

CEPAL

**Comisión Económica Para América Latina y el Caribe
Oficina de Montevideo**

**Políticas Sociales en Uruguay
PLANIFICACION,
EVALUACION Y
DESARROLLO REGIONAL**

INDICE

Página

<u>Introducción</u>	6
Sergio Galilea O. - Planificación de los Asentamientos Humanos en América Latina y el Caribe. Teorías y Metodologías	9
Ernesto Cohen - Elementos de Evaluación de Proyectos Sociales	21
Rolando Franco - Las Políticas Sociales en la Post-Crisis	69
Carlos A. de Mattos - Problemas y Políticas Regionales en el ámbito de una dinámica con- centradora	109

PROLOGO

La Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República y la Oficina de Montevideo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la colaboración del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), el UNICEF, y el Proyecto PRODISA del PNUD y la Fundación Kellogg, llevaron a cabo en 1988 el “Curso de Planificación de las Políticas Sociales en el Uruguay”.

Para dicho Curso -que tuvo por objetivo capacitar a funcionarios públicos responsables de decisiones en los distintos sectores sociales y a investigadores en políticas sociales- los profesores elaboraron estudios que presentan un panorama actualizado sobre teorías y métodos del desarrollo social y sobre las específicas problemáticas nacionales.

En acuerdo entre la CEPAL y el Instituto Nacional del Libro se decidió presentar a un público más amplio que el de los asistentes al mencionado Curso, un conjunto de estudios significativos para especialistas, técnicos, estudiantes y personas que tanto en el ámbito público como privado intervienen en las decisiones y en la implementación de las políticas sociales.

En tal sentido, ya fue editado el volumen **Políticas Sociales en Uruguay. EDUCACION Y JUVENTUD**, que ahora se complementa con el presente libro, en el que se presentan artículos sobre la evaluación de proyectos sociales, teorías y metodologías de la planificación aplicadas al ejemplo de la estrategia de asentamientos humanos, los aspectos regionales de las políticas sociales y un balance de la situación de éstas en América Latina en el período posterior a la crisis económica de comienzos de los años ochenta.

**PLANIFICACION DE LOS ASENTAMIENTOS
HUMANOS EN AMERICA LATINA
Y EL CARIBE:
TEORIAS Y METODOLOGIAS**

Sergio Galilea

I. LAS FASES METODOLOGICAS EN PLANIFICACION

En las metodologías de planificación se acude frecuentemente a una división de fases o etapas secuenciales. Se refieren a: i) la etapa de reconocimiento del objeto de estudio o diagnóstico; ii) las opciones estratégicas, el planteamiento de objetivos y las medidas de políticas; y iii) la definición de programación y proyectos, ejecución y puesta en práctica. Con distintas variantes, y aún con ciertas diferencias en la identificación precisa de etapas, la secuencia básica está siempre establecida en función del Diagnóstico-Estrategia-Proyecto.

Se asume aquí esta secuencia clásica, estableciéndose que ella involucra fases del proceso de planificación que se postulan como completas, que son interdependientes entre sí y que no deben considerarse como etapas cerradas. A la crítica de la aproximación metodológica secuencial se agrega el favorecer un proceso técnico definido independientemente de cualquier forma de participación social. Se sostiene aquí que, especialmente en el ámbito problemático de los asentamientos humanos, se puede y debe avanzar en una concepción crítica que enfatiza la interdependencia entre etapas secuenciales, la incorporación de la dimensión sociopolítica sobre la problemática descrita y la vitalización del

desarrollo de estos métodos con mecanismos eficaces de participación social.

Así es como se considera la elaboración de diagnósticos como fase inicial en el proceso de planificación de los asentamientos humanos, debiendo explicitarse que se trata de construir un modelo explicativo de la realidad por aprehender. Entendiendo para ello cabalmente el rol de la información, y obteniendo así conclusiones explicativas sobre la realidad y apuntando a priorizar variables habitualmente no estudiadas, como los mercados informales, el rol de los movimientos sociales y la potencialización de las formas participativas. También tendrá importancia incorporar al análisis las acciones que van más allá de la acción gubernamental, especialmente las formas sociales de autoconstrucción e integrar al diagnóstico el rol que juegan las distintas opciones políticas de los grupos de interés y partidos políticos. Aún con las dificultades para precisar el comportamiento de estos procesos, los diagnósticos deben conseguir establecer hipótesis de trabajo como condición fundamental para precisar objetivos estratégicos y el análisis de preinversión y proyectos. De este modo, los diagnósticos explicativos permiten avanzar hacia las etapas siguientes. Esto se ve facilitado si los diagnósticos incluyen en la explicación de la realidad, un análisis crítico de las experiencias de planificación y una sistematización de sus resultados. Además, si se considera el activo rol de los agentes sociales en el proceso de elaboración y análisis del diagnóstico, se le añade mayor precisión al conocimiento de la realidad y al examen crítico de las experiencias sobre políticas y proyectos.

En cuanto a la fase de Opciones Estratégicas, ella debe entenderse como aquel proceso destinado a analizar y optar entre las alternativas de acción que surjan del conocimiento exhaustivo de la realidad (proporcionado por el diagnóstico explicativo), de las prioridades globales de política y del propio marco sociopolítico del ámbito que se está considerando. La noción principal está aquí en el análisis de las variables que

generan las opciones estratégicas y en la priorización de objetivos por conseguir en el proceso de planificación. Esto significa innovar con respecto a prácticas comunes en esta fase, tales como adoptar una sola opción estratégica y no hacer un reconocimiento explícito de las variables capaces de generar alternativas estratégicas.

El análisis de opciones estratégicas y su elección es clave en el proceso de planificación, y el ponderar beneficios y costos de las soluciones (en el nivel que corresponda y también con la perspectiva temporal que se asuma), constituye un proceso en que también es fundamental la participación social, sobre todo en el ámbito local en el que su expresión puede ser más posible, precisa y eficaz. Aparece evidente que la opción estratégica está acompañada de un conjunto de acciones o proyectos prioritarios, lo que constituye información básica para la siguiente fase metodológica.

La etapa de programación y proyectos aparece entonces como final de este proceso de tres fases interdependientes y corresponde al análisis pormenorizado de acciones y a la consideración de los análisis de costo-beneficio de los mecanismos de control efectivo. Se trata de otra fase clave en la metodología expuesta, en la que tienen gran importancia la innovación técnica y la participación social efectiva.

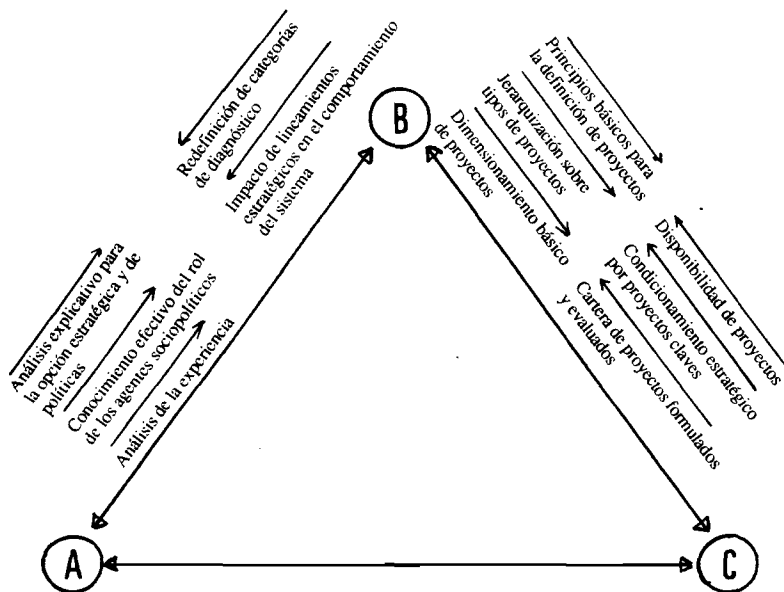
Muchas observaciones pueden señalarse para la fase de proyectos; entre éstas se destacan: i) la ausencia de proyectos formulados adecuadamente; ii) la independencia con que los proyectos son formulados, aprobados y ejecutados, es decir, la falta de integración de los proyectos con los sistemas de planificación; iii) la difusión de metodologías evaluativas del tipo costo-beneficio, sin el grado suficiente de criticidad que las haga eficaces; y iv) los avances metodológicos en la formulación de proyectos y en el uso de metodologías especialmente destinadas a optar entre proyectos en un marco de objetivos de planificación.

La presente metodología propone innovar significativamente en la línea de proyectos, incorporando esta actividad a las fases anteriores y estableciendo que en ella culmina el proceso iniciado en el diagnóstico explicativo. Una manera de fortalecer el carácter de esta etapa es incorporar las organizaciones sociales a los proyectos, sus alternativas principales, su secuencia de actividades, el control y su evaluación.

En el Esquema 1 se presentan las interrelaciones entre las fases metodológicas señaladas. Una cabal comprensión de dichas relaciones permite enfrentar cada una de ellas con una perspectiva que favorece el enfoque metodológico unificado que busca una perspectiva común para analizar: a) las estrategias de desarrollo en función del diagnóstico explicativo y definidas a un nivel de especificación suficiente como para enmarcar la preparación y la evaluación de los proyectos; b) el conjunto de proyectos como resultado de un diagnóstico comprensivo y muy estrechamente vinculado a los objetivos centrales de la opción estratégica, y c) un diagnóstico explicativo que facilite las definiciones estratégicas y la especificación en proyectos de inversión.

En definitiva, se busca integrar a un esfuerzo común e innovativo las etapas metodológicas poniendo énfasis en su interrelación. A los niveles de relación más evidentes se agregan las naturales influencias que la definición estratégica hace sobre el propio diagnóstico y que la preparación y posterior puesta en marcha de los proyectos efectúa sobre el conjunto del sistema.

ESQUEMA No. 1
INTERRELACION BASICA DE FASES METODOLOGICAS
 (propuesta preliminar de relaciones)



DIAGNOSTICO

← Ideas básicas de proyectos

← Experiencias sobre proyectos

← Principales interrelaciones entre proyectos

PROYECTOS

← Impacto de proyectos en el comportamiento del sistema

← Prediagnósticos que se efectúan en los análisis de proyectos de gran escala

II. OTRAS PRECISIONES METODOLOGICAS: TEMPORALIDAD, NIVELES, INSTITUCIONALIDAD Y CUADROS TECNICOS

Es importante efectuar algunas observaciones relacionadas con las opciones metodológicas en la planificación de los asentamientos humanos. Se revisarán de modo breve, algunos factores o variables especialmente significativas para todo proceso de planificación.

a) La variable temporal

La concepción metodológica debe ser analizada en distintos contextos temporales, de corto, mediano y largo plazo. Además de señalar que el horizonte temporal implicará la priorización de distintas variables y que corresponderá a magnitudes programáticas y presupuestarias variables, es importante hacer algunas precisiones sobre el condicionamiento temporal en la planificación de los asentamientos humanos.

i) Muchas acciones que han de emprenderse, que corresponden a los lineamientos estratégicos destinados a elevar la calidad de vida de sectores sociales marginalizados o los programas de expansión de vivien-

das sociales, suponen un extenso horizonte temporal y, por lo tanto, el "camino temporal" de la solución implicará acciones diferenciadas en el corto, mediano y largo plazo.

ii) En la mayoría de las situaciones problemáticas propias de los sectores marginalizados observaremos grados simultáneos de urgencia para diferentes acciones propuestas. Esto conduce a priorizar los mecanismos de planificación de corto plazo, en el sentido de enfrentar esas urgencias con criterios de prelación. Aún así, estas prioridades, por cuanto a modalidades de planificación de corto plazo, deben inscribirse en las orientaciones estratégicas de mediano y largo plazo.

iii) La existencia de mecanismos presupuestarios y de tratamiento de proyectos habitualmente anuales hacen más factible la confección de planes anuales operativos, que consultan la definición de programas anuales de proyectos de inversión. Esta circunstancia institucional ejerce influencia hacia las formas de planificación anual.

iv) Los planteamientos estratégicos, especialmente cuando incorporan las propuestas de cambio propias de las afirmaciones hacia una planificación redistributiva y participativa, imponen perspectivas temporales de largo plazo. La inercia de los desequilibrios espaciales y las dificultades reales para modificar el estructural atraso agrario y la concentración metropolitana, aconsejan trabajar la función objetivo socioterritorial con perspectiva temporal de largo plazo. En estos casos será necesario ajustar el cambio propuesto en las acciones de mediano y corto plazo.

v) Finalmente, aún considerando las distintas fórmulas temporales de planificación expuestas y reconociendo las necesidades de flexibilizar los instrumentos de planificación, será necesario referir la elección de horizontes temporales a las condicionantes sociopolíticas. La presencia de acotados períodos gubernamentales, a los que podemos asociar un

comportamiento deseado de cambio con márgenes razonables de coherencia, constituye un marco temporal prioritario especialmente en las opciones estratégicas.

b) Los principios metodológicos y las escalas de planificación

El haber afirmado que los niveles son instancias de planificación diferentes, evita que éstos sean asumidos como simples desagregaciones inclusivas. No obstante, la relación entre los niveles de planificación es de notable importancia, y la instancia nacional necesariamente da cuenta de una variedad regional y la asume como parte esencial de su problemática. Del mismo modo, cada región admite desglosarse en un conjunto de realidades locales.

Interesa destacar, sin embargo, que los niveles constituyen visiones a diferente escala de problemas, que se concentran en variables habitualmente distintas y que los márgenes de acción con que es posible trabajar las estrategias y los proyectos son, en consecuencia, diferentes. Incluso puede darse el caso de que propuestas nacionales de ordenamiento territorial no puedan ser llevadas a la práctica en determinados contextos regionales, del mismo modo como en determinados contextos locales se pueden llevar a cabo propuestas que no son generalizables en el nivel regional. Se sostiene así la distinta naturaleza problemática que representa cada uno de los niveles de planificación.

Esto afirma la necesidad de trabajar el esquema metodológico de Diagnóstico-Estrategia-Proyectos a cada nivel, dando cuenta de sus especificidades y analizando allí las interrelaciones que se producen más allá de las desagregaciones mecánicas de la escala territorial considerada.

c) La variable institucional y social

En ocasiones se correlaciona de modo simple la propuesta de las modalidades de planificación con determinadas formas institucionales. Es necesario enfrentar el debate de la cuestión institucional en un contexto amplio de agentes intervinientes y estableciendo precisamente que cada forma de planificación deberá definir sus modalidades institucionales específicas.

Conviene aclarar que aún reconociendo la gran importancia del Estado como agente planificador, se valora en este análisis el rol que los agentes sociales directos desempeñan en la mejoría de sus condiciones de habitat y, por lo tanto, se les debe reconocer un papel significativo en la elaboración de diagnóstico, el establecimiento de estrategias y sus opciones en proyectos. Coexistirán así, distintas formas de gestión en la planificación de los asentamientos humanos, aunque se reconoce de modo explícito que las formulaciones gubernamentales son las principales, dada la necesidad social que a ese nivel se tiene de coherencia y continuidad a un proyecto político y que el Estado proporciona el escenario donde los diversos actores sociales plantean sus propuestas. Los contextos sociopolíticos democráticos favorecerán estas dinámicas sociales en esquemas contradictorios o generadores de consenso.

La observación anterior permite afirmar que la institucionalidad del proceso de planificación debe adecuarse al escenario político en que se desenvuelve, y debe reconocer la función gubernamental principal. Esto conduce a sostener instituciones gubernamentales sobre asentamientos humanos especialmente permeables a la acción social organizada y que sean capaces de concitar acuerdos en torno a sus propuestas. Esto conduce a instituciones en contacto eficaz con los medios de comunicación masivos, programas específicos de capacitación en materias técnicas y un permanente debate abierto, crítico y libre sobre las alternativas estratégicas y los proyectos más significativos en cada nivel de planificación.

Se reconocerá como restricción para estos planteamientos la resistencia de las organizaciones institucionales inscriptas en determinados esquemas burocráticos rígidos y también las formas de supresión y control del debate en contextos autoritarios.

d) Los cuadros profesionales y las técnicas de planificación

Esta concepción metodológica plantea una redefinición continua sobre las técnicas de planificación y una renovación sobre el tipo de cuadro técnico-profesional necesario para actuar en los diferentes subsistemas de asentamientos humanos.

Sobre las técnicas de planificación se debe admitir que ellas tienen elementos ideológicos que las inspiran, especialmente respecto a su visión micro o macrosocial y al tinte disciplinario que las define. Es el caso de los modelos macroeconómicos de crecimiento y de comportamiento de las variables principales. También suelen usarse metodologías para la elaboración de planes destinados a mejorar las situaciones precedentes que usan variables como comportamientos sectoriales, niveles de interrelación, la conducta de la inversión y otros. En el ámbito de los asentamientos humanos se priorizan los diagnósticos destinados a medir los déficits, sujetos a estándares determinados, los indicadores sectoriales regionalizados y los modelos de interacción espacial entre regiones. Se hace necesario innovar incorporando el comportamiento de los mercados informales, priorizando las observaciones sobre distribución del ingreso y mercados laborales, y dando cuenta cabal de las diferentes tecnologías que corresponden a la producción de las necesidades de vivienda, infraestructura y servicios.

Parece imprescindible ajustar la formación de cuadros técnicos para estos procesos de planificación y sobre este aspecto se han hecho importantes aportes, entre los que destacan:

- La necesidad de masificar los procesos formativos en asentamientos humanos, procurando difundir socialmente el conocimiento técnico, mediante mecanismos de formación en etapas sucesivas y el uso de tecnologías de difusión y aprendizaje con monitores propios.

- La incorporación de la interdisciplina como condición indispensable en la preparación de cuadros técnicos profesionales, con el objeto de dar cuenta de la realidad de los fenómenos más críticos de los asentamientos humanos.

- La integración a los procesos de formación universitaria de la interacción entre teoría y práctica, especialmente en temas como participación social, autoconstrucción del habitat y tecnologías adecuadas.

- El fomento de los programas de actualización y perfeccionamiento de técnicas gubernamentales y de especialistas en las distintas materias referidas a los asentamientos humanos.

- La creación de equipos interdisciplinarios técnicos que asuman papeles estratégicos de las instancias de planificación.

**ELEMENTOS DE EVALUACION DE
PROYECTOS SOCIALES**

Ernesto Cohen

I. CONCEPTOS BASICOS DE LA EVALUACION DE PROYECTOS SOCIALES

A. PLANIFICACION Y EVALUACION

La evaluación no debe ser concebida como una actividad aislada y autosuficiente. Por el contrario, ella hace parte del proceso de planificación de la política pública en el área social, en el cual juega un rol fundamental, a efectos de producir un adecuado sistema de retroalimentación, que permite optar entre proyectos diversos de acuerdo a la potencial eficacia de los mismos y, asimismo, permite después analizar los logros que se obtengan en el cumplimiento de las acciones previstas por los mismos, creando la posibilidad de la rectificación y reorientación de tales acciones para poder alcanzar el fin postulado.

En relación a la vinculación existente entre planificación y evaluación, se ha dicho que “si planificar es introducir organización y racionalidad en la acción para el logro de determinadas metas y objetivos, la evaluación es una manera de verificar esa racionalidad, midiendo el cumplimiento -o perspectiva de cumplimiento- de los objetivos y metas previamente establecidos y la capacidad para alcanzarlos” (Ander-Egg, 1984, 20).

B. EL PROYECTO EN LA LOGICA DE LA PLANIFICACION

El proceso de toma de decisiones en política social, como en cualquier otra área, comienza con la adopción de los postulados más generales que luego se desagregan y precisan en planos de mayor concreción. Así, la política social global prioriza sectores y establece el tipo de integración que se realizará entre los mismos, en el marco de un contexto teórico, histórico y espacial determinado. Cuando esta priorización se plasma en un modelo que relaciona medios y fines, concatenándolos temporalmente, se obtienen planes. Si se articulan todos los sectores sociales, el resultado es un plan social global; si se centran en un sector se trataría de un plan sectorial.

Las políticas sectoriales, a su vez, no pueden enfrentar al mismo tiempo y con la intensidad requerida, todas las áreas problemáticas, ya que esto excede la capacidad de acción de cualquier gobierno. Por ello, es necesario seleccionar problemas de acuerdo al sistema de valores aceptado, estableciendo áreas de concentración para cuya atención se elaborarán programas.

Los grandes objetivos de la política se transforman así en objetivos desagregados. Posteriormente, esos programas derivarán en proyectos, que constituyen las unidades menores de la implementación.

Si bien se ha descripto el proceso secuencial de la toma de decisiones, para analizar la evaluación resulta más conveniente plantear el tema de los diversos niveles de agregación desde la perspectiva inversa, esto es, comenzando por la unidad mínima de ejecución, que son los proyectos.

Un proyecto es una empresa planificada, consistente en un conjunto de actividades interrelacionadas y coordinadas, con el fin de alcanzar objetivos específicos dentro de los límites de un presupuesto y un período de tiempo dados" (ONU, 1984). Es, por lo tanto, "...la unidad más

operativa dentro del proceso de planificación y constituye el eslabón final de dicho proceso. Está orientado a la producción de determinados bienes o a prestar servicios específicos” (Pichardo, 1985, 22). Las organizaciones-agente que tienen a su cargo la formulación y ejecución pertenecen tanto al sector público como al privado, y desarrollan sus actividades en el área problema del proyecto. El lapso de implementación de un proyecto es normalmente de uno a tres años.

Un programa se constituye por un conjunto de proyectos que persiguen los mismos objetivos. Establece las prioridades de la intervención, identificando y ordenando los proyectos, definiendo el marco institucional y asignando los recursos que se van a utilizar. Las organizaciones-agente son predominantemente públicas, pero existen también instituciones privadas que operan dentro de los lineamientos trazados por los órganos competentes de planificación. El horizonte temporal en que se inscriben los programas es, en general, de uno a cinco años, aunque existen muchos programas que exceden largamente este período de vida.

Un plan es la suma de programas que quieren alcanzar objetivos comunes. Ordena los objetivos centrales, en términos intersectoriales o sectoriales, en función de la estrategia de desarrollo. El plan contiene los objetivos generales y su desagregación en objetivos específicos, que van a constituir a su vez los objetivos generales de los programas. Determina el modelo de asignación de recursos resultante de los parámetros políticos previamente definidos. Escalona las acciones programáticas en una secuencia temporal acorde con la racionalidad técnica de las mismas y las prioridades de atención. Los responsables de su formulación son las oficinas de planificación o sus equivalentes que funcionan como un sistema nacional o sectorial y que siempre pertenecen al sector público. El plan incluye la estrategia, esto es, los medios estructurales y administrativos, así como las formas de negociación, coordinación y dirección. Su lapso de vigencia puede variar entre uno y veinte años.

C. CONCEPTO DE EVALUACION

Hay diferentes modelos de evaluación, que derivan tanto del objeto a evaluar como de la formación académica de quienes realizan esa tarea. Sin embargo, lo constante es, por un lado, la pretensión de comparar un patrón de deseabilidad (imagen-objetivo hacia la cual está orientada la acción) con la realidad (lo que realmente sucedió con su aplicación) y, por otro lado, la preocupación por alcanzar con máxima eficiencia los objetivos planteados, cualesquiera sean.

“Evaluar es fijar el valor de una cosa; para hacerlo se requiere efectuar un procedimiento mediante el cual se compara aquéllo a evaluar respecto de un criterio o patrón determinado” (Franco, 1971, 3). También se ha dicho que el objeto de la investigación evaluativa es medir los efectos de un programa por comparación con las metas que se propuso alcanzar, a fin de contribuir a la toma de decisiones subsiguientes acerca del mismo y para mejorar así la programación futura (Weiss, 1982, 16); o que la evaluación “mide hasta qué punto un programa alcanza ciertos objetivos” (Banners, Doctors y Gordon, 1975, 13).

En estas definiciones hay dos tipos de riesgos. Puede existir una sobrestimación de las metas y ello implica que, independientemente de la calidad del diseño y de la implementación, se consideren fracasados aquéllos programas que no las han alcanzado aún cuando, desde otra perspectiva, puedan haber sido exitosos. Alternativamente, existe el riesgo contrario: la subestimación de las metas. En este caso, proyectos mal concebidos y ejecutados, podrían tener una evaluación inadecuadamente positiva, sólo como consecuencia de que sus formuladores fueron cautos en el momento de fijar las metas.

Esta concepción centrada en la apreciación del grado en que se alcanzaron las metas, resulta de la traslación acrítica de las técnicas de evaluación de proyectos industriales. Allí, de la tecnología elegida se

derivan las etapas lógicas e inevitables de implementación del proyecto. Hay un único (y mejor) modo de alcanzar los objetivos buscados. En los proyectos sociales no sucede necesariamente así. Incluso, uno de los objetivos más importantes de la evaluación es descubrir alternativas que optimicen el logro de los objetivos buscados.

También se ha definido a la evaluación como “el proceso encaminado a determinar sistemática y objetivamente la pertinencia, eficiencia y eficacia e impacto de todas las actividades a la luz de sus objetivos. Se trata de un proceso organizativo para mejorar las actividades todavía en marcha y ayudar a la administración de la planificación, programación y toma de decisiones futuras (ONU, 1984, 18).

El énfasis en el carácter procesal de la evaluación quiere destacar que no se trata de un hecho ajeno y separado del proyecto en cuestión, sino más bien de una dimensión del mismo. Complementariamente, se la ha caracterizado como “... un medio sistemático de aprender empíricamente y de analizar las lecciones aprendidas para el mejoramiento de las actividades en curso y para el fomento de una planificación más satisfactoria mediante una selección rigurosa entre las distintas posibilidades de acción futura. Ello supone un análisis crítico de los diferentes aspectos del establecimiento y la ejecución de un programa y de las actividades que constituyen el programa, su pertinencia, su formulación, su eficiencia y eficacia, su coste y su aceptabilidad para todas las partes interesadas” (OMS, 1981, 11).

En las definiciones anteriores se han puesto de relieve la pertinencia (correspondencia del diseño y la formulación con los objetivos del proyecto), eficiencia (minimización de los costos de los insumos o maximización de los productos del proyecto) y eficacia (grado de logro de los objetivos del proyecto). Estos aspectos centrales de la evaluación requieren por su importancia, un tratamiento especial que les será otorgado posteriormente.

D. EVALUACION Y SEGUIMIENTO

Para precisar aún más, la evaluación debe distinguirse del “seguimiento”. Este es el examen continuo o periódico que efectúa la administración, en todos sus niveles jerárquicos, de la manera en que se está ejecutando una actividad. Con ello, se busca asegurar que la entrega de insumos, los calendarios de trabajo, los productos esperados se conformen a metas establecidas y que otras acciones que son necesarias progresen de acuerdo con el plan trazado (ONU, 1984).

Así, mientras el seguimiento o monitoría es una actividad gerencial interna que se realiza durante el período de ejecución, la evaluación puede llevarse a cabo, tanto durante la implementación, como al concluir la misma o algún tiempo después, cuando se prevé que el proyecto ha provocado todo su impacto. Por otro lado, la evaluación tanto interna como externa se ocupa de quiénes se han beneficiado, en qué medida y por qué.

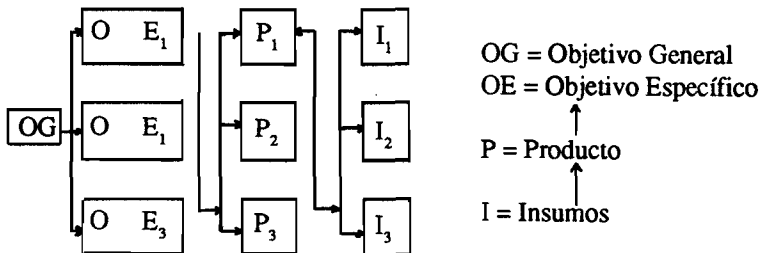
E. PROYECTOS SOCIALES Y TECNICAS DE EVALUACION

Los proyectos, sean económicos o sociales, presentan normalmente un apreciable grado de complejidad. Persiguen más de un objetivo y la consecución de cada uno de ellos exige productos diferentes, los que a su vez requieren insumos diversos.

Se puede visualizar la relación existente entre el Objetivo General y los Insumos en el gráfico 1.

Gráfico 1

DE LOS OBJETIVOS A LOS INSUMOS REQUERIDOS POR EL PROYECTO



Por otro lado, después que el proyecto ha sido formulado se tiene que decidir sobre llevarlo a cabo, diferir su ejecución, o rechazarlo definitivamente. En esta etapa, antes que se comience con el diseño definitivo y la ejecución que sigue a éste, la evaluación ex-ante, proporciona la metodología que entrega las medidas síntesis que permiten ordenar jerárquicamente los proyectos y, en definitiva, aceptarlos o rechazarlos, a base de criterios racionales.

Todo proyecto implica necesariamente afrontar los costos que supone su puesta en marcha. Cuando los resultados y costos proyecto pueden ser traducidos en unidades monetarias, su evaluación se realiza utilizando la técnica del Análisis Costo-Beneficio (ACB). Este es el caso general de los proyectos económicos. Alternativamente, cuando los productos del proyecto difícilmente pueden ser valorados en moneda, como ocurre en la mayor parte de los proyectos sociales, la técnica más adecuada es la del Análisis Costo-Efectividad (ACE).

El ACB se basa en un principio muy simple. Al comparar los beneficios y los costos de un proyecto particular, si los primeros exceden a los segundos, se tiene un elemento de juicio inicial que indica su aceptabilidad. Si, por el contrario los costos superan a los beneficios, el proyecto debe ser en principio rechazado.

Si se tiene un conjunto de proyectos que persiguen los mismos objetivos o diversas alternativas para conseguir los objetivos de un proyecto, la magnitud de las diferencias entre beneficios y costos proporciona una guía para establecer un rango entre proyectos o entre alternativas de un mismo proyecto.

El ACE sigue exactamente la misma lógica. La diferencia radica en que los costos, en cada una de las opciones presentadas, deben ser comparado con la potencialidad de alcanzar más eficientemente los objetivos (evaluación ex-ante) o la eficiencia diferencial real que la operatoria de las distintas formas de implementación del proyecto han mostrado en la consecución de sus metas.

Las relaciones entre el ACB y el ACE se revelan con toda claridad incorporando los costos de los insumos y los beneficios que se obtienen con los productos (bienes o servicios) que el proyecto genera.

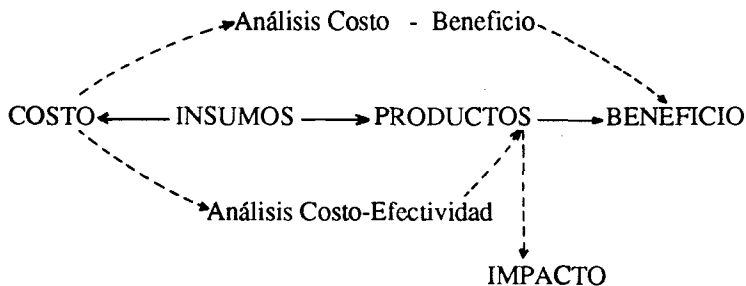
Esto se representa en el Gráfico 2, que requiere dos comentarios adicionales. El primero, ya implícito en lo dicho, es que la mera relación entre insumos y productos no proporciona elementos de juicio para decidir sobre un proyecto determinado o escoger entre diferentes proyectos. Se requiere comparar entre costos y beneficios (ACB) o entre costos y productos (ACE). Las relaciones entre estos dos últimos términos (costos y productos) proporcionan los elementos para realizar el análisis de la eficiencia operacional (minimización de los costos por unidad de producto). Cuando se opera a costos mínimos se dice que el proyecto es eficiente, pero esto no implica que sea, al mismo tiempo, eficaz. Puede

darse el caso de proyectos que sean extremadamente eficientes (que operen sobre óptimos para la obtención de unidades de producto), pero totalmente ineficaces, porque no llegan al grupo-meta escogido. La medida de la eficacia está constituida por el impacto. La consideración conjunta de eficiencia y eficacia es denominada efectividad.

En segundo lugar, el tipo particular de conexión entre insumos y productos no puede ser determinado por el político, el planificador, el economista, el sociólogo o el especialista en evaluación. Se requiere un experto en la materia del proyecto que determine su viabilidad técnica (Piachaud 1984).

Gráfico 2

FLUJO DEL PROYECTO Y LA APLICACION D EL ACB O EL ACE



Fuente: Adaptado de Piachaud (1984).

II. TIPOS DE EVALUACION

No todas las evaluaciones son iguales. Pueden establecerse diferencias entre ellas según variados criterios. Los más importantes son el tiempo de su realización, los objetivos que persiguen y quiénes las realizan.

A. EN FUNCION DEL MOMENTO EN QUE SE REALIZA Y LOS OBJETIVOS PERSEGUIDOS CON LA EVALUACION

En la construcción de la tipología, así como en otras dimensiones de la evaluación, es posible distinguir las tradiciones de la economía de aquéllas que provienen de otras ciencias sociales (sociología, ciencias de la educación, etc.). En el caso que las raíces se encuentren en la ciencia económica, la distinción clásica es la de evaluación ex-ante y ex-post. La primera se realiza antes que el proyecto comience, tomando en cuenta, por lo tanto, factores anticipados en el proceso decisorio. La segunda se lleva a cabo cuando el proyecto ya está en ejecución o ha concluído y las decisiones se adoptan en base a los resultados efectivamente alcanzados.

1. Evaluación ex-ante

Tiene por finalidad proporcionar criterios racionales para una decisión cualitativa: si el proyecto debe o no implementarse. También permite ordenar los proyectos en función de sus grados de eficiencia y eficacia en la consecución de los objetivos perseguidos.

Tanto el análisis costo-beneficio (ACB), como el análisis costo-efectividad (ACE), son metodologías aptas para la evaluación ex-ante de proyectos sociales. Sin embargo, el ACB es más adecuado para analizar proyectos económicos y el ACE presenta mayores potencialidades para la evaluación de proyectos y programas sociales.

2. Evaluación ex-post

Es necesario distinguir la situación de los proyectos que están en curso de aquéllos que ya han concluido. En ambos casos se persigue proporcionar elementos de juicio para la adopción de dos tipos de decisiones interrelacionadas entre sí, una cualitativa (por sí o no) y otra "cuantitativa" (que es una cuestión de grado) (Musto, 1975).

En los proyectos que se están ejecutando, lo cualitativo tiene que ver con la escogencia entre si continuar con el proyecto, o no proseguir con el mismo, sobre la base de los resultados obtenidos hasta el momento. En el caso que se justifique su prosecución, aparece la dimensión cuantitativa que, a su vez, presenta dos opciones: i) mantener la formulación original; ii) introducir modificaciones en la programación para ayudar a mejorarla.

En los proyectos terminados se presenta una situación análoga a la anterior. Lo cualitativo tiene que ver con la utilización en el futuro de la experiencia realizada. Existen dos alternativas: i) si, se debe seguir

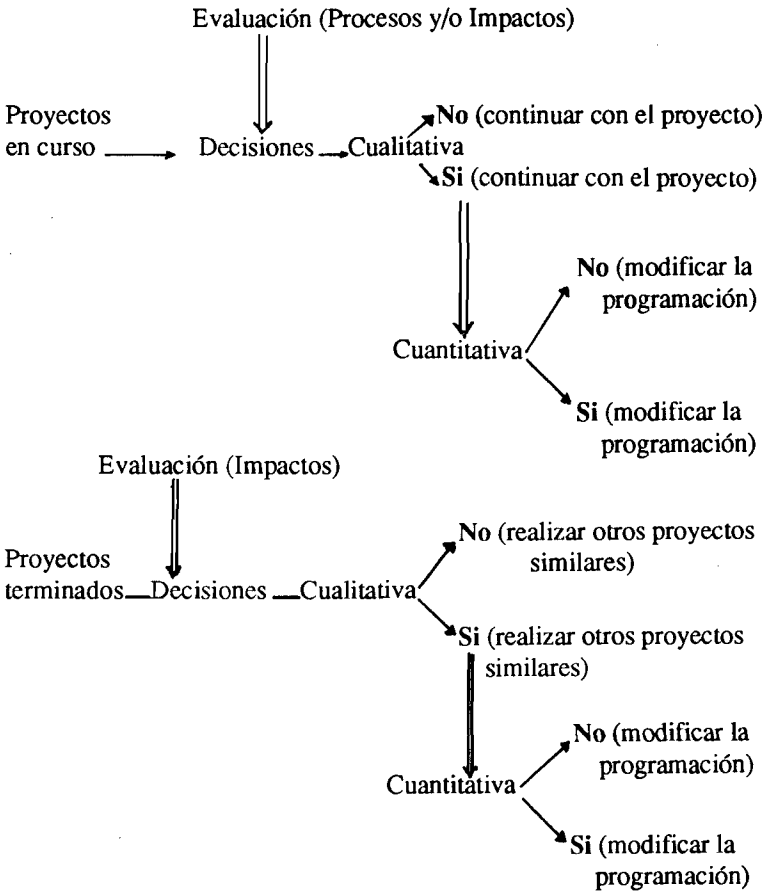
implementando este tipo de proyectos, cuando los beneficios generados (en todas sus dimensiones) superen a los costos que el mismo implicó; ii) **no** se deben continuar realizando experiencias semejantes, cuando se presentó la situación inversa.

En tanto la respuesta sea sí, existen dos posibilidades cuantitativas: i) los proyectos venideros deben utilizar la misma formulación por ser la más eficiente disponible; ii) se debe reprogramar en el futuro para asignar mejor los recursos en función de los fines que se pretenden alcanzar.

La utilización de la dimensión temporal permite diferenciar, en la evaluación ex-post, las fases **del durante** la realización del proyecto y la **del después** de su terminación. Existen distintos conceptos que se utilizan para denominarlas, según el matiz que se enfatice de los objetivos perseguidos por la actividad evaluativa. Los más corrientemente usados son la evaluación de procesos (o continua), la de impacto (o resultados), y la terminal.

Lo dicho previamente se puede apreciar con mayor claridad en el Gráfico 3.

Gráfico 3



a) Evaluación de procesos

Determina la medida en que los componentes de un proyecto contribuyen o son disfuncionales a los fines perseguidos. Se realiza durante la implementación y, por tanto, afecta la organización y las operaciones. Su propósito es detectar las dificultades que se dan en la programación, administración, control, etc., generando información que permita corregir y revisar oportunamente, aumentando así la probabilidad de éxito del proyecto. No se trata de un balance final, sino de una evaluación periódica (en lo que se diferencia de la retroinformación que sería una actividad permanente de revisión, realizada por los mismos implementadores del proyecto).

b) Evaluación de impacto

Busca determinar en qué medida el proyecto alcanzó sus objetivos y cuáles han sido sus efectos secundarios (previstos y no previstos).

Ambos tipos de evaluación se distinguen, entonces, por el tipo de problemas (las preguntas que responden), las decisiones afectadas y los potenciales usuarios de sus resultados (Contreras, 1981). La de procesos mira hacia adelante (a las correcciones o adecuaciones); la de impacto hacia atrás (si el proyecto funcionó o no), descubriendo las causas (Contreras, 1981). Aquélla busca afectar las decisiones cotidianas, operativas; en cambio, la última se dirige hacia afuera, más allá del proyecto en cuestión, siendo utilizable para resolver la eventual continuación del proyecto que se está evaluando, para diseñar otros proyectos posteriores y, en fin, para decisiones de política. Esto hace también, que los usuarios de la evaluación sean diferentes: mientras en un caso serán los propios funcionarios que administran el proyecto, en el otro serán autoridades del mismo o incluso quienes tienen capacidad de decidir orientaciones más generales.

La evaluación de procesos, llamada también evaluación continua, se realiza durante la implementación del proyecto o en su fase de operación. La evaluación de impactos puede ser llevada a cabo antes, durante o a la terminación del proyecto. En este último caso también se la denomina evaluación terminal.

B. EN FUNCION DE QUIEN REALIZA LA EVALUACION

1. Evaluación externa

Es la realizada por personas ajenas a la organización agente. Se supone que, el evaluador externo tiene mayor experiencia en esas actividades y, por lo mismo, podrá comparar los resultados obtenidos en el caso concreto con otros similares que le haya tocado conocer, pudiendo realizar así contrastaciones sobre la eficacia y eficiencia de diferentes soluciones a los problemas enfrentados.

Sin embargo, también hay dudas respecto a las evaluaciones externas. Se ha afirmado que tienden a dar más importancia al método de evaluación que al conocimiento sustantivo del área en la que se desarrolló el proyecto. La mayor ventaja del evaluador externo está en su conocimiento de la metodología evaluativa y su debilidad, en el área sustantiva y en las especificidades del proyecto. Quienes hacen esta observación se preguntan si realmente hay un arsenal metodológico único aplicable a cualquier tipo de proyecto. Por otro lado, plantean dudas respecto a la objetividad de la actuación del evaluador externo, aduciendo que ella no siempre está garantizada. Puede que quienes contratan al evaluador tengan prejuicios respecto al desempeño del proyecto, e intereses en cuanto a su eventual continuación, lo que puede orientar la selección del técnico e influir sobre su opinión.

2. Evaluación interna

Es la que se lleva a cabo dentro del marco de la organización gestora del proyecto. Sus aspectos positivos serían, en primer lugar, que elimina las fricciones propias de la evaluación externa. Quienes van a ser evaluados por un extraño se ponen a la defensiva, proporcionan información parcial y sólo cuando les es favorable, y tienen reacciones psicológicas que dificultan el proceso de aprendizaje a partir de la experiencia. Así, la evaluación suele ser traumática para evaluador y evaluados, aportando poco al conocimiento sustantivo y al mejoramiento de los procedimientos de puesta en práctica de los proyectos. Se afirma que nada de esto sucedería si la evaluación se llevase a cabo dentro de la organización.

Habría mayor colaboración de quienes participan en el proyecto, ya que no la sentirían como un examen de su actuación personal, sino como una instancia de reflexión sobre lo realizado, de mutuo intercambio de experiencias y, en fin, de aprendizaje. Asimismo, se trataría de una evaluación realizada por quienes conocen lo sustantivo del campo o disciplina, lo que podría ser más útil que el énfasis en lo metodológico con descuido de lo sustantivo. Esto ha llevado a decir que “El propio proceso de evaluación puede ser tan importante como las conclusiones a que conduzca, ya que el hecho de participar en ese proceso permite con frecuencia comprender mejor las actividades que se evalúan y enfocar de modo más constructivo su ejecución y las necesidades de acción futura” (OMS, 1981, 11).

En contra de esta forma de evaluación, se sostiene que daría menores garantías de objetividad, ya que la organización agente es “juez y parte”. Se piensa que sus miembros tendrán ideas preconcebidas respecto al proyecto, tanto por intereses (han sido ellos quienes lo diseñaron o ejecutaron) y, por lo mismo, no querrán mostrar un posible fracaso, como

por los valores (ya que se encuentran identificados con los objetivos y la forma elegida para alcanzarlos). Así estarían menos capacitados para apreciar, en forma independiente e imparcial, el proyecto.

Cabe enfatizar, además, que la evaluación interna no elimina el choque de intereses entre los diferentes actores. Existen situaciones donde el fracaso de ciertos proyectos se ha debido a incompatibilidades y conflictos entre responsables y funcionarios. En tales casos, difícilmente la evaluación interna puede lograr lo que no se obtuvo a lo largo del desarrollo del proyecto, y contribuir a un intercambio positivo de experiencias.

Hamilton-Smith (1981, 371-373), citando a Wildavski, menciona restricciones inherentes a la lógica con que se estructura y funciona la organización que lleva a cabo el proyecto, que conviene recordar.

“El miembro ideal de una organización autoevaluadora es aquel comprometido con ciertos modelos de solución de problemas; cree en la definición de metas, su relación con diferentes mecanismos de realización, la creación de modelos (a veces cuantitativos) de relación entre insumos y productos y la búsqueda de la mejor combinación disponible. Su preocupación no es que sobreviva la organización o que se persiga un objetivo en particular o se atienda a una clientela determinada. El “evaluador” se preocupa de que se seleccionen problemas interesantes y que se aplique el máximo de inteligencia en su solución. Aunque a menudo tiene fuertes preferencias sociales, su compromiso fundamental es la solución de problemas en la forma correcta...”.

“La evaluación debe llevar no sólo al descubrimiento de mejores programas para cumplir los objetivos establecidos, sino también a la propia alteración de los objetivos. El análisis de la eficacia de las políticas en vigor, lleva a considerar alternativas que contraponen medios y objetivos incorporados en políticas distintas. Podrán considerarse ina-

propiados tanto los objetivos como los medios para lograrlos. Pero los hombres que han sido socializados para aceptar ciertos objetivos pueden mostrarse renuentes a cambiarlos. La resistencia al cambio reviste entonces la forma de conservación de los objetivos sociales. Se multiplican las dificultades cuando se aprecia que los objetivos pueden estar ligados a la clientela -los pobres, los que trabajan al aire libre, los leñadores- con quienes se identifican los miembros de la organización. Los objetivos de la organización pueden haberlos atraído precisamente porque la ven como un medio de servir a personas a quienes estiman. Por lo tanto, pueden considerar que los cambios de objetivos son propuestas para “traicionar” a la clientela que desean atender. Para ellos, la evaluación se convierte en enemigo del pueblo...”.

“La evaluación y la organización pueden ser términos contradictorios. La estructura de la organización implica estabilidad, en tanto que el proceso de evaluación sugiere cambio. La organización genera compromisos, en tanto que la evaluación inculca el escepticismo. La evaluación se refiere a la relación entre la acción y los objetivos, en tanto que la organización relaciona sus actividades con su programa y su clientela. Nadie puede decir con certeza que puedan existir las organizaciones autoevaluadoras, ni mucho menos que lleguen a ser la forma predominante de administración.”

A las dificultades mencionadas conviene agregar una puntualización que suele omitirse. Si el proyecto es grande, aún cuando la evaluación sea “interna” desde el punto de vista institucional, será “ajena” a quienes colaboraron en la implementación, ya que obviamente no todos pueden participar activamente en ella.

En este caso, la evaluación **interna** la realizan personas que no están directamente vinculadas con la formulación o ejecución del proyecto. Suele tratarse de expertos que, dentro de instituciones complejas, cumplen ese rol. Ello supone especialización y, tal vez, predominio del

conocimiento metodológico y técnico de la evaluación, por sobre el dominio del área sustantiva y las características específicas del proyecto. Su actuación, entonces, se asemeja a la evaluación externa, aunque puede asumirse que el rango de variación de los proyectos, dentro de una misma organización, debería ser lo suficientemente acotado como para permitir un acercamiento razonable entre la metodología de la evaluación y la teoría relativa al problema a que la institución está abocada.

3. Evaluación mixta

Como una combinación de los dos tipos de evaluación mencionados precedentemente, se da la evaluación mixta, donde evaluadores externos realizan su trabajo en estrecho contacto y con la participación de los miembros del proyecto a evaluar.

4. Evaluación participativa

Persigue minimizar la distancia existente entre el evaluador y los beneficiarios. Se la recomienda especialmente en caso de pequeños proyectos, que buscan crear condiciones para que se genere una respuesta endógena del grupo, y por esta vía asentar los cambios propugnados.

Las potencialidades de la participación son importantes. Así lo demuestra un estudio realizado en 1975 por la AID, que analizó 36 proyectos de desarrollo rural integrado llevados a cabo en Africa y 35 realizados en América Latina, con el fin de identificar los elementos significativos para su éxito o fracaso. "Se encontró que algunas variables que habitualmente se consideran importantes para el éxito de un proyecto de desarrollo rural integrado, como el analfabetismo o alfabetismo de la población-objetivo, la distancia a un camino permanente, la calidad del medio físico para la agricultura, el número de parcelas por extensionista,

el que los campesinos tengan experiencia previa o no con este tipo de proyectos, el porcentaje de aumento del ingreso por familia generado por el programa tomado aisladamente, etc., eran en realidad irrelevantes en la gran mayoría de los casos para dicho éxito. Por otra parte se comprobó que eran decisivamente importantes para el proyecto, las siguientes variables: que la población objetivo participase tanto en el diseño y generación del proyecto como durante la implementación del mismo, en una situación tal que ni los organizadores del proyecto ni la población-objetivo tuvieran toda la capacidad de decisión..." (Tobal, 1982).

Muchas de las experiencias de evaluación participativa encuentran sus raíces teóricas y metodológicas en el enfoque de la investigación-acción y proponen un enfoque análogo, incluyendo todas las etapas de la investigación, desde el diagnóstico hasta la evaluación final.

Este enfoque tiene límites y potencialidades que parece conveniente destacar. En realidad, usualmente busca incrementar la acción política de los beneficiarios, más que perseguir el éxito del proyecto. Asimismo, pueden existir discrepancias entre el nivel micro del proyecto en cuestión y las transformaciones de tipo macro que se propugnan y que son inalcanzables a través de aquél.

III. ANALISIS COSTO-EFECTIVIDAD (ACE)

A. LA ESPECIFICIDAD DE SU APLICACION

Tanto el análisis costo-efectividad (ACE) como el análisis costo-beneficio (ACB) buscan maximizar la eficiencia en el logro de los objetivos de un proyecto. Su diferencia estriba en que mientras el ACE no necesariamente tiene que expresar los beneficios perseguidos en unidades monetarias, ello es una exigencia ineludible en el ACB.

Rossi, Freeman y Wright (1979) definen el ACE justamente por esta característica, enfatizando que constituye “una técnica analítica que compara los costos de un proyecto con los beneficios resultantes, no estando expresados en la misma unidad de medida”. “Los costos son usualmente traducidos a unidades monetarias, pero los beneficios/efectos son “vidas salvadas” o cualquier otro tipo de objetivos relevantes. Cuando es difícil expresar los beneficios/efectos en unidades cuantitativas, basta presentarlos según su ordenamiento” (OTA, 1980, 169).

Thompson y Fortess (1980, 552 y 553) consideran que el ACE es una respuesta al desafío que plantea la práctica de la evaluación de proyectos sociales, que introduce un matiz diferente, por cuanto “evalúa las alternativas de decisión: 1) haciendo comparables todos los efectos en

términos de una unidad de producto no monetaria, y 2) comparando el impacto de las alternativas”. Cuando se contrastan los efectos no monetarios (resultados del proyecto en términos de unidades de producto) con los costos monetarios, el resultado es una **relación o razón costo-efectividad**. Esto permite jerarquizar opciones según las diferentes magnitudes de recursos (costos) que cada una de ellas requiere para el logro de una unidad de producto. Es conveniente destacar que este análisis no incluye los objetivos. Estos son los “fines últimos” perseguidos por la sociedad y expresados a través de quienes asumen su representación. Por lo tanto, pertenecen al campo político y no al del análisis técnico. El ACE excluye explícitamente los problemas que surgen de la valoración de los fines, reconociendo que “aún cuando no se conozca el valor que tiene el logro de un objetivo, se sabe que ha sido alcanzado minimizando los costos. Así, puede establecerse un principio de costo-efectividad, expresado de la siguiente manera: dado un monto limitado de recursos, debería asignárselos de forma tal que permitan obtener el mayor número de unidades de resultado o beneficio, cualesquiera sea el valor de la unidad” (Thompson y Fortess, 1980, 551).

La identificación de alternativas constituye una dimensión central del ACE, independientemente que se la realice en función de una evaluación ex-ante o ex-post. Las opciones **técnicamente viables** para la consecución de los objetivos del proyecto son llamadas “sistemas”.

El ACE permite comparar el grado de eficiencia relativa, que tienen proyectos diferentes, para alcanzar los mismos objetivos. En forma similar, si existen formas alternativas de lograr los objetivos de un proyecto, puede descubrirse la que resulta óptima, minimizando los costos para cierto nivel dado de logros, o maximizando el alcance de los fines para un nivel de costos prefijado.

Lo común, en el caso de los proyectos sociales, ha sido prestar más atención a la evaluación ex-post. Empero, hay actualmente una tendencia

a preocuparse también por la evaluación ex-ante. “El énfasis tradicional en la evaluación retrospectiva, en que el desempeño del programa se analiza después de realizado, ha sido sutilmente desplazado hacia la evaluación prospectiva -evaluar las capacidades del programa antes de su implementación-. Las herramientas de la evaluación prospectiva incluyen el análisis de la decisión, el análisis beneficio-costos y el análisis costo-efectividad. Aunque estas técnicas pueden ser utilizadas en la evaluación retrospectiva, su principal orientación es prospectiva” (Thompson y Fortess, 1980, 549, 550).

Existen dos opciones para la evaluación ex-ante de los proyectos sociales. La tradicional pretende obtener indicadores de rentabilidad socioeconómica global (como el VAN y la TIR) y tiene los inconvenientes que derivan de la dificultad de traducir los beneficios atribuibles al proyecto en unidades monetarias.

La segunda alternativa es el ACE. En este caso se asume que el proyecto realiza una contribución para alcanzar fines socialmente deseables. Aquí el problema se reduce a encontrar la opción más eficiente para obtener los productos que el proyecto va a generar.

El ACE implica comparar los costos con los productos del proyecto. Estos normalmente consisten en servicios que satisfacen necesidades básicas y contribuyen a alcanzar fines políticamente priorizados.

Los costos deben incluir todos los recursos que el proyecto demanda a lo largo de su vida útil. Para determinarlos, conviene distinguir: i) costos de inversión, que implican la construcción de la infraestructura requerida (por ejemplo, el costo del terreno, la construcción y los gastos de mantenimiento general), y que deben ser prorrateados en el lapso de vigencia del proyecto, de forma tal que pueda realizarse su imputación por unidad de tiempo (v.g., un año); ii) los costos de operación, que son los desembolsos anuales que el proyecto requiere para su funcionamiento

normal (gastos de personal, materiales para la prestación del servicio, y similares).

Por otro lado, hay que determinar la demanda que el proyecto va a satisfacer, quiénes y cuántos van a ser los destinatarios, y qué beneficios van a recibir. Así se puede establecer el costo por servicio prestado o por unidad de producto resultante del proyecto, lo que permite escoger la alternativa de mínimo costo.

La evaluación de proyectos sociales no se realiza según su rentabilidad, sino por su congruencia con los fines perseguidos por las políticas sociales. Esto implica que la rentabilidad se asume en función de las decisiones adoptadas por los representantes de la sociedad sobre los fines. Resta por determinar la alternativa más eficiente para alcanzar tales objetivos. En este sentido, el ACE permite realizar una elección racional.

En el campo de los proyectos sociales, la evaluación ex-post es la que ha sido más desarrollada y la que ha tenido mayor aplicación. Ella puede ser de procesos y de impacto. La distinción fundamental entre ambas reside en su finalidad. La primera persigue mejorar la eficiencia operacional del proyecto y la segunda determinar los cambios que éste ha producido en la población beneficiaria o, lo que es lo mismo, busca medir el grado en que se alcanzaron los objetivos perseguidos.

Es preciso recordar que la evaluación de impacto no necesariamente exige que el proyecto haya concluido. Sus efectos sobre la población meta pueden determinarse incluso durante su ejecución. Los únicos requisitos para la evaluación, derivan del modelo que se utilice para realizarla.

B. ETAPAS DEL ACE

El ACE tiene una secuencia lógica (Musto, 1975, 126-129), cuyas etapas fundamentales se describen a continuación.

1. Identificar con precisión los objetivos del proyecto

En la evaluación ex-ante se incluyen el déficit o la necesidad básica a satisfacer y los segmentos poblacionales que serán atendidos. En la evaluación ex-post se consideran solamente los objetivos que se han traducido en actividades, vale decir, aquéllos a los que se han asignado recursos y, por lo tanto, reflejan los "verdaderos" fines que el proyecto persigue. Puede suceder que en su justificación se hayan incluido otros, pero si no se les han dedicado recursos, puede sostenerse que no son verdaderos objetivos de ese proyecto.

Deben distinguirse los objetivos que se declaran y los reales. Así, el PPSN tiene objetivos nutricionales y educacionales, pero plantea también una finalidad promocional, que debe traducirse en un incremento de la participación comunitaria para contribuir, por un lado, al logro de las dos primeras y, por el otro, a promover la organización de la comunidad para otras acciones de desarrollo local. Pero si bien el objetivo promocional figura en la justificación del Programa, nunca se tradujo en asignación de recursos ni en actividades planificadas o inducidas de manera sistemática. Por tanto, la participación de la comunidad en el PPSN, cuando se produce, es el resultado espontáneo del interés que la misma manifiesta en apoyar una actividad que percibe como relevante (alimentar a los niños).

En síntesis, el objetivo promocional del PPSN es sólo declarativo. No genera acciones que puedan traducirse en estímulos sistemáticos y, por

consiguiente, es imposible que las respuestas lo sean. Por lo tanto, este objetivo no existe en la práctica y, consecuentemente, no puede ser evaluado.

Los fines de un proyecto mantienen entre sí relaciones de complementariedad, competencia o indiferencia. Son complementarios cuando alcanzar uno de los objetivos implica el logro de otro o el incremento de la probabilidad de su consecución. Son competitivos cuando la obtención de un objetivo supone el sacrificio total o parcial de otro. Son indiferentes cuando alcanzar cualquiera de ellos no afecta a los demás.

Si los objetivos son competitivos y del mismo nivel (como la repitencia o el ausentismo) es necesario escoger entre ellos o priorizarlos. Si alguno es de orden inferior, sólo constituyen un medio para alcanzar aquéllos de orden superior. Así sucede con las modificaciones en los períodos lectivos para reducir la repitencia y el ausentismo.

Por otra parte, algunos objetivos pueden ser complementarios en ciertas circunstancias y competitivos en otras. En el ejemplo del PPSN, los objetivos nutricionales pueden concebirse como complementarios de los educacionales en la mayor parte de los casos, pero, en las escuelas rurales de las áreas más carenciadas que tienen un sólo maestro, el tiempo de éste no alcanza para ser dedicado a la preparación de la comida y a las tareas docentes, generándose un caso de clara competencia entre objetivos.

Cuando los objetivos del programa son competitivos, debe establecerse entre ellos un ordenamiento jerárquico (con la ponderación correspondiente). Esta decisión no es técnica, y debe ser adoptada por quienes toman las decisiones. Podría ser del siguiente tipo:

<u>Objetivos</u>	<u>Ponderación asignada</u>	<u>Jerarquía de importancia</u>
O_1	a_1	1
O_2	a_2	2
.	.	.
.	.	.
.	.	.
O_n	a_n	n

La jerarquía de importancia es una escala ordinal y las ponderaciones son fijadas por un sólo decisor o grupos de decisores.

Si se pretende hacer participar a la población-meta en este proceso, puede construirse una matriz semejante para cada grupo decisor, obteniendo distintos ordenamientos jerárquicos de los mismos objetivos. Este sería un insumo útil para la reprogramación, cuando se desconoce cómo operan ciertas dimensiones que funcionan como verdaderas "cajas negras". En el ejemplo presentado, uno de los grupos podría estar constituido por los padres de los alumnos que concurren a escuelas con servicios de comedor. Los rangos que ellos asignen podrían considerarse un reflejo del proceso de sustitución y asignación de bienes alimentarios al interior de la familia. En el caso más general, expresan las prioridades percibidas por la población beneficiaria del proyecto.

2. Traducir los objetivos en dimensiones operacionales o metas

En algunos proyectos es viable transformar los objetivos en metas, esto es, que los fines cualitativos se expresen en magnitudes cuantitativas que deben existir en el proyecto formulado. Hay otras situaciones en que el establecimiento de metas es sólo un ejercicio formal. Piénsese en un proyecto que, entre otros fines, persiguiese reducir la tasa de repitencia.

Sería arbitrario establecer a priori, como meta, una disminución de 7% en la mencionada tasa en el caso de los niños que viven en la provincia X y pertenecen a familias con cierta categoría de necesidades básicas insatisfechas. Resulta más razonable dimensionalizar operacionalmente el objetivo educativo, distinguiendo la repitencia, el ausentismo, la deserción y el rendimiento escolar, que serían las unidades de "producto" que se pretende obtener y que, una vez agregadas, constituyen el objetivo del proyecto.

En la evaluación de procesos o de impacto, se establecen las condiciones que determinan diferentes grados en el logro de los objetivos, a partir de la consideración de sus dimensiones. De este modo, es posible introducir los cambios que requiera el proyecto para mejorar su eficiencia operativa.

Para que los objetivos puedan ser evaluados, deben ser previamente transformados en dimensiones susceptibles de medición. Este proceso exige pasar de los fines generales del proyecto a los indicadores de la evaluación. La selección de indicadores constituye una etapa crucial. A partir de ellos, se determina el grado en que se alcanzaron los objetivos y, por lo tanto, si el proyecto fue o no exitoso y la medida en que lo fue.

Tal como se dijo, los objetivos del PPSN son nutricionales y educacionales. La evaluación del estado nutricional se realiza mediante los indicadores antropométricos de talla/edad, peso/edad y peso/talla, contruidos en base a un relevamiento de talla y peso de los niños de 1o. a 3er. grado de las escuelas seleccionadas en la muestra.

Los indicadores educativos fueron la repitencia, el ausentismo y el rendimiento escolar, contruidos con la información recogida en la misma muestra de escuelas y alumnos. Resulta pertinente preguntarse por qué fueron escogidos sólo estos indicadores y no se incluyeron, por ejemplo, el desgranamiento o la deserción. Debe recordarse que, en

general, la evaluación constituye una transacción permanente entre lo ideal y lo viable. En este caso concreto, los indicadores mencionados no superaron la "evaluación costo-beneficio" para justificar su inclusión.

Ya se ha hablado previamente de las metas, pero es necesario un comentario adicional. El PPSN, como todos los programas de complementación alimentaria, pretende cubrir una parte de los requerimientos calórico-proteicos del grupo biológico que constituye la población objetivo. Esto se traduce en metas para cada uno de los tipos de asistencia alimentaria que entrega el Programa. Las metas de programación son X_1 , X_2 y X_3 , cantidad de calorías por copa de leche, refrigerio reforzado y almuerzo, respectivamente.

Para la **evaluación de la eficiencia operacional** se debe comparar la realidad (lo que se entrega realmente en el Comedor Escolar) con esa norma previamente establecida. Esto es, hay que determinar la adecuación existente en cantidad y calidad entre la oferta alimentaria y el modelo programado. Esto no implica que el cumplimiento de estas metas sea directamente proporcional al logro del objetivo, que es disminuir el nivel de desnutrición de los niños que asisten a la escuela y provienen de las familias más carenciadas. La medida en que tal objetivo es alcanzado se determina a través de la **evaluación de impacto**.

Los indicadores nutricionales y educativos fueron escogidos con el propósito de llevar a cabo esta evaluación (de impacto). Para ello, se utilizó un modelo cuasiexperimental (antes-después con grupo de comparación). La información sobre el impacto hubiera surgido como consecuencia del análisis de los cambios ocurridos en los indicadores nutricionales y educativos, comparando la primera entrada al campo (antes) con la segunda (después).

3. Especificar las alternativas que serán evaluadas

La regla general es que deben identificarse buenas alternativas, que puedan compararse entre sí a efectos de escoger la mejor. Pero ello plantea, sin embargo, diferentes cuestiones.

La primera se relaciona con el momento en que se realiza la evaluación. En el caso de una evaluación *ex-ante*, las alternativas son elaboradas en función de la teoría existente y de la experiencia recogida en proyectos de naturaleza semejante. En una evaluación *ex-post*, los sistemas surgen de la práctica de implementación del proyecto y de su comparación con un modelo de optimización, que supere las restricciones identificadas en la evaluación.

La segunda gira en torno a si es posible realizar un ACE cuando existe un solo sistema. El caso general del ACE exige diseñar (evaluación *ex-ante*) o verificar la utilización (evaluación *ex-post*) de dos o más sistemas. Si sólo hay uno, debe comparárselo con un patrón de eficiencia que marque los límites de su aceptabilidad o rechazo. En este caso cabe utilizar tanto las experiencias análogas como el juicio de expertos.

Las alternativas resultan comparables sólo si se han homogeneizado previamente las unidades de producto, lo que se relaciona con la calidad del servicio entregado. Lo primero permite la medición comparativa, que exige iguales unidades de medida. Lo segundo se vincula con las normas técnicas que hacen viable la obtención del objetivo perseguido. Así, en el caso de un programa de complementación alimentaria, los resultados del ACE pueden ser presentados en términos de cantidad de calorías y proteínas que el programa entrega por tipo de asistencia alimentaria (copa de leche, refrigerio reforzado o almuerzo), cumpliendo así con el requisito de la homogeneidad. Asimismo, para que el programa tenga impacto se requiere que cada una de las formas que adopta la complementación alimentaria tenga a su vez como norma el proporcionar cierta cantidad de

calorías y proteínas. La evaluación hace posible revisar esta norma y determinar la que se debe aplicar para que el programa logre sus objetivos.

La comparación puede realizarse entre los sistemas existentes, que difieren entre sí como consecuencia del relativo grado de autonomía de que disponen las instituciones responsables de la ejecución del programa. Por otra parte, es posible comparar cada sistema real con un modelo de optimización teórico, construido en base a experiencias semejantes o del juicio de expertos.

4. Medir los recursos afectados en valores monetarios

Cada una de las alternativas presentadas tiene una estructura de costos diferentes. Al variar los costos de la inversión total, también cambian los costos por unidad de resultado de operación y mantenimiento. Por su parte, la estructura de costos está relacionada con diferentes tipos y magnitudes de recursos que la implementación de cada sistema supone. Un elemento que debe tomarse en cuenta cuando se analizan los costos, es la escasez relativa del recurso que la alternativa considerada requiere para su realización. Cuando se tienen que utilizar bienes o servicios importados, por ejemplo, las divisas utilizadas no deberían computarse a su valor de paridad, sino utilizando el precio sombra de las mismas.

La evaluación de las alternativas se realiza comparando en cada sistema y entre diferentes sistemas los recursos que demandan, expresados en unidades monetarias (costos), con los resultados que generan (productos). Dado que los costos son comparables por definición, la única restricción consiste en traducir los resultados a unidades de medida homogéneas.

Para desarrollar este punto, se va a seguir utilizando el caso del PPSN. Argentina tiene una estructura federal y cada una de las 24 jurisdicciones que la integran posee autonomía para la implementación de los programas que se ejecutan en su ámbito territorial. Ello hace que exista una gran diversidad de modalidades de ejecución del mismo programa nacional. Para poder determinar los “sistemas”, se debe elaborar una tipología según las dimensiones y variables que más influyen en la eficiencia y eficacia del programa. A título ilustrativo, ellas podrían ser: i) las características institucionales de las jurisdicciones, con su respectiva organización funcional; ii) las formas que asume la programación, administración, implementación, supervisión y control; iii) los sistemas de compras; y iv) las modalidades de selección de áreas, escuelas y niños beneficiarios. Con los puntajes resultantes de la asignación de valores a las variables en cada provincia se puede construir una tipología compuesta, por ejemplo, por “N” tipos o sistemas, que tienen diferentes estructuras de costos fijos y de operación.

Así, los sistemas de compra de alimentos secos pueden ser centralizados, descentralizados o mixtos. La compra centralizada, que se realiza por licitación en la capital de la provincia, exige disponer de bodegas para almacenamiento, de personal para su manejo y de un sistema de transporte para distribuir los alimentos a las escuelas seleccionadas. En cambio, el sistema descentralizado de compras implica que éstas sean realizadas por el Director de la escuela o cooperativa escolar, y tiene como único costo administrativo el pago de los salarios del personal que debe emitir y remitir los cheques. Obviamente, los costos de ambas alternativas son diferentes. Sin embargo, en ésta como en las otras dimensiones mencionadas resulta difícil decidir *a priori* cuál minimiza los costos por unidad de resultado (el costo de 1.000 kilocalorías y 100 gramos de proteínas por niño beneficiario).

Una vez establecidos los sistemas (A, B, C,...N) y determinada la estructura de costos que corresponde a cada uno de ellos (directos,

indirectos y totales), se está en condiciones de establecer los costos por unidad de resultado. A nivel operacional ellos serían, por ejemplo, el costo total por beneficiario o por miembro del grupo focal, definido en una unidad de tiempo.

$$\text{CUR} = \frac{\text{CT}}{\text{NB} \cdot p}$$

CUR = costo por unidad de resultado

CT = costo total

NB = número de beneficiarios

p = proporción de beneficiarios que pertenecen al grupo focal

Si el grupo focal no está definido explícitamente, la proporción de beneficiarios será igual a la unidad ($p = 1$); si está definido, pero los criterios de selección de los beneficiarios están mal aplicados, entonces p es menor que 1 ($p < 1$).

El costo total por tipo de asistencia alimentaria resulta de adicionar los costos de los alimentos, del personal que los manipula y realiza las otras tareas del servicio, y de los combustibles utilizados.

Puede ser conveniente distinguir entre el costo de los alimentos ofertados y de los alimentos consumidos, para apreciar la magnitud de los sobrantes y de los desperdicios. También sería pertinente analizar sus causas.

Pero, en el costo total debe incluirse el costo de los alimentos ofertados. Además, para que los resultados se expresen en magnitudes homogéneas y, por lo tanto comparables (CUR), es necesario transformarlos en costos de 1.000 kilocalorías por asistente al comedor.

Los costos directos resultan de la compra de alimentos, combustibles y pago al personal que prepara la comida. Son costos indirectos, por ejemplo, los que implican la administración, supervisión y capacitación del personal que tiene a su cargo la implementación del programa.

Si los costos por unidad de resultado del tipo considerado se denominan CUR_a , CUR_b , ..., CUR_n , donde los subíndices a, b, ..., n denotan los mismos sistemas (A, B, ...N), se genera la matriz de costos que se aprecia en el Cuadro 1.

Los resultados de esta matriz permiten escoger el sistema que minimiza los costos por unidad de resultado, en función del objetivo nutricional del PPSN. La literatura y la tradición existentes en este campo los presentan como indicadores costo-efectividad. Sin embargo, es lícito plantear el problema de una forma alternativa. El Programa no busca minimizar los costos, sino maximizar el impacto. Aquí se presentan dificultades inherentes a la conceptualización implícita en la matriz presentada.

Si uno de los objetivos es disminuir la desnutrición en el grupo etario considerado, puede formularse la hipótesis que el impacto nutricional del programa va a diferir según la clase social a que pertenecen los beneficiarios, como consecuencia de las variaciones que existen en el daño nutricional inicial por estrato socioeconómico. Por lo tanto, el impacto será menor, cuando en la selección de quienes reciben la asistencia alimentaria se pasa de los estratos más bajos a los más altos.

Si la selección fuera totalmente incorrecta, el impacto sería nulo o negativo, lo que se reflejaría en el incremento de la obesidad o de la desnutrición. La primera situación podría presentarse en el caso de niños adecuadamente nutridos, que reciben los "beneficios" del programa; la segunda, se daría cuando niños pertenecientes a los estratos más carenciados reciben una cantidad insuficiente de calorías y proteínas, a través

del programa y, al mismo tiempo, como resultado de la estrategia de supervivencia familiar, los bienes alimentarios disponibles en el hogar son entregados a otros miembros de la familia.

Este último comentario requiere dos notas adicionales. Los programas de complementación alimentaria tienen como objetivo cubrir una proporción establecida a priori (habitualmente una tercera parte) de los requerimientos nutricionales del grupo focal. Por eso se habla de "complementación" alimentaria. Se asume que las dos terceras partes de los alimentos que no son entregados por el programa, van a ser proporcionados por la familia. Pero existen razones para pensar que no es ése el comportamiento real de las familias en situación de extrema pobreza. Cuando un miembro del grupo familiar recibe alimentación fuera de la casa, es excluido de la provisión de comida dentro de ella, o se le restringe hasta mínimos que distan mucho de los supuestos que se asumieron al diseñar el proyecto. Este hecho explicaría por qué ciertos proyectos alimentarios pueden dar como resultado un aumento en la tasa de desnutrición de los grupos más carenciados.

Cuadro No. 1

MATRIZ DE COSTOS

Costos Sistemas	Costos Directos	Costos Indirectos	Costos Totales	Costos por unidad de resultado (CUR)
A				CUR_a
B				CUR_b
:				
.				
N				CUR_n

5. Medir el grado de logro de los objetivos

Los proyectos suelen tener objetivos centrales y complementarios. Asimismo, existen efectos buscados y previstos (los objetivos) y por lo tanto positivos, y otros no buscados (positivos o negativos).

En el ACE, al mismo tiempo que se determina la medida en que los objetivos centrales son alcanzables (evaluación ex-ante) o fueron alcanzados (evaluación ex-post), deben incluirse también los objetivos secundarios y los efectos negativos. De esta manera, el análisis permitirá

establecer el “saldo neto” del proyecto. Así como existen unidades de producto no valoradas monetariamente, pueden existir “costos” que tampoco son traducibles en unidades monetarias. La determinación de los mismos y de quien los afronta, constituye una dimensión complementaria a tener en cuenta en el análisis.

Dado que resulta necesario considerar conjuntamente los costos y los efectos y que ambos se dan en tiempos diferentes, es necesario homogeneizarlos, aplicando la tasa de descuento pertinente. Esta tasa es determinada por la Oficina de Planificación correspondiente y, por lo tanto, constituye un dato de la evaluación.

6. Comparar las alternativas

Los distintos sistemas son comparados entre sí, utilizando sus relaciones (o razones) costo-efectividad. Ellas resultan de dividir los costos (monetarios) entre los efectos expresados en unidades de producto.

Esta valoración es posible porque ya se han determinado previamente tanto los costos programados y los resultados alcanzables (evaluación ex-ante), como los costos reales y los efectos logrados (evaluación ex-post).

Si el proyecto carece de efectos no buscados, la opción se realiza aplicando el criterio del mínimo costo: para una misma cantidad de producto se elige el sistema más barato.

El enfoque tradicional del ACE lo vincula con el análisis de la **eficiencia operacional**. Cuando la unidad de producto del proyecto se confunde con el objetivo final del mismo (por ejemplo, una vida adicional salvada), el criterio de escoger la alternativa que minimice los costos es suficiente. Si éste fuera el caso del Programa con que se viene ejemplificando, el proceso debería terminar seleccionando el sistema que tenga

el menor costo por unidad de resultado (CUR). Pero, tal como ya se explicó, ése no es el caso. En éste, como en gran parte de los programas sociales que tienen objetivos múltiples, hay factores no relacionados con la eficiencia operacional, que pueden dificultar y hasta impedir el alcance de los fines perseguidos. Estos factores restrictivos deben incluirse, por lo tanto, en la metodología de la evaluación.

Debe recordarse que el objetivo general de todo proyecto social es transformar alguna parcela de la realidad, convirtiendo una situación presente en otra deseada. La medida en que se logra tal resultado se denomina impacto. Este análisis se realiza normalmente en forma independiente del que se lleva a cabo para evaluar la eficiencia operacional. Existe una razón básica que justifica separar ambos tipos de análisis. Para determinar las características de la reprogramación resultante de la evaluación costo-efectividad se requiere, teóricamente, un sólo relevamiento de información. Con ello, se determina la "línea basal", esto es, el corte transversal a partir del que se elabora el diagnóstico, para luego proponer un conjunto de soluciones que deben ser posteriormente validadas. Alternativamente, los diseños experimentales y cuasiexperimentales exigen un "antes" y un "después", esto es, dos entradas al campo, para obtener la "línea basal" del diagnóstico y la "línea final" de resultados, que deben compararse entre sí.

Una comprensión conceptual adecuada del ACE, es posible cuando se vincula el análisis de la eficiencia operacional con el de impacto.

La efectividad del proyecto consiste, en última instancia, en alcanzar los objetivos con una óptima asignación de los recursos disponibles. Dicho de otra manera, maximizar el impacto al menor costo posible. Si a los objetivos del programa se los denomina O_1, O_2, \dots, O_n , recordando que en la matriz de costos se habían identificado los sistemas A, B, ..., N, puede denotarse con OA_1, OB_2, \dots, ON_n , el grado en que se han alcanzado los objetivos en cada uno de los sistemas identificados, con distintos

costos por unidad de resultado. Cabe así construir una matriz de costo-efectividad, como la que se muestra en el Cuadro No. 2.

Con este análisis, pueden extraerse conclusiones en relación a la forma y a las implicancias de la curva de entrega de calorías y proteínas a través del servicio. Por ejemplo, cuál es la cantidad mínima de calorías requerida para que el proyecto comience a tener impactos nutricionales y educativos, y cuál es la función resultante a partir de ese punto de quiebre. Este tipo de elementos de juicio evitaría caer en la tentación de utilizar la cantidad y calidad de la dieta como variables de ajuste para incrementar la cobertura del programa.

Asimismo, contribuirían a disminuir ciertos efectos “perversos”, que suelen ser consecuencia de una lógica asentada en una supuesta “eficiencia”. En esta situación, podría ubicarse la estrategia de maximizar la cantidad de beneficiarios, haciendo llegar los servicios del programa allí donde están más concentrados y tengan la infraestructura mínima requerida para su implementación, con lo que se dejaría de lado a los alumnos de escuelas rurales aisladas, dado que su número por unidad escolar es reducido y hay déficits de infraestructura y equipamiento.

Cuadro No. 2

MATRIZ DE COSTO-EFECTIVIDAD

Costo- Efectividad	COSTOS			EFECTIVIDAD				
	Costos Directos	Costos Indirectos	Costos Totales	Costos por Unidad de Resultados	Objetivo 1	Objetivo 2	-----	Objetivo n
A				CUR_a	O_{A1}	O_{A2}	—	O_{An}
B				CUR_b	O_{B1}	O_{B2}	—	O_{Bn}
:				:	:	:		:
N				CUR_n	O_{N1}	O_{N2}		$O_{Nn} >$

C. LA CONSIDERACION DEL FACTOR TIEMPO

Algunos autores, como Hatry (1967), distinguen las formas estática y dinámica del ACE. La estática consiste en encontrar la configuración más eficaz, sin considerar la dimensión temporal. La dinámica, en cambio, introduce el tiempo en cualquiera de los casos. Para ello, es necesario valorar los costos y las efectividades en un **continuum** temporal (Musto, 1975). En tanto este proceso sea realizable, y puedan distribuirse tanto los costos como el grado de alcance de los objetivos en las distintas etapas previstas en la programación, los costos pueden reducirse a un valor presente, al igual que en el ACB, y compararse con el flujo de resultados obtenible.

Para un análisis ex-ante puede recurrirse al juicio de expertos y a los resultados de experiencias análogas. En las evaluaciones de proceso pueden proyectarse las distintas alternativas de costos e impactos que se derivan de los sistemas utilizables.

En todo caso, pero sobre todo en el ex-ante, parece razonable establecer hipótesis sobre distintos niveles de efectividad alcanzables. Es importante considerar el factor tiempo, en una dimensión diferente a las previamente consideradas.

En los países de América Latina, la discontinuidad en el funcionamiento de los aparatos administrativos derivada de los cambios políticos, así como la escasez de recursos determinada por la crisis actual, hace que muchos programas sociales sean discontinuados, se suspendan parcial o temporariamente o, lo que es más común, que el flujo de fondos requeridos para su implementación no se ajuste a la programación inicial.

Sería conveniente determinar el grado de disminución en el cumplimiento de los objetivos, que provocan estas interrupciones. Su valor monetario, puede calcularse utilizando la metodología propuesta en el

capítulo anterior. Es muy probable que estos costos sean de una magnitud más que proporcional al tiempo de suspensión.

D. ALGUNAS LIMITACIONES DEL ACE

El ACE no permite comparar proyectos o programas con objetivos diferentes, a menos que se los homogenice a través de un común denominador, como puede ser la probabilidad que generen resultados iguales. Un ejemplo de esto, se obtendría considerando dos programas, uno que tiene como objetivo disminuir la desnutrición y el otro que busca la reducción de la malaria. Sólo son comparables, si se toma como común denominador la probabilidad de incapacidades y muerte que ambos problemas pueden producir.

La elección entre un programa nutricional y otro de autoconstrucción para grupos de bajos ingresos es más complicada. En este caso, el único criterio racional aplicable es la prioridad que debería existir en función del orden en la satisfacción de las necesidades. La jerarquía resultante se deriva de una sola consideración: las necesidades más básicas deben ser satisfechas en primer lugar.

BIBLIOGRAFIA

- Ander-Egg, E. (1984), Evaluación de Programas de Trabajo Social. Buenos Aires, Editorial Humanitas.
- Banner, D. K.; Doctors, S.I. y Gordon, A.C. (1975), The Politics of Social Program Evaluation. Ballinger Publishing Co., Cambridge, Mass.
- Contreras, E.B. (1981), “La teleducación como sistema”, en Los retos de la educación a Distancia. Guatemala, FUPAC.
- Franco, R. (1971), Algunas reflexiones sobre la evaluación del desarrollo. Santiago, Chile, ILPES.
- Greenwood, E. (1951), Sociología experimental. México, Fondo de Cultura Económica.
- Hamilton-Smith, E. (1981), “La estrategia y la metodología de la evaluación de programas de desarrollo social” en R. Franco.
- Hatry, H.P. (1967), “The use of cost estimates”, en T.A. Goldman, editor, Cost-Effectiveness Analysis: New Approaches in Decision-Making. Nueva York, Washington y Londres.
- Musto, S. (1975), Análisis de eficiencia. Metodología de la evaluación de proyectos sociales de desarrollo. Madrid, Tecnos.
- Organización de las Naciones Unidas (1984), Seguimiento y evaluación. Pautas básicas para el desarrollo rural. Roma, Grupo de Trabajo sobre desarrollo rural del Comité Administrativo de Coordinación.

-
- Organización Mundial de la Salud (1981), Evaluación de los programas de salud. Normas fundamentales. Ginebra, OMS.
- Piachaud, D.(1984), "Cost-Benefit Techniques and Social Planning", en J.Midgley y D.Piachaud, The Fields and Methods of Social Planning. Nueva York, St. Martin's Press.
- Rossi, P.H.; Freeman, H.E., y Wright, S.R. (1979), Evaluation. A Systematic Approach. Beverly Hills, Sage Publications.
- Tobal, C. (1982), Guía para la formulación y evaluación nacional de proyectos de desarrollo rural integrado. Washington, D.C. OEA.
- Thompson, M., y Fortes, E. (1980), "Cost-Effectiveness Analysis in Health Program Evaluation", en Evaluation Review, Vol. 4, Sage Publications.
- Weiss, C.H. (1982), Investigación evaluativa. Métodos para determinar la eficiencia de los programas de acción. México, Editorial Trillas.

**LAS POLITICAS SOCIALES EN
LA POST-CRISIS**

Rolando Franco

I. LAS GRANDES TENDENCIAS SOCIALES PREVIAS

El desarrollo social de América Latina en la postguerra se caracterizó por la creciente incorporación -aunque segmentada y desigual-, de grandes sectores de la población a un mercado nacional, por el aumento de la gravitación del sector industrial y de las grandes unidades productivas, acompañados de importantes modificaciones en la composición del empleo, especialmente industrial y terciario.

Ello produjo, a su vez, alteraciones en la estructura social, básicamente un aumento de las clases medias urbanas en todos los países de la región, sobre todo en los años sesenta y setenta, con la excepción del Uruguay, que por otra parte había avanzado mucho en ese sentido durante los años anteriores. Cambios impresionantes ocurrieron en países como Venezuela, Perú y Ecuador, que tres décadas atrás presentaban una estratificación social muy polarizada y escasa movilidad.

Esos cambios fueron, por un lado, el resultado natural de las transformaciones económicas ya anotadas, pero también se dieron como consecuencia de las políticas públicas. El Estado buscó la manera de aumentar la generación de oportunidades de ocupación e ingreso. Así recurrió a los incentivos a las actividades productivas, a la realización de obras de infraestructura e, incluso, al aumento de los empleos burocráticos.

Paralelamente, se trató de ampliar en términos absolutos y relativos, la población incorporada a los frutos del crecimiento, mediante la expansión cuantitativa y el incremento cualitativo de los servicios sociales estatales. En este sentido puede recordarse que el porcentaje de la población con acceso a agua potable creció del 40% al 66%. Por otro lado, se recurrió a programas especiales para llegar a grupos que no disfrutaban de tales servicios. En este sentido, hubo una profusión de proyectos de desarrollo rural integrado, de empleo, de nutrición y se exploraron nuevas formas de poner en marcha los servicios de salud.

Todo ello condujo a que se destinara a estos fines “sociales” una proporción importante y creciente del presupuesto fiscal, y a que también se echara mano a recursos provenientes del exterior o a los producidos por la bonanza de las exportaciones.

II. LA CRISIS Y SUS CARACTERISTICAS MAS COMUNES

El proceso precedente descrito sufrió un duro revés con la crisis de los años ochenta. Con posterioridad al segundo shock petrolero de 1979-1980, subieron las tasas de interés, disminuyó la demanda de los bienes que América Latina exporta, y los pagos por conceptos de intereses de la deuda externa demandaron una proporción importante de los ingresos que cada país generaba gracias a sus exportaciones y al ahorro interno. Paralelamente, decayó notoriamente el flujo de capitales procedentes del exterior, al punto que llegó un momento, en 1982, en que la región comenzó a exportar capitales.

Resulta evidente que la crisis no afectó por igual a todos los países ni lo hizo al mismo tiempo, por lo que sus consecuencias sociales han sido variadas. Ello hace que pueda resultar apresurado generalizar a partir de estudios puntuales realizados en contextos y coyunturas determinadas. Pese a ello, puede sostenerse que hay ciertas expresiones comunes de la crisis, y es justamente a ellas a las que se hará referencia a continuación.

1. Caída del producto por habitante

Si bien el indicador producto por habitante ha sido reiteradamente criticado como no representativo de la situación social de un país, en la presente situación muestra -como ha destacado la CEPAL- “una visión impresionante de la crisis entre los años 1980 y 1986, período durante el cual la población de toda la región aumentó en más de 50 millones,... En esos seis años, el producto interno por habitante disminuyó cerca del 14% e igualó el nivel que la región había alcanzado en 1976” (CEPAL, 1987,1). Asimismo, el citado documento destaca que en tres de los 19 países analizados, el indicador bajó más de 20%; en 10 países disminuyó entre 10 y 20, y sólo en Brasil, Colombia y Panamá el producto por habitante fue mayor en 1986 que en 1980. El ingreso por habitante -que proporciona un indicador del nivel medio de vida de la población- disminuyó aún más abruptamente (Ibídem).

2. Aumento del desempleo

a) Las tasas de desempleo (si bien son variables de país a país) en general se incrementaron. A pesar de diferencias en cuanto a la intensidad y al año de inicio de la crisis, el aumento de la tasa de desempleo abierto fue generalizado. Si bien las economías funcionan con tasas de desempleo bastante diferentes, puede notarse que en los años de la crisis se ha producido, en general, un incremento sobre lo que podría considerarse su tendencia “histórica”. Antes de 1979, ese indicador mostraba cifras en torno a 7% para la región; en cambio, después de esa fecha las tasas se situaron por encima del 10%.

b) Hubo cambios en la composición del desempleo (que ahora afecta también a los jefes de hogar). En situaciones de normal funcionamiento de la economía, el desempleo afecta básicamente a la fuerza de trabajo secundaria (mujeres y jóvenes), por cuanto -como se ha dicho- los jefes

de hogar no pueden “darse el lujo” de permanecer cesantes. Lo usual es que las más altas tasas de desempleo se encuentren en los grupos jóvenes que buscan trabajo por primera vez. Es obvio, que la probabilidad de la cesantía entre los jóvenes (como al interior de cualquier otro conglomerado social) no se distribuye aleatoriamente, siendo los sectores con menos recursos los que tienen mayores dificultades para insertarse en puestos estatales en la actividad productiva. Así, a fines de 1984 el desempleo entre los pobres alcanzó a 22% en Chile, mientras que a nivel nacional había disminuído a 14%. “Los programas estatales de empleo, que debían velar por un mínimo de seguridad social, empleaban a mediados de los años setenta entre 5 y 6% de la población laboral; en 1983 alcanzaban ya al 13%, lo que equivale a medio millón de personas” (Pfeffermann 1988, 28).

Pero la crisis ha producido cambios en lo que eran las características constantes del desempleo. Si bien aumentan los cesantes entre los que buscan trabajo por primera vez, también se ve afectada la inserción laboral de los jefes de hogar, los hombres, las personas en las edades de mayor actividad y aquéllas que tienen menor educación.

En muchos países, la crisis frenó el tradicional éxodo del campo a la ciudad. El empleo agrario creció más rápido que la población. Además, se incrementaron los precios agrícolas y creció el porcentaje de la agricultura en el PIB, mejorando los términos de intercambio de sus productos frente a los urbanos, todo lo que favoreció a los productores agrícolas. No sucedió lo mismo con los obreros agrícolas que, en muchos países, vieron empeorar su situación.

c) Se alargó el período de duración del desempleo. Si bien también existían variaciones importantes en el período en que quien buscaba trabajo por primera vez o quien perdía o abandonaba el que tenía anteriormente, permanecían en la condición de desempleados, puede afirmarse que, en términos generales, el período que dura la desocupación se ha alargado.

d) El efecto “retiro” de la fuerza de trabajo ha provocado una reducción de la incorporación a la PEA. En un primer momento se produjo un aumento de la proporción de personas que buscaban empleo, como una consecuencia natural de la disminución de los salarios reales, que empujaba a familiares que hasta el momento no habían trabajado, a incorporarse a la fuerza de trabajo con el propósito de estabilizar el ingreso familiar. Sin embargo, la mayor duración del desempleo ha inducido, asimismo, al llamado efecto “retiro” de la fuerza de trabajo secundaria. La incorporación a la población económicamente activa se ha reducido (PREALC 1984, 16). Ello es el resultado del desaliento por conseguir un empleo, ante las dificultades que impone la recesión económica. Se trata, entonces, de inactivos “disfrazados” que buscarían ocupación en caso de existir posibilidades de encontrar una. Por lo mismo, PREALC ha sostenido que las tasas de desocupación de los países latinoamericanos en el período de la crisis se encuentran subestimadas, siendo razonable predecir que al reactivarse la economía y por consiguiente también el mercado de trabajo, se dé una recuperación de los niveles de participación de las mujeres y los jóvenes.

e) Se redujo la jornada de trabajo como alternativa o paso previo al despido de los trabajadores. La crisis también ha provocado la reducción de la jornada de trabajo, que ha sido acompañada del despido de trabajadores. Es probable que también aquí sean los jóvenes quienes se vean más afectados. Muchas veces se aduce su inexperiencia laboral para pagarles menos de lo que correspondería por el trabajo que realizan, incluso cuando poseen mayor educación que los adultos que desempeñan iguales tareas. Asimismo, el que tengan menores responsabilidades familiares, facilita que ellos acepten esa situación.

3. Caída de las remuneraciones del trabajo

Un tercer efecto de la crisis ha sido la disminución de los ingresos de las familias producidos por su trabajo. En el párrafo siguiente se analizará la situación del sector no estructurado, centrandó el análisis en el deterioro del salario real, el que puede explicarse por diversas causas:

a) Política económica pro exportadora. En muchos casos, se ha considerado al salario como la variable que podía manejarse a efectos de recuperar competitividad internacional, consiguiendo el traslado de recursos de todo tipo a la producción de bienes transables.

b) Rezago salarial vs. inflación. Muchos gobiernos han intentado controlar la inflación mediante el expediente de provocar un rezago salarial (Véase PREALC, 1984 (a), 19).

c) Pérdida de capacidad negociadora de los sindicatos. A todo lo anterior se agrega, en algunos casos, la falta de capacidad de negociación de los sindicatos. Ello es un resultado tanto de la competencia que se produce en el mercado de empleo a consecuencia de la presión de los desempleados, como de la existencia de restricciones directas a la actividad sindical o porque, en situaciones de inflación creciente, resulta difícil que los mecanismos institucionales eviten la pérdida de poder adquisitivo del salario.

Es probable que los jóvenes se vean también especialmente afectados aquí. Obviamente, las organizaciones sindicales luchan por mantener la ocupación de quienes ya están trabajando y son sus afiliados, con lo cual se tiende a dificultar todavía más la inserción de las nuevas generaciones en el mercado laboral formal.

4. Aumento del sector no estructurado de la economía

Por último, la cuarta característica común de la crisis ha sido que los desempleados se han refugiado en ocupaciones de baja productividad, que constituyen el sector no estructurado, elevando así el subempleo invisible. Esto implica que “también caen los ingresos de los que trabajan en el sector informal, los cuales deben compartir sus **beneficios** con un número mayor de ocupados”. El hecho de que este sector actúe como colchón que aminora el desempleo abierto implica, casi necesariamente, una caída en las remuneraciones del sector. PREALC estima que entre 1980 y 1985 el ingreso de los trabajadores informales cayó en un 27% produciéndose una transferencia de ingresos de los pobres a los más pobres, “actuando dicha transferencia como un seguro de cesantía financiado por los estratos menos pudientes y profundizando así las diferencias entre éstos y el resto de la sociedad (Tockman)” (Lagos 1986, 17).

En los últimos tiempos ha surgido una nueva perspectiva respecto a quienes están en el sector no estructurado de la economía. Particular relevancia ha tenido el libro de Hernando de Soto (1986), *El otro sendero*, que ha analizado algunos sectores económicos del Perú dominados por informales, enfatizando el carácter de empresarios capitalistas que los mismos muestran. No es éste el lugar para desarrollar el aspecto mencionado. La cita de de Soto se hace aquí al sólo efecto de introducir el tema de la nueva perspectiva respecto al papel que le cabe a dicho sector en el funcionamiento de las economías latinoamericanas. Hasta no hace mucho predominaba la creencia optimista de que el sector formal acabaría generando empleos suficientes para ocupar a los informales. Empero, con posterioridad a la crisis, la idea que parece dominar es que el sector no estructurado de la economía continuará existiendo e, incluso, que es bueno que así sea, dada justamente la incapacidad que muestra la economía formal para responder a la creciente demanda por trabajo.

5. Deterioro en la prestación de servicios sociales

El impacto de la crisis también ha proyectado sus efectos sobre los servicios públicos, en especial a través de una menor disponibilidad de recursos y de la tendencia generalizada a buscar el ajuste de la economía, entre otras medidas, mediante la reducción del gasto público. En muchos casos, esa disminución de recursos no fue pareja ni mucho menos selectiva, desde el punto de vista social, sino que los sectores más directamente afectados fueron los relacionados con la prestación de servicios de naturaleza social.

a) Reducción del gasto público. Se ha repetido más de una vez que existen grandes diferencias entre los países, pero puede afirmarse que tendencialmente se ha reducido el gasto, en especial en los sectores sociales. Se ha afirmado que las reducciones comienzan desactivando los programas de educación y alimentos para seguir, posteriormente, por los servicios de salud (UNICEF, 1984). En algunos países, sin embargo, ha podido comprobarse que las reducciones se realizaron en otro orden, comenzando por la salud, mientras los gastos en educación mantuvieron su participación en el presupuesto.

También se ha afirmado que los recortes se producen primero en las áreas rurales (UNICEF, 1984), lo que parece explicable dado que ellos afectan a una población que si bien es la más necesitada, es también la que menores recursos de poder posee.

En algunos países, se ha tratado de paliar la reducción de los recursos financieros destinados a los servicios sociales mediante la aplicación de tarifas en servicios que anteriormente eran gratuitos. No cabe duda que muchos servicios sociales no sólo no son redistributivos, sino gratuitos. Los aprovechan gratuitamente grupos que están en condiciones de pagar. Pero esa situación no puede generalizarse. En muchos casos, limitar el

acceso a las prestaciones sociales puede convertirse en una barrera que excluye, justamente, a los más pobres.

b) La oferta de servicios sociales se vio afectada en cantidad y calidad. Es probable que haya habido una disminución cuantitativa de la oferta de servicios sociales en muchos países de la región, como una consecuencia, ya anotada, de la disminución del gasto público. Pero también se estaría dando un deterioro de la calidad de tales servicios, por dos causas principales.

Primera, la disminución de los fondos disponibles ha obligado a efectuar recortes en los gastos. El servicio se mantiene, pero no se renuevan los equipos, empiezan a escasear muchos artículos (como libros y útiles, en la educación; medicamentos, en la salud), sin los cuales la prestación del servicio no puede hacerse de manera adecuada.

La pérdida de reservas internacionales y los cambios drásticos en la paridad cambiaria han llevado a restringir el otorgamiento de divisas para compras y para el pago de servicios en moneda extranjera por lo que, en muchos países de la región, resulta difícil adquirir los insumos y equipos necesarios para los programas de desarrollo social. Ello fue especialmente notorio en el ámbito de la salud, donde escasearon los medicamentos importados o elaborados a base de elementos inexistentes en el país, y donde también se careció de divisas para reponer equipo e importar repuestos para mantener en funcionamiento a otros.

Segunda, los pagos de personal tienen importancia fundamental en los servicios sociales, por lo que cuando los recursos escasean se tiende a ajustar la ecuación no reajustando los sueldos, con lo que se afecta su poder de compra. Ello hace que muchos técnicos y empleados, especialmente los más capacitados o los que tienen otras oportunidades laborales, abandonen sus empleos. Por otra parte, los que quedan se sienten desestimulados por la pérdida de salario real. Todo contribuye a que disminuya la calidad del servicio prestado.

6. Impacto sobre el bienestar social

La crisis ha producido un impacto negativo de consideración en el bienestar social de la población latinoamericana, el que se expresa en el aumento de la pobreza, principalmente, y en el deterioro de la situación de los sectores sociales tradicionales.

a) Aumento de la pobreza. En el decenio 1970-1980 la pobreza había disminuído proporcionalmente a la población, aunque abarcaba un número mayor de personas. Puede afirmarse que en años posteriores, tomando a América Latina como un todo, se ha producido un incremento de los niveles absolutos y relativos de pobreza.

Un estudio basado en encuestas de hogares, preparado a partir de la información existente en el Banco de Datos de la CEPAL, para determinado grupo de países (Chile, Colombia, Costa Rica, Panamá y Venezuela) señala, por un lado, la dispersión existente y el efecto diferencial que la crisis ha producido en los diversos países. Pero muestra, asimismo, un incremento importante de los hogares situados por debajo de la línea de pobreza, en alguna de las ciudades examinadas. Así, en Santiago de Chile, el porcentaje aumentó de 12 a 16%; en San José de Costa Rica, saltó de 17,3 a 29,4%, mientras que en Caracas pasó de 2,3 a 3,2%. En cambio, en otros casos analizados, la situación fue a la inversa. En Bogotá, se produjo una reducción de los hogares en situación de pobreza, que pasaron de 48,7% a sólo 44,8%. Lo mismo sucedió en Panamá: de 18,8 a 14,8% y también en la región de Los Andes, Venezuela, donde la pobreza se redujo de 31,2% a 26,8% de los hogares (Altimir, 1984).

Ese mismo análisis indica que la incidencia de la crisis ha afectado más severamente a aquellos hogares que tienen mayor número de niños y que constituyen un núcleo especialmente afectado por la pobreza. Como se sabe, la proporción de niños pequeños y en edad escolar que viven en situación de pobreza es siempre mayor que la proporción de

hogares pobres. Asimismo, hay mayor proporción de niños en pobreza entre los que pertenecen a hogares cuyo jefe es una mujer, o una persona de cualquier sexo con escasa educación. En este sentido, el aumento de la pobreza producido por la crisis, ha ratificado esas conclusiones (Altimir, 1984).

b) El impacto en la salud. A comienzos de la década de los años 70, los Ministerios de Salud de los países de América reunidos en la III Reunión Especial, expresaron su preocupación central por la inequidad en materia de salud. Ello se manifestaba en que 40% de la población carecía de acceso a los servicios. Idéntica preocupación llevó a la adopción de la meta mundial de Salud para Todos.

Durante esa década, la situación de la salud mostró avances notables en América Latina y el Caribe: entre 1970 y 1982 la mortalidad de los niños menores de un año bajó de 64 a 45 por mil y la de niños de uno a cuatro años de 8.2 a 4.2, en tanto que el porcentaje de población protegida por los servicios de inmunización se elevaba del 40 al 60%. El perfil epidemiológico regional se hacía cada vez más "transicional", esto es, se daba una combinación de las patologías propias del subdesarrollo con las que predominan en las sociedades avanzadas.

La crisis, al provocar el descenso del PIB y una aguda escasez de divisas, afectó no sólo a los servicios de salud, sino también a la salud de la población. Sin embargo, no resulta fácil determinar esas consecuencias. En primer lugar, porque la situación de la salud muestra cierta inercia que dificulta la apreciación de sus efectos en el corto plazo. En segundo lugar, porque hay indicadores (por ejemplo, la mortalidad infantil, en relación con el nivel de vida) que han perdido su "sensibilidad" en sus valores actuales. Y finalmente, porque algunas de las intervenciones han podido impedir la actualización de un riesgo sin reducir su magnitud, lo que ha restado al fenómeno en cuestión su calidad de indicador. La información estadística disponible muestra casos donde

las tasas de mortalidad infantil se han incrementado y otros, en los cuales continúan bajando.

Empero, puede suponerse que, de continuar la crisis, el mejoramiento de las cifras de mortalidad infantil se verá afectado. En los lugares donde la recesión ha sido especialmente grave, puede producirse una tendencia ascendente; en otros, como consecuencia del estancamiento y caída del crecimiento y del nivel de vida, seguramente disminuirá la velocidad con la que actualmente viene descendiendo la tasa de mortalidad.

En ello influirá el impacto de la crisis sobre la alimentación. El desempleo y la disminución del ingreso tenderán a afectar la posibilidad de las familias de obtener los alimentos necesarios para una nutrición adecuada. A ello se debe agregar el encarecimiento que han sufrido los bienes agropecuarios, entre los cuales hay muchos - en varios países de la región- que forman parte de la dieta habitual de la población de menores y medianos recursos.

Al mismo tiempo que disminuye la probabilidad de tener acceso a los alimentos por la vía del mercado, en muchos casos, se han suprimido subsidios alimentarios (UNICEF 1984, 183).

En esas condiciones, es probable que aumente el número de mujeres embarazadas que padecen diferentes grados de desnutrición, lo que dificultará el embarazo y el parto, haciendo que éste tenga lugar en condiciones de calidad inferiores. Ello, a su vez, contribuirá a elevar las tasas de mortalidad infantil y aumentará los riesgos de enfermedad y muerte de los recién nacidos mal alimentados.

Esta repercusión de la crisis en los servicios de salud, se aprecia en la información suministrada por el Fondo Monetario Internacional, donde muestra el gasto en salud como porcentaje del gasto total del gobierno central en algunos países de la región en la década 1973-1982. Allí puede

apreciarse que, al terminar el período (o en el último año para el que existe información), dieciocho países habían disminuído su gasto en salud, mientras que sólo cuatro estaban en la situación inversa. La tendencia al decrecimiento, entonces, es notoria, aunque haya países que tuvieron pequeños descensos o registraron aumentos hacia la mitad del período; no cabe duda que la tendencia al decrecimiento es notoria para el continente.

Una prolongación de esta situación producirá consecuencias duraderas y acentuará algunos desequilibrios. Por ejemplo, el menor crecimiento del empleo en el sector de la salud pública puede relacionarse con las previsiones sobre el crecimiento de los recursos humanos profesionales. En los próximos cinco o seis años egresará un número tal de estudiantes de las universidades, que el número de médicos en actividad se duplicará en América Latina y el Caribe. Con ello no sólo aumentará el desempleo profesional sino que, muy probablemente, se ampliará el subsector privado. La función de producción, ya deficiente en los ochenta, se alterará todavía más. Puede preverse, asimismo, que se producirán efectos indirectos sobre la incorporación y utilización de tecnología.

c) Los efectos sobre la educación. La crisis produjo una disminución de la matrícula en los sistemas educativos latinoamericanos. Así, en el caso de Chile, las tasas de 1982 eran inferiores a las de 1980, y “como la asistencia a clases de las capas inferiores se encuentran por debajo del promedio de la población, se puede suponer que la reducción de las tasas de matriculación está en relación con la pobreza” (Pfeffermann 1988, 29). En otros países, respecto de los cuales se cuenta con información, se produjeron fenómenos similares. Tal sucedió en Costa Rica, donde el total de los que interrumpieron su educación en 1982 alcanzó la cifra más alta (ibídem). En la República Dominicana, en cambio, la matrícula aumentó, pero se alteró su composición disminuyendo la educación pública y aumentando la privada.

d) Los efectos sobre la vivienda. En el pasado, muchos gobiernos realizaron programas de vivienda popular mediante la contratación de créditos en el exterior y subsidiando, con recursos públicos, las cuotas que debían pagar los beneficiarios. Estas soluciones ya no pueden practicarse con facilidad, tanto por la dificultad de obtener esos créditos internacionales, como a causa de la elevación de las tasas de interés a las cuales podrían conseguirse.

Asimismo, las políticas de vivienda están tendiendo a cobrar no sólo los intereses reales del préstamo, sino también ciertos costos de administración e intermediación financiera, lo cual ha tornado muy oneroso y difícil el cumplimiento de las obligaciones por parte de los asignatarios de las viviendas, especialmente aquéllos de menores ingresos.

Ello tiende a agravar el problema habitacional, de por sí crítico en muchos países de la región, y no permite que pueda aprovecharse el efecto expansivo que el sector construcción suele provocar sobre la economía, debido a su abundante utilización de mano de obra y de, en la mayor parte de los países, materias primas nacionales.

Otro de los efectos negativos sobre la provisión de viviendas deriva de la inflación y de las políticas de indexación de las deudas contraídas por quienes recibieron su solución habitacional, en circunstancias en que los ingresos familiares, provenientes en general de los salarios, no son reajustados a la misma velocidad, con lo cual se pierde la lógica proporción que debe imperar entre ambos.

Pese a estos problemas, cabe destacar que en algunos países se ha buscado la manera de enfrentar el problema habitacional, sea mediante la entrega de lotes con servicios, sea con una política de vivienda popular sin cuota de ahorro inicial. Incluso, tratando de superar las presiones tradicionales de los grupos clientelísticos, en algunos casos se ha recurrido al sorteo para la asignación de las viviendas.

e) La situación de la seguridad social. La seguridad social presenta gran diversidad de tipos y estructuras. Se han mencionado las siguientes variables explicativas de tal heterogeneidad:

- i) la antigüedad de los sistemas;
- ii) el porcentaje de la población total y de la población económicamente activa protegida;
- iii) el porcentaje del aporte salarial al financiamiento de la seguridad social;
- iv) el porcentaje del producto interno bruto destinado al gasto en seguridad social y dentro de él, a las pensiones;
- v) la relación porcentual entre pasivos y activos;
- vi) el grado de estratificación del sistema; y
- vii) los efectos del sistema en el empleo, en el ahorro y en la distribución del ingreso (Mesa Lago 1985).

Los sistemas más antiguos ya presentaban serios problemas de financiamiento, mostrando una tendencia a disminuir su cobertura debido al desempleo y la evasión, al desfinanciamiento crónico del sistema por gastos de funcionamiento y a la reducción de la relación activos/pasivos, que producían efectos negativos sobre el empleo y el ahorro. Los sistemas poco evolucionados, por su parte, muestran un efecto regresivo en el ingreso y neutro o negativo en el empleo.

En ambos casos, la crisis agrava, sin duda, las dificultades para proporcionar empleos en el sector formal o estructurado de la economía, lo cual puede tener efectos gravísimos sobre la seguridad social, ya que ella se financia, en gran parte, con los aportes de los trabajadores y los patronos. El aumento de la cesantía disminuye los recursos aportados al sistema y dificulta el mantenimiento de quienes ya se encuentran pensionados. El financiamiento se limita cada vez más a la contribución estatal,

en una coyuntura en la que, como se vio, los recursos gubernamentales tienden a escasear. Lo dicho lleva a pensar que muchos de los sistemas pueden sufrir un colapso en los próximos años.

Por otra parte, muchos trabajadores y sus familias tienen que refugiarse en el sector no estructurado de la economía, quedando al margen de la seguridad social y, a consecuencia de ello, en muchos países, fuera de los sistemas de atención de salud. Por lo mismo, la comparación simple de las tasas de desempleo latinoamericanas y de países desarrollados carece totalmente de sentido, al tener en cuenta la ausencia de mecanismos protectores o seguros de desempleo, en la mayoría de los países de la región.

Sea como fuere, los sistemas de seguridad social prevalecientes en la región no son los canales adecuados para proteger a los grupos más afectados por la crisis, por cuanto, como fue puesto en evidencia por diversos estudios, ellos no se dirigen a las poblaciones expuestas a mayores riesgos.

III. CARACTERISTICAS DE LAS POLITICAS SOCIALES EN LA ETAPA PREVIA A LA CRISIS

Presentando las características más notorias que mostraban las políticas sociales de los estados latinoamericanos en la fase previa a la crisis económica, es posible apreciar los cambios que se requerirían para llevar a cabo una política social que verdaderamente se oriente en beneficio de los más afectados por la situación económica imperante hoy en la región.

1. Acceso segmentado

El acceso a los servicios sociales estatales no ha estado, en muchos casos o en ciertas políticas, abierto a toda la población. En ciertos momentos históricos, grupos corporativos muy variados fueron obteniendo concesiones gubernamentales, que implicaban el derecho a recibir prestaciones que les estaban reservadas. Ello fue especialmente notorio en la seguridad social. Como ha destacado Mesa Lago, el acceso a las prestaciones de la seguridad social ha seguido un ritmo que se ha repetido en cada país latinoamericano con variaciones marginales. Primero han sido los militares quienes obtuvieron ese status privilegiado, seguido de otros funcionarios públicos; después los maestros, los empleados de comercio, posteriormente algunos sectores obreros sindicali-

zados y ubicados en sectores económicos especialmente relevantes, luego otros trabajadores manuales y, finalmente, incluso los empleados por cuenta propia, los trabajadores agrarios y los campesinos (CEPAL 1984).

Asimismo, las prestaciones concebidas a cada grupo eran diferentes, más o menos amplias según el poder de reivindicación que hubieran demostrado.

El financiamiento en general tripartito, implicaba la existencia de un subsidio estatal. El mismo no se distribuía de acuerdo a las carencias o a la insatisfacción de las necesidades de los que se incorporaban al sistema, sino que se entregaba según el poder de presión del respectivo grupo. Obviamente, los más pobres carecían de organización y, por tanto, de capacidad para defender sus derechos o intereses en la arena política.

Este proceso de expansión segmentado de las políticas sociales que ha ido absorbiendo paulatinamente a diferentes grupos sociales, no es racional, si lo que se pretende es justamente atacar la pobreza o contribuir a solucionar los problemas de los más necesitados.

2. Universalismo

En otras políticas, lo usual ha sido que el Estado reconociera a todos los habitantes del país el derecho a recibir las prestaciones que está ofreciendo, independientemente de la capacidad de pago que cada persona tenga. Tal decisión ha conducido también, a que muchas políticas públicas de naturaleza social hayan sido regresivas, y a que se perdiera el carácter redistributivista que muchos asignan a la política social.

Un caso extremo de gasto social regresivo se da en la educación universitaria gratuita. En América Latina, la educación de diez escolares de enseñanza básica cuesta lo mismo que la de un universitario. En algunos países, incluso, la relación es más extrema: 30 a 1 en Brasil y Colombia, por ejemplo. Ello conduce a pensar que sería posible redistribuir los recursos que se destinan a la educación para ampliar y mejorar la formación escolar básica. Ello no implicaría, en manera alguna, entorpecer el acceso de los no privilegiados a la educación universitaria, ya que sería posible establecer sistemas de estipendios o créditos que les permitirían estudiar.

3. Regresividad

Varios estudios sobre el impacto redistributivo de la política social que se han llevado a cabo en América Latina sostienen que, en general, las políticas sociales contribuyen a reducir las desigualdades en la distribución del ingreso. Sin poner en tela de juicio esas conclusiones, cabe afirmar que no es así en todos los casos, o que, en muchas circunstancias, esas políticas sociales podrían tener un impacto redistributivo mucho mayor.

En tal sentido, múltiples estudios sobre las políticas de vivienda demuestran que los recursos públicos destinados a este sector no se gastaron en construcción de habitaciones para los grupos más necesitados, sino que favorecieron a sectores medios, en muchos casos vinculados a la burocracia pública.

Ejemplos similares en el mismo sentido podrían traerse a colación respecto a lo que ha sucedido en otras áreas sociales.

4. Tradicionalismo o inercia

La política social suele mostrar una fuerte inercia y hay una gran dificultad para reorientarla. Existe también en este campo mucho de mitología y poca evaluación científica de las soluciones que se aplican. Es un área donde hay muchas buenas intenciones, mal llevadas a la práctica o, incluso, no contrastadas con la realidad. El peso de lo ideológico, entendido en el sentido más amplio posible, es muy grande.

5. Surgimiento aluvional de nuevos temas

En lo social también existen modas. Ellas ponen de relieve ciertas preocupaciones o ciertos temas y consiguen que se destinen a ellos ingentes recursos que, por lo mismo, no pueden derivarse a otras actividades que podrían ser más eficaces socialmente.

En definitiva, faltan prioridades claras. Todo tiene igual importancia, entre otras cosas, porque dado el nivel de conocimientos técnicos disponibles, no es fácil comparar proyectos que se realizan en diferentes áreas de lo social.

También resulta difícil discontinuar programas, porque tanto la burocracia que vive de ellos, como la clientela que los aprovecha, van a resistir cualquier cambio que los perjudique, aún cuando la reorientación de recursos sea socialmente racional.

6. Crecimiento institucional acumulativo

Las modas a las que se hizo referencia anteriormente llevan también a que se produzca una continua creación de instituciones. La proliferación de organizaciones dedicadas a llevar a cabo prestaciones sociales

conduce a la competencia interinstitucional. Se disputan recursos y ámbitos de acción y actúan sin coordinación, con lo cual el rendimiento del sistema de prestaciones sociales público tiende a alejarse cada vez más de su óptimo.

IV. QUE HACER?

Como se ha visto, la crisis ha provocado una difícil coyuntura histórica en el desarrollo social de los países latinoamericanos. No sólo debe hacerse frente a un período de retroceso económico de duración indeterminada, sino que cabe la posibilidad que tenga lugar un proceso de regresión social de características impredecibles. Por ello, resulta impostergable precisar cuál es el desarrollo social históricamente posible, y promover un acuerdo social entre los diferentes grupos de poder.

La condición previa es concebir una nueva manera de actuación del Estado, más flexible, pero con autoridad. Ante la escasez de recursos internos y la existencia de demandas sociales exacerbadas, se requiere que la organización estatal pueda actuar en beneficio de las grandes mayorías, fomentando que la comunidad participe en la satisfacción de sus propias necesidades.

Las funciones principales que debe asumir el Estado son las de compensación y concertación social. En torno a esa doble tarea, será necesario reorganizar toda la administración gubernamental.

1. La función compensatoria

Se trata de incorporar la discriminación positiva como principio fundamental de la política social. La escasez de recursos es un obstáculo para la práctica de políticas universalistas. No es posible continuar con la consigna "más de lo mismo para todos" (Bustelo 1988, 3). Ello conduce a que se plantee como alternativa restringir las prestaciones sociales a los más débiles, mediante una selectividad de base territorial, que evite el examen de las situaciones individuales de los beneficiarios (Edwards y Batley 1978; Franco 1983).

La equidad aconseja no aplicar soluciones similares a situaciones radicalmente distintas. Además, como ha justificado Rawls, dicho principio puede explicitarse en la frase "dar más a los que tienen menos".

El universalismo, como criterio de política social, ha sido regresivo en muchos casos. Sin embargo, debe reconocerse que las soluciones selectivistas han sido acusadas de producir estigma a los beneficiarios de los programas. La discriminación positiva permite combinar lo mejor de ambas soluciones y utilizar más apropiadamente los recursos disponibles.

Si bien el principio de la compensación es bueno porque genera una asignación progresista de los recursos, no está exento de problemas en su aplicación. Así, resulta necesario establecer cuál será el grado de discriminación a favor de los pobres, lo que tendrá que analizarse en cada caso. Asimismo, debe reconocerse que, hasta ahora, ese principio no ha sido más que una recomendación tecnocrática, que sólo podrá plasmarse en la práctica cuando las coaliciones políticas dominantes lo presenten como una demanda generalizada.

La aplicación del principio de la compensación exige cumplir con determinadas condiciones, que se enumeran a continuación.

a) Una concepción sintética de lo social. La gran paradoja que se aprecia en materia de políticas sociales consiste en que, al mismo tiempo que dicho campo se amplía, desbordando a los “sectores sociales”, resulta cada vez más necesario comprenderlo como una totalidad dotada de unidad y con niveles claros de jerarquización.

La dificultad primordial para alcanzar esa síntesis está, sobre todo, en que no se conocen suficientemente las interacciones existentes entre los diferentes sectores y aspectos de lo social. Sin embargo, es posible formular algunas grandes orientaciones que pueden coadyuvar en tal sentido.

i) Hay que priorizar las necesidades a satisfacer. Es usual que en política social no existen prioridades claras, que todo sea igualmente importante y, consecuentemente, que nada lo sea. Asimismo, el crecimiento acumulativo de temas y preocupaciones lleva a que la política como un todo se fragmente en múltiples acciones que terminan siendo inefectivas porque no producen un impacto de trascendencia en las causas que provocan los problemas que se pretenden enfrentar.

ii) Debe recordarse que las prioridades sociales efectivas dependen de opciones políticas. En muchas oportunidades se ha insistido en la necesidad de superar estas y otras limitaciones de los programas sociales. Se pretende aumentar la eficacia en la prestación de los servicios y mejorar la eficiencia en la utilización de recursos escasos. Si bien hay que seguir haciendo esfuerzos en ese sentido, ya que existen problemas que pueden resolverse técnicamente en la política social, debe tenerse en cuenta también que las grandes opciones, en cuanto al destino de los recursos nacionales y el establecimiento de prioridades, trascienden el campo de lo técnico para enraizarse profundamente en la esfera de las decisiones políticas.

iii) Es necesario recuperar las grandes prioridades sociales. La multiplicidad de enfoques, el crecimiento burocrático de los sectores y los avances científicos y tecnológicos suelen provocar una proliferación de programas que provoca desvíos de las grandes prioridades. Es necesario insistir en ellas.

Es evidente que cada país tendrá que formular sus prioridades de acuerdo a las características que la situación social presenta en él pero, teniendo en cuenta la situación de América Latina, puede afirmarse que existen algunas tareas básicas que es imprescindible cumplir a cabalidad antes que cualesquiera otras. Así, en materia educacional, se trata de alcanzar la erradicación del analfabetismo y el fortalecimiento de la escuela básica. En salud, el objetivo primordial es la atención primaria de salud, independientemente de la modalidad que presentan los servicios de salud en cada país. En relación a la vivienda, hay que insistir en la urgente necesidad de preocuparse por la vivienda popular.

b) Una prestación selectiva de servicios sociales. Aquí se está postulando la aplicación de criterios selectivistas. El fundamento de ello, como se vio, estriba en la necesidad de concentrar los recursos escasos sobre los grupos más necesitados de la población a efectos de provocar impactos verdaderos y tejer una red de servicios que proteja a los grupos más débiles de las consecuencias negativas de la crisis.

c) Focalizar las prestaciones. La posibilidad de aplicar el criterio de la discriminación positiva tiene como condición que se seleccionen, previamente, los grupos objetivos de la política social que recibirán esas prestaciones. La concentración de recursos en un determinado subconjunto de la sociedad contribuye a ampliar el impacto de las prestaciones.

d) Coordinar la actuación de las instituciones y evitar duplicaciones. Tal vez el desconocimiento de las relaciones intersectoriales ha sido una de las causas fundamentales del crecimiento segmentado, parcial, acu-

mulativo y poco planificado de los programas sociales. En ese ámbito, incluso, los criterios de asignación de recursos conducen a la fragmentación de las políticas, y llevan a que ellas aborden, parcialmente, según la especialización funcional o sectorial, aspectos de una problemática que suele ser única (la pobreza). Esos criterios hacen que organismos pertenecientes a diferentes sectores del Estado se encarguen de la aplicación (nacional, provincial, municipal) de la política, o dirijan sus acciones a diferentes poblaciones.

Falta, en definitiva, coordinación en lo social. Esa necesidad de coordinación de las políticas sociales desemboca, inevitablemente, en problemas de autoridad y de concertación institucional. Tales problemas, por lo general, son los menos visibles y los que mayor repercusión tienen sobre la capacidad funcional de las políticas sociales.

El problema central no radica en la tendencia a fundar continuamente nuevas instituciones para la ejecución de los programas sociales, sino en la dificultad de jerarquizar las funciones. La fragmentación sectorial acentúa la tendencia a las prioridades horizontales, en que todo es igualmente importante, y se mantienen prioridades de épocas en que los problemas eran diferentes. Lo que falta, en rigor, es la autoridad real que disponga lo que debe hacerse primero. A menudo, el sector social está a cargo de diversos organismos o personas que no siempre coinciden en los objetivos o en la modalidad de su ejecución y que incluso en ocasiones llegan a ser antagónicos.

Quizá en el pasado esos problemas tuvieron menor importancia, aún cuando siempre han existido. Probablemente había más recursos o se pensaba que existían. En el futuro próximo, de acuerdo con proyecciones razonables, la situación será radicalmente distinta, en la mayoría de los países latinoamericanos. El período que ha sido inaugurado por la crisis está resultando más largo que lo que se suponía inicialmente y, por lo mismo, hay que pensar el futuro como caracterizado por las carencias que

se perciben en la actualidad y no con una posición optimista en el sentido que se volverá a momentos de abundancia propios del pasado. Por lo demás, la superación de los problemas sólo será posible, en la mayoría de los casos, recurriendo a recursos propios. La ayuda externa sólo se orientará en beneficio de algunos países determinados, pero no la habrá suficiente para el conjunto de América Latina. Esta perspectiva exige que se efectúe una revisión profunda de la forma en que se administra lo social.

e) Crear una red descentralizada y desconcentrada de servicios sociales. En consonancia con una política basada en los criterios de la prestación selectiva de servicios sociales, el Estado tiene que estar organizado de modo descentralizado y desconcentrado.

i) Descentralizar la toma de decisiones. Una característica sobre la que se ha insistido mucho últimamente es el carácter centralizador del Estado en América Latina. Podrían encontrarse muchas razones para ello, no sólo de tipo económico, sino también histórico y cultural (Franco 1982). En el momento actual parece especialmente relevante realizar un esfuerzo por trasladar la capacidad de tomar decisiones a instancias descentralizadas. Ello permitirá que se decida con mayor conocimiento de la realidad específica, que se logre una mayor participación de los que serán directamente afectados por la medida tomada, y que se facilite también el control de los administradores.

Este proceso incluye la desconcentración de los servicios sociales. Ello, sin duda, puede contribuir positivamente a impedir el paralelismo administrativo, las deficiencias burocráticas, o la total descoordinación de los organismos administrativos.

En ocasiones se ha pretendido estar llevando adelante un proceso de descentralización, cuando en realidad de lo que se trataba era de traspasar los problemas a las regiones, sin hacer lo propio con los recursos, que se

mantenían en poder del gobierno central. Obviamente, no es eso lo que se está postulando aquí. La descentralización es un reclamo generalizado en todo el continente. Pero no basta con efectuar concesiones formales en tal sentido; se requiere la descentralización real de recursos, aunque sean escasos.

ii) Fortalecer los municipios. América Latina es un continente con municipalización insuficiente. Ello tiene enormes consecuencias negativas, tanto en el mundo rural como en las áreas metropolitanas, en especial en las periferias urbanas.

Entre otros elementos importantes, hay que reconocer que el proceso de municipalización tiende a favorecer el desarrollo de la sociedad política y es, probablemente, uno de los canales fundamentales para la consolidación de la democracia.

Pero es necesario también ser cuidadosos en lo que se pretende de este proceso. Así, no puede pretenderse que la municipalización metropolitana sea una panacea que solucione los grandes problemas de dichas áreas (transito, medio ambiente, etc.). A lo sumo, puede vincular a la población con las instancias donde se resuelven los problemas que las afectan.

El fortalecimiento del régimen municipal supone también la organización de una planificación participativa que facilite la coordinación de los servicios y la distribución o localización de los mismos.

f) Fomentar la participación de la comunidad. Para consolidar una red descentralizada de servicios sociales se requiere lograr la participación activa y consciente de los grupos sociales en las regiones y comunas. Interesa, sobre todo, que allí pueda expresarse la demanda marginal y que ella se vincule directamente a los procesos democráticos de adopción de decisiones. El ideal sería que la ciudadanía votara por los diferentes proyectos que están en consideración y resolviera cuál le conviene más. Nadie sabe mejor que los interesados aquello que les sirve.

Hay que lograr la colaboración activa de los usuarios en las diferentes etapas de diseño, elaboración y ejecución de la política social. Una de las vías para lograrlo, que desborda los márgenes tradicionales de la participación, es la gestión de los organismos de la seguridad social por los propios usuarios. Dado el monto de los recursos que ellos acumulan, su capacidad de inversión, y el papel que les ha correspondido en el manejo de los servicios de atención sanitaria, los fondos provisionales pueden constituir un mecanismo de especial trascendencia para crear nuevas formas de propiedad social.

De hecho, un nuevo tercer sector de la economía, diferente de las propiedades privada y pública clásicas, puede surgir de fondos de capitalización que pertenezcan a los afiliados a la previsión, a los sindicatos y a las cooperativas. Dentro de las perspectivas de transformación estructural latinoamericana, ésta merece especial atención.

2. Función concertadora

Como se señaló anteriormente respecto de las nuevas funciones del Estado latinoamericano, la puesta al día de la administración de los servicios sociales supone concebir la concertación como un modo de relación entre la burocracia y la sociedad. El primer gran tema de concertación, en economías mixtas como las latinoamericanas, es el conflicto entre empleadores y asalariados acerca de las políticas de ingreso, de reajuste de remuneraciones, de condiciones de vida y de gestión de la empresa.

Pero debe recordarse que existe un actor significativo y anónimo que se ha tornado todavía más importante por la crisis: el desempleado. Este requiere que el Estado tutele sus derechos en las grandes negociaciones económico-sociales. Lo mismo ocurre con los sectores desorganizados del mundo marginal o del sector no estructurado de la economía,

afectados por decisiones macro económicas que se adoptan sin su participación.

Es difícil imaginar cambios en la modalidad burocrática imperante y descubrir un modo de convertirlo en un sistema capaz de enfrentar los múltiples conflictos que plantea la heterogénea sociedad latinoamericana. Sin embargo, ese es el problema de esta época y se requiere tener éxito al enfrentarlo.

Para apreciar la importancia de la actividad concertadora del Estado hay que considerar los elementos fundamentales en cualquier esfuerzo por reorientar las políticas sociales. Ellos son:

i) la existencia de conocimiento técnico que permita fundamentar sólidamente las políticas seleccionadas. Ello exige evaluar las acciones que se llevan a cabo a efectos de aprender de la experiencia, para descubrir así alternativas más eficaces, gastar los recursos disponibles de manera eficiente, etc..

ii) considerar la viabilidad política de las acciones que se pretende llevar a cabo. Para lograr que se den las condiciones sociopolíticas necesarias para la acción, se requiere concertación. El Estado debe facilitarla, entendiendo que el éxito de sus políticas depende del apoyo que le brinden los grupos sociales: hay que convencer, no imponer.

V. CONCLUSIONES

Este documento ha pretendido analizar el impacto social que ha enfrentado la región latinoamericana durante los años ochenta. Dado que la crisis ha perdido el carácter coyuntural que se le suele atribuir, para convertirse en un estado permanente caracterizado por el difícil crecimiento económico y el deterioro de las condiciones de vida de las grandes mayorías, resulta necesario plantearse la pregunta de ¿qué es lo que se puede hacer para superar esa situación?.

Evidentemente, puede sostenerse que la verdadera solución tiene que venir por la recuperación de la capacidad de desarrollo y que, por tanto, habría que preocuparse por analizar las características de la política económica global y por sugerir modos de superar el problema del endeudamiento externo de estos países.

Sin negar la importancia de esos trascendentales aspectos, este documento ha preferido centrarse en la reorientación de las políticas sociales como uno de los modos -no el único ni, tal vez, el más importante- de enfrentar los efectos de una posible regresión social.

En tal sentido, se ha enfatizado la necesidad de racionalizar la asignación de recursos que se destinan a las políticas sociales. Esto, que siempre ha sido importante, aunque tradicionalmente se lo haya descuidado, cobra especial relevancia hoy, en una situación que sólo puede

enfrentarse con los recursos propios, los cuales son especialmente escasos.

Es obvio que los planteos que se han formulado sólo pueden hacerse viables si se toman las decisiones políticas necesarias. Por lo mismo, se requiere que los decisores tomen conciencia de las dificultades existentes y asuman que es necesario provocar la reorientación drástica de la administración de la cosa pública. Pero también es necesario reconocer el papel que los técnicos deben desempeñar planteando alternativas viables a quienes deben decidir (ver Cohen y Franco 1988). En este sentido se han presentado las sugerencias aquí incluídas.

BIBLIOGRAFIA

- ALTIMIR, O 1983 Consequences of the Latin American Crisis on Living Conditions. Santiago de Chile, CEPAL, mimeo.
- EDWARDS, J. y 1982 The Politics of Positive Discrimination. An Evaluation of the Urban Programme 1967-1977. Londres, Tavistock Publications.
- BATLEY, R.
- BUSTELO, E. 1988 "Política social en un contexto de crisis. ¿Será que se puede?". Trabajo presentado al Seminario de Alto Nivel Cómo Recuperar el Progreso Social en América Latina, organizado por el IDE del Banco Mundial, el ILPES y el UNICEF, Santiago de Chile.
- CEPAL 1988 Notas sobre economía y desarrollo No. 450. Santiago de Chile.
- COHEN, E. y 1988 Evaluación de proyectos sociales. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- FRANCO, R.
- FRANCO, R. 1982 "Las grandes controversias de la política social", en R. Franco, editor, El desarrollo social en los Ochenta. Santiago de Chile, CEPAL, ILPES, UNICEF.

DE SOTO	1986	<u>El otro sendero</u> . Lima, El Barranco ediciones.
LAGOS	1986	Efectos sociales de la crisis económica. Santiago de Chile, CEPAL, LC/R.522 (Sem. 35/4).
MESA LAGO, C	1985	<u>La seguridad social en América Latina</u> . Santiago de Chile, Cuadernos de la CEPAL.
PFEFERMANN, G.	1988	“La crisis económica y los pobres en América Latina”, en <u>Desarrollo y Cooperación</u> , No. 2.
PREALC	1984a	<u>Después de la crisis: Lecciones y perspectivas</u> . Santiago de Chile, PREALC.
PREALC	1984b	<u>La creación de empleo en períodos de crisis</u> . Santiago de Chile, PREALC.

**PROBLEMAS Y POLITICAS REGIONALES
EN EL AMBITO DE UNA DINAMICA
CONCENTRADORA**

Carlos A. de Mattos

I. LA PREOCUPACION POR LOS PROBLEMAS REGIONALES ⁽¹⁾

Los años de la segunda posguerra marcan, en la mayor parte de los países latinoamericanos, el despertar de la preocupación por los problemas derivados del desigual desarrollo existente entre diversas partes de un mismo territorio nacional. Entonces se promovieron numerosas discusiones y actividades en torno a los temas del desarrollo y las políticas regionales, las que adquirieron un gran impulso en especial durante la década de los setenta; ello se tradujo, entre otros, en la realización de investigaciones, en la publicación de artículos y libros, en la organización de seminarios y conferencias nacionales e internacionales, en la realización de cursos para la formación de planificadores e investigadores y, en el plano de la actividad gubernamental, en la elaboración y la presentación de múltiples planes, programas y políticas de desarrollo regional.

Buena parte de estas actividades estuvieron encaminadas, a proveer interpretaciones y explicaciones sobre el origen y el alcance de lo que entonces se entendió como “problemas” regionales y, especialmente, a elaborar y proponer estrategias y políticas destinadas a enfrentarlos. Para poder ubicar esta manera de encarar la acción social encaminada a

(1) Para la elaboración de estas notas hemos utilizado, con ligeras modificaciones, partes de varios trabajos anteriores nuestros, en particular los que se mencionan en las referencias bibliográficas que aparecen al final.

atacarlos, corresponde ante todo elucidar que es lo que más frecuentemente se entendió por “problemas” regionales. La revisión tanto de los aportes teóricos en la materia, como de los respectivos programas, planes y políticas indica que ellos han estado referidos principalmente a “los obstáculos a la transmisión de los impulsos del desarrollo a través del espacio, y el fracaso en el establecimiento automático del equilibrio en la distribución de la población, los recursos y las actividades económicas”. (Stohr, 1972: 16).

En una primera aproximación, estos “problemas” pueden clasificarse en dos grandes grupos, cada uno de los cuales ha dado origen a formas diferenciadas de acción, con distintas consecuencias territoriales. Un primer tipo de problema concierne a dos fenómenos de origen y evolución interdependientes: la **concentración territorial** de las actividades (y de la población) en un número reducido de puntos de cada territorio nacional, y las **disparidades regionales**. Un segundo tipo de problema se refiere a la débil **integración económico-territorial** perceptible entre las distintas partes de un mismo espacio nacional. En términos muy generales, y aún a riesgo de caer en cierta simplificación, se podría afirmar que el primer tipo de problema ha constituido la preocupación central principalmente de los especialistas y teóricos del desarrollo y la planificación regional, en tanto que el segundo ha sido motivo de atención preferente para las autoridades gubernamentales nacionales y locales y, también, para ciertos grupos empresariales.

1. El problema de la concentración territorial

La concentración territorial, en lo fundamental, está referida a la presencia de un reducido número de áreas en las que se localiza en forma conjunta un cúmulo de actividades productivas — generalmente las de mayor tamaño y de más elevada productividad de cada país — en desmedro de otras partes de los respectivos territorios nacionales que,

desde este punto de vista, permanecen semivacías. Ello redundaría en la formación de complejos **subsistemas** constituidos en torno a las aglomeraciones urbanas principales. Desde el punto de vista económico, estos subsistemas contienen un variado conjunto de actividades productivas (de servicios, manufactureras y, también, agrícolas), cuyos tipos de producción y niveles de productividad están asociados a las peculiares características del subsistema del que forman parte.

Desde el punto de vista geográfico — y, en especial, en los países de mayor dimensión — este fenómeno puede visualizarse como un racimo de áreas urbanas (y de áreas rurales intersticiales), que se despliegan por partes considerablemente extensas en relación al tamaño del país respectivo. Es lo que habitualmente se conoce hoy día bajo la denominación de “región metropolitana”. A este respecto, importa tener en cuenta que los procesos de concentración productiva y de capital terminan por desbordar físicamente a la ciudad principal que les dio origen, incorporando a numerosas ciudades menores que pasan a formar parte de ese subsistema y a extensas áreas rurales conexas, cuyas actividades productivas se desarrollan acopladas a ese subsistema y cuya productividad evoluciona al unísono con la expansión del mismo. De hecho, como trataremos de mostrar, estos subsistemas constituyen verdaderos **centros territoriales de acumulación**, siendo ésta justamente su característica definitoria. Los rasgos que permiten definirlos de esta forma, son los que sitúan al fenómeno de la concentración territorial tal como será considerado en este trabajo.

En este contexto, las conocidas categorías de macrocefalia y de primacía urbana, que pueden estar asociadas a la concentración territorial productiva, en tanto fenómenos de carácter relacional y de exclusivo alcance demográfico, no constituyen indicadores relevantes al respecto; como es sabido, existen en América Latina varios casos muy importantes, en que una elevada concentración territorial de tecnología instalada, no está acompañada por altos índices de primacía urbana (v.gr.: Brasil y

Colombia). Por otra parte, la existencia comprobada de índices de crecimiento demográfico para algunas ciudades intermedias que superan a los de las ciudades principales, no modifican las afirmaciones que haremos en este trabajo sobre los procesos de concentración territorial puesto que, como ya se ha dicho, éstos sólo están secundariamente referidos a procesos demográficos y a la delimitación convencional de las ciudades principales. Además, es fácil comprobar que, en muchos casos las ciudades intermedias de mayor crecimiento demográfico forman parte de los subsistemas centrales o están directamente vinculadas a ellos.

2. El problema de las disparidades regionales

El problema de las disparidades o desigualdades entre el nivel de desarrollo de diferentes partes (regiones) de un mismo territorio nacional, constituye un epifenómeno de los procesos de concentración territorial ⁽²⁾. En lo esencial, estas **desigualdades interregionales**, están referidas a cuatro aspectos que, en los respectivos procesos de crecimiento, evolucionan en forma interdependiente: a) desigualdad en la distribución territorial de las fuerzas productivas; b) desigualdad interregional en el grado de desarrollo de dichas fuerzas productivas; c) desigualdad en los ritmos de acumulación y crecimiento entre regiones y, en fin, d) desigualdad en las condiciones de vida de las poblaciones respectivas. De tal forma, concentración territorial y disparidades interregionales aparecen como los componentes principales del primer tipo de “problema regional”, aun cuando el que mayores preocupaciones ha suscitado, en función

(2) En este trabajo se asume como correcta la hipótesis sustentada en varias investigaciones recientes sobre el tema de las disparidades regionales realizadas para diversos países latinoamericanos (Kritz, 1977; Couriel, 1978; León, 1982), en el sentido de que “las disparidades inter-regionales de ingreso están básicamente determinadas por las formas específicas de inserción de la fuerza de trabajo en estratos cualitativamente diferenciados del sistema productivo, estratos que a su vez se concentran en áreas o regiones diferenciadas del territorio”. (León, 1982:4.)

de sus implicaciones sociales, es el de las diparidades, que Boisier ha calificado como el "problema regional por antonomasia". (Boisier, 1976: 42.)

Por bastante tiempo, algunos autores sostuvieron que el propio proceso de crecimiento terminaría, por conformar una trayectoria tipo U invertida tal como había sido propuesta por Williamson (Williamson, 1965); un comportamiento de este tipo suponía que a partir de ciertos niveles de crecimiento las disparidades comenzarían a atenuarse y se originaría naturalmente una tendencia hacia un mayor equilibrio interregional. Sin embargo, el análisis de la situación de diversos países latinoamericanos que lograron mantener ritmos de crecimiento elevados durante períodos relativamente prolongados, puso en evidencia que en el mediano plazo tales disparidades mostraban allí una mayor rigidez que la que suponían los mencionados planteos teóricos. Comprobaciones del mismo tenor se lograron para los fenómenos de concentración territorial. Todo ello dio fundamento a la convicción de que sólo la acción gubernamental a través de diversos tipos de políticas públicas podría permitir el control de dichos fenómenos y, de esta forma, lograr una cierta reversión de la tendencia a la perpetuación de las disparidades regionales y de la concentración territorial.

En tanto fueron concebidos como "problemas" a resolver, la persistencia — y, en especial, el agravamiento — de estos fenómenos, fue fundamentalmente lo que impulsó las convocatorias a la acción, realizadas por los planificadores y teóricos en la materia, con el propósito de controlar y revertir los procesos respectivos⁽³⁾. Esto es, en su formulación

(3) De est forma, como reconocen Gilbert y Goodman, se originan la mayoría de las propuestas sobre planificación y políticas regionales: "la disminución de las diferencias regionales de ingreso es con toda claridad una de las principales metas de la planificación del desarrollo regional. El equilibrio de ingresos es a menudo el objetivo regional clave, a pesar que es posible abogar por otras metas tales como el deseo de abrir nuevas áreas, aumentar la integración de ciertas regiones a la economía nacional y reducir las presiones generadas en las zonas metropolitanas". (Gilbert y Goodman, 1976: 79.)

inicial — que es al mismo tiempo la más ortodoxa y difundida — la planificación regional apareció vinculada a una muy ambiciosa **función sustantiva**: la de impulsar el **desarrollo** de las partes más pobres y atrasadas de cada territorio nacional, con el propósito principal de mejorar las condiciones de vida de la población allí residente.

Como lo precisa uno de los autores alineados en esta corriente, en un importante trabajo publicado en la década de los años setenta, se concibe a la planificación regional “ como el conjunto de acciones orientadas a racionalizar el proceso de toma de decisiones que origina y controla el proceso de cambio económico y social en un sistema espacial”. (Boisier, 1976: 24, subrayado en el original.) Esta concepción fue la que inspiró la mayor parte de los planes y políticas regionales elaborados en el período indicado. Por esta vía, se pretendió configurar estructuras territoriales más equilibradas y “racionales”, en las que aquellas disparidades pudiesen ir atenuándose hasta su desaparición y en que la concentración territorial comenzase a ser sustituida por un sistema nacional de áreas y centros urbanos, que guardasen entre sí una relación de mayor equilibrio en lo que respecta a su tamaño.

Quizás la primera y más importante conclusión que se puede extraer de la evaluación de los resultados de los esfuerzos iniciados a base de este enfoque de planificación del desarrollo regional en diversos países latinoamericanos, es que ellos no originaron experiencias relevantes de políticas públicas durante las últimas décadas en estos países. En efecto, cuando se confronta todo el aludido aporte intelectual y académico, con los resultados de los esfuerzos prácticos realizados en tal sentido, se comprueba, sin mayor posibilidad de controversia, que la situación que les dio origen no ha logrado ser modificada en sus rasgos esenciales. ⁽⁴⁾

(4) En su comunicación al Seminario de Bogotá, Alan Gilbert expresaba en la siguiente forma su preocupación a este respecto: “... si se considera el esfuerzo puesto en la formulación de planes y el establecimiento de organismos regionales, no dejan de ser desilusionantes los resultados obtenidos en los programas de desarrollo regional en cuanto a lograr una mayor igualdad, una mayor prosperidad para los estratos más pobres y el control del crecimiento metropolitano”. (Gilbert, 1979: 191.)

La evidencia empírica disponible, muestra que los “problemas regionales” han mantenido su caracterización general y que, aún para el caso de aquéllos limitados ejemplos en los que se puede comprobar una cierta tendencia a la atenuación de las disparidades, existen elementos de juicio suficientes como para afirmar que esta tendencia no ha sido realmente significativa; además, en la mayor parte de los casos ella ha ocasionado un aumento de las disparidades intrarregionales. (Gilbert y Goodman, 1976.)

Todo ello permite sustentar la conclusión de que, en la práctica concreta, las diversas estrategias y políticas orientadas a lograr un mayor desarrollo regional sólo llegaron a tener una aplicación parcial. Esto da pie para aseverar que la experiencia latinoamericana de planificación del desarrollo regional (si acaso fuese pertinente hablar de tal cosa) habría conducido apenas a resultados extremadamente modestos. Y ello, por cuanto, como acertadamente anotaron Helmsing y Uribe-Echeverría: “... la primera y tal vez más importante frustración de la planificación regional en América Latina es no haber logrado transformarse en una actividad vital y significativa en términos de implementación”. (Helmsing y Uribe-Echeverría, 1979: 4.)

3. El problema de la integración económico-territorial

El otro tipo de problema mencionado, está referido a las deficiencias en términos de integración económico-territorial existente entre partes de un mismo sistema nacional. A este respecto, la realidad observable muestra que dos tipos de necesidades de integración fueron las que llevaron a desencadenar esfuerzos de planificación y políticas regionales: por una parte, la necesidad de ensanchar el mercado interno movilizándolo mercados periféricos para la expansión industrial nacional (integración económica por el lado de la demanda) y, por otra, la necesidad de ensanchar la base de recursos del país movilizándolo recursos naturales en las áreas periféricas (integración económica por el lado de la oferta). (Stohr, 1972: 91.)

En la práctica, éstas fueron las necesidades que despertaron una real preocupación en los grupos sociales que controlaban los respectivos procesos decisorios nacionales y que llevaron a definir acciones específicamente destinadas a incidir en determinadas partes de un espacio nacional. En lo esencial, esos grupos entendían que una mayor integración económico-territorial constituía una condición necesaria para la preservación y dinamización de los procesos de acumulación y de crecimiento del sistema en su conjunto. Ello se reflejó en la mayoría de los proyectos políticos que fueron impulsados por la mayor parte de los gobiernos en América Latina durante las últimas décadas. Por consiguiente, en los hechos esta preocupación dio origen a acciones gubernamentales concretas, orientadas a lograr una mayor y más efectiva penetración de las relaciones capitalistas de producción a lo largo y a lo ancho de cada territorio nacional, acciones éstas que efectivamente permitieron mejorar sustantivamente la integración económico-territorial. Sin embargo, ésto no se tradujo en una mejoría significativa de la situación de las regiones periféricas más pobres y, por lo tanto, en una reducción de las disparidades regionales.

En resumen, en los hechos coexistieron dos maneras de enfocar la acción social destinada a incidir sobre la dimensión territorial de los sistemas nacionales: en primer lugar, se manifestó una postura que tendió a dejar de lado la gravitación de los condicionamientos propios de la realidad social capitalista en que se debía trabajar. Por ello, esta postura derivó de un intento de **praxis** social de carácter extremadamente voluntarista, cuyos objetivos estaban focalizados en la eliminación o reducción del desarrollo desigual que era percibido como “problema regional”. En segundo lugar, se presentó un enfoque que visualizaba la decisión de incidir en la dimensión territorial del sistema, en función de las necesidades planteadas por los procesos de regulación del funcionamiento global y de reproducción de las respectivas sociedades nacionales. La primera de estas modalidades produjo principalmente planes y programas que raramente llegaron a la fase de ejecución efectiva, en tanto que la segunda dio origen a acciones concretas orientadas a organizar los respectivos territorios nacionales en función de los objetivos globales de los proyectos políticos sustentados por los grupos sociales dominantes.

II. LA DINAMICA TERRITORIAL DE LOS SISTEMAS NACIONALES

Toda vez que el análisis o la discusión se orienta hacia el tema de las políticas que sería necesario implementar para intentar la corrección de alguno de los “problemas” regionales a que nos hemos referido en las páginas que anteceden, se hace necesario establecer algunas hipótesis sobre el origen de los mismos y sobre su evolución previsible. Para introducimos en este terreno, partiremos del supuesto de que toda vez que los actores sociales que orientan y controlan los procesos de toma de decisiones en una sociedad nacional definen e impulsan efectivamente un determinado proyecto político (que, en definitiva, significa intentar implantar un modelo de acumulación, crecimiento y distribución), también establecen — explícita o implícitamente — **una modalidad de funcionamiento espacial para el sistema en su conjunto**. En particular, ello implica la definición de las líneas fundamentales del modelo de acumulación, crecimiento y distribución que habrá de prevalecer en cada uno de sus subsistemas, lo que también significa una asignación concreta de funciones a cada una y a todas las partes de esa totalidad configurada por un sistema nacional.

De la misma forma que se ha intentado caracterizar modelos explicativos de la evolución global de los países latinoamericanos en su conjunto, también es posible intentar precisar, a través de sus aspectos más relevantes, el respectivo modelo de funcionamiento espacial; se entiende

que de esta manera se podrían identificar los principales factores que originaron los problemas regionales. Aun cuando no se desconocen los riesgos que implica tratar de establecer apreciaciones de validez general para las diversas situaciones nacionales que coexisten en el ámbito latinoamericano, a la luz de los elementos de juicio disponibles, parece razonable sostener la existencia de ciertos rasgos relevantes comunes que, en términos generales, han caracterizado el desarrollo espacial de estos países. En particular, ello es factible para el caso de los países que han logrado hasta ahora un mayor nivel de industrialización; pese a sus diferencias, estos países presentan una gama más amplia de rasgos comunes en su desarrollo, que los que sería posible encontrar para la totalidad de los países de la región. Ello implica aceptar que, a lo largo del proceso de formación de los respectivos sistemas nacionales, las diversas alianzas establecidas entre las fuerzas sociales de cada entidad nacional condujeron a la definición y adopción de sucesivos proyectos políticos que, en lo esencial, desde una perspectiva de largo plazo, han tenido una considerable coherencia y continuidad en lo que respecta al funcionamiento espacial del sistema. En las páginas que siguen, trataremos de caracterizar este modelo de funcionamiento espacial a base de la identificación de algunos de sus principales rasgos.

1. Articulación del sistema nacional en torno a subsistemas centrales

Desde el período de la Colonia, ciertas ciudades se destacaron — tanto por su magnitud demográfica, como por su influencia política, económica y social — en los territorios donde más tarde se irían a constituir las diferentes naciones latinoamericanas. En la etapa en que se consolidaron los procesos de formación de los respectivos estados nacionales, muchas de estas ciudades incrementaron rápidamente su influencia y se afirmaron como subsistemas centrales de los mismos. Básicamente fue

a través y a partir de estas ciudades que se realizaron los procesos de difusión de innovaciones (Friedmann, 1968) en cada ámbito nacional y fue en torno a ellas que se fue articulando el incipiente **sistema nacional**; en lo esencial, ellas constituyeron inicialmente la base por donde se produjo la penetración y difusión de las formas de la economía mercantil y, posteriormente, de las relaciones sociales de producción que condujeron a la afirmación del proceso capitalista de integración económica, política, social y territorial de cada país (Laclau, 1971).

El análisis de esos procesos de formación de los respectivos sistemas nacionales revela que, generalmente, la estructura urbana nacional se conformó en torno a esas ciudades principales. Como consecuencia de los procesos económicos y políticos que se desarrollaron en ellas, las ciudades principales generalmente se fueron diferenciando y distancian-do de los demás componentes de la estructura nacional urbana, lo cual se percibe fundamentalmente en las funciones (administrativas, comerciales, de servicios, industriales) ejercidas por cada una de ellas y por ende, en la concentración territorial de dichas actividades y de la población.

Al avanzar los procesos de concentración territorial, el incremento de actividades y de población tendió a desbordar los límites de la ciudad principal, conduciendo a la formación de complejas y vastas regiones centrales. Estas regiones se constituyeron en los **subsistemas centrales de los respectivos** sistemas nacionales, actuando como verdaderos motores de los mismos. De tal manera, a partir de cierto período de la evolución histórica de cada país, el sistema territorial nacional se articuló en torno a una región o subsistema central.

En esta situación, el proceso de concentración territorial se realizó fundamentalmente en el ámbito de dicho subsistema, si bien no necesariamente dentro de los límites de la ciudad principal; es así que, por lo general, una reducción del peso relativo de ésta (en términos productivos y/o demográficos) ha estado acompañada por un aumento de la pondera-

ción del subsistema central en su conjunto. La articulación de los sistemas a partir de un núcleo de este tipo, es un hecho comprobable para la mayor parte de los países de la región, aun cuando en los últimos años la tendencia a la concentración territorial haya estado perdiendo fuerza; es así que se puede verificar que la ponderación del subsistema central, en términos de acumulación de capital (o de tecnología instalada, para usar la expresión de Joan Robinson), en relación al sistema nacional en su conjunto, suele ser similar para estos países, aún considerando los diferentes niveles de desarrollo y la diversa dimensión geográfica que los caracteriza.

2. Concentración espacial de las actividades industriales, financieras y de servicio

Cuando cada uno de los países comenzó a industrializarse, las ciudades principales aparecieron como los lugares que presentaban mayores ventajas desde el punto de vista locacional. En efecto, por una parte, estos centros eran los que ofrecían el acceso al mercado más amplio, desde que contaban con el mayor volumen de población con cierta capacidad de consumo en el ámbito del sistema nacional; esta población era la residente en la propia ciudad principal, más la que se encontraba localizada en su área de influencia efectiva.

Por otra parte, fueron las ciudades principales las que contaron con una mejor dotación de infraestructura (energía, agua potable, transportes, etc.) y con el mayor contingente disponible de fuerza de trabajo concentrada. Estos factores determinaron que en ese momento dichas ciudades ofreciesen mayor capacidad de absorción de inversiones que las restantes localizaciones posibles existentes en el espacio nacional. También debe tenerse en cuenta que estos centros eran los que contaban con el mejor equipamiento para el desarrollo de las actividades culturales y para el esparcimiento, lo cual influía poderosamente en la conformación de las

preferencias subjetivas de la población en general y, en particular, de los empresarios, en lo que respecta a la elección de su sitio de residencia.

Por último, debe tenerse en cuenta que siendo estas ciudades la sede del poder político nacional, la localización en su proximidad daba a los agentes implicados en el proceso productivo un más rápido y mejor acceso a las estructuras dominantes de poder y/o a las discusiones en torno a decisiones que podrían afectarlos; esto se constituyó, en sí mismo, en un factor de atracción para muchos actores sociales relacionados con las nuevas actividades que comenzaban a desarrollarse en cada país.

De tal manera, en el momento en que despunta el proceso de industrialización, las ventajas de la aglomeración aparecen con mayor fuerza en estas ciudades principales, de tal suerte que las nacientes actividades industriales tendieron a localizarse preferente y mayoritariamente en ellas o en su ámbito inmediato de influencia. La tendencia a la concentración espacial de las actividades manufactureras en las ciudades principales se cumplió a todo lo largo del proceso de industrialización de cada país y prácticamente para todo el espectro de actividades de este sector, siendo ello así incluso para el caso de las actividades de origen transnacional que, en su mayor parte, también se localizaron en los subsistemas centrales.

Consecuentemente, a medida que se fue desarrollando el proceso de concentración industrial, los subsistemas centrales también se constituyeron en la sede natural de la mayor parte de las estructuras industriales de carácter oligopólico o monopolístico; por lo tanto, estos centros se transformaron no sólo en la sede del mayor número de industrias, sino también de las industrias de mayor tamaño. De tal forma, **la concentración económica y la concentración territorial tendieron a reforzarse recíprocamente.**

El propio desarrollo de la industria en los grandes centros urbanos, a través de los procesos de transmisión vertical y horizontal de externalidades provocó, a su vez, el surgimiento y la expansión de nuevas actividades productivas y, en particular, de las comerciales y de servicios. Estas actividades, por su parte, al multiplicarse, también incidieron en la ampliación de los mercados centrales, con lo cual se dio un impulso aún mayor a su propia expansión. Todo ello reforzó el peso relativo de la estructura productiva de los centros principales, estableciendo un creciente desequilibrio en relación a las restantes áreas urbanas de cada país.

En el ámbito del desarrollo capitalista de cada país, el avance del proceso de industrialización sustentó e impulsó una persistente expansión del sistema financiero, el cual fue adquiriendo una función cada vez más importante en la dinámica y en la reproducción del sistema en su conjunto. Las actividades del sector financiero tendieron a establecer sus sedes principales en la proximidad física del grueso del aparato productivo nacional, puesto que era allí donde se encontraba ubicada la base económica necesaria para su desarrollo, hecho éste que también contribuyó de manera relevante a afirmar las tendencias a la concentración espacial. Esta situación queda claramente ilustrada por la evidencia empírica disponible, que indica que el sector financiero ha llegado a tener índices de concentración espacial más elevados que los que corresponden a otros sectores de actividad; ello se refiere tanto a la localización de los activos fijos del sector como a la dinámica de flujos financieros operados por el mismo. ⁽⁵⁾

Como resultado de estos procesos puede afirmarse que cada subsistema central se transformó, por una parte, en el área principal de

(5) La marcada centralización decisoria de este sector constituye un rasgo de fundamental importancia en la conformación de las respectivas estructuras territoriales; en este sentido, Lambert y Martin han llegado a afirmar que "... la primacía reposa esencialmente sobre la centralización de los circuitos de financiamiento y la organización de los circuitos bancarios". (Lambert y Martin, 1971: 193.)

acumulación de tecnología instalada y, por otra parte, en el lugar de emplazamiento y operación de los mecanismos que tienen a su cargo el manejo efectivo del financiamiento de dicha acumulación; por todo ello, parece justificado afirmar que desde el punto de vista territorial cada subsistema central se fue constituyendo en el **centro principal de acumulación** del sistema.

3. Fortalecimiento de la concentración territorial a través de la acción del Estado

A lo largo del proceso histórico de estos países, el Estado jugó un papel fundamental en el establecimiento de condiciones para el fortalecimiento y la expansión de los centros principales de acumulación de los respectivos espacios nacionales. Si se admite que el Estado no puede ser considerado como un ente neutral en el juego de las diversas fuerzas sociales, para el caso concreto que se está considerando, es importante tener presente el tipo de intereses y de demandas predominantes que el Estado debió atender durante el período en que se impusieron los procesos de acumulación territorialmente desigual. Ello implica considerar la composición de los grupos sociales que controlaron en ese tiempo los procesos decisivos a nivel gubernamental.

Entonces, el hecho de mayor relevancia fue la irrupción y el paulatino fortalecimiento en el escenario político de los grupos sociales urbanos, lo que se produjo acompañando el avance de los procesos de urbanización e industrialización. Estos grupos fueron adquiriendo una creciente gravitación en las alianzas que sustentaron muchos de los proyectos políticos impulsados desde los estados nacionales, fundamentalmente a lo largo del período de industrialización sustitutiva. La presencia de las fuerzas sociales urbanas en la vida política tuvo una clara incidencia en el hecho de que buena parte de las políticas adoptadas, hayan terminado por conducir al fortalecimiento de los centros principales de acumulación

y a su transformación en los verdaderos motores de la dinámica económica de cada sistema nacional.

Aún cuando el análisis sociopolítico de dichos procesos excede los límites de estas notas, por lo menos parece importante hacer una breve referencia a las principales razones por las que la acción del Estado ha tendido hasta ahora a sustentar la dinámica de concentración territorial en estos países. En síntesis, la hipótesis que aquí se sustenta es que ella respondió en forma efectiva a los intereses y a las demandas de grupos sociales que ejercieron una presión política concreta que, explícita o implícitamente, tendió a beneficiar a los subsistemas centrales. Varias razones explican este comportamiento: por una parte, los grupos económicos nacionales e internacionales más poderosos — que, en su mayor parte, tuvieron su principal base de operaciones en los subsistemas centrales — ejercieron una persistente presión para que la acción del Estado favoreciera el desarrollo de las actividades allí localizadas; ello se acentúa a partir del período en que en cada país estas actividades pasaron a desempeñar un papel fundamental en los respectivos procesos de acumulación.

Por otra parte, los subsistemas centrales constituyeron el lugar de residencia de las mayores concentraciones relativas de población, a cuyo peso político el Estado no ha podido permanecer indiferente. En efecto, estas concentraciones demográficas también ejercieron persistente presión por un aumento del gasto y la inversión pública, necesarios para mejorar o preservar el funcionamiento del medio en que habitaban y desarrollaban sus actividades. En la medida en que efectivamente los mayores volúmenes de inversión pública y gastos corrientes urbanos, fueron canalizados hacia las áreas urbanas principales, éstas pudieron seguir siendo lugares atractivos para la localización de nuevas actividades.

Finalmente, el hecho de que ellas generalmente constituían el lugar de localización de la mayoría de las actividades directa o indirectamente más dinámicas de cada sistema nacional, cuyo ritmo de crecimiento los grupos sociales dominantes siempre buscaron mantener, también tuvo una importante incidencia para que un creciente volumen de recursos públicos fuese asignado en estas áreas. Para poder aumentar y/o conservar los niveles de eficiencia de estas actividades — lo cual se consideró como un requisito para también aumentar y/o mantener la dinámica de crecimiento del sistema como un todo — se realizaron allí en forma permanente inversiones adicionales en infraestructura y servicios.

En tales condiciones, la acción estatal tendió, de manera persistente, a favorecer a esta parte del sistema en detrimento de las restantes. Esto se llevó a cabo principalmente a través de la asignación de un elevado porcentaje de los recursos financieros disponibles en el subsistema central, con el propósito de generar infraestructura adicional, de absorber deseconomías de aglomeración o de cubrir los elevados gastos de mantenimiento y funcionamiento de las ciudades principales.

4. Convergencia en los desplazamientos de la fuerza de trabajo

El proceso de expansión y consolidación de cada sistema nacional, que implicó la paulatina e inexorable propagación de las relaciones sociales capitalistas de producción hacia el medio rural, significó la introducción en éste de nuevas formas de organización social del trabajo en las respectivas actividades productivas. Uno de los efectos más relevantes de este proceso fué la expulsión de importantes contingentes de fuerza de trabajo rural hacia las áreas urbanas, dando lugar a una fuerte intensificación de las migraciones internas, lo que alcanzó su mayor impulso durante las décadas de los años sesenta y setenta.

Estos procesos de expulsión de trabajadores rurales reconoce, en lo esencial, dos tipos de causas directa o indirectamente relacionadas con la afirmación de las relaciones capitalistas, principalmente en las actividades agrícolas y pecuarias (Singer 1973: 31 y 55). En primer lugar, la incorporación de las nuevas formas de organización social del trabajo y de la producción en las actividades productivas de extensas áreas rurales, tuvo por lo menos dos consecuencias importantes: por una parte, significó la introducción de nuevas técnicas productivas, más intensivas de capital, en dichas actividades, con lo que se produjo una paulatina reducción del número de asalariados requeridos en las respectivas unidades productivas; por otra parte, las empresas capitalistas establecidas en ese medio tendieron naturalmente a ampliar el tamaño de sus propiedades, con lo que provocaron el consiguiente desplazamiento de antiguos propietarios u ocupantes hacia otras actividades. En ambos casos, ello redundó en la expulsión de asalariados y pequeños propietarios rurales hacia las áreas urbanas. En segundo lugar, la agricultura campesina, predominantemente de subsistencia, sin o con baja generación de excedente económico (Schejman, 1980) y sin condiciones para elevar la productividad, no pudo crear las condiciones adecuadas para asegurar la supervivencia del incremento de población que se produjo en ese período; esto, también provocó importantes migraciones desde las áreas rurales hacia las urbanas.

Los contingentes de población que fueron expulsados de las áreas rurales se dirigieron principalmente hacia los subsistemas centrales, los que durante largos períodos del pasado ejercieron mayor fuerza de atracción que las ciudades pequeñas o intermedias. Como resultado de estos movimientos de población, estos subsistemas pudieron disponer de importantes volúmenes de fuerza de trabajo que, a la larga, superaron la demanda por trabajadores de parte de las actividades urbanas, condujeron a un aumento en ellos del desempleo y subempleo estructural. En algunos países, este desequilibrio en el mercado de trabajo permitió perpetuar una situación de bajos niveles de salarios en los centros principales de

acumulación. Tanto la abundante disponibilidad de fuerza de trabajo como el mantenimiento de condiciones favorables a una situación de bajos salarios, se constituyeron en factores adicionales en beneficio de la continuidad del proceso de localización de nuevas actividades en los subsistemas centrales.

Si se considera que uno de los factores que a nivel internacional tuvo mayor incidencia en el redespiegue de la industria hacia la periferia, fue la posibilidad de reducir costos de producción por la existencia en ésta de abundante mano de obra y bajos salarios, se podría afirmar que, dadas las condiciones imperantes en el período analizado, una posible dispersión territorial en el interior de los países difícilmente podría estar determinada por este factor. Las razones por las que en algunos países se produjo en esa etapa — en especial en los de mayor tamaño geográfico — un cierto redespiegue territorial de la industria, parecerían estar vinculadas principalmente con el surgimiento y la consolidación de otros mercados de cierta importancia en algunas regiones relativamente alejadas del subsistema central y con el interés de aprovechar recursos naturales hasta entonces no plenamente utilizados.

5. Diferenciación territorial de la productividad, la eficiencia y la rentabilidad

El persistente aumento de la población y de las actividades productivas en los centros urbanos principales y en los subsistemas que se fueron conformando en torno a ellos, tuvo como consecuencia una continua expansión de los mercados centrales, lo cual mejoró las condiciones para la ampliación de las escalas de producción de las actividades allí localizadas y para la adopción de nuevas formas de organización social del trabajo; esto por su parte, indujo un proceso ininterrumpido de incorporación de progreso técnico. Como resultado de ello, las actividades de las

áreas centrales lograron disponer de plantas de mayor tamaño y realizaron avances tecnológicos sin parangón con las industrias establecidas en los centros menores. A esto debe agregarse la mejor disponibilidad de infraestructura, de energía, de fuerza de trabajo calificada, etc. Todo ello, fue estableciendo condiciones especialmente propicias para que el desarrollo de las fuerzas productivas en los subsistemas centrales fuese superior que el que podía lograrse en las áreas periféricas.

Consecuentemente, la productividad del trabajo creció más rápidamente en estas actividades de los subsistemas centrales, que en la mayor parte de las que se ubicaban en centros de menor tamaño, lo cual redundó en una diferencia en la eficiencia de sus respectivos procesos productivos.

La fuerza de los factores antes señalados (escalas de producción, adopción de nuevas formas de organización social, incorporación de progreso técnico, economías externas de aglomeración, productividad del trabajo) determinó que los subsistemas centrales fuesen percibidos por los autores con poder de decisión acerca de la utilización del excedente económico, como los lugares del espacio nacional que ofrecían una más favorable perspectiva en términos de rentabilidad a mediano y largo plazo. Este hecho — en un tipo de sistema económico donde la utilización espacial y sectorial del excedente está regida básicamente por las leyes del mercado — se convirtió en uno de los puntos neurálgicos del sistema; ello, porque como anota Singer, "... por ser la empresa capitalista autónoma en cuanto a su decisión de localización, toma ésta en función de los estímulos de los mercados y de las preferencias subjetivas de sus dirigentes. Ambas circunstancias llevan a la concentración de actividades en áreas metropolitanas". (Singer, 1973: 74.)

La percepción de los empresarios privados sobre las diferencias de rentabilidad existentes entre distintas partes del territorio, se acentuaron por el hecho de que los efectos negativos y los costos derivados del

congestionamiento en las grandes concentraciones urbanas, sólo excepcionalmente se trasladaron directamente a las empresas; en general, ellos fueron absorbidos por la economía nacional en su conjunto. ⁽⁶⁾

Estos factores señalados han determinado **un comportamiento diferenciado en lo que se refiere a la utilización territorial del excedente**; este comportamiento diferenciado, que constituye el verdadero punto neurálgico de la dinámica territorial que analizamos, se sitúa como el origen mismo de las agudas desigualdades regionales que han caracterizado el proceso de formación espacial en los países latinoamericanos. ⁽⁷⁾

6. Utilización predominante del excedente en beneficio de los subsistemas centrales

La desigual distribución geográfica del grado de atracción y conveniencia para la actividad económica ha sido el factor que, en lo esencial, ha determinado que la mayor parte de las nuevas actividades privadas hayan tendido a continuar localizándose en estos subsistemas. Con ello

(6) En un importante estudio sobre el proceso de concentración espacial en México, Hernández Laos esboza a este respecto la siguiente conclusión: "... si las ganancias privadas que se derivan de las economías de escala y de las economías externas son mayores que los daños directamente recibidos por las firmas a causa de las diseconomías externas, el proceso de expansión industrial de las regiones industrializadas tenderá a ser acumulativo y expansivo, como parece ser el caso de las manufacturas mexicanas". (E. Hernández Laos, 1980: 135-136.) Esta afirmación se puede generalizar el caso de la mayor parte de los países latinoamericanos y, en particular, a los del Cono Sur.

(7) A este respecto, parece inobjetable la afirmación de Doreen Massey en el sentido de que la esencia de las desigualdades radica "en el grado de atracción y conveniencia (de un área determinada) para la actividad económica. En otras palabras en cualquier punto en el tiempo, hay dada una desigual distribución geográfica de las condiciones para una producción rentable y competitiva". (D. Massey, 1979: 234.)

se afirma uno de los rasgos fundamentales del modelo de funcionamiento espacial predominante: la tendencia a la concentración territorial del capital en los subsistemas centrales, basada esencialmente en un proceso de apropiación del excedente generado en las regiones periféricas y de utilización del mismo según los intereses de los propietarios del capital, vinculados principalmente a actividades que operan en o desde el subsistema central.

En el interior de cada sistema nacional los movimientos del excedente se realizan a través de diversos mecanismos, entre los cuales interesa destacar, por una parte, aquéllos que permiten su extracción directa y, por otra, los que operan a través del intercambio comercial. En lo que se refiere a la extracción directa del excedente, cabe distinguir entre la que se produce por la vía de los mecanismos del sector privado y la que se realiza en la esfera del Estado. Los mecanismos predominantes en el ámbito del sector privado, operan principalmente en función de diferencias de rentabilidad que perciben los propietarios del capital entre la región central y las regiones periféricas; son éstas las diferencias en términos de "las condiciones para una producción rentable y competitiva" de que habla Doreen Massey.

Históricamente esta situación ha determinado una persistente transferencia del excedente económico hacia el subsistema central, realizada fundamentalmente a través de los circuitos bancarios y de otros mecanismos establecidos por el sector financiero, los cuales se han ido expandiendo y perfeccionando para el adecuado cumplimiento de esta función. Ello ha hecho posible una mayor acumulación de tecnología instalada en el subsistema central que en cualquier otra parte de cada territorio nacional. Aún cuando el excedente extraído de las regiones periféricas que permanece en el país es utilizado mayoritariamente en el subsistema central, frecuentemente una parte del mismo se orienta hacia ciertas actividades de alta rentabilidad (en general, vinculadas a recursos naturales exportables) ubicadas en otros subsistemas; muchas veces el crecimiento de estas

actividades contribuye a la dinamización del proceso de acumulación de la economía en su conjunto, lo cual por la operación de los mecanismos antes reseñados, actúa en definitiva en favor de la expansión de las actividades localizadas en el subsistema central.

Por su lado, el Estado, a través de sus mecanismos fiscales y tributarios tradicionales, ha tendido a apropiarse de una parte del excedente generado en diversas áreas del país, el que — al influjo de los factores ya analizados — ha sido utilizado mayoritariamente en la propia región central, especialmente en las etapas iniciales de urbanización de la economía. Aun cuando también se utilizó una parte del mismo en regiones periféricas, por lo general ello parece haber tendido finalmente a beneficiar en mayor grado a los grupos económicos que operan desde los subsistemas centrales, que a los ubicados en aquellas regiones. Tal es el caso, por ejemplo, de las inversiones en infraestructura realizadas con la explícita finalidad de lograr una mayor integración nacional y que, en lo fundamental, contribuyeron a expandir el mercado para las manufacturas procedentes del subsistema central; y esto, además, suele provocar el repliegue de las manufacturas locales de las restantes regiones, por cuanto éstas, al trabajar con una menor productividad y, por ende, con mayores costos de producción no pueden seguir compitiendo con las primeras.

Los factores mencionados también influyen en la elección del lugar de utilización predominante del excedente generado en el propio subsistema central. A este respecto, cabe señalar que si bien en las etapas iniciales de su proceso de acumulación las actividades productivas ubicadas en los subsistemas centrales requirieron del excedente generado por el sector primario-exportador para su formación y consolidación, en etapas más avanzadas del mismo se desarrolló en dichos subsistemas una amplia y diversificada estructura productiva, que pasó a contribuir con una parte cada vez mayor del excedente total de cada país; en estos casos la fracción del mismo que fue retenida en el sistema nacional, tendió a

orientarse mayoritariamente hacia las actividades de los propios subsistemas centrales, en función de las ya mencionadas diferencias territoriales de rentabilidad.

Por otra parte, el aumento de la producción de las regiones centrales ha determinado la configuración de otro mecanismo de apropiación del excedente generado en las regiones periféricas; en efecto, a medida que las actividades productivas del subsistema central se fueron expandiendo, diversificando y, al mismo tiempo, incrementando su productividad, fue creciendo su incidencia en el comercio interregional, con el ya mencionado repliegue de las actividades manufactureras de las regiones periféricas. Habida cuenta de las diferencias de productividad existentes entre las actividades del subsistema central y las de los restantes subsistemas, el mencionado intercambio comercial entre regiones de distinto nivel de desarrollo ha contribuido a impulsar una persistente transferencia de excedente hacia el subsistema central.

Si se acepta la afirmación de Laclau de que "... la dependencia económica significa la absorción permanente del excedente económico de otra región", (Laclau, 1971: 138-139), en el marco conceptual que se termina de esbozar, se podría hablar, hasta cierto punto, de **relaciones de dominación-dependencia** ejercidas por actores sociales de las regiones centrales sobre los de las regiones periféricas en función de su mayor poder económico y político. En todo caso, el significado fundamental de los conceptos de regiones dominantes y de regiones dependientes, está referido a una relación de poder entre actores sociales y no entre entidades físico-territoriales, lo que como es obvio, carece de sentido.

Si bien los procesos descritos han generado diversas contradicciones, hasta el presente ellas no han llegado a anular las ventajas de la concentración territorial, desde que el sistema en su conjunto parece haber encontrado mecanismos que le han permitido ir superándolas. Tal sería el caso, por ejemplo, del problema ocasionado por la inversión del signo de las ventajas de aglomeración como consecuencia del incesante crecimiento y de la congestión de algunos grandes centros metropolitanos; en

la mayor parte de estos casos, la solución se encontró por la vía de un incremento de los recursos asignados en ellos por el Estado, con el propósito de preservar su funcionamiento, aun cuando ello haya significado una reducción de la posibilidad de atender los requerimientos de los subsistemas periféricos.

Los diversos rasgos inherentes a la dinámica de acumulación territorialmente desigual anotados hasta aquí, son los que permiten fundamentar la conclusión de que los subsistemas centrales se van convirtiendo en verdaderos **centros territoriales de acumulación**; en particular, nos referimos al hecho de que ellos han llegado a ser: a) lugar de localización del mayor volumen de tecnología instalada de cada sistema nacional; b) lugar de generación de partes paulatinamente crecientes del excedente económico social; c) lugar de apropiación de importantes volúmenes del excedente generado en los restantes subsistemas, por lo que constituyen los principales centros de oferta de financiamiento para la acumulación productiva; y d) lugar de residencia y de operación de los actores sociales que adoptan las principales decisiones sobre la utilización del excedente disponible en cada ámbito nacional.

III. LOS PROBLEMAS EMERGENTES DEL PATRON TERRITORIAL PREDOMINANTE

Considerando la magnitud que ha alcanzado el problema de la concentración territorial importa analizar sus posibles consecuencias, de forma de poder evaluar las ventajas y desventajas de este fenómeno; las conclusiones al respecto tienen importancia para la discusión y definición de las opciones estratégicas y de las políticas encaminadas a lograr una mejor organización territorial. Aun cuando este tema ha sido objeto de numerosos estudios y prolongadas controversias, todavía no se ha llegado a conclusiones de aceptación general sobre las ventajas o desventajas de la concentración territorial. Con el propósito de contribuir a la discusión del tema, parece conveniente agrupar algunas de las principales consecuencias que habitualmente se le atribuyen, revisando algunas proposiciones en torno a cada una de ellas. En lo fundamental, los principales problemas que generalmente aparecen relacionados con este fenómeno, son los que se exponen a continuación.

1. Utilización de los recursos financieros disponibles

Las aglomeraciones urbanas que resultan de los procesos de concentración territorial llegan a adquirir dimensiones de tal magnitud que, sobrepasados ciertos límites, requieren de la asignación de una cantidad desproporcionada de los recursos financieros disponibles en cada país

(especialmente de los recursos del sector público), con la finalidad de atenuar los efectos de las deseconomías de aglomeración y poder mantener sus condiciones de funcionamiento en la forma más satisfactoria posible.

Es así que estas grandes metrópolis absorben permanentemente recursos, en primer lugar para financiar las inversiones necesarias para preservar, hasta donde ello sea posible, la eficiencia del sistema; ello implica, básicamente, el suministro de condiciones habitacionales y de servicios a la población y a las actividades que se van incorporando a medida que el sistema se expande (inversiones en vivienda, transportes, vías y obras urbanas, sistema de comunicaciones, alcantarillado y evacuación de residuos, sanidad ambiental, electricidad, teléfonos, etc). Tales inversiones resultan amplificadas por el hecho de que las obras que requieren las grandes aglomeraciones son, tanto cuantitativa como cualitativamente, diferentes de las que necesitan las ciudades intermedias. Ejemplificando con un caso concreto, se podría señalar que para solucionar los problemas de funcionamiento de Curitiba se requirieron obras más sencillas (desde el punto de vista de ingeniería y construcción) y de menor costo, que las que debieron llevarse a cabo en el mismo período en San Pablo o Río de Janeiro con igual propósito.

Es en tal sentido que se puede afirmar que, desde el momento en que comienzan a generarse deseconomías de aglomeración en las grandes concentraciones urbanas, la asignación de recursos en ellas no es la más eficiente desde el punto de vista del sistema en su conjunto, puesto que allí los costos de urbanización para generar una misma cantidad de servicios ⁽⁸⁾ resultan proporcionalmente más elevados que los que se alcanzan en los centros de menor dimensión.

(8) Véase un exámen de la magnitud de este fenómeno en el caso brasileño en Tolosa, 1973.

En segundo lugar, estos centros también requieren de un volumen creciente de recursos para cubrir los gastos corrientes de operación de un sistema cada día mayor, que necesita de un aparato burocrático-administrativo cada vez más diversificado, complejo y caro, para su más adecuado funcionamiento. Y, lo que parece ser más grave aún, es que superados ciertos umbrales, hay algunos servicios (tales como policía, recolección de basura, etc.) que tienden a perder calidad y eficiencia, aun cuando se les continúe asignando partidas presupuestarias adicionales de período en período.

Estudios realizados para varias de las mayores áreas metropolitanas latinoamericanas han puesto en evidencia que, no obstante el cuantioso volumen de recursos que se les han asignado, sus principales problemas subsisten y, aún, tienden a agravarse. Es así, por ejemplo, que los servicios existentes se encuentran cada día más saturados, los sistemas y medios de transporte están cada vez más congestionados y una proporción muy importante de la población urbana sigue careciendo de viviendas adecuadas y de los servicios urbanos imprescindibles, tales como agua, alcantarillado, energía eléctrica, etc.

En tanto continúe el proceso de crecimiento y expansión de las grandes concentraciones, también continuará la tendencia a utilizar una elevada proporción de los recursos disponibles con la finalidad de mejorar las condiciones de vida del creciente volumen de población allí localizada y, en particular, de absorber las deseconomías de aglomeración; dada la escasez de recursos financieros que padecen las economías periféricas, esto implica limitar la posibilidad de destinar montos realmente significativos de recursos a las regiones de menor desarrollo, con lo cual éstas se ven imposibilitadas de elevar su ritmo de acumulación de capital en la forma que se requeriría para que pudiesen incrementar sus tasas de crecimiento, como para poder comenzar a atenuar la brecha que las separa de los subsistemas centrales.

Esta situación ha llevado a muchos especialistas en la materia a preconizar la necesidad de plantear caminos alternativos en cuanto a la asignación territorial de los recursos financieros disponibles; al respecto, se ha sostenido —aun cuando menester es reconocer que no hay consenso al respecto— que la asignación de una mayor proporción de recursos para el establecimiento y consolidación de centros de crecimiento ubicados en regiones de la periferia podría conducir, en el mediano y largo plazo, a resultados más satisfactorios, tanto desde el punto de vista económico como social, para el sistema en su conjunto.

2. Acumulación territorial desigual y disparidades regionales

Como ya se ha destacado, la dinámica espacial predominante ha llevado a la configuración de estructuras caracterizadas por una distribución territorial de las fuerzas productivas extremadamente desigual y por un igualmente desigual desarrollo de dichas fuerzas en las diversas áreas de cada país; por su parte, estos rasgos se configuran en factores que aseguran la continuidad de la reproducción de ese tipo de estructura y, por lo tanto, en determinantes de la persistencia del proceso de crecimiento desigual.

En su expresión más conocida y preocupante, las mencionadas disparidades se manifiestan en diferencias sustantivas en las condiciones de vida que afectan a los habitantes de las diversas regiones. Numerosas investigaciones realizadas para distintos países latinoamericanos permiten comprobar que a medida que avanzó el proceso de concentración, se fue haciendo más aguda la desigualdad en la distribución territorial tanto de la riqueza como de la pobreza. Ello es así por cuanto, por una parte, los estratos de mayores ingresos han tendido a concentrarse predominantemente en los subsistemas centrales y, por otra, porque los mayores

porcentajes de pobreza afectan a las regiones o áreas de la periferia. Además, también existen elementos de juicio que permiten afirmar que los pobres de las regiones más pobres son generalmente más pobres que los de los subsistemas centrales.

La evidencia disponible indica que las condiciones de bienestar y de supervivencia prevalentes en los subsistemas centrales son superiores a las de buena parte de las regiones periféricas. Mientras la dinámica espacial que ha prevalecido hasta ahora continúe vigente, no hay ningún fundamento sólido que permita predecir una significativa reducción de las disparidades regionales existentes, independientemente de cuál sea la tasa de crecimiento de la economía en su conjunto.

Algunos casos de supuesta atenuación de las disparidades regionales percibidos en países de la región, en rigor no demasiado significativos, no parecen tanto atribuibles a un mayor crecimiento relativo del ingreso en las regiones periféricas sino, antes bien, a una reducción coyuntural del crecimiento del mismo en las regiones centrales. Redwood, en un estudio sobre la evolución reciente de las disparidades de ingreso regional en Brasil, postula la siguiente hipótesis para explicar ciertas reducciones en la brecha percibidas en ese país, para el período posterior a 1960: "... la evolución de las desigualdades regionales y, más específicamente, de la relación entre niveles de producto entre San Pablo y el Nordeste, constituye en gran parte función de fenómenos económicos que afectaron la tasa de expansión del producto en el estado de renta más alta, y no de la diseminación del crecimiento por las áreas más pobres de la periferia". (Redwood, 1977: 526.) Y a ello debe agregarse la importante advertencia hecha por Gilbert y Goodman en el sentido de que "... la convergencia regional de ingresos puede estar asociada con logros muy pequeños (incluso un descenso) en los ingresos de los grupos más pobres de la sociedad y con un empeoramiento en la distribución del ingreso en las regiones más pobres". (Gilbert y Goodman, 1976: 98.) Tal situación tiene relación con el hecho de que toda vez que el crecimiento de una

región de menor desarrollo se ha logrado por la vía de la implantación en ella del mismo modelo de acumulación imperante en las regiones centrales, los grupos de ingresos altos y medios han logrado apropiarse de una mayor proporción del excedente generado, con lo que ha tendido a acentuarse la desigualdad en el interior de la región que se buscaba favorecer.

En síntesis, los mecanismos que determinaron la continuidad de los procesos de concentración territorial han tendido a impedir que en las regiones de menor desarrollo relativo, se generen las condiciones para que ellas puedan incrementar en forma significativa su ritmo de acumulación de capital, lograr un mayor desarrollo de sus fuerzas productivas y crecer a tasas más elevadas. Por consiguiente, en el ámbito de situaciones caracterizadas por una persistente escasez de financiamiento, parecería que todo objetivo de atenuación efectiva de las disparidades regionales debería estar asociado a políticas de reducción de los procesos de concentración territorial.

3. Concentración territorial y deterioro del medio ambiente urbano

Es un hecho reconocido que el deterioro del medio ambiente es un problema que afecta en mayor o menor grado a todas las grandes concentraciones urbanas; a este respecto, el Informe al Secretario General de la ONU sobre el Medio Ambiente, elaborado por un grupo de expertos en 1971 en Founex, Suiza, expresaba su preocupación, al manifestar: "Llega un momento en que se alcanza el límite de la capacidad de cualquier ciudad que se vea sometida a un rápido crecimiento demográfico y las economías de escala son sustituidas por deseconomías que son consecuencia de infraestructuras inadecuadas. La enfermedades endémicas, la escasez de agua potable, la falta de tratamiento de aguas servidas, la congestión y el deterioro de las viviendas son manifestaciones de tensión ambiental. Las zonas urbanas más desarrolladas

confrontan problemas de contaminación química del aire y del agua y serios peligros de desorganización social”.

Las grandes ciudades latinoamericanas se ubican en este panorama como ejemplos de situaciones extremadamente graves en materia de deterioro ambiental urbano. Y ello es así por cuanto el proceso de concentración de la población y de las actividades inherentes al modelo de acumulación capitalista predominante en los países de la región, se ha cumplido en ellas en forma extraordinariamente rápida y desorganizada.

Además de los problemas de agudas desigualdades internas y de extendida pobreza ya aludidos anteriormente, la situación de deterioro ambiental de estas aglomeraciones está caracterizada por los típicos problemas de contaminación biológica y química, de perturbación del medio físico y de desorganización social. Esta situación de deterioro ambiental concentrado se manifiesta no sólo por sus efectos sobre la aglomeración en sí misma, sino también sobre partes importantes de su área de influencia, hacia las que aquéllos se trasladan.

La propia rapidez con que se fue configurando esta situación, así como también cierto desconocimiento sobre el alcance de sus consecuencias, ha impedido que los diferentes efectos hayan podido ser enfrentados con cierta anticipación o tan pronto como ellos fueron percibidos. A raíz de ello, actualmente se está haciendo necesario definir acciones que permitan la erradicación o atenuación de los problemas ambientales acumulados; pero ocurre que esto requiere de inversiones que implican la asignación de montos de recursos financieros de una magnitud de la que la mayor parte de nuestros países no dispone, ni se prevé que pueda disponer en el futuro cercano.

De tal forma, el problema del deterioro ambiental de las grandes aglomeraciones constituye, y seguirá constituyendo, un motivo adicional para obligar a asignar en estos centros un porcentaje creciente de los escasos recursos financieros de cada país; ello, a su vez, será una causa

más para que las regiones de la periferia sólo puedan disponer de un remanente cada vez más limitado. Como se observará, estas consideraciones retroceden el análisis al primer problema mencionado, o sea, al de la asignación territorial de los recursos disponibles, reforzando la argumentación que allí se realizó.

Quienes han venido mostrando su preocupación por este problema también han planteado reiteradamente que una estructura caracterizada por un menor grado de concentración territorial, al situar los problemas ambientales en una escala más fácilmente manejable, podría permitir un uso más eficiente de los recursos disponibles en cada país. De aquí también se han derivado propuestas de estrategias de desconcentración territorial.

IV. PERSPECTIVAS DE LAS POLITICAS DE DESCONCENTRACION TERRITORIAL

La discusión de los problemas relativos a la concentración territorial así como el análisis de sus inconvenientes reales o supuestos, ha llevado a que, tanto en términos teóricos como en el de la práctica gubernamental, se hayan elaborado e impulsado numerosas propuestas de desconcentración territorial; en muchos casos, estas propuestas se han transformado en uno de los principales componentes de las estrategias de planificación regional. Un rápido análisis de los objetivos y del contenido de los planes elaborados durante la última década en nuestros países, permite comprobar que estas propuestas han sido recogidas en ellos con mucha frecuencia.

Frente a esta situación surgen algunas preguntas: ¿es posible que las políticas de desconcentración puedan producir modificaciones sustantivas en la estructura territorial concentrada?; ¿constituyen estas políticas un camino adecuado para promover el desarrollo regional?; ¿cuál ha sido el resultado de la aplicación de las políticas de desconcentración territorial ensayadas hasta ahora?

1. Políticas de desconcentración y proceso global de concentración

En las páginas precedentes hemos sostenido que la concentración territorial es un fenómeno congénito a un determinado y específico modelo de acumulación y a una concreta etapa del desarrollo de las fuerzas productivas en cada país. ⁽⁹⁾ La hipótesis que subyace en esta afirmación es que en una situación de dependencia estructural del capital, donde el juego de las fuerzas del mercado no ha sido objeto de interferencias disfuncionales, se ha desplegado naturalmente una dinámica de acumulación territorialmente desigual que permitió la evolución de procesos de concentración territorial del capital. A la validación empírica de esta hipótesis ha contribuido el hecho ya señalado de que en el período en que los países latinoamericanos se fueron industrializando, los proyectos políticos impulsados por los grupos sociales que controlaron los procesos de decisiones en cada ámbito nacional contribuyeron prácticamente sin excepciones relevantes, a sustentar un proceso general (económico, social, político y territorial) concentrador de los frutos del crecimiento, del que la concentración territorial del capital constituye apenas una de sus dimensiones características.

Si se acepta esta hipótesis, también se debería aceptar que: a) el problema de la concentración territorial no puede ser considerado como un fenómeno susceptible de ser explicado o enfrentado aisladamente de los otros componentes o dimensiones del proceso general de concentración. La concentración conforma un proceso único, en el que cada uno de sus componentes apuntala a los otros; b) no parece posible lograr una

(9) Esta es una de las conclusiones a que llegó una investigación realizada en torno a estos procesos "... la alta concentración urbana característica de la mayoría de los países de la región no sería algo circunstancial sino un rasgo consubstancial a la modalidad de desarrollo adoptado que no suele modificarse sin alterarla en sus aspectos centrales". (Urzúa y otros, 1982: 252.)

reducción significativa de la concentración territorial si las estrategias y políticas definidas con ese objetivo, no se proponen alterar las condiciones generales del modelo de acumulación vigente que, en definitiva, son las determinantes del origen y la persistencia de las tendencias a la concentración.

De acuerdo al alcance de estas consideraciones, se podría esbozar una respuesta a la interrogación sobre la evolución de los resultados de las políticas de desconcentración territorial. Al respecto, la conclusión lógica sería que, si esas políticas continúan siendo concebidas en forma aislada, es poco probable que logren una reversión radical y generalizada de las tendencias a la concentración territorial. En efecto, las estrategias y políticas de desconcentración territorial, para ser efectivas, tendrían necesariamente que insertarse orgánicamente en proyectos políticos de diferente orientación y contenido a los que han predominado hasta ahora, dado que como se ha señalado, dicha concentración no es un fenómeno independiente de la dinámica concentradora global del sistema. En otras palabras, se requeriría de proyectos concebidos con el propósito de alterar los procesos de concentración en sus expresiones económica, social, política y territorial, considerando las interdependencias que existen entre ellas. Para ello se requeriría una fuerte intervención encaminada a acotar y orientar el juego de las fuerzas del mercado, de manera de contrarrestar las naturales tendencias concentradoras en todas sus dimensiones. Obviamente, la definición y ejecución de proyectos de este tipo, requiere de condiciones políticas diferentes a las predominantes en los países de la región.

2. Desconcentración territorial y desarrollo regional

¿Es posible promover el desarrollo regional a través de políticas de desconcentración territorial? Esta interrogación parece pertinente desde que se apoya en el hecho comprobable de que, en buena parte de los casos, el objetivo principal de las políticas de desconcentración territorial ha

sido la búsqueda de una significativa reducción de las disparidades regionales en la distribución personal del ingreso. Nuevamente con base en el contexto teórico aquí sustentado, la proposición básica sería que para lograr tal objetivo se plantearía como condición necesaria la existencia de una estrategia específicamente definida con el propósito de lograr una mejor distribución personal del ingreso en términos nacionales y, sólo en ese contexto, se podría ubicar una política focalizada en el mejoramiento de la distribución personal del ingreso en su dimensión territorial. Y ello, porque como ha afirmado Hilhorst, "la planificación regional no puede perseguir una serie de objetivos sociales hasta que a nivel nacional no se adopten los objetivos de redistribución interpersonal del ingreso y de redistribuir el poder entre los distintos grupos sociales (Hilhorst. 1981: 123.).

En definitiva, de acuerdo a la caracterización esbozada del fenómeno de la concentración territorial, debería concluirse que en tanto las políticas de desconcentración estén referidas exclusivamente a los aspectos territoriales del proceso, si bien puede esperarse algún tipo de modificación en la estructura geográfica nacional, no resulta lógico esperar el cumplimiento de objetivos de mejoramiento de la distribución personal del ingreso en el plano territorial. Para lograr objetivos de este tipo, las políticas de desconcentración territorial deberían ser parte de estrategias que atacasen simultáneamente las raíces de los procesos de concentración económica y social de los frutos del crecimiento.

¿Cuáles han sido los resultados obtenidos con la aplicación de las estrategias de desconcentración territorial? Para intentar una respuesta a esta interrogación es necesario tener en cuenta ante todo que las estrategias y políticas de desconcentración territorial planteadas en los países de la región han sido concebidas, en lo esencial, con un doble propósito: a) lograr una distribución territorial más equilibrada de las fuerzas productivas; y b) lograr una más equitativa distribución territorial del ingreso. Consideraremos cada uno de estos propósitos por separado.

En lo que respecta al primer objetivo, los resultados obtenidos pueden considerarse como sumamente modestos; en efecto, la información disponible muestra que, en las últimas décadas, las modificaciones en la distribución y desarrollo territorial de la industria que se produjeron en los países latinoamericanos han sido poco significativas. Tanto las políticas de polos de crecimiento y de parques industriales como las de estímulo a la industrialización regional, mostraron resultados poco alentadores (Helmsing y Uribe-Echevarría, 1981; Stohr y Todtling, 1978). La profunda desilusión que hoy se percibe, entre la mayor parte de los planificadores regionales, en torno a las estrategias de polos de crecimiento que, hasta no hace mucho tiempo atrás, gozaban de gran popularidad y sobre las que se cifraban grandes esperanzas, son un buen testimonio de ello (Coraggio, 1972; Lodder, 1978).

Resulta claro que la dinámica espacial concentradora imperante contrarrestó en buena medida los efectos de las políticas de desconcentración industrial; ya en 1970, Geisse y Coraggio sostenían que "... la descentralización del poder y la desconcentración de actividades en el espacio fueron originalmente alzadas como banderas de la redistribución, pero la rigidez de la dinámica capitalista bloqueó su avance" (1970: 24) Casi dos décadas después esta afirmación continúa siendo plenamente válida.

Ello, no obstante, es necesario reconocer que es posible detectar algunas experiencias que podrían considerarse como relativamente exitosas en lo que se refiere a aplicación de políticas orientadas a modificar los desplazamientos espaciales de la población a través de la constitución de aglomeraciones nuevas; casos como los de Brasilia y Ciudad Guayana, entre muchos otros, son ejemplos importantes a este respecto. Sin embargo, también hay que reconocer que estos resultados no han significado cambios relevantes en los modelos de funcionamiento espacial predominantes. En lo fundamental, en estos casos no se ha logrado modificar significativamente las tendencias a la concentración territorial de las actividades productivas urbanas y, por lo tanto, han persistido los procesos de acumulación territorialmente desiguales. En consecuencia, hasta ahora no se observan síntomas de cambios relevantes en relación a

la ponderación productiva relativa de las áreas centrales de los países, como consecuencia de la aplicación de estrategias y políticas concebidas con tal propósito. En cualquier caso, no debe descartarse un mayor éxito posible de las políticas de desconcentración concentrada en el futuro, aun cuando con efectos de alcance limitado, en tanto continúe vigente el actual modelo de acumulación.

Por otra parte, los escasos ejemplos registrables para estos países, de emergencia de nuevos subsistemas centrales, encuentran su explicación en una dinámica propia del proceso de acumulación en el marco de la lógica de los respectivos sistemas, antes que en la aplicación de estrategias y políticas promovidas vía acción gubernamental. En aquellos casos en que se comprobó el desplazamiento del centro principal del sistema desde un área urbana a otra, la explicación de este fenómeno se debe buscar principalmente en la irrupción y el desarrollo durante un período relativamente prolongado de ciclos productivos que permitieron el desencadenamiento de procesos de generación, apropiación y utilización del excedente por actores privados ubicados en esa nueva área; es el caso del ciclo del café en Brasil que alienta la formación del centro industrial de San Pablo (Cano, 1977) y el ciclo del cacao en Ecuador que constituye una base económica de exportación para la acumulación originaria en torno a Guayaquil (Guerrero, 1980). Esto es, la formación de nuevos focos principales de concentración no se produjo como consecuencia del cumplimiento de propósitos preestablecidos a nivel gubernamental, ni de la ejecución de políticas especialmente concebidas a tales efectos, sino como resultado del éxito de una concreta base de exportación en el marco de la dinámica capitalista del sistema. ⁽¹⁰⁾

(10) Estos fenómenos se encuadran en el tipo de secuencia previsto por la **teoría de la base de exportación** de Douglas North, que anticipaba la posibilidad de la aparición de procesos de desarrollo regional en determinadas áreas de un territorio nacional, en función de la activación de una concreta **base de exportación**, siempre que dichos procesos se desarrollasen cumpliendo dos condiciones básicas: que no estuviesen afectados por las estrecheces de la presión demográfica y que se desarrollasen en el marco de instituciones capitalistas, respondiendo a las oportunidades de maximizar ganancias, con relativa movilidad de factores (North, 1955).

En cuanto a los propósitos redistributivos que inspiraron ciertas estrategias de desconcentración territorial, los resultados parecen ser menos satisfactorios aún. En general, en estos casos se asumió que la industrialización de las regiones atrasadas y, más concretamente, que la implantación de polos de desarrollo en ellas, traería aparejado un mejoramiento en las condiciones de vida en dichas regiones, a través del incremento de la ocupación y, consecuentemente, del ingreso. En estos planteos estaba implícito un cierto automatismo con respecto a la posibilidad de desencadenar, en el ámbito de una región objetivo, un proceso que, esquemáticamente presentado, se ajustaría a una secuencia del tipo: industrialización —> crecimiento —> aumento de la ocupación —> aumento del ingreso personal en la región —> atenuación de las disparidades regionales. Es fácil verificar que un comportamiento de estas características estuvo ausente en las experiencias concretas cumplidas en los países de la región.

Otro supuesto que tampoco ha tenido validación empírica en los resultados de la práctica concreta, es el que ha sido destacado por Gilbert, cuando afirma que: "... la popularidad de las políticas de descentralización estaba basada en un supuesto erróneo: el de que las estrategias requeridas para superar las desigualdades de ingreso regional eran idénticas a las necesarias para eliminar las disparidades de ingreso personal" (Gilbert, 1978: 143). La práctica concreta refrenda este aserto; en efecto, aún en aquellos casos en que se puede comprobar un aumento del ingreso en determinada región (e incluso una reducción de las diferencia del ingreso entre esta región y la región central), generalmente también se comprueba que simultáneamente se produjo un empeoramiento de las disparidades intraregionales.

3. ¿Hacia una atenuación de los procesos de concentración territorial?

En tales circunstancias, ¿cuáles son las perspectivas previsibles en materia de concentración y desconcentración territorial?. A este respecto, sólo parece posible adelantar algunas reflexiones como base para la discusión. En tal sentido, un primer aspecto que cabría destacar es que en la mayor parte de los países, si no se modifican las condiciones generales que han prevalecido hasta ahora, es previsible una cierta permanencia de la concentración territorial del capital; ello no obstante, por razones que ya se han considerado más arriba, en algunos casos es factible esperar cierta atenuación del impulso de esos procesos, e incluso, una modesta reversión de las tendencias registradas durante las últimas décadas.

Seguramente las fuerzas favorables a la concentración seguirán siendo fuertes en la mayor parte de los países de menor dimensión geográfica, en tanto pueden comenzar a ganar impulso las tendencias a cierta desconcentración concentrada en los países de mayor dimensión (en particular en México y Brasil y, en menor medida, en Argentina, Colombia, Perú y Venezuela). En los países de menor dimensión económica y geográfica, la incidencia de factores tales como el tamaño absoluto que pueden alcanzar sus principales focos de concentración, la dimensión posible de los mercados que podrían surgir en otras partes de los respectivos territorios y la magnitud absoluta actual de sus respectivos parques industriales, hace difícil que pueda producirse naturalmente una tendencia a la reversión de la concentración territorial en ellos, por lo menos en el corto plazo. Por otra parte, cabe reconocer que en estos países el problema de la concentración, por su magnitud absoluta, no parece constituir un obstáculo realmente serio para los respectivos procesos de acumulación y crecimiento.

Por su parte, en los países de mayor dimensión y donde los procesos de industrialización están más avanzados, ya se han percibido algunos indicios de que estaría comenzando a producirse un cierto redespiegue territorial de partes de los procesos productivos de las grandes empresas, como consecuencia del desplazamiento hacia centros de menor tamaño de algunos procesos o subprocesos productivos de las mismas. En todo caso, este nuevo tipo de comportamiento locacional no significa que las oficinas matrices de las empresas puedan intentar abandonar su actual ubicación en las aglomeraciones principales; su permanencia en ellas se justifica por la presencia allí de factores tales como la mayor concentración de medios de comunicación, de los mercados de capitales, de servicios especializados de asistencia técnica y, eventualmente, del aparato burocrático central del gobierno nacional. Dado que es en estas oficinas donde se desarrollan funciones de dirección, administración y planificación estratégica, esto es, las actividades de mayor jerarquía y mejor remuneración, este hecho también contribuye a la persistencia de las desigualdades. A su vez, el desplazamiento de ciertos subprocesos hacia centros y regiones de la periferia se justifica por el peso de factores tales como disponibilidad de mano de obra, existencia de salarios bajos, presencia de mercados locales de alguna importancia y existencia de materias primas ⁽¹¹⁾. En todo caso, estos cambios de comportamiento locacional sólo están teniendo importancia en el caso de los países de mayor desarrollo industrial, que ya poseen procesos productivos altamente especializados y que cuentan con la presencia de empresas de gran tamaño.

También se puede observar que, como consecuencia de los problemas que está ocasionando el excesivo crecimiento de algunas aglomeraciones principales (Ciudad de México, San Pablo, Río de Janeiro, Buenos Aires,

(11) Westaway, refiriéndose al caso de la localización de procesos y subprocesos industriales en la Gran Bretaña, ha mostrado la lógica de este tipo de comportamiento locacional, que ya se comienza a percibir en alguno de los países de mayor dimensión económica y geográfica de la región.

Caracas y, en cierta medida, Bogotá, Lima y Santiago de Chile), los gobiernos respectivos han comenzado a considerar algunas estrategias y políticas de desconcentración más efectivas que las utilizadas hasta ahora. En aquellos casos en que los gobiernos se vean compelidos a adoptar políticas más drásticas en favor de la desconcentración industrial y de la descentralización decisoria, es probable que puedan obtenerse algunos resultados más satisfactorios en lo que respecta a la distribución territorial de las actividades y de la población. ⁽¹²⁾

Otro aspecto a destacar tiene relación con el hecho de que, al avanzar el proceso de integración capitalista en cada contexto nacional, las regiones atrasadas están comenzando a recibir en forma cada vez más intensa los efectos del proceso de difusión de innovaciones; con ello muchos de los gobiernos regionales, estatales o provinciales, están tendiendo a mejorar su organización técnico-política y, por lo tanto, su capacidad de negociación y de presión ante el gobierno central. En este contexto, podría preverse que algunos grupos sociales regionales de la periferia podrían hacer valer ciertas reivindicaciones políticas, económicas y sociales y, de esta manera, aumentar su participación en la distribución territorial del excedente. A este respecto, se puede señalar que, ya en la década pasada, se registraron casos aislados en que determinadas regiones periféricas, a base de la efectiva movilización de sus propias fuerzas sociales, obtuvieron la satisfacción de algunas de sus

(12)Un caso de este tipo podría ser ejemplificado perfectamente con la situación argentina, donde los regímenes de promoción industrial establecidos por el Gobierno, han llevado a un mayor despliegue de la actividad industrial en el territorio. En una reciente evaluación realizada sobre los efectos de estas políticas, se concluye que: "si bien no se alteró significativamente la alta concentración geográfica de la producción industrial, resultado del patrón histórico de acumulación de este sector, se produjeron importantes procesos de industrialización en las áreas de mayor atraso relativo, tradicionalmente expuloras de mano de obra, con un considerable impacto sobre las economías locales". (F. Gatto, G. Gutman y G. Yoguel, 1987, Resumen y conclusiones, p. 21.)

aspiraciones. En este contexto, la descentralización del poder, podría contribuir a mejorar las condiciones para estimular procesos de gestión y de negociación de ciertas partes de la periferia.

Por otra parte, a medida que se ha ido unificando el mercado nacional e intensificando las articulaciones interregionales en términos productivos, financieros, de patrones de consumo, culturales, etc., se puede esperar la aparición de empresarios capitalistas más modernos y dinámicos en el ámbito de algunas partes de la periferia; con ello, en función de la base de exportación potencial de cada una de esas partes sería posible impulsar avances en materia de industrialización y, especialmente, de desarrollo agroindustrial. A este respecto, es previsible que sean aquellas partes que tengan mejores condiciones para internalizar relaciones capitalistas de producción las que inicien en primer lugar y con mayor dinamismo, sus respectivos procesos de acumulación y crecimiento. A la larga, esto puede redundar, en aumentos de la ocupación y en mejoramientos relativos del ingreso personal de ciertos sectores de la población de las mismas.

En el mismo sentido, hay que tener en cuenta la actual emergencia, con extraordinario dinamismo, de algunas áreas rurales en función de la incorporación productiva de bases de exportación hasta ahora no activadas en toda su potencialidad; en algunos países latinoamericanos, procesos de este tipo están contribuyendo a que se produzcan cambios significativos en las respectivas estructuras territoriales nacionales. La irrupción de lo que se ha dado en llamar las "zonas calientes" (Mark, 1988), como es el caso, entre otras, de Copiapó en Chile, Neuquén en Argentina, Ica en Perú y Tolima en Colombia, pueden considerarse como ejemplo de ello. Una investigación reciente para el caso de Uruguay (Lombardi, 1987), muestra que el impacto de un fenómeno de este tipo, también está produciendo cambios significativos en la estructura nacional de ciudades en un país de pequeña dimensión geográfica.

En cualquier caso, para toda esta discusión no debe olvidarse que las consecuencias de la actual crisis económica que está afectando a los países latinoamericanos, no son favorables a la implementación de políticas radicales de desconcentración, habida cuenta de su alto costo inicial y de su posible impacto desfavorable sobre los ritmos de crecimiento del sistema en su conjunto en el corto y mediano plazo. En estas condiciones, la hora actual no se presenta como demasiado propicia para impulsar políticas efectivas de desconcentración territorial y de desarrollo regional. Ello no obstante, algunos procesos del tipo de los que se han revisado más arriba, muestran que estamos viviendo una etapa en la que ciertos cambios en las estructuras productivas nacionales parecerían estar comenzando a introducir ligeras modificaciones en las tendencias a la concentración territorial del capital que predominaron por varias décadas en el desarrollo de nuestros países.

REFERENCIAS

BOISIER, Sergio (1976) - Diseño de planes regionales. Métodos y técnicas de planificación regional. Madrid, Colegio Oficial de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, 1976.

CANO, Wilson (1977) - Raizes da concentracao industrial em Sao Paulo. San Pablo, DIFEL/Difusao Editorial.

CAMPOLINA DINIZ, Clelio (1986) - "Notas sobre los cambios en el patrón regional brasileño", Revista EURE, Santiago de Chile, XIII, 38, diciembre.

CORAGGIO, José Luis (1972) - "Hacia una revisión de la teoría de los polos de desarrollo". Revista EURE, II, 4, marzo.

COURIEL, Alberto (1978) - "Estado. Estrategias de desarrollo y satisfacción de necesidades básicas: el caso de Perú". Santiago de Chile, ILPES (mimeo).

DE MATTOS, Carlos A. (1987) - "Mito y realidad de la planificación regional y urbana en los países capitalistas latinoamericanos", Santiago de Chile, ILPES (mimeo).

DE MATTOS, Carlos A. (1983) - "Ciudades intermedias y desconcentración territorial: propósitos, alcances y viabilidad". Revista EURE, Santiago de Chile, XI, 32, diciembre.

FRIEDMANN, John (1966) - "Una teoría del desarrollo polarizado". En Urbanización, planificación y desarrollo nacional. México, Editorial Diana, 1976.

GATTO, Francisco; Graciela GUTMAN y Gabriel YOGUEL (1987) - Reestructuración industrial en Argentina y sus efectos regionales 1973-1984, Buenos Aires, CEPAL/CFI.

GEISSE, Guillermo y José Luis CORAGGIO (1970) - "Áreas metropolitanas y desarrollo nacional". Revista EURE, Santiago de Chile, 1, 1, octubre.

GILBERT, Alan G. (1979) - "La puesta en práctica de los planes regionales, ¿ejecución deficiente o algo más?", en S. Boisier y otros (eds.). Experiencias de planificación regional en América Latina, Santiago de Chile, Ed. ILPES/SIAP, 1981.

GILBERT, Alan G. y David E. GOODMAN (1976) - "Desigualdades regionales de ingreso y desarrollo económico: un enfoque crítico". Revista EURE. Santiago de Chile, 5, 13, junio.

GUERRERO, Andrés (1976) - Los oligarcas del cacao. Quito, Editorial El Conejo.

HELMSING, A.H.J. y J.F. Uribe-Echevarría (1979) - "Planificación regional en América Latina ¿teoría o práctica?". En Boisier, Sergio y otros (eds.), op. cit.

HILHORST, Jos G.M. (1979) - "Estilos de desarrollo y estrategias nacionales de desarrollo regional". En S. Boisier y otros, op. cit.

HERNANDEZ LAOS, Enrique (1980) - "Economías externas y el proceso de concentración regional de la industria en México". El Trimestre Económico, México, XLII (1), 185, enero-marzo.

KRITZ, Ernesto (1977) - "Las disparidades regionales de ingreso como expresión de la heterogeneidad de la economía: el caso de Perú".

Santiago de Chile, CLACSO.

LACLAU, Ernesto (1971) - "Feudalismo y capitalismo en América Latina". En Laclau, E. y otros, América Latina: feudalismo o capitalismo. México, Ediciones Quinto Sol, s/f.

LAMBERT, Denis-Clair y Jean-Marie MARTIN (1971) - América Latina. Economías y sociedades. México, Fondo de Cultura Económica, 1976.

LEON, Arturo (1982) - Dimensión territorial de las disparidades sociales: los casos de Panamá, Venezuela y Colombia. Santiago de Chile, ILPES (mimeo).

LOMBARDI, Mario (1987) - El cambio de las ciudades. Montevideo, CIESU.

LODDER, Celsius A. (1978) - "Estructura espacial, política de industrialización e o problema regional". En, SUZIGAN, Wilson (Ed.), Industria, política, instituições e desenvolvimento. Río de Janeiro, IPEA/INPES.

MARK, Imogen (1988) - "Zonas calientes en América Latina". América Economía. Santiago de Chile, 2, 17, julio.

MASSEY, Doreen (1979) - "In what sense a regional problem?". Regional studies, Oxford, U.K., 13, 2, 1979.

NORTH, Douglas (1955) - "Location Theory and Regional Economic Growth". Journal of Political Economy, 43, junio.

QUINTANILLA, Ernesto (1987) - "Comportamiento regional del crecimiento industrial en México", Comercio Exterior, México, 27, 7, julio.

REDWOOD III, John (1977) - "Evolução recente das disparidades de renda regional no Brasil". Pesquisa e Planejamento Econômico, Rio de Janeiro, 7, 3, diciembre 1977.

SCHEJTMAN, Alexander (1980) - "Economía campesina: lógica interna, articulación y persistencia", Revista de la CEPAL, Santiago de Chile, 11, agosto.

SINGER, Paul (1973) - Economía política da urbanizacáo. San Pablo, Editora Brasiliense, 1973.

STOHR, Walter y Franz TODTLING (1978) - "Una evaluación de las políticas regionales. Experiencias en economías de mercado y en economías mixtas". Revista Interamericana de Planificación, México, XII, 45.

STOHR, Walter (1972) - El desarrollo regional en América Latina. Experiencias y perspectivas, Buenos Aires, Ediciones SIAP.

TOLOSA, Hamilton C. (1973) - "Macroeconomía da urbanizacáo brasileira". Pesquisa e Planejamento Econômico, Rio de Janeiro, 3, 3, octubre.

WILLIAMSON, J.G. (1965) - "Regional Inequality and the Process of National Development: a Description of Patterns", Economic Development and Cultural Change, 13, 3-45.

*Este libro se terminó de imprimir
en el mes de octubre de 1989 en*

TRADINCO S.A.

Minas 1367 - Montevideo

Dep. Legal Nº. 243.687/89

*Edición impresa al amparo
del Artículo 79 de la Ley 13.349*

COMISION DEL PAPEL