



NACIONES UNIDAS

CONSEJO  
ECONOMICO  
Y SOCIAL



LIMITADA

E/LACCY/BP/L.4

2 de noviembre, 1965

ORIGINAL: ESPAÑOL

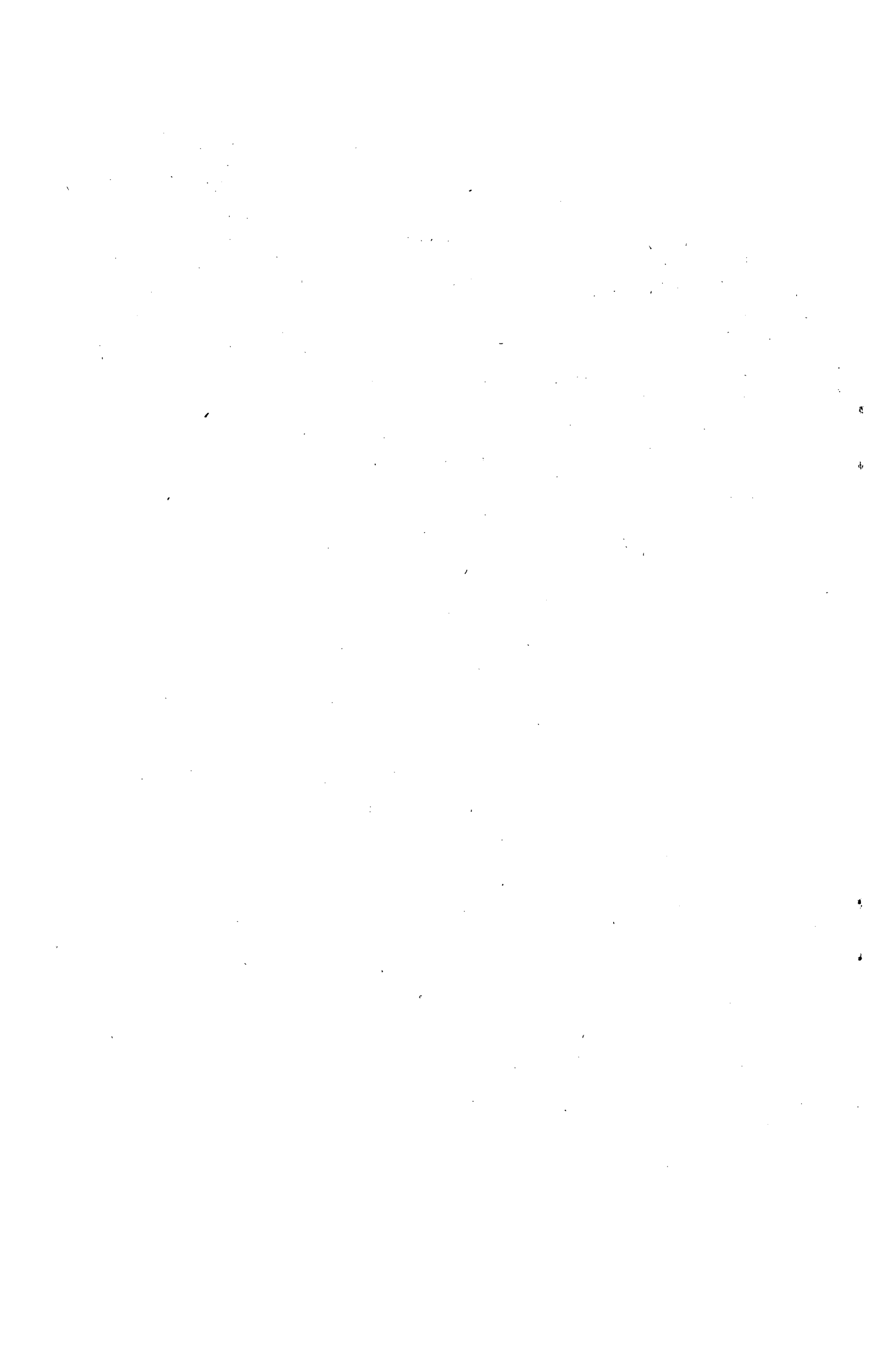
CONFERENCIA LATINOAMERICANA SOBRE LA INFANCIA Y  
LA JUVENTUD EN EL DESARROLLO NACIONAL

Auspiciada conjuntamente por la Comisión Económica para América Latina, el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, en cooperación con la Organización Internacional de Trabajo, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, y la Organización Mundial de la Salud

Santiago de Chile, 28 de noviembre al 11 de diciembre de 1965

"DESARROLLO SOCIAL" Y "PLANIFICACION SOCIAL": ESTUDIO DE PROBLEMAS  
CONCEPTUALES Y PRACTICOS EN AMERICA LATINA

presentado por la  
División de Asuntos Sociales de la CEPAL



INDICE

	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION .....	3
1. Interpretaciones del término "social".....	5
2. Origen de los distintos enfoques del "desarrollo social" y la "planificación social".....	8
3. Requisitos previos para una política y planificación eficaces en el ámbito latinoamericano.....	11
II. LOS SECTORES SOCIALES .....	15
1. Problemas de identificación y delimitación .....	15
2. Educación .....	17
3. Salud .....	20
4. La vivienda .....	23
5. El consumo de alimentos y la nutrición .....	27
6. El vestuario .....	29
7. El empleo y las condiciones de trabajo .....	29
8. La seguridad social .....	31
9. La recreación .....	34
10. Los derechos humanos .....	34
11. El servicio social .....	35
12. La defensa social .....	36
13. La programación social: algunos problemas .....	37
III. ENFOQUES ESTRATEGICOS O INTEGRANTES .....	41
1. Distribución de la riqueza y del ingreso .....	41
2. La población .....	50
3. Desarrollo de los recursos humanos .....	52
4. Desarrollo urbano y desarrollo rural .....	55
IV. ALGUNAS CONCLUSIONES .....	56



## I. INTRODUCCION

En el curso de los últimos veinte años diversas corrientes de teoría, opinión y práctica gubernamental se han juntado para dar un apoyo cada vez más amplio a la planificación como necesaria para que progresen los países que ahora tienen bajos niveles de ingreso. Las naciones que ya han alcanzado niveles elevados de ingreso han estado más indecisas en aceptar la planificación formal aunque aun aquellas que la consideran inútil para sí la recomiendan a sus vecinos más pobres. El objetivo central de dicha planificación - o por lo menos el de más fácil planteamiento - ha sido el de elevar la tasa de incremento de la producción de bienes y servicios, midiéndose el progreso alcanzado por medio del indicador compuesto que es el ingreso nacional por habitante.

Las técnicas de la planificación con este objetivo han sido perfeccionadas principalmente por economistas empeñados en distribuir recursos escasos de modo de alcanzar la máxima producción, y los organismos de planificación que han tratado de aplicar las técnicas han estado en las manos de economistas, estadísticos e ingenieros. Desde los comienzos, sin embargo, fue evidente que la planificación no podía dejar de lado las demandas de gastos inmediatos para bienestar que formulaban los sectores mejor organizados y con mayores medios de expresión, demandas que respaldaban los aspirantes rivales a la conducción política - en un afán de ganar el apoyo popular - y la influencia creciente de los estándares sociales que propulsaban organismos intergubernamentales. La experiencia pronto señaló, además, que a fin de alcanzar el objetivo económico de crecimiento autosostenido de la producción por habitante era necesario tomar en cuenta factores no económicos.

Así, las expresiones "desarrollo social", "planificación social", "aspectos sociales del desarrollo económico", "desarrollo económico y social equilibrado" y otras por el estilo empezaron a circular corrientemente. La necesidad de incorporar el elemento "social" en la planificación global ha llegado a ser un lugar común en las resoluciones de los organismos intergubernamentales. Las asambleas internacionales sobre una u otra variación de este tema han producido un formidable conjunto de documentación, y hasta las conclusiones de conferencias sobre programas sociales harto especializados suelen rendir homenaje al desiderátum de la integración

---

Nota: El presente documento representa una etapa en un programa permanente de estudio de los problemas del desarrollo social que ha emprendido la División de Asuntos Sociales de la Comisión Económica para América Latina. En investigaciones posteriores se entrará en aspectos como la estructura social de América Latina y la posibilidad de usar la "participación popular" en la formulación y ejecución de políticas y planes; la "regionalización" y "localización" de los programas sociales; criterios de desarrollo urbano y rural y problemas que plantea su integración investigación y estadísticas relativas a la política y la programación social; problemas de comunicación entre los estudiosos de las ciencias sociales, los responsables de la política y el público. Otros documentos preparados conforme a este programa de estudios son: "La participación popular y los principios del desarrollo de la comunidad en el desarrollo económico y social", Boletín Económico de América Latina, Vol. IX, N° 2; "El problema de la vivienda en América Latina" y "El servicio social en América Latina: sus funciones y relaciones con el desarrollo" (inéditos)  
/en planes

en planes más amplios.<sup>1/</sup> Se organizan cursos sobre planificación social, expertos en desarrollo social van a asesorar a los países, se establecen divisiones sociales en las oficinas nacionales de planificación y en numerosos planes publicados hay programas sociales junto a los económicos.

Un atento examen de la situación actual revela, sin embargo, que es muy grande la distancia que media entre las aspiraciones y las realidades. Todavía no se han resuelto en forma satisfactoria ni los problemas conceptuales ni los prácticos que plantea la incorporación de la planificación "social" a la planificación global. Sin riesgo de falsear la verdad, no puede afirmarse que en ninguno de los países actualmente empeñados en alcanzar un rápido desarrollo, los créditos presupuestarios para programas sociales, la promulgación de nuevas leyes sociales o la creación de nuevos organismos sociales se inspiren en conceptos unificados sobre sus relaciones recíprocas con otros aspectos de la vida del país o sobre prioridades. Al mismo tiempo, hay muchas indicaciones de que se está ofreciendo a estos países más asesoramiento sobre planificación del que pueden asimilar o evaluar, incluyéndose en él complicadas técnicas cuantitativas cuya factibilidad jamás ha sido puesta a prueba y un número apreciable de sistemas de promoción de distintas formas o modalidades alternativas de acción social, todos ellos presentados como "planes" que merecen la máxima prioridad. En verdad parecería que buen número de los proponentes de la planificación social todavía no han asimilado el principio elemental de que la planificación implica una elección entre alternativas, y el rechazo o la postergación de ciertas formas de acción, que aunque intrínsecamente convenientes, no pueden ser conciliadas con otras

---

<sup>1/</sup> Las reuniones organizadas por organismos de las Naciones Unidas exclusivamente, sin contar las reuniones sobre planificación en general y las reuniones limitadas a un solo sector social, incluyen: el Grupo de Trabajos de Expertos en Aspectos Sociales del Desarrollo Económico en América Latina (México, 1960); Grupo de Trabajo de Expertos en Planificación del Desarrollo Social (Bangkok, 1963); Grupo de Trabajo sobre Desarrollo Económico y Social de la Comisión Económica para África (Addis Abeba, 1962); Grupo de Expertos Europeos sobre Problemas y Métodos de Planificación Social (Dubrovnik, 1963); Grupo de Trabajo de Expertos en Requisitos Sociales Previos para el Crecimiento Económico (Nicosia, 1963); Seminario Europeo sobre Problemas y Métodos de Planificación Social (Kallvik, Finlandia) 1964. El Informe de este Seminario (SOA/ESWP/1964/4) señala claramente que las interpretaciones sobre lo que significa la "planificación social" y las opiniones sobre la utilidad de este concepto siguen siendo muy dispares, aun entre especialistas de países con los sistemas más perfeccionados y mejor establecidos de acción social pública; además de los documentos resultantes de dichas reuniones, podrán encontrarse discusiones y resúmenes de opiniones contemporáneas relativas a desarrollo social en el Informe sobre la Situación Social en el Mundo de las Naciones Unidas, 1961, y en Equilibre entre développement économique et développement social, Consejo Internacional de Ciencias Sociales, París, 1962, de André Piatier. Esta última obra, basada parcialmente en estudios regionales encargados por el Consejo Internacional de Ciencias Sociales, contiene una bibliografía nutrida.

que merecen mayor prioridad. De hecho, la popularidad del vocablo "planificación" ha alentado su extensión a cuestiones que sería más acertado considerar como "políticas" o "valores" y acerca de las cuales debería llegarse a un acuerdo antes de la etapa de la planificación. Ha sido un progreso más efectivo en lo que toca a técnicas de programación viables en los distintos "sectores sociales", aunque hasta en este campo más limitado la aplicación práctica de las técnicas ahora disponibles avanza sólo lentamente. Puede alegarse que en algunos casos es posible que las exigencias más ambiciosas de planificación social y el interés de los expertos sociales en adherir a esta causa popular estén distrayendo su atención de las posibilidades más inmediatas de mejorar la eficacia interna de los programas que los ocupan directamente.

Este trabajo no pretende resumir la voluminosa literatura sobre técnicas de planificación y programación ni ofrecer recetas para una buena planificación. Trata de ofrecer un cuadro general de la situación actual del movimiento en favor de la incorporación del aspecto social en la planificación, tal como ha ido evolucionando en los organismos internacionales y tal como se lo aplica a las realidades de América Latina, sugiriendo ciertas condiciones previas para el progreso en esta materia. Da por sentado que las deficiencias y las pretensiones exageradas que se examinarán no obvian la necesidad de seguir buscando soluciones eficaces.

Ante todo debe pasarse rápida revista a tres aspectos:

1. Los significados y limitaciones del vocablo "social" y sus derivados;
2. Los orígenes múltiples del "desarrollo social" y la "planificación social" y las consiguientes diferencias de enfoque;
3. Las condiciones previas para una planificación efectiva que pueden deducirse de las tendencias actuales en los países latinoamericanos.

#### 1. Interpretaciones del término "social"

En su acepción más amplia, el término "social" significa "perteneciente a la sociedad" o "colectivo". En este sentido, la economía es una "ciencia social", todos los aspectos del desarrollo son partes de un "proceso social" global, todas las instalaciones para uso general de los miembros de la colectividad, desde las escuelas hasta las alcantarillas, desde los ferrocarriles hasta los hipódromos, pueden considerarse como inversiones en la "infraestructura social".

Esa interpretación está implícita en varias declaraciones recientes sobre política de desarrollo y planificación <sup>2/</sup> y apunta hacia la ineludible necesidad de unificar el concepto de desarrollo, a que se volverá en las conclusiones del presente documento.

---

<sup>2/</sup> Véase, en particular, la Introducción a "La política económica y la planificación en América Latina", tercera parte del Estudio Económico de América Latina 1964 (E/CN.12/711).

/Sin embargo,

Sin embargo, cuando se emplea el término "social" en conjunción con "económico" se alude generalmente a una de dos interpretaciones más restrictas o a ambas a la vez. "Social" puede referirse a los aspectos de bienestar humano del desarrollo: a la elevación de los niveles de vida y a la distribución más equitativa de los bienes materiales y culturales que se espera acompañe o suceda a los aumentos de producción obtenidos mediante el "desarrollo económico"<sup>3/</sup>. Alternativamente, "social" puede referirse a la estructura de la sociedad, y "desarrollo social" a los cambios en la estratificación y la movilidad, la participación creciente en la comunidad nacional, que son requisitos previos o concomitantes del desarrollo económico. Estas dos interpretaciones de lo social implican criterios distintos - aunque no incompatibles - acerca de la incorporación del factor social en la planificación, y son defendidos por personas que difieren en cuanto a su formación - el primero principalmente por administradores sociales y el segundo sobre todo por sociólogos. Con estos dos criterios han ingresado en el vocabulario internacional, sin una definición exacta, toda una serie de vocablos; su empleo parece inevitable, pero la falta de precisión con que se los emplea en la mayoría de los casos y las imágenes mentales que evocan escasamente ayudan a aclarar el pensamiento.

"Situación social", "campo social" y "sector social" implican, casi siempre, que se está pensando en la interpretación de lo social como bienestar humano. "Requisitos sociales previos", "factores sociales", "aspectos sociales" y "obstáculos sociales" se asocian con mayor frecuencia a la interpretación "estructural".

La "situación social" apareció en el vocabulario de las Naciones Unidas en contraposición a la más fácilmente representable "situación económica", y aunque la "situación social mundial" ha sido tema de una serie de informes, el contenido de esos informes ha sido definido según criterios pragmáticos.<sup>4/</sup> Los temas fueron determinados en parte por la estructura de los organismos de las Naciones Unidas y en parte por la connotación del concepto paralelo

---

<sup>3/</sup> Piatier (*op. cit.*) señala que esta interpretación de lo social nació en gran parte para llenar el vacío creado por la limitación intencional del campo de interés de los economistas en el siglo XIX, y que ahora, a medida que los economistas amplíen su atención a problemas de empleo, pobreza, distribución de los ingresos, educación, etc., se va reduciendo el contenido de lo social, interpretado como factor residual.

<sup>4/</sup> Para los fines de este estudio, carecería de sentido detenerse a establecer sutiles distinciones entre los conceptos "social" y "económico", basándose en los motivos, declarados o no, de quienes orientan la política de un país. Las medidas que aquí se analizan son aquellas a las que las Naciones Unidas y los organismos especializados dan un sentido social; se trata en general de medidas que se vinculan de un modo directo, más bien que indirecto, con el bienestar de la humanidad. (Estudio internacional de los programas de desarrollo social, Publicación de las Naciones Unidas N° de venta: 1955.IV.8.)



del "nivel de vida". Este último término ha sido objeto de considerables debates internacionales y se le ha dado una definición convenida, pero sigue siendo un conglomerado de "componentes" parcialmente mensurables con distintos indicadores, y tanto los componentes como los indicadores han resistido todos los intentos de integración o síntesis.<sup>5/</sup> En la práctica, los informes de las Naciones Unidas han abarcado, además de esos componentes y de los campos de acción cubiertos por los programas de los organismos internacionales, una serie de asuntos que los economistas reclamarían como suyos: empleo, ingresos y gastos, consumo, etc.

Los términos "campo social" y "sector social" han sido empleados con mayor licencia aún. A veces parece que se pensara en un número finito de terrenos sociales, grandes y pequeños, ubicados uno junto al otro, que pudieran fusionarse en un gran campo social y ser separados por un cerco del "campo económico" antes de decidir cuánto dinero se destinará a abonar uno u otro o se evoca la imagen de un pastel social dividido en tajadas: los "sectores sociales". Al examinar los temas corrientemente clasificados como campos o sectores asalta la duda de que el gran campo social pueda considerarse siquiera como una abstracción conveniente. Cuanto más amplios los esfuerzos para delimitar todos los campos o sectores sociales, tanto más anomalías saltan a la vista: los campos se superponen, tienen distintas vinculaciones con el bienestar humano, exigen muy distintos tipos y combinaciones de acción pública y privada. Algunos se prestan para la aplicación de técnicas bien definidas de programación sectorial; hay casos en que es dable suponer que tal programación sea posible en el futuro; y en otros, es prácticamente inconcebible una programación unificada para el "sector". Algunos de los campos sociales dan frutos económicos y viceversa; ha habido discusiones acerca de si ésta o aquella materia constituye un campo social con aspectos económicos o un campo económico con aspectos sociales. (De vez en cuando los cultivadores de los campos sociales exhiben características que también se observan en los campesinos auténticos: se pleitean por cuestiones de límites y tratan de incorporar parte de campos ajenos en los suyos.)

La expresión "desarrollo económico y social equilibrado" se asocia con las imágenes usadas corrientemente de "campos económicos y sociales"; usarla implica que existen dos clases de desarrollo que pueden o deben equilibrarse.

---

<sup>5/</sup> Véase "Definición y medición internacional del nivel de vida: Informe del Secretario General sobre la marcha de los trabajos", (E/CN.3/270, 9 de marzo de 1960). (El Instituto de Investigaciones sobre Desarrollo Social de las Naciones Unidas, en Ginebra, está intentando construir un índice unitario del nivel de vida, pero es dudoso que un índice de esa especie pueda realmente sumar los heterogéneos componentes o representar las realidades de países con estadísticas incompletas y grandes divergencias en los ingresos y modalidades de consumo entre distintos estratos sociales.)

Las expresiones "requisitos sociales previos", "factores sociales" y otras semejantes adolecen de sus propios defectos. El que las emplea probablemente se imagina un proceso de desarrollo que es esencialmente económico, pero que funcionará más fácilmente aplicándole al motor lubricantes sociales o eliminándole las impurezas sociales. Aplicando este criterio, protestan los expertos sociales, lo más probable es que sólo se los llame en una etapa secundaria, para proponer aditivos o enmiendas tácticas a planes económicos preparados sin su plena participación.

## 2. Origen de los distintos enfoques del "desarrollo social" y la "planificación social"

Se ha sugerido ya que el actual interés en el "desarrollo social" y la "planificación social" entraña una confrontación de los puntos de vista de diferentes sectores de opinión y de varias disciplinas profesionales, y que en las discusiones sobre estos temas a veces se pasan por alto las discrepancias entre los verdaderos deseos y expectativas de los distintos participantes.

En los últimos años se ha presenciado una expansión y diversificación notablemente rápidas de la acción social pública en todo el mundo, simultáneamente con el crecimiento de los organismos intergubernamentales y el reconocimiento de los objetivos sociales como derechos humanos por parte de sus estados miembros. Las sociedades en las cuales los servicios sociales han llegado a ser muy complejos y costosos se han convertido en modelos y proveedoras de asesores especializados de los países en los cuales los bajos niveles de ingresos y el aislamiento político y cultural de gran parte de la población imponen limitaciones muy distintas a la capacidad interna para sostener tales servicios y a la probabilidad de que funcionen eficazmente. La distracción de recursos para su inversión en programas sociales ha tropezado con la oposición de quienes propugnan su concentración en inversiones directamente productivas. Generalmente, la presión política ha sido demasiado fuerte para una oposición franca, pero en la práctica muchas veces se ha mantenido en un nivel simbólico el apoyo financiero para los programas, han surgido divergencias cada vez mayores entre los derechos sociales garantizados por leyes y constituciones y los magros beneficios que obtienen las masas, y la ineficacia y la burocratización de los programas correspondientes han reforzado el escepticismo de sus opositores. Los defensores de los programas sociales se han visto así de más en más obligados a justificarlos tanto en términos de su contribución al proceso general de desarrollo como en términos de su eficacia interna. Ello los ha llevado a buscar, por una parte, criterios de validez internacional para "equilibrar" las asignaciones sociales sectoriales entre sí y con las asignaciones económicas y, por la otra, técnicas de programación sectorial para las cuales tomaron mucho prestado de los principios de la programación económica. En estos enfoques de la planificación social el factor promoción ha sido destacado inevitablemente; los defensores de cada una de las formas de acción social han tratado de afianzar su derecho a una mayor participación en los recursos nacionales, en términos que convencieron a los dirigentes políticos y los planificadores.

/Estas tendencias

Estas tendencias han coincidido con los intereses de buen número de economistas, que empezaron a ver los programas sociales, o por lo menos algunos de ellos, como contribuciones esenciales al desarrollo económico, y a evaluarlos como "inversiones" con beneficios potencialmente expresables en términos monetarios: se hizo común la frase "inversión en recursos humanos". Una serie de estudios económicos que indicaban que una gran parte del crecimiento económico debía atribuirse a un factor residual, mal definido, pero en gran parte de orden "social", más bien que a los insumos de capital y mano de obra, instó a los economistas a orientar su atención hacia este aspecto. Al mismo tiempo empezaron a calcularse las posibilidades de construir modelos matemáticos que incluyeran todas las variables sociales además de las económicas relativas al desarrollo. Los promotores de los programas sociales acogieron este apoyo con complacencia mezclada con cierta inquietud. No podían aceptar el criterio de inversión como criterio primario sin arriesgar, desde el punto de vista de los derechos humanos, graves distorsiones en el contenido de los programas sociales y la denegación de recursos para formas de acción social cuyos "beneficios" no se pueden demostrar. A la vez los primeros intentos de medir los beneficios de las inversiones en ciertos sectores, como la educación y la salud, o de presentar estos sectores como modelos de insumo-producto plantearon dificultades conceptuales y prácticas tan formidables que algunos economistas ponen en duda la posibilidad de que tales ensayos alguna vez sean de utilidad en la determinación de criterios para las asignaciones sociales. En la práctica de la programación, la tendencia actual parece inclinarse hacia el empleo de indicadores cuantitativos no monetarios para medir la eficacia de los programas y el método pragmático de las aproximaciones sucesivas para determinar los montos definitivos que se invertirán en un programa o proyecto.

Las modalidades de acción precitadas están vinculadas ambas a problemas inmediatos de asignación de recursos fiscales a programas que ya existen, con sus propias estructuras de organización, sus sanciones legislativas, clientelas y su propio impulso o inercia; y asimismo con la justificación de líneas de acción pública alternativas para el futuro. Inevitablemente, tanto los promotores de los programas sociales como los programadores económicos colocan en primer plano metas cuantitativas muy simplificadas: aumentos en la proporción de la matrícula escolar, en el número de viviendas edificadas, el porcentaje de gastos o del ingreso nacional destinado a uno u otro programa.

Un enfoque distinto, al que han contribuido tanto economistas como sociólogos, consiste en determinar las razones por las cuales hasta ahora no ha sido posible calcular la eficacia de los programas económicos y sociales en los países empeñados en desarrollarse rápidamente. Una de las primeras exposiciones de esta escuela menciona como problemas centrales la "adaptación social a funciones nuevas", "la creación de nuevas modalidades de vida" y "la nueva estratificación social". 6/ Desde este punto de vista,

---

6/ "Tres aspectos sociológicos del desarrollo económico", Revista Económica de América Latina, agosto de 1955.

los criterios cuantitativos para fijar los fondos que se destinarán a programas sociales o las tasas de aumento en los componentes del nivel de vida son menos importantes que la comprensión del funcionamiento de los programas en una determinada estructura social y su potencialidad para modificar esa estructura de modo más acorde con un firme desarrollo.<sup>7/</sup> Este enfoque ha quedado reforzado por el planteamiento de cuestiones más fundamentales, acerca del significado de "una buena sociedad", y por la creciente aversión a aceptar las sociedades de Europa y América del Norte, que se caracterizan por su producción y consumo elevados, como modelos satisfactorios para el resto del mundo.<sup>8/</sup> Es evidente que la aplicación práctica de este último criterio a la política nacional plantea problemas mucho más complejos que los intentos de fijar metas cuantitativas y determinar criterios más racionales para la asignación de recursos. La legítima preocupación de los planificadores y sociólogos por la transformación de la estructura social no implica que deban o puedan moldear esas estructuras para conformarlas a su propia imagen de una buena sociedad. Históricamente, la transformación de la estructura social ha sido tarea de los dirigentes políticos representantes de los elementos más dinámicos que surgen de la estructura anterior, y el papel de la planificación en este proceso presumiblemente continuará siendo auxiliar.

En algunas exposiciones de este último enfoque se lo considera como alternativo del primero, pero es más razonable considerarlo como complementario. La necesidad de racionalizar la maraña de iniciativas sociales que hoy se presenta no permite esperar hasta que se haya logrado una comprensión plena de las estructuras sociales. La búsqueda de metas y criterios cuantitativos para la asignación de recursos sólo es objetable en cuanto las metas se tomen como fines en sí mismas más bien que como indicaciones, de limitado alcance, sobre el grado en que se están cumpliendo los verdaderos propósitos del programa.

---

<sup>7/</sup> En una monografía reciente se proponen los términos "desarrollo societal" o "formación de una nación" para expresar esa actitud frente al proceso de desarrollo ... " 'el desarrollo societal' en países de bajos ingresos podría definirse como la suma de aquellas medidas, políticas, actividades y demás modificaciones inducidas deliberadamente, o las prácticas requeridas para alterar fundamentalmente las modalidades y actitudes de vida, trabajo y educación a fin de crear una sociedad dinámica, respondiente y progresiva en que las condiciones de vida mejoran gracias a la aplicación de la técnica moderna y de los procesos democráticos". (Donald C. Stone, Education for development administration, monografía preparada para la Conferencia sobre Administración para el Desarrollo, noviembre de 1965, convocada por la Escuela Interamericana de Administración Pública de la Fundación Getulio Vargas, Rio de Janeiro.)

<sup>8/</sup> John K. Galbraith en The affluent society (Boston, 1958) presentó una de las críticas más influyentes de este tipo.

3. Requisitos previos para una política y planificación eficaces en el ámbito latinoamericano

Actualmente, y pese a todas las evidentes diferencias entre unos y otros los países latinoamericanos presentan ciertas características en común - incluso las contradicciones internas - que los distinguen de los modelos más generalizados de países "desarrollados" o "insuficientemente desarrollados".<sup>9/</sup> Estas características sugieren ciertas condiciones que deberán exigirse de un concepto de política y planificación social que ofrezca posibilidades de influir sobre el curso del desarrollo en la región. Aunque el estado actual de las investigaciones sociales no permite generalizaciones sólidas, pueden esbozarse las siguientes condiciones muy simplificadas.

a) Esa política y esa planificación deben tratar de resolver racionalmente las luchas en las llamadas "sociedades en conflicto" en que diferentes clases y grupos de interés organizados se aferran a conceptos muy dispares de lo que se necesita, y en las cuales los verdaderos objetivos de tales grupos - conscientemente formulados o no - pueden estar en contradicción con los propósitos públicamente convenidos de desarrollo y justicia social. En América Latina esos forcejeos están condicionados hoy por la yuxtaposición de grandes minorías urbanas que han alcanzado o están decididas a alcanzar los niveles de consumo típicos de Europa y América del Norte y de otros grupos que tienen muy distintos niveles de vida, aspiraciones y grados de integración en la sociedad nacional. Estos últimos grupos incluyen poblaciones rurales que se mantienen "tradicionales" y más o menos aisladas de la sociedad nacional a causa de los sistemas vigentes de tenencia de la tierra y de administración local de las modalidades de asentamiento; pero también comprenden a crecientes grupos que son geográfica y profesionalmente móviles, que en proporción también creciente se trasladan a medios urbanos o semiurbanos y cuya capacidad para hacer gravitar su influencia en el proceso político también aumenta día a día. En las ideologías que pretenden representar los puntos de vista de diferentes grupos de las sociedades (y que han sido rotuladas "nacionalismo", "populismo" y "tradicionalismo moderno"<sup>10/</sup> así como en la conducta de las personas, inclusive de los

<sup>9/</sup> De conformidad con una serie de sistemas de clasificación, se ha distribuido a los países de la región en grupos, según los niveles de desarrollo, grados de integración nacional, etc. Una de las últimas clasificaciones, que agrupa a las naciones del mundo en cuatro categorías con arreglo a un índice compuesto basado en indicadores cuantitativos, coloca a un país latinoamericano en la categoría "adelantados", a seis en el grupo de "semiadelantados", a nueve en la de "parcialmente desarrollados" y a sólo uno en la última categoría de "subdesarrollados". (Frederick Harbison y Charles A. Myers, Education, Manpower and Economic Growth: Strategies of Human Resources Development, McGraw-Hill Book Co., Nueva York, 1964.) En términos generales, sin embargo, esas diferencias de nivel no colocan a estos países fuera de la estructura aquí descrita.

<sup>10/</sup> Véase The Post-War Social Development of Latin America (E/CN.12/660) y Kalman Silvert, Conflict Society, Reaction and Revolution in Latin America.

dirigentes políticos, administradores y los mismos expertos en planificación, se encuentra combinación todavía fluida de lo tradicional con lo moderno o innovador.<sup>11/</sup> El hambre de pan y abrigo se une a la demanda de televisores y automóviles para ejercer una presión sobre los recursos. El esperar que el Estado resuelva todos los problemas de la vida cotidiana y del cambio social coexiste con una extremada apatía u hostilidad hacia los poderes públicos. En estas circunstancias, además de sus finalidades más técnicas, los sistemas de planificación deberán definir las alternativas políticas en términos comprensibles para los grupos de intereses opuestos, separar las controversias reales, que requieren una decisión política, de las que tienen origen semántico, demostrar la posibilidad de satisfacer exigencias a la luz de los recursos disponibles y de las alternativas a las que deberá renunciarse si se satisface una exigencia determinada, y ayudar a los grupos menos organizados y con menor capacidad de expresión a formular demandas coherentes y realistas a través de conductos formales. Ni en el mejor de los casos pueden los planificadores pretender erigirse en árbitros imparciales e infalibles para la asignación de fondos.

b) La política y la planificación deben tomar en cuenta que ya existen una amplia legislación social, inversiones fijas en capital social, instituciones sociales con sus propias clientelas y grupos de presión, contrarios a la integración o los cambios proyectados. La expansión de la acción social del Estado en la región ha ido aparejada con la multiplicación de mecanismos tales como los impuestos para fines específicos, los organismos autónomos, cajas de seguro social distintas para diversas categorías de asegurados, cuya finalidad es proteger a determinados programas sociales o categorías de beneficiarios contra cambios en la distribución de los recursos; es característico de las medidas sociales el estar regidas judicialmente hasta en sus menores detalles y cada ampliación de esas medidas torna a esa legislación más complicada y a su administración más costosa. Al mismo tiempo, las estructuras sociales y la desigual participación de los diversos estratos sociales en la toma de decisiones han tendido a deformar las funciones de las instituciones sociales evaluadas, desde el punto de vista del desarrollo o de la justicia social. De estas distorsiones, la principal se relaciona con la "redistribución" de ingresos y oportunidades de movilidad que resulta cuando toda la sociedad paga impuestos para sostener servicios que en la práctica sólo están al alcance de ciertos elementos relativamente pudientes y bien organizados - como ha ocurrido sobre todo en el caso de la educación secundaria y superior, la previsión social y los programas estatales de vivienda.

---

<sup>11/</sup> Las contradicciones de esta especie se estudian en un análisis de la estructura del poder que está realizando el Centro de Desarrollo (CENDES), de la Universidad Nacional de Venezuela. Algunos de los resultados preliminares de estas investigaciones fueron resumidos por Frank Bonilla, Julio Cotler y J.A. Silva Michelena en "La investigación sociológica y la formulación de políticas", América Latina, Rio de Janeiro, VIII-2, abril-junio de 1965.

Otra de ellas es la burocratización que se produce cuando la función de proporcionar empleos a miembros de las clases superiores y medias se intrusa en las funciones específicas de las instituciones. El disfrute universal de los servicios públicos que se declaran ya como "derechos" en muchas constituciones nacionales representaría un gasto de sumas astronómicas, al costo actual por habitante.

c) Por lo menos en sus primeras etapas, la política y la planificación tienen que adaptarse a una combinación típica de cambios frecuentes de los altos funcionarios responsables de la política con la existencia continuada de complicados aparatos administrativos centralizados sin capacidad de iniciativa y reacios a los cambios. En la mayoría de los países esos departamentos tienen exceso de personal, pero cuando lo tienen sólo disponen de contados funcionarios capacitados para aplicar métodos administrativos modernos. Por los cambios frecuentes en las directivas de los programas, éstos sólo tienen una influencia superficial sobre la actuación del personal realmente encargado de aplicarlos. Los modelos y procedimientos de planificación introducidos en este tipo de situación deben precaver contra la probabilidad indiscutible de convertirse en otras tantas causas de rigidez y burocratización.

d) En esos mismos países, la estructura administrativa provincial y municipal suele ser débil, tanto en personal como en recursos fiscales, y casi siempre está dominada por estrechas camarillas locales. Esto torna aún más pesada la tarea de las autoridades centrales de adoptar decisiones locales detalladas y a la vez las expone a presiones fuertes y persistentes para obtener fondos, ejercidas por conductos políticos. Un sistema de planificación efectivo debe buscar los medios de fortalecer la capacidad de las autoridades locales para planificar el desarrollo local y tratar de descubrir al mismo tiempo criterios más racionales y políticamente más viables para la asignación de fondos por el gobierno central a las autoridades locales.

e) Se desprende de lo dicho que los planificadores de América Latina no pueden dar por sentado que, al fomentar el crecimiento cuantitativo, medido por indicadores convencionales, incluyendo los sociales, estarán al mismo tiempo promoviendo un firme desarrollo autosostenido. Un crecimiento continuado que siguiera las líneas actuales probablemente se detendría ante determinados obstáculos inherentes a las estructuras sociales o se interrumpiría por efecto del quebrantamiento del consenso nacional, como ha sucedido aparentemente en ciertos países de la región que se contaban antes entre los más adelantados. Además, aunque pudiera continuar en forma indefinida, el crecimiento conforme a la tendencia actual implicaría una restricción de los beneficios del desarrollo a una minoría de la población - aunque posiblemente una minoría numerosa y en aumento - y condenaría a otros grupos importantes a la marginalidad. Las instituciones sociales claves necesitan reformas estructurales no sólo a fin de capacitarlas para desempeñar sus funciones actuales con mayor eficacia, sino para ponerlas en condiciones de cumplir funciones de distinta naturaleza, inclusive una redistribución más equitativa de los ingresos y la ampliación de las

/oportunidades de

oportunidades de movilidad ascendente y de participación en la vida nacional. Por otra parte, las sociedades en las que debe perseguirse este objetivo no son predominantemente estáticas o tradicionales pese a que en ellas graviten con fuerza estos tipos de elementos. El rápido crecimiento y redistribución de la población, la incapacidad de las formas de vida tradicionales para sostener a una población en aumento, la acelerada propagación de nuevas necesidades - entre ellas las de bienes de consumo "modernos", recreación, etc. - experimentadas por masas cuyos ingresos no alcanzan a cubrir sus necesidades de subsistencia, las comunicaciones de masas, etc., significan que el problema consiste no tanto en vencer obstáculos tradicionalistas como en canalizar cambios rápidos y caóticos. El tipo de planificación exigido por estas circunstancias ha sido llamado "estratégico" para diferenciarlo de la planificación "indicativa" o "de proyecciones" que parece ser más adecuada para responder a las necesidades de los países con grandes ingresos de Europa occidental o América del Norte.

Los requisitos previos a una interpretación viable de la política y la planificación social, enumerados aquí, son formidables. Ningún país de la región los ha cumplido hasta la fecha y basta enunciarlos para comprender que jamás serán plena o perfectamente satisfechos.<sup>12/</sup> El afán por llenar esas condiciones en forma más y más completa demandará esfuerzos persistentes en varios niveles: el nivel del empeño en adquirir una comprensión más amplia de la estructura de la sociedad y sus conexiones con el proceso general de desarrollo; el nivel de la organización que adopta y aplica decisiones políticas, en la esfera nacional y local, y el nivel de las formas heterogéneas de acción social, con sus propias técnicas de programación, sus propios problemas de funcionamiento y sus propias relaciones recíprocas. El ideal de la planificación integral seguirá chocando con las limitaciones de la mente humana para abarcar simultáneamente todos los factores pertinentes y con la limitada capacidad del aparato de gobierno para llevar los planes a la acción.

---

<sup>12/</sup> De hecho, esta generalización puede ser igualmente válida para la política económica. En la introducción a la tercera parte del Estudio Económico de América Latina, 1964, se señala que "lo característico en América Latina, igual que en otros países, ha sido la presencia de una variedad de políticas fragmentarias" que no abarcan la totalidad del proceso económico y que a veces tienen objetivos contrapuestos o contradictorios entre sí.



## II. LOS SECTORES SOCIALES

### 1. Problemas de identificación y delimitación

Pese a las deficiencias del término "sector", su empleo es inevitable cuando se trata de clasificar las formas de acción social sujetas a la política oficial. Son pocas las semejanzas en la evolución histórica de estos sectores, la índole y solidez de su relación con el concepto unificador del bienestar humano, las técnicas y objetivos de programación a ellos aplicables, y la medida en que la intervención pública complementa o substituye a la acción individual o familiar.

En la discusión siguiente pasaremos de los sectores que son más indiscutiblemente sociales por su contenido y sus propósitos, y en los cuales las formas pertinentes de acción pública son fáciles de definir y someter a un control unificado, a los sectores en los cuales es difícil trazar la línea que separa lo social de lo económico, donde las formas de la acción pública son más diversas o donde la intervención pública es de importancia secundaria. Después examinaremos ciertos aspectos de la política social que en modo alguno pueden considerarse "sectores", que pretenden hacer que la acción sectorial sea más eficaz y unificada en determinadas situaciones o que propugnan una estrategia de evolución social mediante el énfasis en determinados campos de acción. Por último, volveremos a plantearnos las preguntas: ¿corresponden las frases "desarrollo social" y "planificación social" a realidades en la esfera de la acción pública? ¿Tiene alguna utilidad diferenciar la "planificación social" o la "programación social", como algo separado de la programación sectorial por una parte y de la planificación integral por la otra? ¿Conduce la frase "desarrollo económico y social equilibrado" a principios verdaderamente útiles para la asignación de fondos a los distintos sectores o a toda la escala de programas sociales?

Es natural que hayan nacido técnicas de programación y que las mismas hayan alcanzado cierto grado de aplicación práctica en uno que otro de los sectores con anterioridad a cualquier intento sistemático de integrar a esos sectores en sistemas de planificación más amplios. Se trataba de los sectores en los que la acción pública tiene una historia relativamente larga, en los que la mayor parte de esa acción cae debajo de la jurisdicción de un solo ministerio u otro departamento, que tienen relaciones fácilmente demostrables con el crecimiento económico y que efectivamente demandan grandes proporciones de los recursos de que dispone el estado. Dos sectores - la educación y la salud - se destacan a este respecto y hoy día se está sumando a ellos la vivienda. Algunos estudios sobre planificación y ciertos planes publicados en América Latina parecen suponer que las inversiones en estos sectores constituyen la totalidad del

/aspecto social

aspecto social de la planificación.<sup>13/</sup> Estos son los únicos sectores sociales en relación con los cuales el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social está enseñando (educación y salud) técnicas de programación o probablemente las enseñe (vivienda) en el futuro próximo.<sup>14/</sup>

¿Cuáles son los otros sectores sociales? Podemos tratar de responder en forma provisional a esta pregunta por dos caminos: considerando los nueve componentes del nivel de vida convenidos en las Naciones Unidas,<sup>15/</sup> o considerando las esferas convencionales de acción social pública organizada englobadas en las estructuras administrativas de los organismos de las Naciones Unidas. De una u otra manera quedarían incluidos la educación, la salud y la vivienda, juntamente con el consumo de alimentos y nutrición, el empleo y condiciones de trabajo, y la seguridad social. Según la lista de componentes del nivel de vida tendríamos que añadir la vestimenta, la recreación y las libertades humanas; de acuerdo a la lista de esferas de acción social se sumarían los servicios sociales y la defensa social, además de varios tópicos que nosotros examinaremos no como sectores sino más bien enfoques integrativos.

Quizá convenga también calificar como "sectorial" todo "programa" con un objetivo específico - mejorar la nutrición infantil, por ejemplo -, o para un grupo definido de actividades, para el desarrollo, digamos, de la educación o de la industria siderúrgica, basado en supuestos explícitos o implícitos con respecto a otros sectores ... El "programa intensivo" (crash programme) es una forma de plan sectorial ... Pueden

---

<sup>13/</sup> En los resúmenes de doce planes nacionales y programas de inversión presentados en el Estudio Económico de América Latina, 1964, tercera parte, aparecen como objetivos "sociales" la educación y la salud, o éstos más la vivienda en seis casos. Los demás planes son heterogéneos tanto en cuanto a los aspectos sociales incluidos como en lo que toca a la especificación de objetivos e indicadores. Varios comprenden el servicio de agua potable y alcantarillado como objetivo social separado; unos pocos destacan la distribución del ingreso y el empleo; otros cuantos ponen metas de consumo de alimentos y vestuario; uno considera el desarrollo de la comunidad como un sector aparte.

<sup>14/</sup> Las experiencias hechas hasta 1963 en la enseñanza de la programación en estos sectores se encuentra resumida en Nota de la Secretaría sobre problemas de la programación del desarrollo social (E/CN.12/661), 17 de abril de 1963. El Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social también ha dictado un curso sobre desarrollo de recursos humanos, pero por razones que trataremos más adelante, difícilmente podría considerarse este tema como un "sector social".

<sup>15/</sup> Véase Definición y medición internacional del nivel de vida, Informe del secretario general sobre la marcha de los trabajos (E/CN.3/270), 9 de marzo de 1960.

establecerse planes sectoriales por iniciativa privada.<sup>16/</sup> Esta interpretación puede resultar perfectamente satisfactoria en relación con las prácticas de planificación o programación de algunos países, pero supone que los sectores son creados mediante la formulación de programas y que puede haber sectores dentro de otros sectores; no conduce a una delimitación coherente de lo "social".

## 2. Educación

La educación es aparentemente, de entre todos los sectores, el más fácil de definir y más susceptible de programación unificada. Las reuniones internacionales sobre políticas educacionales han sido frecuentes,<sup>17/</sup> se ha establecido un Instituto Internacional de Planificación de la Educación, y las autoridades de educación cuentan con un enorme caudal de información técnica detallada para su asesoramiento. En la mayoría de los países la educación formal es principalmente responsabilidad directa del Estado. En la medida en que las autoridades locales o los colegios privados suplantán o complementan la acción de las autoridades nacionales son sostenidas en gran parte con fondos públicos nacionales y funcionan dentro del marco de la legislación normativa nacional. Se dispone de patrones estadísticos para medir la eficacia y el rendimiento de un sistema educacional: las proporciones de la matrícula por grupos de edad; la duración de la enseñanza, la tasa de promovidos, repitentes y desertores escolares; la proporción alumnos-maestros, etc., permiten estructurar un conjunto de pautas y objetivos coherentes, de fácil comprensión por el público general y cuyo costo puede calcularse con exactitud. Además, casi todas las estadísticas necesarias para la programación existen o deberían existir como resultado de la administración educacional o bien son tabulaciones censales corrientes.

Se ha progresado apreciablemente en el análisis de las necesidades educacionales que presupone una fuerza de trabajo con niveles y tipos especificados de capacitación, de modo que los planificadores económicos puedan hacer demandas concretas al sistema de educación y comprender la necesidad de asignarle fondos suficientes para asegurar la viabilidad de sus planes de producción a largo plazo. A través de los conceptos de "capital humano" y "recursos humanos" (que discutiremos más adelante), los economistas han

---

<sup>16/</sup> Michael Kaser, Planning for Children in the Context of Social and Economic Development Programmes, Informe presentado a la Conferencia de Unicef sobre Planificación para las Necesidades de la Infancia en Países en Vías de Desarrollo (CC/WP-7, 4 de marzo de 1964).

<sup>17/</sup> En lo que a América Latina se refiere, los acontecimientos más importantes fueron la Conferencia de Educación y Desarrollo Económico y Social celebrada en Santiago en 1962 y el Seminario sobre los Problemas y las Estrategias de la Planificación de la Educación en América Latina, realizado en París en 1964. Los documentos básicos de la Conferencia se publicaron en el Boletín Económico de América Latina, VII, 2, octubre de 1962, y en América Latina: Proyecto Principal de Educación, Boletín Trimestral, de la UNESCO. Algunos documentos del seminario fueron publicados por el Instituto Internacional de Planificación de la Educación, en Problems and Strategies of Educational Planning, París, 1965.

venido a interesarse especialmente en contribuir a los principios y técnicas de la programación de la educación. Aunque hasta ahora sus intentos de calcular los beneficios de las inversiones en educación en términos monetarios o de incorporar los sistemas educacionales en modelos matemáticos de insumo-producto todavía están lejos de haber probado su utilidad como instrumentos de programación,<sup>18/</sup> el éxito de tales intentos no parecería esencial para incorporar los objetivos económicos y los principios de programación económica en sistemas prácticos de programación sectorial para la educación.

Con todo, el progreso en la aplicación de la programación educacional ha sido titubeante en América Latina y es probable que sea todavía más limitado en otras regiones donde las deficiencias en materia de educación son particularmente graves. En casi todos los ministerios de educación se ha establecido un mecanismo de planificación, el número de especialistas capacitados en programación educacional va en aumento y se han publicado numerosos programas nacionales y estudios con miras a programas. Pero hasta ahora no se ve un solo ejemplo de un programa integrado aplicado efectivamente a todo un sistema escolar, que establezca prioridades y controle el rendimiento de la educación de conformidad con un concepto general de los objetivos educacionales nacionales. <sup>19/</sup> Las fallas y causas de despilfarro más notorias y muchas veces denunciadas de los sistemas educacionales resisten tenazmente a la programación. Aparte las dificultades comunes a todos los campos de la planificación y la programación, los sistemas educacionales presentan rigideces que son consecuencia de su evolución histórica y de su vinculación especialmente estrecha con las estructuras sociales existentes.

En casi todos los países la educación pública primaria y secundaria tienen una administración separada, pese a que aparentemente ambas están bajo el control conjunto de un ministerio de educación único; la educación superior goza de una autonomía celosamente defendida, aunque ficticia en muchos aspectos; la educación vocacional tiene su propio sistema administrativo, dentro o fuera del ministerio de educación, mientras que la enseñanza primaria por lo común está en buena posición para defender sus propios intereses. Dentro de cada una de las distintas divisiones administrativas hay numerosos grupos docentes y servicios auxiliares especializados,

---

<sup>18/</sup> Estas cuestiones son objeto de constante controversia y se ha acusado a los promotores de las técnicas matemáticas más complejas de inducir a los programadores a despilfarrar ingenio en ejercicios teóricos. Entre los proponentes más conocidos de las evaluaciones positivas y negativas de estos métodos están los economistas Jan Tinbergen y Thomas Balogh, respectivamente.

<sup>19/</sup> Apoyan esta conclusión varios trabajos presentados en el Seminario de París en 1964 anteriormente mencionado. Véase, especialmente Maximilio Halty Carrere. Some aspects of educational planning in Latin America y Sylvain Lourié Education for to-day or yesterday?

cada uno de los cuales brega por defender o mejorar su situación y su participación en el presupuesto nacional. La rigidez existente está resguardada por leyes detalladas, que las autoridades de educación pueden ampliar con facilidad pero sólo pueden reformar y simplificar con dificultades. Mientras tanto, las dificultades de la programación global del sector, sumadas a iniciativas internacionales separadas, contribuyen a la proliferación de "planes" que pretenden concentrar fondos para dar solución a problemas especiales, tales como la eliminación del analfabetismo. Por muy justificadas que estén tales iniciativas como medidas de promoción, difícilmente pueden contribuir al establecimiento de un sistema ordenado de prioridades para el sector en conjunto.

Otras dificultades básicas derivan de las contradicciones entre los objetivos públicamente declarados de la educación y los objetivos reales -- sean conscientes o inconscientes -- de sus clientelas, las familias de los escolares y, al nivel secundario y superior, de los mismos estudiantes. En la práctica, las disposiciones legales y las estructuras administrativas rígidas y complejas sirven para impedir los cambios que los "clientes" más influyentes del sistema educacional no desean en realidad.

Los objetivos públicos de la educación emanan de dos fuentes principales -- el concepto de los derechos humanos y el concepto de los requisitos previos para el desarrollo de los recursos humanos. Estos dos conceptos suponen prioridades hasta cierto punto distintas en el desarrollo del sistema educacional, pero son esencialmente compatibles y se refuerzan mutuamente. Ambos apoyan el objetivo de la educación primaria universal de duración y calidad suficientes para capacitar al individuo como ciudadano de un estado nacional y como productor y consumidor en una economía moderna. Ambos propugnan el objetivo de la prolongación gradual de la educación universal, con arreglo a la capacidad financiera de una economía en desarrollo, a las demandas de mano de obra capacitada cada vez más complejas y siempre fluctuantes, y a las demandas para satisfacer nuevas funciones sociales y políticas. Ambos apoyan el objetivo de ofrecer a todos los jóvenes iguales oportunidades de alcanzar los niveles en los cuales el contenido de la educación deja de ser universal y uniforme.

Pero estos objetivos chocan contra la estratificación típica de la sociedad latinoamericana. Los objetivos declarados favorecerían sistemas educacionales unificados con iguales oportunidades de promoción de uno a otro nivel. La estructura social, con su tendencia hacia la asignación "adscriptiva" del lugar que ocupará cada persona tanto en lo relativo a educación como en otros campos, favorece un sistema educacional encasillado en compartimientos, en el cual los niños que entran a ciertos compartimientos tienen buenas posibilidades de llegar a los peldaños superiores de la escala educacional, mientras que los niños que entran a otros compartimientos no tienen posibilidad de progresar más allá del nivel elemental. Igualmente, es probable que la capacitación y las actitudes inculcadas en los distintos compartimientos difieran

/apreciablemente de

apreciablemente de las previstas por los planificadores que ven en la educación un instrumento de desarrollo económico y movilidad social.

En general, los sistemas educacionales de América Latina se encuentran hoy en una etapa de transición entre las estructuras correspondientes a la sociedad "adscriptiva" y las adecuadas a una sociedad "adquisitiva", sometidos a presiones opuestas que reflejan las aspiraciones de distintos estratos de la población y la distinta capacidad de los mismos para exigir educación en forma efectiva.<sup>20/</sup>

En vista de estas circunstancias, puede apreciarse que el tan reiterado principio de "la participación popular en la planificación" tiene especial pertinencia en el sector educacional pero es muy difícil de aplicar. La conciliación de los diversos intereses exige, en el mejor de los casos, consultas prolongadas, compromisos, educación del público e iniciativas coherentes de las más altas autoridades políticas; sería ingenuo esperar que tal conciliación resultara sencillamente de la aplicación de técnicas de planificación neutrales. Una tarea obvia en las primeras etapas de la programación es descubrir las contradicciones y formar una conciencia nacional de las realidades y objetivos del sistema educacional.

### 3. Salud

En lo que se refiere a la salud, el problema de delimitar el sector y de adoptar objetivos cuantitativos es algo más complicado que en el caso de la educación. Según la conocida definición apoyada por la Organización Mundial de la Salud según la cual la salud es un "estado de completo bienestar físico, mental y social", el nivel de salud es sinónimo del nivel de vida y poco adecuado para un enfoque sectorial. Aunque nos limitemos al concepto más estrecho de salud como ausencia de enfermedad, el progreso hacia ese objetivo depende tanto de los adelantos en muchas formas de acción social, inclusive educación, vivienda, seguridad social y mejoramiento del consumo alimentario como de las medidas estrictamente sanitarias. Hasta cierto punto es legítimo considerar el nivel de educación como resultado del trabajo de los maestros y las escuelas; el nivel de salud no puede ser considerado, en forma semejante, como resultado del trabajo de los hospitales y los médicos.

En la práctica, se ha tenido que adoptar objetivos de programación expresados en términos de indicadores negativos - principalmente la reducción de las tasas de mortalidad. Las técnicas de programación aplicadas actualmente en América Latina a título experimental contemplan estrategias para la distribución de los recursos sanitarios basadas en

---

<sup>20/</sup> Con respecto a estas cuestiones, véase Luis Ratinoff, Problemas Estructurales de los Sistemas Nacionales de Educación, Esbozo de una Tipología Analítica, Ciencias Políticas y Sociales, México, X, 36, abril-junio de 1964, y Marshall Wolfe, Social and Political Factors in Educational Planning in Latin America, en International Institute for Educational Planning, op. cit.

la magnitud relativa de las diversas amenazas a la salud (determinada según tasas comparativas de mortalidad), su importancia para la familia y la comunidad (determinada por la distribución por edad de la mortalidad por cada causa) y su vulnerabilidad a las medidas que pueden incluirse en los programas de salud. 21/ En principio, las tasas de morbilidad por distintas causas son tan pertinentes como las de mortalidad. Sin embargo, en las etapas iniciales de programación hay que recurrir a estas últimas debido a las deficiencias de las estadísticas de las primeras, aunque así se plantea el riesgo de descuidar las amenazas que menoscaban el bienestar y la capacidad productiva sin incidir mayormente en forma directa en la tasa de mortalidad.

Aunque la formulación de los programas para los demás sectores comienza generalmente a nivel nacional, los especialistas sanitarios prefieren ahora elaborar sus programas nacionales desde abajo, mediante la integración de programas para "áreas de programa" cuya población no exceda de 100 000 habitantes, consideradas como el máximo admisible para la administración eficiente de un programa unificado adaptado a condiciones locales.

Cabe esperar que en lo relativo a la salud la oposición a la programación derivada de la estructura social y de las demandas de las clientelas de los servicios será menos formidable que en el caso de la educación. Con todo, las dificultades resultantes del encasillamiento y de los intereses creados opuestos dentro de los servicios parecen similares en los dos sectores.

El programador sanitario halla una inversión fija relativamente grande en servicios de salud, inversión que es el fruto de muchas influencias e iniciativas del pasado, combinada por lo general con una atención puramente esporádica a las prioridades. Son frecuentes los ejemplos de hospitales construidos obedeciendo a presiones locales o en el curso de una campaña nacional de construcción y que luego quedan sin personal ni pacientes. Los distintos tipos de personal sanitario (médicos, enfermeras, técnicos de laboratorio, auxiliares, ingenieros sanitarios, etc.) son casi siempre numéricamente desproporcionados y están geográficamente mal distribuidos. Es imposible mover los hospitales y la posibilidad de trasladar al personal con arreglo a los objetivos de la programación es limitada. Paralelamente, las técnicas de campañas intensivas, aplicadas para la erradicación o el control de ciertas enfermedades, han resultado más eficaces y más difundidas en el terreno sanitario que en otros sectores, y tales programas entrañan por lo general la creación de estructuras administrativas distintas con su propio impulso.

---

21/ Para una exposición detallada de la metodología informada por estos principios que se enseña actualmente en el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, véase Oficina Sanitaria Panamericana, Manual para la elaboración de planes de salud, Caracas, septiembre de 1962.

Por lo tanto, la primera tarea del programador es descubrir las formas de utilizar más eficazmente los recursos disponibles, aunque la composición y distribución de esos recursos estén muy lejos de ser cuanto él hubiera deseado. El segundo paso es canalizar los recursos adicionales que puedan destinarse a la salud de manera tal que eventualmente todo el sistema responda más estrechamente a los objetivos de la programación. Tal como sucede en el caso de la educación, no bastará a tal efecto el dominio de las técnicas de programación; será esencial conquistar el apoyo del público y de los diversos grupos de intereses en los servicios de salud, llegar a compromisos y ejercer presión en un sentido determinado durante mucho tiempo.

Otro problema que probablemente se planteará más claramente a medida que la programación se torne más eficaz y sus bases estadísticas más amplias y seguras es el relativo a los criterios para aquilatar la importancia relativa de las amenazas a la salud. Los criterios propuestos en la actualidad son crudamente económicos, determinando las prioridades para la distribución de recursos, *inter alia*, por el número probable de años de capacidad de trabajo perdidos debido a diferentes causas de incapacitación y fallecimiento. Un joven en edad de emplearse representa una inversión importante en términos de lo que ha costado su manutención durante los años en que dependió de otros, su educación, etc., inversión que hasta ese momento no ha arrojado beneficios a la sociedad. Por lo tanto, la preservación de su vida y su salud es de máxima importancia económica. Esta importancia disminuye proporcionalmente a mayor y a menor edad y si llevamos este razonamiento hasta su conclusión lógica, la protección de la salud de personas que han pasado la edad de jubilación no merece atención alguna, como tampoco la protección de los niños en los cuales la sociedad todavía no ha invertido recursos. Los argumentos en favor de una mayor prioridad para las medidas relacionadas con la salud infantil generalmente hacen caso omiso de esta dificultad y extienden la justificación económica a todos los grupos de edad. Presumiblemente, jamás se llevará la programación hasta esa conclusión lógica y el programador sanitario tendrá que buscar la forma de armonizar en forma práctica los criterios humanitarios y económicos para la asignación de los recursos.<sup>22/</sup>

---

<sup>22/</sup> Algunos aspectos de estas cuestiones están tratados en el Capítulo 8, Población y Desarrollo Económico, en Hans W. Singer, International Development: Growth and Change, McGraw-Hill, Nueva York, 1964. Singer subraya la relación entre salud y productividad y afirma: "Si hay algo contrario al desarrollo económico, ese algo sería la concentración indebida del humanitarismo internacional y de los adelantos de la ciencia médica y la tecnología en prevenir la muerte en lugar de crear salud" (pág. 77).



#### 4. La vivienda <sup>23/</sup>

La vivienda, considerada como sector de política social, difiere de los demás sectores en muchos aspectos importantes:

a) El objetivo central consiste en proporcionar un suministro adecuado del bien de consumo más duradero utilizado por los hombres - y no en proveer servicios en forma continuada o en mantener una corriente de producción para consumo inmediato. En todos los países las existencias de viviendas representan una enorme inversión fija. Hasta hace muy pocos años, esas existencias fueron acumuladas por la iniciativa privada, determinada por las fuerzas del mercado así como por las aspiraciones y capacidad de ahorro de las familias, sujeta sólo parcialmente a regulación estatal. Con incentivo público o sin él tal inversión prosigue en todas las naciones y representa alrededor del 20 por ciento de la inversión total en capital fijo o del 2 al 6 por ciento del producto nacional bruto.<sup>24/</sup>

b) El "problema de la vivienda" es consecuencia, en parte, del aumento y la redistribución de la población, que exigen la construcción de viviendas para nuevas familias o familias inmigrantes en lugares determinados; en parte, del deterioro o demolición de viviendas existentes; y en parte de los niveles cada vez más elevados, de conformidad con los cuales se consideran inaptas para ser habitadas muchas de las viviendas disponibles. Cuando la redistribución de la población se efectúa en la forma de una urbanización rápida y concentrada, como ocurre actualmente en casi toda América Latina, la mayoría de las nuevas familias urbanas no pueden hacer frente al costo inicial elevado de viviendas que respondan a las exigencias actuales y muchas de ellas ni siquiera pueden amortizar esos costos en las condiciones de pago más favorables.

c) Las características especiales de la vivienda permiten que el problema sea descuidado y que el déficit de viviendas aumente durante largos períodos antes de que las presiones para conseguir su solución sean irresistibles. El hecho de que la construcción de viviendas compite con otras formas de inversión más evidentemente "productivas" para obtener la inversión de capital, mano de obra, tierra, equipos y materiales, induce a los planificadores económicos a darle una prioridad relativamente baja o a postergar la solución del problema hasta que se hayan alcanzado niveles de vida en función del ingreso más elevados.

---

<sup>23/</sup> Las políticas de este sector se discuten más detalladamente en "El problema de la vivienda en América Latina" (inédito).

<sup>24/</sup> Véase Estudio económico de América Latina, 1963. (Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 65.II.G.1), Capítulo VII, "Vivienda".

Cuando la mayoría de la población urbana tiene ingresos bajos y bajos niveles de vivienda estará dispuesta, hasta cierto punto, a tolerar un mayor hacinamiento en las viviendas disponibles o tratará de satisfacer sus necesidades mediante construcciones improvisadas en barrios de emergencia.

d) Sin embargo, hay ciertas otras características del sector vivienda, además del argumento de la necesidad humana urgente, que apoyan el reconocimiento de mayor prioridad para la vivienda dentro de la planificación nacional. Los planificadores han tardado en reconocer que la solución del problema puede estar no tanto en destinar a la vivienda una mayor proporción de los escasos recursos como de reorientar las fuertes inversiones que seguirán haciéndose, les guste o no les guste. El deseo de mejores viviendas estimula en las familias una disposición a ahorrar recursos que no pueden ser desviados hacia otras formas de inversión. En las circunstancias actuales, la inflación de los precios de lotes urbanos, las técnicas de construcción costosas e ineficientes, el alto costo del crédito, la falta de protección legal efectiva y de asesoramiento técnico para las familias deseosas de invertir en viviendas, conspiran para que se malgaste una gran parte de los ahorros familiares para este fin o se desaliente en los intentos de ahorrar de las familias. Al mismo tiempo, como la demanda efectiva de viviendas está limitada a sectores relativamente pequeños de grandes ingresos, la industria de la construcción no trata de perfeccionar técnicas de producción en masa a bajo costo y el precio de los materiales de construcción se mantiene alto. No se concreta el impulso que podría dar al desarrollo general una industria eficiente de materiales de construcción y edificación que tuviera asegurada una demanda estable.

e) En el sector de la vivienda, comparado con el de la educación o la salud, el programador cuenta con una variedad más amplia de técnicas alternativas o complementarias para mejorar la situación. La construcción de viviendas de poco costo para su venta o arriendo con carácter de servicio público es sólo una de ellas. Entre otras medidas se incluyen las facilidades de crédito de bajo costo a través de asociaciones de ahorro y préstamo; la asistencia material y técnica a familias dispuestas a construir ellas mismas su propia vivienda; la racionalización de las industrias de materiales de construcción y edificación; las condiciones favorables para la importación de materiales y máquinas de construcción, etc. Simultáneamente, pueden destinarse recursos a mejorar la calidad de las viviendas existentes, detener el deterioro, incluso hacer más habitables los barrios de emergencia improvisados. Parece notable la poca atención que se ha prestado a estas últimas alternativas si se tiene en cuenta la importancia que pueden alcanzar en lugares donde se descuenta que por muchos años será imposible cubrir el déficit existente de viviendas que reúnan los requisitos convencionales.

/f) Normalmente

f) Normalmente, no se puede mover las casas, una vez construidas, y abandonarlas significa una fuerte pérdida de recursos; además, exigen toda una serie de inversiones complementarias en infraestructura. Un programa de viviendas limitado al objetivo cuantitativo de aumentar el número de viviendas no puede dejar de tener repercusiones imprevistas en la capacidad de las ciudades para funcionar eficazmente y proveer servicios esenciales, en las formas de organización de la comunidad local (o su ausencia), en la movilidad de la fuerza obrera etc. La necesidad de integrar el sector de la vivienda con otros campos de planificación y programación relacionados con la subsistencia y el bienestar de las personas que habitarán las viviendas es evidente, pero es casi nada lo que al respecto se ha hecho efectivamente en América Latina. Los planes reguladores urbanos no han conseguido controlar el crecimiento desmedido de las grandes ciudades o de los centros menores en rápido crecimiento. En programas de vivienda recientes a menudo se han elegido los solares para las viviendas por su poco precio o su disponibilidad, sin tomar en cuenta las fuentes de empleo o los costos relativos de las inversiones infraestructurales que son responsabilidad de otros organismos públicos. Idealmente, los programas de vivienda deben ser parte integrante de una política nacional coherente que influya sobre la redistribución de la población y la tasa de crecimiento de las ciudades y poblados con arreglo a un concepto coherente de los objetivos de desarrollo regional equilibrado. Estimulando el desarrollo en ciudades y poblados económicamente estancados que ya cuentan con importantes inversiones fijas en vivienda e infraestructura se podría mitigar la demanda de inversiones en vivienda en otras partes.

Otro problema que aún no ha sido contemplado de frente en la programación del "sector de la vivienda" es el planteado por las características y funciones diferentes de la vivienda en ambientes urbanos y rurales. En las ciudades, la edificación de viviendas está normalmente en manos de una industria especializada y sujeta a requisitos y reglamentaciones detalladas. Cuando el costo elevado de la construcción y los bajos ingresos de las familias que necesitan vivienda se combinan impidiendo que la industria satisfaga esas necesidades, los esfuerzos de las familias por construir su propio techo toman la forma notoriamente indeseable de los barrios de emergencia. Los programas que tratan de poner orden en la construcción individual mediante "la autoconstrucción dirigida" quizá conduzcan a resultados más aceptables, pero no pasan de ser expedientes impuestos por el abismo existente entre los costos de la construcción y la capacidad de pago para fines de vivienda. Cabe suponer que si los ingresos urbanos aumentaran suficientemente y el costo de la construcción bajara, sería económicamente más eficiente que toda la construcción fuera ejecutada por profesionales.

Hasta la fecha, prácticamente todos los programas de vivienda han concentrado su atención en la construcción en el medio urbano, donde el problema es agudo y el déficit crece rápidamente. No obstante, las estimaciones nacionales del déficit incluyen casi siempre

/ las zonas

las zonas rurales, cuyas condiciones típicas de vivienda, estimadas por las pautas usuales de espacio para vivienda por familia, materiales de construcción, disponibilidad de agua potable, instalaciones sanitarias, etc., probablemente no sean mejores que en los barrios de emergencia urbanos. En las áreas rurales, sin embargo, sigue siendo norma la construcción hecha por la misma familia y los vecinos, con muy poca mano de obra especializada pagada. Más que agudo, el problema es crónico: las deficiencias de las casas son consecuencia en parte de modalidades tradicionales, niveles bajos y poca conciencia en materia de vivienda, y en parte de las relaciones con la tierra que afectan el valor que la casa tiene para la familia. Las familias de trabajadores que viven en grandes propiedades rurales sin derechos de tenencia, los ocupantes ilegales en zonas en vías de colonización o los labradores sin tierra obligados a emigrar en busca de trabajo de temporada y a abrigarse al costado de caminos, no tienen incentivo suficiente para construir viviendas más sólidas. Para esos grupos la vivienda no constituiría una inversión real, y de todos modos sus aspiraciones de inversión suelen girar en torno a la adquisición de tierra más que de casas.

Hasta ahora, los programas públicos de construcción de viviendas rurales han sido mínimos y parece poco probable que en el futuro próximo se les puedan destinar recursos en medida acorde con la magnitud del problema, salvo en los países donde la población rural ya es una minoría. A la larga, parecería que la vivienda rural exigiría una política y una programación con modalidades muy distintas de la urbana, modalidades que dependerán estrechamente de otros programas para la elevación de los niveles de vida rurales o la redistribución de la población rural. La estabilidad en la tenencia de la tierra y una perspectiva razonable de tener en la agricultura un medio de vida adecuado constituirían las condiciones previas para el interés de la familia rural en el mejoramiento de la vivienda. Una vez cumplidas estas condiciones, bastaría la ayuda pública a través de asesoramiento técnico, el préstamo de herramientas y máquinas sencillas y el suministro de algunos materiales de construcción a bajo costo. Otro aspecto del problema podría resolverse aplicando disposiciones que obligaran a los terratenientes a asegurar condiciones de vivienda mínimas para sus trabajadores. En otros casos, podría ser necesaria la reagrupación de la población rural en asentamientos concentrados o en asentamientos lineales a lo largo de carreteras, conjuntamente con algunas construcciones públicas.<sup>25/</sup>

---

<sup>25/</sup> Estos problemas se tratan con más detalles en el estudio de la Secretaría de la CEPAL sobre "Los patrones de asentamiento rural y el cambio social en América Latina", Boletín Económico de América Latina, X-1.

## 5. El consumo de alimentos y la nutrición

Otro "sector", el del consumo de alimentos y nutrición, corresponde a una necesidad humana bien definida y aún más fundamental que las tres que acabamos de examinar. Se han perfeccionado técnicas sumamente refinadas para fijar objetivos cuantitativos y medir el progreso alcanzado, tanto en términos del consumo de nutrientes de acuerdo con la edad y otras características del individuo como del estado físico proveniente de una dieta adecuada. La principal dificultad con que se tropieza en este aspecto de la programación es el gran costo de las investigaciones necesarias para disponer en todo momento de información exacta acerca de los niveles nacionales de nutrición, aunque hay ciertas técnicas menos costosas, como la preparación de balances de alimentación, que arrojan bastante luz sobre las tendencias del consumo. En cierto número de planes nacionales se han incluido metas de consumo de alimentos. Sin embargo, aun en las sociedades más planificadas, la acción pública en este sector no hace más que complementar la acción de la familia o del individuo, que siguen teniendo la responsabilidad de arbitrar los recursos para pagar sus alimentos (o cultivarlos), elegir los alimentos que prefieren dentro de las limitaciones de sus medios y decidir qué proporción de sus ingresos destinarán a la alimentación. Mientras tanto, el Estado y hasta cierto punto las organizaciones privadas influyen sobre el suministro y consumo de alimentos a través de medidas muy diversas en cuanto a carácter y objetivos, como ser:

Educación y propaganda dietética (que pueden estar encaminadas hacia el mejoramiento no sólo de la dieta sino también de los mercados de productores nacionales de ciertos alimentos, etc.).

Leyes que fijan estándares de calidad, manipuleo, rotulado, aditivos, etc., de los alimentos.

Producción subvencionada de ciertos alimentos con miras a mejorar la dieta de los niños o de las madres durante el período de lactancia, y a crear industrias elaboradoras de dichos alimentos.

La adquisición de excedentes de alimentos por el Estado y su distribución entre familias con bajos ingresos, escolares, etc.

Controles de precios (para favorecer al productor o al consumidor).

Subsidios generales para la producción de alimentos (idem).

Aranceles aduaneros diferenciales para importaciones de alimentos.

Compras y ventas por cooperativas o comercios estatales a fin de reducir la diferencia de precio entre el productor y el consumidor.

/Asistencia técnica

Asistencia técnica y material a los agricultores; incluyendo, servicios de extensión agrícola; suministro de semillas, fertilizantes y herramientas; créditos a bajo interés, etc.

Reformas de los regímenes de tenencia de la tierra.

Colonización y habilitación de nuevas tierras al cultivo.

Inversiones públicas en infraestructura rural que promueva la producción y comercialización de alimentos (incluyendo sistemas de riego, carreteras rurales, electrificación, ampliación de las redes de comunicaciones).

En ningún país están subordinadas todas estas formas de acción a una administración o estrategia unificadas cuya finalidad primordial sea elevar los niveles del consumo de alimentos. Muchas son de índole económica en sus finalidades y sus técnicas; otras responden a presiones políticas; para sus proponentes el impacto que puedan tener sobre el consumo de alimentos es incidental. Es probable que en la mayoría de los países, distintas medidas adoptadas con propósitos tan diversos como el mejoramiento de la balanza de pagos mediante la substitución de importaciones, la protección o redistribución de los ingresos agrícolas, la protección de grupos urbanos con ingresos bajos contra costos de vida en alza, la disposición de excedentes agrícolas, la protección de intereses de comercialización organizada, tengan efectos directamente contradictorios o que se cancelen mutuamente no sólo sobre el consumo de alimentos sino también sobre el desarrollo en general. Además, en países como los de América Latina, los problemas pendientes relacionados con la estructura social y la estructura de poder en el medio rural impiden una programación coherente con miras a aumentar la producción y el consumo de alimentos.

La preocupación internacional por los bajos niveles de nutrición y el retraso de las tasas de aumento de la producción de alimentos comparadas con las tasas de crecimiento demográfico, junto con la acumulación de excedentes de alimentos en algunas de las naciones económicamente más adelantadas, ha dado lugar a una serie de programas o propuestas de utilización de dichos excedentes para el empleo de mano de obra rural insuficientemente empleada en proyectos que eventualmente conducirían al aumento de la producción nacional. En general, sin embargo, parecería que no se han resuelto en forma muy satisfactoria las dificultades prácticas de adaptar estos programas a las políticas nacionales y a las limitaciones administrativas nacionales.

Es evidente la necesidad de políticas nacionales para mejorar el consumo de alimentos y la nutrición dentro de las cuales se aquilaten todas las medidas precitadas a la luz de su contribución al objetivo central y de su compatibilidad entre sí, y quizá haya cabida también para programas sectoriales más estrechos limitados a las medidas que atañen directamente a la nutrición. No obstante,

/apenas se

apenas se ha dado comienzo a la tarea de delimitar dichos campos de política, estructurar un mecanismo adecuado de programación o coordinación y fijar criterios para vincular la política de nutrición con la política agrícola.

#### 6. El vestuario

Con respecto a otro "sector" incluido en la lista de componentes de los niveles de vida bastan pocas palabras. El contenido del sector de vestuario es fácil de definir, pero las influencias de la cultura y la moda cambiante pesan tanto más que los aspectos mensurables de esa necesidad que resultaría difícil definir metas u objetivos de consumo valederos, salvo desde el punto de vista de metas de consumo y producción de bienes de consumo. En efecto, unos pocos planes latinoamericanos incluyen metas de consumo por habitante de textiles y calzado. El conjunto de las medidas que influyen sobre el consumo de vestuario es casi tan amplio como en el caso de los alimentos e igualmente poco reductible a una programación o política unificada. Prácticamente no se plantea la cuestión de una acción pública directa para sostener estándares mínimos de vestuario, salvo en el caso de escolares y de los grupos que tienen los más bajos ingresos, y queda librado a la familia o al individuo decidir qué proporción de los ingresos destinará a satisfacer esta necesidad.

#### 7. El empleo y las condiciones de trabajo

El empleo y las condiciones de trabajo figuran en la lista de componentes del nivel de vida como un solo "componente", y la acción pública en esta materia está centrada generalmente en un Ministerio de Trabajo. Sin embargo, en relación con la programación se plantean problemas bastante dispares y sujetos a instrumentos de política pública también distintos.

El empleo pleno es generalmente uno de los objetivos centrales de la planificación general y la oferta de mano de obra es uno de los principales factores determinantes de la factibilidad de las metas de producción. Al mismo tiempo, el empleo ofrece al individuo la posibilidad de ganar los ingresos para mantener el nivel de vida familiar. Esta cuestión está por lo tanto demasiado estrechamente vinculada con los problemas centrales de la planificación para que se la pueda interpretar en forma satisfactoria como "sector social". Las medidas que pueden aplicarse para combatir el desempleo y el empleo insuficiente, para canalizar el empleo hacia las ocupaciones que tienen mayor prioridad en interés del desarrollo, para mejorar el nivel de capacitación de los trabajadores, elevar el salario real medio y asegurar los salarios mínimos, o fortalecer el poder de negociación organizada de los trabajadores sólo pueden ser arbitrariamente clasificadas como "económicas" o "sociales"; hay que tomar en cuenta simultáneamente y en todo momento las exigencias de la producción, del bienestar social y de la organización social. Aunque se ha formado un conjunto de técnicas para tratar los problemas más limitados del

/empleo, reunidas

empleo, reunidas bajo el título de "administración laboral", con especial atención a la reducción del desempleo friccional mediante agencias de empleo, el arbitraje en conflictos entre empleadores y empleados, etc., el contenido de la administración laboral sólo abarca una parte pequeña del campo asociado con el empleo. Examinaremos otros enfoques de la organización de la política en esta materia cuando pasemos a considerar el "desarrollo de los recursos humanos" y la "distribución de los ingresos".

La cuestión de las condiciones de trabajo se presta mejor para ser considerada como componente del nivel de vida o como sector de la programación social. En la práctica, el mejoramiento de dichas condiciones depende de tres factores principales: 1) El logro de niveles de productividad que permitan a una determinada rama de la producción sostener mejores condiciones; 2) La negociación organizada por parte de los asalariados; 3) Las leyes y reglamentaciones apoyadas por un mecanismo de control o inspección. El primero de estos factores depende de tendencias y políticas de empleo y producción más amplias; el segundo forma parte del problema de la participación popular en la política y la programación, que se examinará en otro estudio, posterior a este trabajo. El tercero ofrece, potencialmente por lo menos, un campo de acción para la programación unificada, pero los instrumentos son en su mayor parte muy distintos de los aplicados en los sectores considerados hasta ahora. La inversión de capital es de importancia insignificante, y los gastos recurrentes en concepto de servicios (en este caso, control e inspección) son reducidos. Así pues, los programas para el mejoramiento de las condiciones de trabajo no exigen necesariamente importantes asignaciones de fondos públicos, aunque su impacto sobre la asignación de recursos en el sector privado puede ser muy importante, con efectos favorables y desfavorables en lo relativo a una mayor producción.

Es bastante común que este campo de la acción pública dependa primordialmente de la promulgación de leyes y de una acumulación gradual de legislación fragmentaria, complicada y hasta contradictoria, en respuesta a las exigencias de sectores reducidos del público o a las recomendaciones internacionales. En el medio latinoamericano es consecuencia frecuente un sistema de protección minucioso para ciertas categorías de trabajadores, una protección escasa o la total ausencia de protección para otras, y una disparidad notablemente grande en el grado de protección ofrecida a los trabajadores urbanos y rurales. En este campo, la labor de programación sectorial parecería consistir principalmente en una reforma unificadora y simplificadora de las leyes existente, prestando atención a la equiparación de los derechos de las diversas categorías de trabajadores, a la posibilidad de ejecución de las leyes y a sus probables repercusiones en la economía.



## 8. La seguridad social

La seguridad social difiere de los demás sectores tanto en sus relaciones con el bienestar humano como en el tipo de sus demandas de recursos. El sistema típico de seguridad social consiste en un conjunto de medidas que dan "seguridad" al individuo o a la familia en cuanto a su capacidad para mantener a largo plazo un ingreso mínimo (mediante pensiones a la vejez, por invalidez o supervivencia) y para hacer frente a contingencias a corto plazo como enfermedades y maternidad. Por lo tanto está vinculada con la capacidad para satisfacer necesidades en todos los sectores del consumo y tiene una relación más directa con el sector sanitario; en la práctica, los servicios sanitarios son proporcionados frecuentemente por medio del sistema de seguridad social. También se espera de la seguridad social que sirva objetivos sociales o socioeconómicos más amplios, en especial la redistribución de ingresos y el mantenimiento de la demanda para consumo y por ende de los niveles de empleo en períodos de recesión económica.

Es norma en la gran mayoría de los países, y norma casi invariable en América Latina, que se financie la seguridad social con el aporte tripartita de los asegurados, los empleadores y el Estado. A menudo se ha señalado que esta clase de financiación es engañadora, especialmente a medida que el sistema adquiere un alcance universal, y que en realidad los costos son sufragados por la comunidad en general, ya sea por asignación directa de los fondos públicos o por la repercusión de los mayores costos de mano de obra en los precios. De todos modos, aparte los costos de administración, los fondos destinados a la seguridad social son pagos de transferencia que afectan el carácter, momento y fuentes de los gastos de consumo, pero a largo plazo no tienen por qué afectar el total de estos últimos ni disminuir los recursos disponibles para inversiones. A corto plazo, en la medida en que se lo financia con los aportes de empleados y empleadores, el sistema de seguridad social produce un ahorro obligatorio e incrementa los recursos de que dispone el sector público para la inversión.

Cabría suponer que un sector social que parece naturalmente apto para la administración unificada, que tiene múltiples repercusiones en otros campos de la política social y económica y que ofrece un instrumento potencial para el logro de muchos objetivos sociales y económicos, sería uno de los primeros en ser objeto de una programación coherente. Las amplias diferencias entre los sistemas nacionales de seguridad social que han impedido convenir objetivos e indicadores internacionalmente comparables no parecen afectar la viabilidad de una programación nacional coherente.

En la práctica, sin embargo, los sistemas de seguridad social de varios países latinoamericanos han alcanzado, por acreción, un alto grado de complejidad y costosidad, sin dirección o programación

/centralizada y

centralizada y menos aún una coordinación sistemática con otros programas sociales y económicos.<sup>26/</sup> Las iniciativas de programación son apenas recientes, y han aparecido como reacción frente a las cada vez más notorias deficiencias e injusticias de los sistemas, tomando por lo común la forma de estudios especiales de los sistemas y de proyectos de reforma preparados por comisiones oficiales o expertos internacionales.<sup>27/</sup> En los países donde há sido mayor el progreso en materia de seguridad social, sin embargo, es formidable la oposición estructural al cambio y la aplicación de las recomendaciones de programación será probablemente lenta.<sup>28/</sup>

A juzgar por estudios recientes, los principales problemas que deben afrontarse en una reforma de los sistemas de seguridad social son los siguientes:

a) Los sistemas de seguridad social típicos se componen de una serie de instituciones o cajas creadas en diversas fechas, que comprenden a distintos grupos de empleados y trabajadores que tienen obligaciones y gozan de beneficios distintos. En Chile existen 41 instituciones de este tipo; en la Argentina 14, y en el Uruguay 12. Los Ministerios de Trabajo y Previsión Social generalmente desempeñan ciertas tareas de supervisión; pero ejercen escaso contralor efectivo sobre las instituciones. Las leyes que rigen a los distintos organismos son complicadas y de difícil interpretación; generalmente se les han ido agregando poco a poco disposiciones relativas a nuevos beneficios y nuevas fuentes de financiamiento. La macuinaría administrativa

---

<sup>26/</sup> Entre los principales sistemas de seguridad social en esta región la única excepción a esta generalización es el sistema mexicano - que es relativamente reciente, unificado en cuanto a su administración y sistemático en cuanto a su alcance. El sistema mexicano, empero, sólo abarca el 14.7 por ciento de la población económicamente activa, comparado con 72.9 por ciento en Chile y 51.4 por ciento en la Argentina.

<sup>27/</sup> En los últimos tres años han publicado informes sobre estudios de este tipo la Secretaría Técnica de la Comisión Asesora Permanente de Seguridad Social en la Argentina, una Comisión ad hoc de Estudios de Seguridad Social en Chile y un experto de la Organización Internacional del Trabajo en Uruguay.

<sup>28/</sup> Para una discusión reciente de estas cuestiones, véase "Nuevas Orientaciones en el campo de la seguridad social, 1963-1964", en el Estudio Social de América Latina 1963-1964, preparado por la Secretaría General de la OEA y publicado como documento de referencia para las Terceras Reuniones Anuales del Consejo Interamericano Económico y Social, como Documento 656. Este documento llega a la conclusión de que "Se han señalado los errores del pasado y se ha sugerido medidas correctivas pero, lamentablemente, ningún país ha logrado seguir el camino sembrado de dificultades políticas que conduciría a la pérdida de privilegios por los grupos que mediante la presión política han podido beneficiarse a costa de otros".

/es inevitablemente

es inevitablemente costosa y lenta. Generalmente los beneficios corresponden al poder de negociación organizada de los distintos grupos incluidos en los sistemas de previsión social. La falta de consideración de los aspectos económicos y sociales y más amplios ha dado lugar a las anomalías de todos conocidas, especialmente en relación con las jubilaciones; miembros de algunos grupos han obtenido el derecho de retirarse después de sólo 20 años de trabajo, o a la edad de tan sólo 50 años.

b) Los aportes exigidos para sostener el sistema de previsión social se han tornado sumamente elevados en relación con los niveles de salarios; las contribuciones patronales por sí solas equivalen comúnmente a un 25 o 30 por ciento de los salarios. Con frecuencia los gobiernos no han podido hacer frente a sus propias elevadas obligaciones para con las cajas y, por otra parte, es común la evasión entre los empleadores y trabajadores. En consecuencia, las prestaciones no tienen respaldo financiero, lo que conduce a la insolvencia de algunas cajas y a prolongadas demoras en el pago de las prestaciones o en la concesión de los beneficios a las personas que están en condiciones de elegibilidad. En varios países, la inflación ha aliviado la carga sobre el erario público, al mismo tiempo sumiendo a jubilados y pensionistas en una situación de desesperación crónica; los reajustes ocasionales raras veces restituyen las prestaciones a su pleno valor original.

c) En general, las reservas financieras acumuladas en las primeras etapas de las cajas de previsión social no han sido invertidas en forma de producir suficientes utilidades como para financiar las prestaciones ni para lograr los objetivos más amplios de la programación económica y social. Los gastos excesivos en edificios para la administración de los servicios parecen ser comunes, y las fuertes inversiones en propiedades urbanas y viviendas para los sectores de más altos ingresos han sido objeto de críticas.

En la actualidad, los países afrontan presiones que, a la larga, serán irresistibles en el sentido de extender los beneficios de seguridad social a los grupos todavía no comprendidos en el sistema - especialmente los trabajadores rurales, los artesanos, los tenderos que trabajan por cuenta propia, y los trabajadores ocasionales en las ciudades. Los problemas de financiamiento, administración, y equidad en la concesión de beneficios sin duda alguna se tornarán aún más difíciles, dado que estos grupos están prácticamente incapacitados para contribuir a los costos de su propia seguridad social, y carecen de organización y de experiencia en trámites administrativos.<sup>29/</sup> Otro problema que adquiere cada vez más importancia en las condiciones

---

<sup>29/</sup> Estos problemas fueron considerados en la Séptima Conferencia Interamericana de Seguridad Social celebrada en Asunción en el mes de junio de 1964.

actuales de subdesarrollo y rápido crecimiento de la fuerza de trabajo, es la influencia de los programas de previsión social y de protección de los trabajadores sobre las tendencias del empleo. Cuanto más onerosas sean estas cargas para el empleador, tanto más poderosos serán sus motivos para adoptar técnicas de uso intensivo de la mano de obra.

En tales circunstancias, parecería que entre todos los "sectores sociales", la seguridad social es la que reclama con mayor urgencia una programación unificada, integrada con la planificación general del desarrollo.

### 9. La recreación

La recreación, en el sentido lato de ocupación del tiempo libre, es susceptible, al menos en principio, de cierto grado de programación por parte del sector público. A medida que las sociedades se urbanizan cada vez más, que se acortan las jornadas normales de trabajo y se prolongan los períodos de vacaciones, que se eleva el promedio de edad para emplearse y se reduce la edad del retiro, la recreación aumenta sus exigencias de recursos públicos y privados, sostiene actividades económicas cada vez más importantes y variadas, y plantea complejos problemas en relación con los valores sociales.

Sin embargo, los escasos programas de recreación formulados por el sector público son de alcance limitado, tratándose generalmente de actividades deportivas, y parecería que no se ha hecho ningún intento serio de fijar un orden de prelación o de relacionar las asignaciones de fondos públicos para recreación con la planificación general. Las diversas formas de ocupar las horas de ocio son muy variadas y dependen en alto grado de los gustos individuales y normas culturales de los distintos grupos; por lo tanto, podría resultar inútil buscar criterios objetivos para la asignación de fondos públicos para este fin, salvo en lo que se relaciona con los objetivos del sector público en otras ramas, especialmente la salud y la educación. Resulta especialmente difícil aplicar criterios "eficientes" de programación económica en la asignación de recursos en este caso, y el volumen de la demanda de los consumidores por instrumentos de recreación de alto precio, como el televisor y el automóvil, ya plantean problemas difíciles a los planificadores. En efecto, la recreación y el empleo del tiempo ocioso se cuentan entre las actividades importantes menos exploradas en materia de programación y política sociales en la América Latina.

### 10. Los derechos humanos

El último de los elementos reconocidos que componen el nivel de vida - los derechos humanos - apenas si puede considerarse un sector social susceptible de programación, salvo en el sentido restringido de los programas para eliminar la discriminación por motivos de raza, sexo, idioma, religión, etc. En este sentido, los programas de algunos países latinoamericanos dirigidos a la incorporación de sus poblaciones

/indígenas a

indígenas a la vida nacional podrían clasificarse como de derechos humanos; empero, para los fines de este trabajo, será más conveniente considerarlos en relación con la programación del desarrollo rural. En un sentido más amplio, todas las medidas dirigidas a promover una mayor participación popular en la toma de decisiones - fortalecimiento de los gobiernos locales democráticos, establecimiento de organismos locales de planificación, participación de organizaciones representativas de distintos sectores del público en el proceso de formulación de políticas y de planeamiento - se relacionan con los derechos humanos. Sin embargo, es mejor estudiar estas medidas en relación con los problemas que plantean la formulación de políticas de desarrollo, la organización del planeamiento, y los cambios en la estructura social que presumiblemente son requisitos previos o accesorios del desarrollo.

#### 11. El servicio social

La expresión servicio social, en su acepción internacional más precisa, abarca un campo de acción social que se relaciona con el bienestar humano todavía de un modo distinto de los sectores tratados anteriormente.<sup>30/</sup> Se define como "una actividad organizada cuyo objetivo es contribuir a la adaptación recíproca de los individuos y de su medio social", y sugiere que el concepto de los niveles de vida debe ampliarse a fin de incluir un "elemento de relaciones sociales". Supone que ciertos métodos y técnicas, principalmente aquellos que se enseñan en la formación profesional de los trabajadores sociales, pueden ayudar a las familias y comunidades a satisfacer sus propias necesidades con más eficacia, y también que tales técnicas pueden aumentar considerablemente la eficacia de los servicios en los demás sectores sociales ayudando a las personas y las familias a aprovecharlas plenamente. Se alega, además que el servicio social, al "lubricar" los puntos de fricción social, puede promover la productividad y producir beneficios económicos importantes, si bien imposibles de cuantificar.

---

<sup>30/</sup> Con frecuencia, esta expresión abarca todas, o casi todas, las formas de acción social organizada; por ejemplo, un informe recientemente preparado por un grupo de expertos en planificación del desarrollo, se refiere a la "educación técnica y profesional", a la difusión de la educación primaria y secundaria, a la investigación científica, al desarrollo de los servicios de salud, a la planificación de la familia, al planeamiento urbano y rural, y a los programas de viviendas para trabajadores industriales" como "servicios sociales...directamente relacionados con los objetivos económicos." (Planning for Economic Development, Publicación de las Naciones Unidas, Número de venta: 64.II.B.3, p.17.) Sin embargo, en este estudio se ha adoptado la interpretación expuesta en el Capítulo X del Informe sobre la Situación Social en el Mundo, 1963 (Publicación de las Naciones Unidas, Número de venta: 63.IV.4), de la cual se han tomado las citas.

En la actualidad, el servicio social en América Latina se halla en una etapa de transición, en la cual los principios y técnicas adoptadas en otros medios se han superpuesto a las actividades de beneficencia tradicionales, y los institutos de enseñanza se han multiplicado sin que previamente se determinaran los objetivos de la capacitación. No se tratarán aquí los problemas que plantea la adaptación de los principios del servicio social a las sociedades que se caracterizan por la pobreza de las masas y por los cambios sociales acelerados.<sup>31/</sup> Para los fines de este estudio, basta señalar que el servicio social no depende de una administración o programación unificada en ninguno de los países de la región, y raras veces recibe un tratamiento sectorial por separado en los planes de desarrollo. Típicamente, se halla disperso entre numerosos organismos pequeños - tanto instituciones privadas que dependen de subsidios estatales, como organismos públicos más o menos autónomos, desde el punto de vista administrativo, que suelen tener fuentes especiales de ingresos asignados - y como auxiliar dentro de los otros programas sociales, como la educación, la salud, la vivienda, la seguridad social y la administración del trabajo. Existe una impresión, ampliamente difundida, de que los recursos asignados al servicio social se desperdician en una cantidad excesiva de actividades en pequeña escala que suelen tener su origen en una imitación de los programas especializados que llevan a cabo los países de más altos ingresos. Con frecuencia se hacen declaraciones sobre la conveniencia de integrar el servicio social a los planes generales de desarrollo; pero hasta el presente no parece haberse estudiado en forma sistemática el orden de prelación, las relaciones de trabajo con otros sectores, ni los requisitos indispensables para una organización más eficiente.

## 12. La defensa social

La defensa social, expresión adoptada internacionalmente que abarca toda la gama de medidas relativas a la prevención del crimen y el tratamiento de los delincuentes, es tal vez la forma más antigua y universal de actividad pública organizada de carácter social. Hasta fecha reciente ha evolucionado aislada en parte de otros sectores de actividad social y, aun cuando los especialistas en esta materia se muestran cada vez más interesados en identificar a su labor con los problemas más amplios del desarrollo, todavía no se han definido claramente las relaciones entre ambas. Parecería que no hay motivo

---

<sup>31/</sup> Estos problemas se examinan detalladamente en un estudio preparado por la secretaría de la CEPAL sobre "El servicio social en América Latina: sus funciones y relaciones con el desarrollo". (inédito).

para pensar que los problemas del delito y la delincuencia disminuyen a medida que aumentan el desarrollo y los ingresos si bien, presumiblemente, en muchos aspectos cambiarán de carácter. Las sociedades no pueden evitar de dedicar cuantiosas sumas a la defensa social; pero se carece de criterios objetivos en cuanto al monto y la distribución de esos recursos y no parece haber forma de determinar si un aumento de tales recursos redundaría en beneficios proporcionales para la sociedad en su conjunto. En la acción en los demás sectores sociales se han cifrado las mayores esperanzas de reducir la carga que representan el crimen y la delincuencia; en especial en la educación, en los programas juveniles especiales, en el robustecimiento de la familia a través de los servicios sociales; pero los pocos intentos de medir el impacto de tales programas sobre la conducta antisocial no han producido resultados concluyentes. Presumiblemente, en la defensa social hay tanto campo para mejorar la eficiencia interna por medio de la programación como en otros sectores; pero el posible alcance de la integración con los planes generales deberá ser objeto de estudios más completos.

### 13. La programación social: algunos problemas

Además de los temas tratados precedentemente, sería fácil encontrar referencias a otros en diversas fuentes, bajo el nombre de "sectores sociales" o "campos sociales". Sin embargo, ya se ha dicho bastante como para señalar la dificultad de considerar a los sectores como partes de un todo, no importa cuántos sean ni dónde se trace la línea divisoria. Antes de pasar a considerar diversas modalidades sugeridas para encarar la integración de los sectores o su concentración en objetivos estratégicos, convendría señalar una tendencia en cada sector, desde adentro, hacia la inflación. Esta tendencia puede ser considerada como producto de los actuales anhelos de coordinación y planificación, que se contraponen a la natural renuencia de parte de los especialistas de cada sector a aceptar una posición subordinada dentro de un sistema de planificación global.

En publicaciones recientes de los distintos sectores, desde la más amplia a la más especializada, se trasluce un afán común por incorporar nuevo territorio y por lograr una relación más estrecha con todo el campo que abarca la política de desarrollo. La formulación introductoria suele estar redactada en la voz pasiva y siguiendo una fórmula común: los objetivos con los cuales se identificaba anteriormente tal o cual programa, "han dejado de ser considerados" como "únicos" o "exclusivos". Un documento recientemente preparado para una reunión de expertos de las Naciones Unidas 32/ ofrece un compendio

---

32/ Reunión de Expertos de las Naciones Unidas sobre Aspectos Administrativos de la Planificación Nacional del Desarrollo, París, 8-19 de junio de 1964. "Administrative Aspects of Social Planning", Supplementary Report, febrero de 1964.

de tales fórmulas: "La política en materia de vivienda ya no comprende únicamente programas de construcción, sino todas las medidas que permitirán satisfacer las necesidades presentes y futuras de la comunidad de acuerdo con un plan regulador de urbanización y programas de desarrollo territorial global". "El concepto de los servicios sociales especializados se amplía paulatinamente para dar lugar a un concepto más amplio de servicios sociales integrados, que requieren asistentes sociales capacitados en muchos campos y capaces de atender a todos los problemas y las necesidades de la comunidad". "El concepto de salud ya no se define como la ausencia de enfermedad sino en forma positiva, como una serie de condiciones que favorecen el desarrollo del individuo y de la comunidad, a saber: un medio ambiente sano, un régimen alimenticio equilibrado, protección de la infancia desde el período prenatal hasta la adolescencia, etc.", y así sucesivamente para todas las esferas de acción social.

Tales fórmulas son típicamente vagas a la vez que ambiciosas. No indican quiénes han logrado este nuevo esclarecimiento, ni dónde ni en qué medida se han traducido los nuevos conceptos en políticas y programas en vías de ejecución. Evaden el problema de la división de responsabilidades y algunas de ellas sugieren que si los nuevos conceptos se aplican con éxito en un sector de la acción social, los demás serán superfluos. Si por medio de la capacitación realmente fuese posible dotar a cierto tipo de profesional de la capacidad de "atender a todos los problemas y necesidades de la comunidad", no sería necesario asignar recursos para la capacitación de otros.

En la práctica, por lo menos en la América Latina, los programas de vivienda aún consisten casi exclusivamente de la construcción de casas; los programas de salud, de reducir las tasas de mortalidad y morbilidad; los programas de educación, de aumentar la inscripción escolar, etc. Existe una evidente necesidad de formular los objetivos de cada sector a fin de que expresen con mayor precisión los propósitos que persiguen dentro de la política global de desarrollo, así como su relación con los demás sectores; pero esta necesidad no podrá ser satisfecha mediante fórmulas que no concuerdan con el mecanismo administrativo o de programación, y que dejan que cada sector asuma responsabilidades indefinidas para satisfacer las "necesidades de la comunidad".

Estos intentos por resolver los problemas de coordinación extendiendo el campo de acción que deberá abarcar la programación en cada sector contrasta con la tendencia de quienes propician una amplia planificación económicosocial a restar importancia a la programación sectorial fuera del cuadro de los planes globales y a criticar la restricción común del aspecto social de la planificación a programas de educación, salud, y vivienda, por separado. En principio, se justifican tales críticas; pero en las circunstancias imperantes en la mayoría de los países de la región, los intentos de programar las actividades en cada sector no pueden esperar hasta que se hayan logrado criterios de planificación global para la asignación de recursos.

/Todos los



Todos los demás sectores tienen sus propios problemas técnicos de programación que resolver, y deben desarrollar su propia aplicación de los principios comunes a toda programación - cuantificación de metas, especificación de los distintos medios de lograrlas, coherencia interna, y máxima eficiencia en el uso de los escasos recursos. Si se toma como punto de partida la orientación de la planificación general, la tarea debe reducirse de algún modo a proporciones tratables y la responsabilidad de tomar decisiones detalladas debe ser descentralizada. Para ello son requisitos indispensables tanto la programación sectorial como la programación regional-local.

Por la visión panorámica de los sectores que ofrecemos precedentemente, parecería razonable suponer que tanto la forma como el grado en que deben incorporarse los distintos tipos de acción social organizada en la planificación global difieren considerablemente. Algunas de estas formas de acción (en relación con la educación, la vivienda, el consumo de alimentos, el empleo) están tan profundamente complicadas con los problemas fundamentales de la transformación y con la pugna por la asignación de recursos, que resulta difícil imaginar un sistema de planificación general que no las tenga en cuenta. En otros casos, estas consideraciones no son tan urgentes y existen mayores posibilidades de una acción basada estrictamente sobre consideraciones de bienestar humano aun cuando, evidentemente, sigue siendo conveniente su incorporación en los planes generales. En otros, la aspiración de los sectores de ser incorporados en la planificación general tal vez no sea más que un comprensible deseo de elevar su categoría y obtener asignaciones más cuantiosas; las demandas de recursos y las repercusiones potenciales sobre el desarrollo son relativamente limitadas; y la justificación de los programas es de naturaleza tan eminentemente cultural o humanitaria que un serio intento de incorporarlos a una estrategia de desarrollo los deformaría o transformaría. Podrían formularse las siguientes preguntas para cada programa o sector:

a) ¿Qué contribuciones concretas podría hacer el programa a las metas de la planificación global del desarrollo? ¿Sobre qué razones o pruebas se basan estas presuntas contribuciones?

b) ¿En qué medida la justificación para la asignación de recursos depende de las contribuciones al desarrollo, y en qué medida depende de los valores culturales, del concepto de los derechos humanos, o de las exigencias del público que no pueden ser pasadas por alto en una sociedad democrática?

c) ¿Existe incompatibilidad entre el programa de que se trata y los objetivos de la planificación global del desarrollo? ¿Requiere el programa que se distraigan recursos que podrían usarse en otra parte, en una escala que podría afectar seriamente el financiamiento de otros programas?

d) ¿En qué medida podrán adelantarse los objetivos del programa por el uso más eficiente de los recursos ya asignados a él o contribuidos por el sector privado? ¿Cuáles son las necesidades en materia de reformas legislativas y administrativas?

/e) ¿Qué

e) ¿Qué cambios podrían efectuarse en el programa para aumentar su contribución al desarrollo global sin perjudicar su capacidad de responder a las demás justificaciones del programa? ¿Hasta qué punto estarían sus especialistas y administradores dispuestos a aceptar y colaborar en estos cambios?

f) ¿En qué medida pueden contribuir los principios y técnicas de la programación a la eficacia interna del programa de que se trata, en relación con sus propios objetivos, sin tener en cuenta la planificación global?

g) ¿Cómo se divide la responsabilidad por el campo de acción social de que se trata entre los organismos públicos nacionales (que son fácilmente controlables por el mecanismo central de planificación y que reciben fondos del presupuesto nacional); los organismos públicos autónomos que tienen sus propias fuentes de ingresos; los organismos públicos locales, las organizaciones privadas, la iniciativa individual o familiar? ¿Qué clase de mecanismo de coordinación interna se requiere? ¿En qué medida es el campo de acción social de que se trata susceptible de descentralización, planificación y administración locales, de obtener recursos que de otro modo no estarían disponibles?

En relación con los gastos del sector público, la mayoría de los sectores sociales difieren de los económicos en que los costos periódicos tienen una mayor importancia relativa, así como un nivel estable de asignaciones de un año a otro. Hasta en materia de vivienda, antes que un programa intensivo, razones de eficiencia exigen que se le asignen fondos anualmente durante varios años a fin de asegurar un aumento progresivo de la tasa de construcción. En los programas sectoriales aplicados hasta el presente no se ha tenido suficientemente en cuenta esta circunstancia. Ha resultado fácil concentrarse en proyectos visibles, tales como edificios para escuelas y hospitales. Para que esta clase de inversiones no se desperdicie totalmente, se requieren otras inversiones a largo plazo para dotarlos de personal y mantenerlos, lo cual restringe los programas futuros. Ya se ha subrayado, en relación con diversos sectores, que los programadores raras veces pueden comenzar con el campo libre sino que deben arreglárselas con la secuela que les dejan sus predecesores.

### III. ENFOQUES ESTRATEGICOS O INTEGRANTES

Los enfoques que están dentro de esta agrupación pretenden dirigir la acción en varios de los sectores convencionales - económicos y sociales - hacia un gran campo problemático o un elemento definido de la población, u organizar tal acción en torno a objetivos prioritarios o factores estratégicos del desarrollo. La distribución de la riqueza y del ingreso, la población, el desarrollo del capital humano, el desarrollo urbano y el rural figuran entre los temas de política a que mayor realce se da en este tipo de enfoque.

#### 1. Distribución de la riqueza y del ingreso

En los últimos años, la América Latina, al igual que otras regiones, ha presenciado una transición parcial y todavía incompleta en las corrientes predominantes de pensamiento sobre la relación que existe entre la distribución del ingreso y el desarrollo. Según el criterio más tradicional, debe existir una distribución sumamente desigual del ingreso personal en las etapas iniciales del desarrollo para desviar una proporción suficiente del producto nacional, del consumo corriente, hacia las inversiones. De acuerdo con un corolario común, el financiamiento interno de la industrialización presupone una contracción particularmente severa de los ingresos del sector agrícola. Este concepto, que en efecto justifica la actual distribución del ingreso, sigue ejerciendo una gran influencia en la práctica, aun cuando las expresiones públicas se tornan menos frecuentes y más cautelosas. Otro punto de vista que está adquiriendo mayor prominencia en los estudios realizados por la Comisión Económica para América Latina y en las recomendaciones formuladas por las reuniones regionales, considera que la actual distribución del ingreso es un obstáculo para el desarrollo las personas que perciben altos ingresos en la práctica no invierten en forma productiva una proporción suficiente de los recursos que poseen, mientras que las modalidades de consumo de estas personas ejercen presiones indeseables sobre el nivel de las importaciones y sobre las modalidades de producción interna; la coexistencia de una extrema pobreza impide que las masas de la población adquieran la capacidad y las actitudes necesarias para participar en una economía moderna; y la falta de poder adquisitivo de esas mismas masas restringe las potencialidades de crecimiento de la mayoría de las industrias que producen para el mercado interno.<sup>33/</sup> La impracticabilidad política de mantener - o por lo

---

<sup>33/</sup> Véase especialmente: Naciones Unidas, Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano y El desarrollo económico de América Latina en la post-guerra, ambas publicadas en 1963. La Carta de Punta del Este, en 1961, señala como meta "una distribución más equitativa del ingreso nacional, elevando con mayor rapidez los ingresos y niveles de vida de los sectores más necesitados de la población, y tratar al mismo tiempo de que los recursos dedicados a la inversión representen una porción mayor del producto nacional." El estudio de la Comisión Económica para América Latina, titulado "El Proceso de Industrialización en América Latina" (E/CN.12/716), 1965, coloca especial énfasis sobre la necesidad de redistribuir el ingreso como medio de estimular a las industrias que producen para el mercado interno.

menos defender abiertamente las modalidades de la distribución del ingreso que los sectores mayoritarios de la población han llegado a considerar intolerablemente injustas refuerza estos argumentos económicos.

En efecto, la redistribución del ingreso, en sus inferencias más amplias, parece ser uno de los temas centrales alrededor de los cuales debe organizarse la política de desarrollo, además de ser un enfoque particularmente valioso para la integración económica y social. En gran medida, las deficiencias de que adolecen los diversos sectores sociales ya estudiados deben considerarse como manifestaciones de bajos niveles de ingresos y una distribución deficiente del ingreso, más que como problemas que pueden ser resueltos por programas sectoriales; al mismo tiempo, las deficiencias de algunos de estos sectores, especialmente el de la educación, evidentemente confirman y perpetúan la distribución deficiente del ingreso. Desde el punto de vista económico, es una verdad incontestable que una política aceptable de redistribución del ingreso no puede reducirse a una distribución más equitativa de la pobreza; el objetivo deberá ser canalizar la mayor cantidad posible del ingreso nacional en forma tal que fortalezca la capacidad productiva de toda la población y los incentivos para producir.<sup>34/</sup>

Si bien a simple vista se observa la distribución sumamente desigual del ingreso en gran parte de la región, la ausencia general de informaciones detalladas y fidedignas, así como de análisis de las consecuencias socioeconómicas de distintas modalidades de distribución y técnicas de redistribución, impide la formulación de políticas amplias y consecuentes que respondan a los nuevos conceptos. Por otra parte, las presiones y resistencias políticas que se plantean en un asunto tan vital para la sociedad como la distribución del ingreso, significan obstáculos formidables para la aplicación de una política unificada. Hasta el presente, se han adoptado poco a poco medidas dirigidas a influir en la distribución del ingreso. Es probable que, al confrontar tales medidas con las estructuras sociales y económicas existentes, tengan efectos muy distintos de sus evidentes propósitos. La experiencia hasta el presente sugiere que éstas tienen mayor efecto sobre la redistribución del ingreso en los estratos medios y el mejoramiento de la posición relativa de algunos de los grupos urbanos mejor organizados, que en cambiar las principales características de la distribución entre los estratos altos, medianos y bajos.

---

<sup>34/</sup> Véase Estudio Económico de América Latina, 1964, Parte III, Introducción, en que se discuten las distintas relaciones entre la distribución del ingreso y el desarrollo en los países industrializados y en los demás. En los primeros el objetivo central es mantener la demanda real; en los segundos la redistribución "está subordinada al reajuste de la estructura productiva, manifiestamente rígida e insuficiente para satisfacer las necesidades de bienes de consumo esenciales (sobre todo alimentos) y de servicios sociales".

En último análisis, tampoco parece que las medidas aisladas de redistribución hayan concretado su potencial contribución para lograr economías más flexibles y dinámicas.

Los aspectos principales de la política del sector público que interesan directamente a la distribución del ingreso pueden clasificarse como sigue:

a) Política fiscal

Una conferencia sobre Política Fiscal organizada por el Programa Conjunto de Tributación OEA/BID/CEPAL trató en detalle el uso de la política fiscal como instrumento para la distribución del ingreso; hubo acuerdo general sobre la necesidad de aumentar los ingresos públicos y de distribuir la carga en forma más equitativa, si bien los participantes discreparon considerablemente en cuanto a las técnicas que debían emplearse, la prioridad que debía asignarse a la redistribución del ingreso en relación con otros objetivos de la política fiscal, y la eficacia de ésta en relación con diversos métodos de redistribuir el ingreso.<sup>35/</sup> El problema reside en la capacidad del Estado de imponer gravámenes a los grupos de más altos ingresos y patrimonio, en las circunstancias imperantes en la América Latina, mediante técnicas eficaces que al mismo tiempo estimulen a esos grupos a usar sus recursos en forma más productiva. Aun cuando no es posible tratar en este trabajo los diversos caminos que se abren ante la política fiscal y sus complejas consecuencias, una propuesta formulada en la Conferencia merece especial atención dentro del marco general de la política social: se propuso que los sistemas tributarios fueran examinados en su totalidad, en relación con los objetivos sociales, a fin de distribuir la carga entre los distintos tramos de ingresos, y que debiera hacerse una distinción entre los diversos instrumentos

---

<sup>35/</sup> "Los participantes concordaron en que la mayor parte de los países latinoamericanos tienen capacidad bastante como para incrementar los ingresos fiscales y en que una de las causas más importantes de su insuficiencia es que el sistema tributario no impone gravámenes efectivos a las clases pudientes y no cobra los que están en vigor. Mientras la gran masa de la población soporta considerables cargas fiscales debido a los diversos tipos de impuestos indirectos, así como a los impuestos personales retenidos en la fuente, los beneficios derivados de la propiedad de capital - ya sea en forma de ingresos, de ganancias de capital o del poder adquisitivo que proporciona por sí misma la propiedad de la riqueza - escapan en gran parte a la tributación. Consideraciones de equidad y de índole práctica a la par exigen que cualquier reforma trascendente del sistema tributario asegure que las clases pudientes, al igual que las clases trabajadoras, compartan en forma justa la carga común." (Resumen Final y Conclusiones, Informe Provisional de la Conferencia sobre Política Fiscal organizada por el Programa Conjunto de Tributación OEA/BID/CEPAL, E/CN.12/638, 15 de enero de 1963).

/tributarios apropiados

tributarios apropiados para cada tramo. El proyecto fue sometido en forma esquemática y a grandes rasgos corresponde a la situación media imperante en la América Latina, a saber:

Porcentajes			
Grupo Social	Población activa	Participación en el ingreso nacional	Aporte razonable al ingreso fiscal
1) Alto	5	40	60
2) Medio	35	40	30
3) Bajo	60	20	10

En la hipótesis de que la renta fiscal representa el 15 por ciento de la renta nacional, después de deducido el impuesto, el grupo de altos ingresos tendría el 31 por ciento de la renta nacional; el grupo de ingresos medios un 35.5 por ciento, y el de bajos ingresos un 18,5 por ciento, más las ventajas derivadas de los gastos públicos en programas sociales. Los instrumentos de tributación apropiados para el grupo de altos ingresos serían el impuesto sobre la renta, el impuesto sobre los activos en cualquiera de sus formas, y un impuesto sobre los gastos por servicio y artículos suntuarios. El grupo de medianos ingresos estaría sujeto a un impuesto al gasto en "non-wage goods" (casi todos los bienes de consumo y servicios que no son de primera necesidad para el asalariado) y a bajas tasas del impuesto sobre la renta, basadas sobre los salarios y deducidas de éstos. El grupo de bajos ingresos no haría una contribución neta al fisco, dado el efecto redistributivo de los gastos públicos, pero pagaría impuestos en la medida en que su consumo de bienes cruzara la línea divisoria entre los bienes de primera necesidad y los que no lo son.

Uno de los participantes concordó con este enfoque; pero sugirió que, posiblemente, entre un 15 y un 20 por ciento de la población activa en el grupo de ingresos medios y el 75 por ciento en el de ingresos inferiores reflejaría mejor la situación real. Señaló además, el carácter revolucionario de la modificación propuesta para la carga tributaria, estimando que en la actualidad el grupo de ingresos superiores soportaba el 33 por ciento de esa carga y el grupo de ingresos inferiores el 60 por ciento.<sup>36/</sup>

<sup>36/</sup> Informe Provisional de la Conferencia sobre Política Fiscal, páginas 146-148 y 221. Propuesta del señor Anibal Pinto comentada por el señor Felipe Pazos. En "El Proceso de Industrialización en América Latina", página 221, se publica una distribución hipotética similar de la población en tres estratos, en relación con el ingreso y las modalidades de consumo.

En la actualidad, bajo la influencia de la Alianza para el Progreso, en la mayoría de los países de la región se hallan en diversas etapas de preparación o aplicación reformas tributarias encaminadas a aumentar las rentas del sector público y a distribuir la carga tributaria en forma más equitativa, aun cuando metas concretas como las indicadas anteriormente todavía no se han incorporado a las políticas estatales. Los informes anuales del Fondo Fiduciario para el Progreso Social del Banco Interamericano de Desarrollo describen estas tendencias bajo el título de "Movilización de los recursos internos" en un tono de optimismo condicionado, haciendo resaltar la importancia de los cambios de actitudes en los estratos sociales afectados y reconociendo que no puede esperarse que esos cambios se produzcan de la noche a la mañana. Las polémicas que actualmente se suscitan en las legislaturas y en la prensa indican que aún no se ha llegado a un consenso sobre los límites deseables de la redistribución del ingreso mediante la reforma del sistema tributario. En la práctica, el sector público depende en alto grado de los impuestos indirectos que inciden sobre los grupos de bajos y medianos ingresos, mientras que la minoría representada por el grupo de ingresos superiores todavía mantiene un poder enorme para resistir o eludir los intentos de aumentar su propia contribución.

b) Medidas para redistribuir la riqueza y difundir el contralor de los medios de producción

La distribución excesivamente desigual del ingreso en la América Latina está ligada a un contralor concentrado en alto grado de las fuentes del ingreso, y se han formulado poderosos argumentos en el sentido de que una política eficaz para la redistribución del ingreso debe incluir medidas para la redistribución de la riqueza. Esta propuesta ha tenido mayor aceptación en lo que se refiere a propiedad de la tierra, y es innecesario repetir aquí los argumentos que justifican la reforma agraria que han sido incorporados en numerosas recomendaciones sobre política regional aprobadas por los Gobiernos, si bien todavía no se han concretado en la mayoría de los países. 37/ Tales reformas sólo son redistributivas en la medida en que la compensación a los propietarios es inferior al valor de la tierra en el mercado, y suponen una modificación del poder político, privando a este grupo de la posibilidad de obstruir o evadir una medida que les desagrada. 38/ Se ha señalado que la concentración

---

37/ Para los datos más recientes sobre este tema, véase Políticas de Reforma Agraria (LARC.65/CONF/3), documento presentado a la Octava Conferencia Regional de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, celebrada en Viña del Mar en marzo de 1965.

38/ "Pretender que los terratenientes deben ser plenamente compensados es tan absurdo como proponer que los contribuyentes de los países industrializados deban recibir compensaciones en efectivo o en bonos por una suma igual a lo que pagan de impuestos sobre la renta". (Edmundo Flores, "La Economía de la Reforma Agraria y el Desarrollo Agrícola", LARC/65/CONF/15.)

de la propiedad agraria en latifundios, además del evidente efecto adverso sobre los salarios rurales y sobre las posibilidades de que surja una clase de pequeños agricultores eficientes, puede influir sobre el abastecimiento y los precios de los alimentos, frustrando así los propósitos redistributivos de las medidas relativas a salarios fuera del sector agrícola.

El pensamiento regional dista más aún de ser unánime en lo que se refiere a la necesidad de, y los instrumentos para, una más amplia dispersión de la propiedad y un mayor contralor de los medios de producción en los demás sectores distintos de la agricultura. Los instrumentos pertinentes incluirían: leyes para combatir los monopolios; estímulo de la tenencia de acciones de empresas por el público en general o entre los trabajadores; mayor participación en la propiedad de grandes empresas por el sector público; y una amplia gama de medidas para estimular a los pequeños empresarios, que incluirían la concesión de créditos y el fomento de las cooperativas. 39/

c) Servicios públicos

Una gran proporción de cualquier aumento en las rentas obtenidas por el sector público sin duda se invertirá en educación, salud pública, viviendas de interés social, y otros servicios teóricamente accesibles a toda la población. En la medida en que los estratos de bajos ingresos realmente se beneficien con estos servicios y que el sistema de rentas sea progresivo, estos servicios constituyen una forma sumamente importante de redistribución del ingreso, especialmente calculada para estimular el desarrollo aumentando la productividad de los "recursos humanos". Las descripciones sectoriales anteriores indican, sin embargo, que este objetivo dista mucho de haberse logrado. Aun en los países que tienen altos ingresos por habitante y una larga tradición en el suministro de tales servicios como derechos del individuo, existe el convencimiento de que, en la práctica, los grupos de ingresos inferiores, están en gran desventaja al usarlos. En las condiciones imperantes en la América Latina, parecería que muchos de esos servicios implican una redistribución del ingreso apartándose de las masas que, a pesar de contribuir a sostenerlo, se ven imposibilitados de aprovecharlos. Por otra parte, en la educación, la verdadera importancia de una distribución desigual del servicio financiado por el sector público no reside en la comparación de las contribuciones efectuadas hacia los costos de la educación y los beneficios recibidos por las distintas clases o los distintos estratos del ingreso, aun cuando fuese posible hacer el cálculo. La distribución de las oportunidades que ofrece la educación contribuye en alto grado a la capacidad

---

39/ Véase: Aníbal Pinto, "Notas sobre la distribución del ingreso y la estrategia de la redistribución", El Trimestre Económico, 115, Julio-Septiembre 1962, que contiene interesantes sugerencias sobre éste y otros aspectos del problema.



de generar ingresos que pueda tener la próxima generación; y una distribución de tales oportunidades que coincida en alto grado con el ingreso familiar y el lugar de residencia revista por lo menos igual importancia que la concentración de la riqueza para perpetuar las actuales modalidades de la distribución del ingreso en el futuro. La complicada legislación que protege a las oportunidades de empleo de los poseedores de "títulos" profesionales confirma típicamente las ventajas que ofrece el acceso a la educación superior.

d) Legislación sobre sueldos y salarios

En muchos países de la región se han promulgado leyes de salarios mínimos de diverso alcance, y en aquellos en que se experimenta inflación es práctica habitual dictar leyes o decretos periódicamente aumentando los sueldos y salarios en general. Los efectos redistributivos de estas medidas han sido condicionados, en primer término, porque no se aplican en igual forma a distintos tipos de empresas; y, en segundo término, porque inevitablemente se limitan a los trabajadores y empleados que tienen empleos regulares. Es posible que, como sucede con otros tipos de medidas redistributivas, el resultado global haya sido el de fortalecer la posición relativa de ciertos grupos de ingresos medios o de los tramos inferiores del nivel medio, favoreciendo en mayor grado a los trabajadores de las grandes empresas que a los de las empresas pequeñas, a los trabajadores urbanos más que a los rurales, a los obreros y empleados más que a los trabajadores por cuenta propia, etc. Es probable que los grupos más marginales de trabajadores ocasionales o por cuenta propia se hallen en desventaja en dos aspectos: las leyes de salarios mínimos (con frecuencia combinadas con disposiciones rígidas sobre la estabilidad en el empleo) hacen que los empleadores adopten métodos de uso intensivo de la mano de obra; y las empresas sujetas a esas leyes generalmente compensan los costos más altos aumentando los precios, reduciendo así el poder adquisitivo de los grupos no protegidos por tales leyes.

e) Legislación para promover o reglamentar las negociaciones colectivas y la agremiación

Hasta el presente la legislación del trabajo, al igual que la legislación del salario, parece haber contribuido principalmente a fortalecer la situación relativa de ciertos grupos de asalariados respecto de otros y respecto de los trabajadores ocasionales y por cuenta propia. En general, los grupos que están en condiciones ventajosas para negociar en forma colectiva y ejercer una presión efectiva sobre las autoridades públicas tienen poderosos motivos para proteger esa posición de privilegio contra la amenaza de competencia por parte de una creciente fuerza de trabajo no organizada y subempleada. Al propio tiempo, la presencia de una gran reserva de trabajadores no organizados tiende a limitar el poder de las asociaciones gremiales de influir en los niveles de salarios

/excepto en

excepto en las empresas más grandes, en que los salarios representan una proporción relativamente pequeña de los costos totales. <sup>40/</sup> Las leyes en sí apoyan generalmente la distribución excesivamente desigual de los ingresos entre los trabajadores urbanos y rurales. Se ha favorecido la agremiación de los primeros, mientras que se ha prohibido o restringido severamente la agremiación de los últimos.

f) Medidas que afectan los precios de los bienes de consumo y servicios

Esta categoría comprende una amplia serie de medidas: control de precios de bienes de consumo esenciales, tratamiento favorable de las importaciones de esos bienes, subsidios a productores, ventas directas por organismos públicos para combatir el atesoramiento y el agio por parte de intermediarios. Las medidas de este tipo inevitablemente adquieren importancia en los países que experimentan inflación, con sus crónicas batallas por los precios de algunos bienes y servicios que repercuten más directamente sobre las vidas de los grupos urbanos de bajos ingresos - especialmente el pan y los transportes. En la medida en que puedan aplicarse, las disposiciones para asegurar la estabilidad de los precios presumiblemente benefician en mayor grado a los estratos más amplios de la población urbana que las medidas que afectan a los salarios. Sin embargo, a menos que incluyan un fuerte elemento de subsidio público a los productores de bienes esenciales, inevitablemente aumentan los desniveles entre los ingresos rurales y urbanos; el control de precios de los alimentos significa salarios rurales más bajos para los pequeños agricultores, mientras que el control de los bienes de consumo comprados por estos grupos suele ser mucho menos rígido.

g) Medidas para complementar ingresos inadecuados, de protección contra la pérdida de la capacidad para ganarse la vida y otras eventualidades

Esta categoría comprende los diversos programas de bienestar y seguridad social que han llegado a ser parte de la política del sector público en los países industrializados de altos ingresos y que se han introducido paulatinamente, por lo menos en escala reducida, en toda la América Latina. Algunos de ellos especialmente los sistemas de seguridad social que dependen de las condiciones de empleo y de las contribuciones previas, están sujetos a las mismas limitaciones que las demás medidas redistributivas ya mencionadas; redistribuyen los ingresos hasta cierto punto dentro de los estratos medianos y los estratos medios inferiores; pero dado que los costos de las contribuciones que efectúan los empleadores y trabajadores para financiarlos se trasladan al consumidor general de los bienes y servicios de producción interna, dejan al estrato de

---

<sup>40/</sup> El Proceso de la industrialización en América Latina, Capítulo II.3 señala las grandes variaciones en los niveles de salarios en el sector industrial, que permiten que las industrias relativamente ineficientes sobrevivan porque no necesitan ajustarse a los niveles de salarios imperantes en las industrias modernas; indica la participación relativamente reducida, en promedio de los sueldos y salarios en el valor agregado correspondiente al sector industrial, y también sugiere la relativa ineficacia de las leyes de salarios mínimos en las industrias más pequeñas. /más bajos

más bajos ingresos desprovisto de protección y en condiciones más desventajosas que nunca. En muchos de los países existen fuertes presiones políticas hacia la aplicación universal de la seguridad social; pero cuanto más amplia la protección mayor es la necesidad de subsidios públicos para subvenir a los costos de los grupos que, con el nivel actual de ingresos, no pueden contribuir apreciablemente hacia su propia "seguridad".

En principio, las asignaciones familiares y las pensiones a la vejez que no dependen de las condiciones de empleo ni de las contribuciones anteriores, y la asistencia del sector público para mantener un nivel mínimo de ingresos, debieran tener efectos redistributivos más amplios. Los argumentos a favor de dichas medidas adquieren mayor gravitación a medida que aumenta el grado de urbanización y declinan la importancia relativa de las empresas económicas familiares y las formas tradicionales de asistencia mutua en la comunidad o la familia ampliada. Desde el punto de vista de los recursos humanos, es evidente que la pesada carga que significa el sostenimiento de los hijos y otras personas a cargo de las familias más necesitadas reduce su productividad potencial y restringe la capacidad futura de sus hijos para participar en la sociedad. En las actuales circunstancias, en que aumenta la participación de las masas urbanas en la política y, hasta cierto punto, la de las masas rurales, cabe esperar que el concepto del derecho de mantener un nivel mínimo de ingresos adquirirá creciente influencia. Desafortunadamente, la introducción de este concepto en países en que la mitad o más de la mitad de la población está por debajo del nivel de la pobreza, en que los recursos del sector público son muy limitados, y en que la actual estructura social es apenas compatible con una reasignación de los recursos para resolver los problemas de la pobreza y la baja productividad, podría producir una brecha cada vez más ancha entre las pretensiones y la realidad, y conducir a sistemas de distribución de ayuda material entre los estratos de más bajos ingresos que perpetúen la tendencia hacia la pasividad y la dependencia heredada de la relación paternalista del pasado. De acuerdo con uno de los principios básicos del servicio social, la concesión de ayuda económica debiera ajustarse a una estrategia para ayudar a las personas o familias menesterosas a resolver sus propios problemas y recuperar su capacidad de proveer a sus propias necesidades. La aplicación de este principio a las situaciones de pobreza de las masas y marginalidad presenta un desafío que el personal de los servicios sociales de la región recién comienza a enfrentar, mediante experimentos de autoayuda dirigida y desarrollo de la comunidad.

#### h) Políticas de empleo

Si bien muchos trabajadores a jornada completa no ganan lo suficiente como para mantener debidamente a sus numerosas familias, también es sabido que existe el subempleo entre gran parte de la población de bajos ingresos, la que subsiste en forma precaria con trabajos estacionales en el campo o con ocupaciones transitorias de baja productividad en las ciudades. Si las **actuales** tendencias del empleo, tanto en la industria como en la agricultura, se relacionan con el rápido crecimiento de la fuerza de trabajo,

/se presenta

se presenta la posibilidad de un continuo aumento de la población subempleada y de que aparezca un franco desempleo en mayor escala que antes. Una redistribución del ingreso que beneficie a los subempleados y desempleados supone la creación de empleos que les permitan obtener ingresos, y ahora se comienza a prestar atención a las posibilidades que ofrecen los programas de obras públicas en gran escala, con el doble objetivo de proveer empleos y utilizar los recursos ociosos de mano de obra para promover inversiones esenciales de infraestructura en caminos, represas, construcciones, etc. Ya se han aplicado tales políticas en una escala apreciable para afrontar situaciones de emergencia, por ejemplo, en períodos de sequía en el nordeste del Brasil. Deberán afrontarse las consecuencias más amplias que resulten de adoptarlas en escala nacional, y algunos de los argumentos a favor de ellas parecen argumentos desesperados: no parece existir otra solución al problema del creciente subempleo, por lo tanto hay que recurrir al uso intensivo del trabajo en la construcción de obras públicas.<sup>41/</sup> De todas maneras, a menos que sean financiados enteramente con ayuda externa, tales programas exigen un progreso concomitante en las técnicas fiscales de redistribución del ingreso; el sector público deberá obtener fuertes recursos adicionales para costearlos.

Las consideraciones que anteceden indican que una política eficaz de redistribución del ingreso exigiría una evaluación de las medidas en todos los sectores sociales para determinar si la distribución es equitativa y sus posibles repercusiones sobre la capacidad de generar ingresos y de dar oportunidades para una movilidad ascendente. En términos más generales, tendría que ser precedida o acompañada de cambios fundamentales en las relaciones sociales y en la distribución del poder político. Este último tema nos conduce nuevamente a la necesidad indispensable de una participación popular organizada en la formulación y ejecución de la política social.

## 2. La población

La expresión política demográfica, en su sentido más restringido, se refiere a la decisión gubernamental de tratar de influir en la tasa de crecimiento neto de la población nacional. En el pasado, el objetivo de esa política generalmente era elevar la tasa de crecimiento estimulando el aumento de las tasas de natalidad o de inmigración; pero en la actualidad en los países de bajos ingresos el objetivo normal es reducir el crecimiento de la población a través de medidas que afectan a la fecundidad ("planificación de la familia") y, a veces, fomentando la emigración.

---

<sup>41/</sup> En efecto, los economistas que reconocen la limitada capacidad de absorción de trabajadores de la industria, generalmente recurren a una de las dos soluciones "residuales": obras públicas en gran escala o retención de los trabajadores en la agricultura. Una declaración reciente de Gunnar Myrdal pone fuerte énfasis sobre esta última. ("Agriculture and the World Economic Revolution", discurso pronunciado en la Conferencia Latinoamericana sobre la Agricultura y la Alimentación, celebrada en Viña del Mar, Chile, el 18 de marzo de 1965).

Ningún país latinoamericano ha adoptado aún una política demográfica de esta índole; a este respecto, la región difiere de otras de las principales regiones de bajos ingresos. Al examinar estas políticas se han enfrentado dos posiciones por demás simplistas: un sector de opinión propone una reducción radical en la tasa de aumento como primer requisito indispensable para el desarrollo, mientras que un sector opuesto alega que las actuales tasas de aumento sin precedentes no deben ser causa de preocupación dada la densidad relativamente baja de la población regional y la necesidad de expansión de los mercados internos. Parecería que está surgiendo una modalidad más provechosa, que presta más atención a las consecuencias específicas de las actuales tasas de aumento y a la distribución por edades resultante entre los distintos estratos de la población que a los engorrosos conceptos de "sobrepoblación" y "población óptima". Dos aspectos del problema tienen una influencia directa sobre la distribución del ingreso: (1) La familia típica de bajos ingresos tiene un crecido número de hijos; debido a la urbanización y a la disminución de las empresas familiares económicas, estos niños se tornan más bien una carga que un bien económico; la fecundidad no controlada es un obstáculo para la familia que se esfuerza por elevar su nivel de vida por encima de una mera subsistencia, impidiéndole dotar a los niños de los conocimientos prácticos que les permitan convertirse en miembros productivos de la sociedad. (2) Como ya se ha mencionado, la tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo supera a la capacidad de absorción previsible de la industria y la agricultura, mientras que los muy escasos conocimientos de muchas de las personas que ingresan en la fuerza de trabajo, procedentes de las familias empobrecidas ya aludidas, las limitan a las ocupaciones más marginales. Una reducción de las tasas de aumento no resolvería los problemas que plantea la pobreza, pero los haría más fáciles de tratar. Es probable que la política del sector público en la región gradualmente apoyará programas tendientes a disminuir la fecundidad, sin por ello dar a este objetivo la preponderancia que se le ha concedido en países como la India y el Japón ni establecer metas cuantitativas para atenuar el crecimiento de la población; y que se idearán técnicas de planificación de la familia aceptables a la opinión pública.<sup>42/</sup> Sin embargo, aun en las circunstancias más favorables, la difusión de nuevas actitudes será lenta, especialmente entre las masas rurales, y los planificadores no podrán esperar que una reducción en las tasas de crecimiento alivie

---

<sup>42/</sup> La Carta de la Alianza para el Progreso aprobada en 1961 no hace referencia a la política demográfica, pero en la IV Reunión del Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso (CIAP) celebrada en abril de 1965, se observó un cambio significativo en el sentido de apoyar la conveniencia de una reducción en las tasas de crecimiento en la región, al considerarse la creación de grupo asesor encargado de proponer métodos aceptables para lograr este objetivo. (Véase Unión Panamericana, "Problemas demográficos en relación con el desarrollo de la América Latina" (CIAP/197, 31 de marzo de 1965.) Diversos estudios preparados para la Conferencia demográfica Mundial de las Naciones Unidas (1965) tratan estos problemas de política demográfica en relación con América Latina. Véase especialmente, José Antonio Mayobre, "Economic Development and population growth in Latin America" (WPC/WP/151) y Víctor L. Urquidí, "El crecimiento demográfico y el desarrollo económico latinoamericano" (WPC/WP/118).

sus problemas en un futuro cercano. Aun después que comiencen a declinar las tasas de natalidad, si bien se sentirá un alivio inmediato de las cargas familiares, la tasa de aumento de la fuerza de trabajo no comenzará a declinar hasta quince años más tarde, y el efecto será secundario durante varios decenios.

Este tipo de política demográfica, con un solo objetivo estrechamente definido que podrá lograrse por una serie de medidas técnicas restringidas, no puede considerarse por sí sola como un enfoque estratégico del desarrollo, aun cuando a largo plazo tal vez sea indispensable para el logro de objetivos sociales y económicos más positivos. En la práctica, la posibilidad de lograr el objetivo más limitado estará condicionada por el progreso en todas las formas de acción social que contribuyan a elevar los niveles de vida, en especial la educación y las medidas tendientes al fortalecimiento de la familia; pero no es probable que tales medidas se organicen partiendo del objetivo demográfico.

Empero, una política demográfica concebida con mayor amplitud podría ligar las características demográficas reveladas por los censos y estudios especiales y analizados, por los demógrafos a medidas estratégicas para mejorar la calidad de la población ("desarrollo de los recursos humanos"), a su distribución geográfica y sus relaciones ecológicas con la tierra ("desarrollo urbano", "desarrollo rural", "planificación regional"). Como se señalará más adelante, estos enfoques de política no han sido satisfactoriamente delimitados y relacionados unos con otros, y su valor potencial para la política y la planificación no ha sido realizado.

### 3. Desarrollo de los recursos humanos

El contenido del desarrollo de los recursos humanos, según las definiciones más ambiciosas, es prácticamente igual al del "desarrollo social". La presentación más autorizada de este aspecto en tiempos recientes señala:

"El desarrollo de los recursos humanos es el proceso de aumentar los conocimientos, las aptitudes, y la capacidad de todas las personas que componen una sociedad. En términos económicos se lo podría describir como la acumulación de capital humano y su inversión eficaz en el desarrollo de una economía. En términos políticos, el desarrollo de los recursos humanos prepara a las personas para su participación como adultos en los procesos políticos, especialmente como ciudadanos de una democracia. Desde el punto de vista social y cultural, el desarrollo de los recursos humanos ayuda a las personas a vivir una vida más plena y fructífera, menos atadas a la tradición.<sup>43/</sup>

---

<sup>43/</sup> Frederick Harbison y Charles A. Myers, Education, Manpower and Economic Growth: Strategies of Human Resources Development, McGraw-Hill Series in International Development, New York 1964.

Según esta definición, la acción desarrollada en cualquiera de los sectores sociales tradicionales podría agruparse bajo el título de desarrollo de los recursos humanos, y hasta el énfasis especial que éste supone, en el sentido de aumentar la capacidad productiva del hombre, se torna en una preocupación más amplia por los cambios socioculturales y la participación política. El desarrollo de los recursos humanos puede considerarse, pues, como una manifestación de la búsqueda de una interpretación funcional del desarrollo como único proceso en el cual se entretajan factores económicos, sociales y políticos.

Sin embargo, en la práctica, el contenido de los programas y proyectos comprendidos bajo el título de desarrollo de los recursos humanos ha sido mucho más restringido de lo que sugiere la definición que antecede. Quienes proponen este enfoque nada dicen acerca de las relaciones entre las estructuras sociales y políticas y la capacidad de desarrollo de los recursos humanos. Aunque se han hecho algunos intentos de incorporar los programas de salud y nutrición al desarrollo de los recursos humanos, parecería que se han limitado a ejercicios estadísticos basados sobre datos un tanto precarios. Los especialistas en recursos humanos han concentrado su atención sobre la integración de los programas de educación y de mano de obra, en gran parte mediante la preparación de pronósticos del rendimiento de las escuelas y los programas de capacitación, su confrontación con pronósticos de las necesidades de mano de obra con distintos niveles de preparación y sacando conclusiones sobre los cambios necesarios en el rendimiento de la educación. El proyecto Regional Mediterráneo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico representa el intento más avanzado de incorporar el aspecto de los recursos humanos en la planificación de la educación, y reviste especial interés para la América Latina dado los lazos históricos que existen entre las estructuras sociales y los sistemas de educación de ambas regiones.<sup>14/</sup>

Hasta el presente, pese a la atracción que ejerce el aspecto de los recursos humanos sobre los planificadores económicos como medio de formar criterios cuantificados para la asignación de recursos a la educación y posiblemente a otros programas sociales, su aplicación se ha visto impedida, en primer término, por la insuficiencia de los datos estadísticos sobre mano de obra que suministran los censos como base para el pronóstico detallado de las necesidades, y en segundo término, por la rigidez de las estructuras y las metas de los sistemas de educación ya aludidos.

---

<sup>14/</sup> Las técnicas y experiencias del Proyecto Regional Mediterráneo de la OCDE han sido analizados en numerosos estudios presentados al Seminario sobre Problemas y Estrategias de la Planificación de la Educación en la América Latina, celebrado en París en 1964, y la OCDE ha publicado un informe dirigido al público latinoamericano sobre este tema: Herbert S. Parnes, La planificación de la educación para el desarrollo económico y social, París, 1963.

En un mundo en que las técnicas de producción y la estructura de la demanda cambian con la rapidez que lo hacen en la actualidad, y en que las tendencias corrientes en los países industrialmente avanzados hacen prever cambios todavía más revolucionarios en el futuro, el enfoque de los recursos humanos naturalmente deberá aplicarse con flexibilidad y cautela.<sup>45/</sup> El rendimiento de la educación, ajustado a las necesidades de distintos tipos y niveles de mano de obra calificada, que puede ser pronosticado partiendo de las tendencias actuales podría no resultar apropiado para las necesidades a largo plazo de un desarrollo económico sano, y mucho menos para los fines no económicos de la educación. Sin embargo, los principales propiciadores del enfoque de los recursos humanos están plenamente conscientes de los peligros que ofrece, así como de sus limitaciones, y han sugerido propuestas prudentemente condicionadas para la fijación de metas en países que se hallan en diversas etapas de desarrollo.<sup>46/</sup>

Un asunto que merece ser considerado detenidamente en relación con la situación en la América Latina, dada la conocida tendencia a complicar excesivamente la planificación y el mecanismo administrativo, es la ubicación que corresponde al enfoque de los recursos humanos dentro de la organización de este mecanismo.<sup>47/</sup>

---

<sup>45/</sup> Según un participante en el Seminario sobre Tecnología y Evolución Social auspiciado por la Universidad de Colombia en 1962, "En el futuro, las actividades intelectuales antes que las comerciales fijarán la tónica predominante, y las universidades, los institutos y sociedades de investigación y demás centros intelectuales serán las instituciones principales". (Eli Ginzberg, Ed., Technology and Social Change, Columbia University Press, New York and London, 1964.

<sup>46/</sup> Véase especialmente los capítulos 9 y 10, Harbison y Myers, op.cit.

<sup>47/</sup> Harbison y Myers sacan en conclusión, con respecto al mundo en su conjunto, que "Hasta ahora es sorprendentemente escasa la experiencia recogida con relación al establecimiento de una maquinaria gubernamental para la planificación de los recursos humanos", pero recomiendan el establecimiento de una "Junta de desarrollo de los recursos humanos", una Secretaría para la planificación de los recursos humanos", y el nombramiento de personal de planificación en los principales organismos que integran la junta. Sin embargo, declaran que "allí donde existen fuertes organizaciones de planificación general, hay una poderosa razón para colocar la maquinaria de la planificación de los recursos humanos dentro de su jurisdicción". (Capítulo 10.)



#### 4. Desarrollo urbano y desarrollo rural

La política de desarrollo en general y todas las esferas de la acción social, en particular, afrontan condiciones y tendencias que difieren marcadamente según el grupo de población o el ambiente local. La distinción más evidente es aquella que separa a lo urbano de lo rural. Entre los enfoques de la planificación más prominentes en los últimos años - al menos a juzgar por estudios y reuniones regionales - son los planes para organizar programas en torno a problemas centrales del desarrollo urbano (o "urbanización") y del desarrollo rural. Se espera explorar estos asuntos en una continuación del presente estudio y sólo se tocarán algunos puntos aquí, en forma sumaria.

a) El examen de las políticas de desarrollo urbano 48/ se ha concentrado en el rápido crecimiento de las grandes ciudades. Los principales problemas que éste plantea son de ocupación, ambiente físico y participación social, todos ellos condicionados por los fenómenos relacionados de inmigración masiva y crecimiento de los estratos comúnmente llamados de población "marginal". Abundan las declaraciones generales de política en que se indican las medidas que debieran tomarse para solucionar esos problemas, pero se observa poquísimos progresos en cuanto a la planificación efectiva o siquiera a la adopción de decisiones nacionales coherentes sobre las líneas principales de política. Los programas urbanos que han llegado a la etapa de la sanción legislativa o a la de ejecución son relativamente limitados, predominando en ellos las consideraciones arquitectónicas o de planificación espacial, y tienen escasa e irregular influencia sobre el crecimiento de la ciudad.

b) El tema central del desarrollo rural es la reforma agraria. En torno a ella se agrupa una gran variedad de medidas necesarias para que la población rural pueda participar en la vida nacional en condiciones más igualitarias y logre niveles de vida más adecuados.

Una política viable de desarrollo rural debe tener en cuenta, entre otros elementos, la base económica del grupo rural, su capacidad de organización comunitaria y en grupos de interés, sus modalidades de asentamiento en lo que se relaciona con la provisión de enseñanza y otros servicios públicos, y sus vínculos con los centros locales de administración, servicios y comercialización. Hasta ahora, la reconocida lentitud de la mayoría de los países latinoamericanos en llegar a soluciones factibles en gran escala, para el problema de la tenencia de las tierras ha impedido la aplicación de programas de desarrollo rural verdaderamente integrados.

---

48/ El término "política de urbanización" ha llegado a ser de uso corriente en el ámbito internacional, aunque parece más conveniente restringir el concepto de "urbanización" al proceso de concentración de la población en zonas urbanas y clasificar las políticas que se refieren a tal proceso bajo el acápito de "desarrollo urbano". La publicación de la UNESCO, La urbanización en América Latina (Paris, 1961) es un compendio de los estudios y recomendaciones sobre este particular presentados en un seminario celebrado en 1959 bajo el auspicio de la UNESCO y la Comisión Económica para América Latina.

c) Una simple dicotomía urbano-rural es del todo insuficiente como marco para una política; es verdad de perogrullo que ni los problemas de las ciudades ni los del campo pueden solucionarse en aislamiento. La propia línea divisoria entre lo urbano y lo rural seguramente se volverá cada vez más borrosa, en muchos aspectos, y se complicará cada vez más por efecto de la desigualdad del desarrollo latinoamericano y las contradicciones en los estilos de vida. Las zonas rurales se urbanizarán en grado creciente, en un sentido cultural, por efecto de la difusión de las comunicaciones de masa y los bienes de consumo manufacturados, así como por la mayor movilidad de la población rural. Mientras tanto, las ciudades y los pueblos seguirán "ruralizándose" al contacto con migrantes rurales. Estas tendencias apuntan hacia la necesidad de a) comprender las funciones y la dinámica de muchos tipos de zonas urbanas y rurales: las grandes ciudades; los centros provinciales; las ciudades industriales especializadas; los puertos y los centros mineros; los pueblos pequeños; y los núcleos rurales-agrícolas; b) desarrollar concepciones y técnicas prácticas de planificación regional; y c) fijar objetivos nacionales de redistribución demográfica en relación con los objetivos del empleo y la distribución de los recursos naturales. 49/

#### IV. ALGUNAS CONCLUSIONES

1. El uso del término "social" debe considerarse separadamente según se aplique a la política de desarrollo, a la planificación o a la programación sectorial. El desarrollo en sí es un fenómeno indivisible cuya naturaleza se oscurece cuando se interpreta como que estuviera compuesto por dos procesos, uno de "desarrollo económico" y otro de "desarrollo social". Sin embargo, cuando se trata de la política de desarrollo, es indispensable la especificación de objetivos sociales - elevación de niveles de vida, distribución más equitativa del ingreso, mayores oportunidades para la participación y la movilidad social - en contraposición a los económicos. En tales planteamientos los programas sociales o los campos de acción social pública deben considerarse más bien como instrumentos que como fines en sí mismo; una lista de las metas cuantitativas en los diferentes sectores sociales no constituye una declaración adecuada de objetivos. El ideal sería que el proceso de formulación de objetivos de una política social constituyera un elemento en la búsqueda del consenso nacional acerca de la sociedad futura hacia la cual se encamina tal política.

2. Al nivel de la planificación, para alcanzar los objetivos indicados en las directivas de política de desarrollo, no parece justificarse la agrupación de los llamados "sectores sociales" en un concepto distinto de "planificación social", aunque administrativamente pueda ser conveniente

49/ Véase: "Distribución geográfica de la población de América Latina y prioridades regionales del desarrollo", Boletín Económico de América Latina, Vol. VIII, No.1, marzo de 1963; y "Los patrones de asentamiento rural y el cambio social en América Latina", ibid., Vol. X, No. 1., marzo de 1965.

agrupar a los especialistas dedicados a estos sectores en una división "social" del organismo encargado de la planificación nacional. Los representantes de los sectores muy probablemente no querrán o no podrán conciliar sus demandas de recursos en un "plan social" antes de incorporarlo en planes integrales. Los problemas de establecer metas compatibles y de distribuir los recursos para alcanzar tales metas sólo pueden resolverse satisfactoriamente en la planificación global. La terminología en uso hasta ahora y la división típica en compartimentos de la administración pública han fomentado el concepto de que lo económico y lo social constituyen dos "campos" que compiten por conseguir recursos, mientras lo que se necesita es una estrategia del desarrollo en que tanto las medidas económicas como las sociales se concentren en las reformas estructurales requeridas. Al propio tiempo, parece más fructífero pensar en función de compatibilidades y posibilidades de apoyo mutuo entre programas sociales y económicos y no en función de un "desarrollo social y económico equilibrado".

3. En la programación, cada sector social tiene problemas especiales de eficacia administrativa, formación e idoneidad de personal, cuantificación de objetivos, investigación y obtención de estadísticas, relaciones con su clientela, etc. Puede lograrse algún avance efectivo en la programación sectorial aunque falten decisiones generales coherentes de política y mecanismos de planificación, pero este avance tiene evidentes limitaciones y peligros. No puede darse por sentado que los incrementos cuantitativos en el radio de acción en cada sector, medidos por los indicadores ahora existentes, se traducirán en beneficios sin contrapeso para la sociedad en su conjunto y que esos incrementos justificarán prioridad para la asignación de recursos al sector.

4. Las generalizaciones anteriores no implican que las asignaciones presupuestarias para fines sociales puedan o deban ser determinadas por criterios económicos, calculando el rendimiento monetario de la inversión. Aparte las dificultades prácticas que supone calcular tales beneficios en forma significativa, y el hecho de que algunas de las estrategias potencialmente más útiles para el cambio social no implican asignaciones conmensurables de parte del sector público, ese enfoque no tomaría en consideración gran parte de las condiciones previas y objetivos del desarrollo. Los ensayos de aplicar criterios de economicidad a los gastos en programas sociales no pueden llevarse más allá de un punto determinado sin entrar en abierta contradicción no sólo con las formas de comportamiento de pueblos y naciones sino con sus sistemas de valores más profundos. Ningún pueblo es tan pobre que sólo esté dispuesto a hacer aquellas cosas que pueda pagar según un esquema utilitario de prioridades, y un empeño sistemático por parte de los planificadores de aplicar tales principios, aunque fuera practicable, podría suponer un empobrecimiento cultural y de iniciativa más contraproducente para un buen desarrollo que el aparente desperdicio de recursos.

5. Aunque es posible e indispensable instituir procesos de formulación de política y elaboración de planes más coherentes que los de ahora, los programas sociales y económicos no podrán responder exclusivamente a técnicas neutras de planificación y ni siquiera ajustarse a políticas públicas completamente coherentes. Gran parte de la tarea del encargado

/de la

de la política y del planificador en medios típicos de América Latina consistirá siempre en conciliar y racionalizar las presiones que vienen de direcciones distintas. Esta situación no debe interpretarse en modo alguno como un estorbo para la planificación y una política dinámica e integrada. Las técnicas de planificación no llegarán a la infalibilidad y continuarán siendo aplicadas por personas sujetas a los prejuicios y limitaciones de apreciación que derivan de sus propios medios sociales y educativos. Las demandas expresadas por los conductos políticos y a través de grupos organizados de interés son esenciales para que los planes respondan a verdaderas necesidades sociales y puedan ser presentados en términos que conlleven el apoyo y la participación populares.

6. La planificación del desarrollo no gana en eficacia con la reglamentación y los controles centralizados y ello es tanto más cierto en el caso de los programas sociales, que deben responder en forma flexible a las situaciones locales. Gran parte de la responsabilidad de la programación regional y local debe recaer sobre la administración y los organismos locales a fin de aliviar a las autoridades centrales de tareas que no pueden llevar a cabo. En América Latina ha habido mucha discusión recientemente sobre este punto, pero ha sido muy escaso el progreso en cuanto a la creación de formas institucionales capaces de cumplir esa condición. De hecho, la necesidad no puede satisfacerse con reformas institucionales solamente; para que funcionen las instituciones, deben cambiar paralelamente las relaciones y actitudes locales, sociales y económicas.