

INT-0330

Documento 1/1
Santiago de Chile

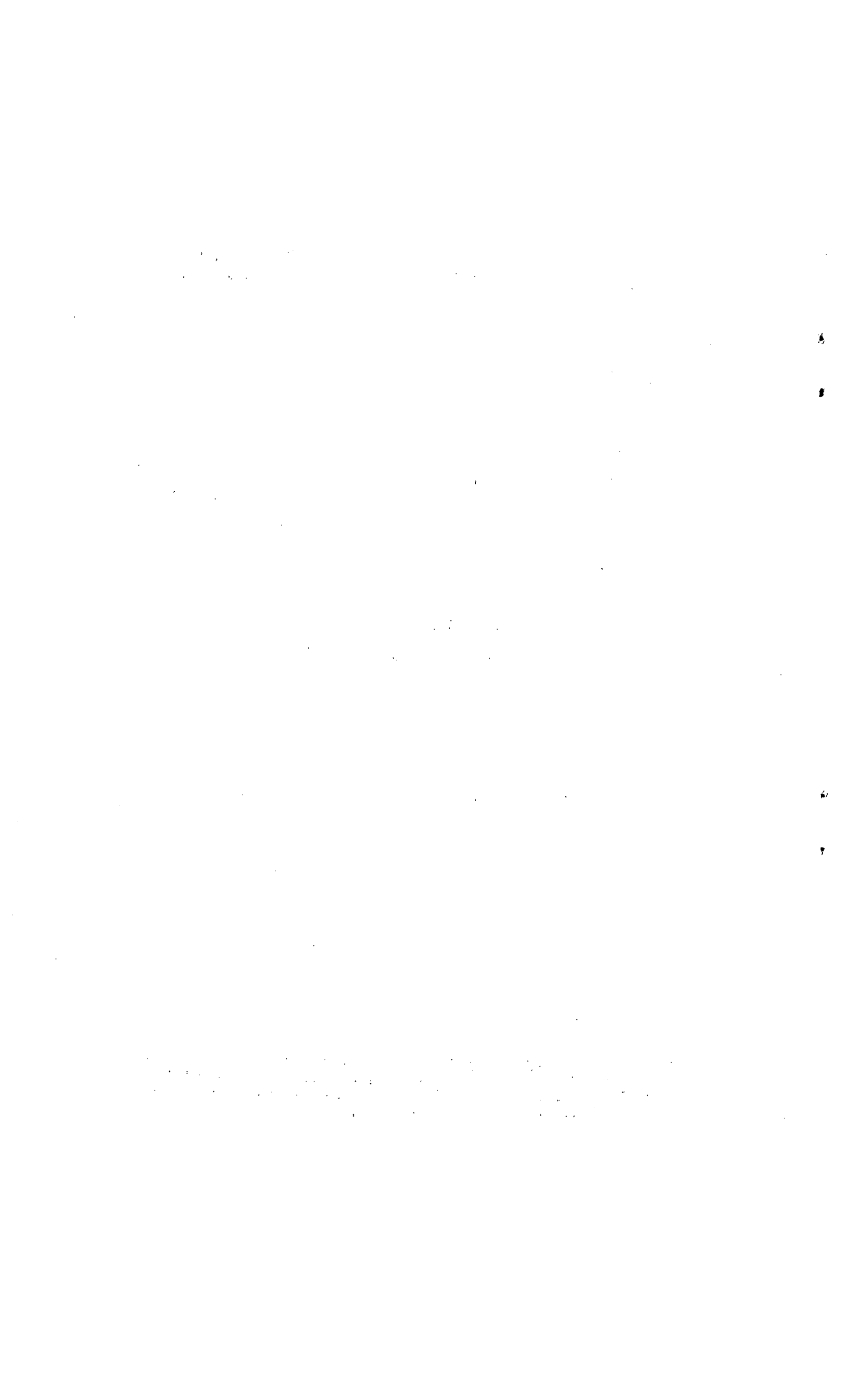
93/68



LA EVOLUCION SOCIAL DE AMERICA LATINA *

por Marshall Wolfe

* Reproducido para uso exclusivo del Curso de Capacitación en Planificación de los Recursos Humanos, 1968, organizado por la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES).



LA EVOLUCION SOCIAL DE AMERICA LATINA^{1/}

1. El marco regional de la política social y confrontación entre los compromisos regionales y las estructuras nacionales económicas y sociales

A partir de 1961 los gobiernos latinoamericanos han asumido una serie de compromisos para acelerar el desarrollo y promover la justicia social en el marco de la planificación a largo plazo y la integración regional. Para cumplir estos compromisos se ha creado una serie de nuevos mecanismos regionales de consulta, de información sobre los progresos alcanzados, de evaluación de los planes nacionales y los esfuerzos internos, y de determinación de las necesidades de ayuda externa.^{2/} El sistema de organismos regionales de las Naciones Unidas ha

^{1/} El presente estudio abarca los mismos aspectos examinados en el Capítulo XI del Informe sobre la situación social en el mundo, 1963, que describía las tendencias observadas hasta 1961, año en que se formalizaron nuevos compromisos en la reunión celebrada en Punta del Este por el Consejo Interamericano Económico y Social. La mayoría de las generalizaciones no valen para los países del Caribe de habla inglesa que se independizaron en ese período y que desde entonces han establecido vínculos con los organismos regionales latinoamericanos; tampoco son valederas para Cuba, país donde existe un compromiso igualmente fuerte por parte del gobierno de lograr el desarrollo acelerado, introducir la planificación y alcanzar la justicia social, pero se utilizan distintos modelos y teorías y se ha actuado al margen de los organismos regionales de consulta e información, salvo los de las Naciones Unidas.

^{2/} Se han preparado numerosos informes regionales y nacionales sobre las tendencias económicas y sociales, aunque las informaciones básicas para el análisis de las tendencias, especialmente en los sectores sociales, no han aumentando proporcionalmente y los informes preparados por los diferentes organismos se duplican considerablemente. La Secretaría del Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso (CIAP) ha elaborado informes sobre "El esfuerzo interno y las necesidades de financiamiento para el desarrollo" para los años 1964, 1965 y 1966 respecto de la mayoría de los países. Los representantes de los gobiernos y de los organismos regionales discuten estos informes y aportan nuevas informaciones en las reuniones del Subcomité del CIAP de cada país. Los informes anuales del Fondo Fiduciario de Progreso Social del Banco Interamericano de Desarrollo examinan desde 1961 "las reformas institucionales y el progreso social" de cada país. Tanto la Unión Panamericana como el Centro Latinoamericano de Investigaciones en Ciencias Sociales en Río de Janeiro han publicado estudios sobre la "situación social" de América Latina. Los gobiernos mismos han presentado extensos informes en las reuniones del Consejo Interamericano Económico y Social, las reuniones latinoamericanas de Ministros de Educación, Salud, Agricultura, etc.; y en varias reuniones especiales como la Conferencia Latinoamericana sobre la Infancia y la Juventud en el Desarrollo Nacional auspiciada por la CEPAL y el UNICEF que se celebró en 1965. Los Estudios Económicos anuales de la Comisión Económica para América Latina han examinado someramente algunas de las principales tendencias sociales, en tanto que los organismos especializados de las Naciones Unidas han preparado diversos informes en que relacionan los temas de su competencia con tendencias económicas y sociales generales.

/contribuido a

contribuido a ampliar los alcances y a aumentar la complejidad de las actividades regionales conjuntamente con los mecanismos regionales vinculados a la Organización de los Estados Americanos. La coincidencia de intereses entre ambos grupos ha dado lugar a la creación de varios programas o instituciones patrocinados conjuntamente por ellos.^{3/}

Con el apoyo formal de los objetivos y obligaciones comunes en materia de desarrollo culminó un período iniciado en el decenio de 1940, en que se tomó conciencia del "desarrollo" como eje de la política nacional y regional, y se concibieron ideologías del desarrollo. Los diversos acuerdos regionales implícitamente reconocen que no puede interpretarse el desarrollo económico tan sólo como el crecimiento de la producción derivado exclusivamente de la elevación al máximo de las inversiones. Aunque continuó preocupando la necesidad de movilizar mayores recursos para el desarrollo tanto de fuentes internas como externas, se han destacado igualmente otras orientaciones generales de la política, como las siguientes:

a) La reforma y modernización de las instituciones fundamentales - la administración pública, los sistemas fiscales, los sistemas de tenencia de la tierra - para adecuarlos al crecimiento dinámico y la movilización de los recursos.

b) La expansión y distribución más equitativa de los servicios públicos encaminados a elevar el nivel de vida, aumentar la productividad de los "recursos humanos" y la estabilidad social, en relación sobre todo con las políticas de educación, salud, vivienda y seguridad social.

En la práctica, los objetivos sociales establecidos en los acuerdos regionales se inspiraron en iniciativas aisladas; se yuxtaponían más bien que se integraban; y el establecimiento de metas cuantitativas para toda la región pecaba de cierta arbitrariedad pues eran escasos los estudios fidedignos que permitieran estimar su importancia relativa y la posibilidad de llevarlos a la práctica. Sin embargo, la preparación de planes decenales de desarrollo permitiría agrupar todos los objetivos sociales y conciliarlos con los objetivos económicos. Todos ellos contribuirían al objetivo - establecido en términos más generales - de redistribuir el ingreso y obtener la participación de toda la población en el esfuerzo de desarrollo.

^{3/} Por ejemplo, el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (CEPAL/OEA/BID) y el Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (FAO/CEPAL/OEA/BID/ Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas).

Los criterios expuestos así como una serie de importantes iniciativas regionales adoptadas en materia económica que no es necesario mencionar aquí, apoyan la esperanza de que América Latina pueda tener modalidades de desarrollo más uniformado que otras regiones importantes del mundo. Otros hechos abogan también en favor del cumplimiento de estas expectativas. Así, en el debate continuo de los problemas del desarrollo en la región se observa un acercamiento cada vez más pronunciado en los conceptos empleados, acercamiento en que influyen las frecuentes y variadas reuniones regionales a las que llegan tanto dirigentes políticos y representantes de los grupos de intereses organizados como planificadores, economistas, sociólogos y especialistas en los diferentes sectores de acción económica y social. Asimismo se advierte una mayor uniformidad, al menos en los aspectos formales, en los mecanismos de planificación y en las instituciones encargadas de la ejecución de los programas económicos y sociales.

Sin embargo, al examinar la realidad y las tendencias sociales de estos países se advierte que las concordancias se dan especialmente en el carácter del "desarrollo", muy irregular e inseguro, en la complejidad de los problemas fundamentales de empleo y reforma agraria, y en la desigualdad - constante o creciente - entre regiones nacionales, zonas urbanas y rurales, y clases sociales, en cuanto a distribución del ingreso, acceso a los servicios sociales y a capacidad de influir en el proceso nacional de toma de decisiones. Las tasas satisfactorias de crecimiento del ingreso nacional por habitante parecen haberse logrado como en el pasado, más bien por causas fortuitas - mejoramiento de los precios de exportación, condiciones meteorológicas favorables, disminución temporal de los conflictos políticos o laborales - que por una mayor capacidad de ejecución de planes o de elevación de la tasa de inversión. Las tasas de crecimiento económico relativamente altas registradas en 1964 y 1965 compensan tasas muy bajas de los años anteriores del período examinado, pero el auge no se mantuvo en 1966; cuando el crecimiento económico apenas si superó al demográfico. La recaída no afectó por igual a todos los países de la región, pero los números más recientes del Estudio Económico de América Latina, así como los informes del CIAP sobre cada país señalan que hay razones que no permiten confiar en el mantenimiento de tasas de crecimiento nacionales más favorables, entre ellas la inestabilidad de los mercados de las principales exportaciones latinoamericanas; la tendencia general a la baja registrada por las tasas de inversión privada, compensada sólo en parte por un incremento de la inversión pública; y la creciente proporción de divisas que absorbe el servicio de la deuda externa.

/Los mecanismos

Los mecanismos de planificación creados en los últimos años y la experiencia acumulada en materia de planificación del desarrollo son haberes de gran valor potencial, pero la experiencia incluye un gran elemento de frustración derivado de la "falta general de respaldo político que requiere la planificación, la insuficiencia de las definiciones de estrategia global de desarrollo, la ausencia de nexos eficaces entre esas orientaciones y los mecanismos de decisión y acción inmediatas, hasta otros muy específicos."^{4/} En la mayoría de los países es escaso el grado de consenso nacional, habiendo sido frecuentes tanto las alteraciones del orden político como las situaciones de equilibrio precario en que no se pueden tomar medidas enérgicas de ninguna naturaleza. Los golpes de Estado no han llegado a significar una revolución social que modifique para siempre las estructuras de poder y las relaciones entre clases sociales, como ocurrió en México, Bolivia y Cuba, pero tampoco constituyen una mera secuela de las luchas anteriores entre facciones oligárquicas por sucederse en el poder. Están adquiriendo un carácter más bien cíclico: al ser imposible satisfacer las crecientes demandas y derimir entre las aspiraciones de grupo en conflicto mediante el proceso político "normal", se ha recurrido repetidamente a las fuerzas armadas ya sea para mantener el statu quo, para actuar de árbitro o para proponer soluciones concretas a las crisis planteadas por el desarrollo. Sin embargo, a la postre los regímenes militares o se han alejado voluntariamente del poder o han sido suplantados por los grupos políticos con que anteriormente estaban en pugna. Aunque en estas luchas no se han puesto en tela de juicio los amplios compromisos regionales asumidos en materia de política de desarrollo estas luchas han privado inevitablemente al proceso de desarrollo de un respaldo político sistemático, han significado una solución de continuidad en la preparación y aplicación de programas específicos, y han permitido sólo una utilización intermitente de la capacidad de los planificadores experimentados.

La uniformidad de los compromisos regionales en materia de desarrollo y justicia social contrasta con la muy distinta capacidad de estos países de cumplirlos, vistos el tamaño de su población y la tasa de su crecimiento demográfico; el grado de urbanización, industrialización y modernización; los recursos naturales; y el grado y forma de dependencia de los centros mundiales de industrialización y financiamiento. Casi no se justifica considerar que

^{4/} Véase La planificación en América Latina (E/CN.12/722), 2 de marzo 1967, pág. 38. Este es uno de los estudios más recientes de una serie dedicada por la secretaría de la Comisión Económica para América Latina al análisis de las realizaciones y los problemas de la planificación.

/estos países

estos países representan etapas de desarrollo diferente, ya que por las características de aquellos que ahora se encuentran a un nivel inferior y por la situación general de la región hay escasas posibilidades de que sigan por la misma ruta que los países que ahora están más avanzados económicamente, pero es evidente que el potencial de cada país de lograr una planificación eficaz, influir en la distribución del ingreso y proporcionar servicios sociales es muy diferente del que cabría esperar de las declaraciones que han suscrito.

El Cuadro I indica la posición relativa de los países con arreglo a varios indicadores sociales, económicos y demográficos. Las cifras que aparecen en la mayoría de las columnas no son muy comparables pero sirven para indicar la amplitud de las diferencias entre países en cuanto a tendencias y niveles. Habrá que tener presentes estos indicadores al apreciar la validez que puedan tener para cada país las generalizaciones siguientes, ya que sería imposible incluir en el presente capítulo todas las excepciones y reservas que habría que tener en mente al formular casi cualquier observación sobre América Latina. También conviene recordar que entre las regiones de los países grandes existen diferencias tan marcadas como entre los países que ocupan los primeros y los últimos lugares del cuadro. Además, si bien la mayoría de los indicadores demográficos y sociales cambian muy poco de un año a otro, las fluctuaciones anuales de los indicadores económicos pueden ser muy amplias. En muy pocos países ha crecido el producto nacional con un ritmo regular en el período.

Como se señaló en la discusión sobre América Latina en el Informe sobre la situación social en el mundo, 1963, las informaciones disponibles - y posiblemente las tendencias mismas - son tan ambiguas como para dar lugar a evaluaciones contradictorias sobre el futuro de América Latina que van desde un optimismo moderado a un pesimismo total. La promulgación de nuevas leyes, la acumulación de experiencias respecto del funcionamiento de nuevos mecanismos administrativos y de planificación, la iniciación de proyectos "piloto" para ensayar nuevos métodos en todos los sectores de la acción social pública han creado un ambiente más propicio al progreso planificado futuro que el que existía hace cinco años. Bien puede ser que los conflictos y desigualdades presentes no sean tan graves y que el hecho de que la realidad no se haya amoldado a un esquema metódico de progreso social no impida necesariamente que aumente paulatinamente el bienestar de la mayoría de los habitantes de América Latina. Sin embargo, es evidente un

/Cuadro I

Cuadro I-15

AMERICA LATINA: INDICADORES DEMOGRAFICOS, SOCIALES Y ECONOMICOS

País	Población media a Esti- maciones (en miles)	Densidad de población		Distribución por edad (en porcentajes a la fecha de los censos más recientes)			Población: porcentaje de 20 000 y más habitantes, a la fecha de los censos más recientes	Tasa de cambio de la población		Esperanza de vida al nacer (años)	Educación			Tasa anual de crecimiento del producto bruto 1960-1965	Ingresos tributarios del gobierno central como porcentaje del PIB (1965)	Porcentaje del gasto total del gobierno central en		Producto agrícola bruto como porcentaje del producto interno bruto Promedio 1963-65	Índices de producción de alimentos per ha- bitante promedio 1964-66 (1957-59 = 100)	Tasa de crecimiento anual del costo de vida 1963-1965	
		Nacio- nal por km ²	Rural a/	8-14	15-64	65 y más		Total	Rural f/		Urbana g/	Matrícula total	Tasa anual de incremento de la matrícula 1956-1965			Matrícula en enseñanza media y superior 1965	Salud (1965)				Educa- ción (1965)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)	(17)	(18)	(19)	(20)	(21)	
Argentina	22 352	8	29.0b/	62.10/	8.9a/	57.5	1.8	0.3	3.2	67 (1960-65)	19.8	2.9	28.7	2.8	5.3	17.2	4.4	16.5	100	23.2	
Bolivia	3 697	3	39.6	56.1	4.3	19.6	-	-	-	44 (1960-65)	17.8	9.4	15.8	4.7	8.6	27.5b/	2.8b/	28.2	97	5.1	
Brazil	81 301	10	42.7	52.4e/	4.9d/	28.1	3.1	2.1	6.5	56 (1960-65)	14.7	8.0	18.9	4.9	9.7	7.3b/	4.7e/	29.0	110	62.5	
Colombia	17 787	16	42.6	54.3	3.1	36.4	3.2	1.9	7.2	60 (1964)	17.9	9.5	17.3	4.5	7.1	9.9	4.7	32.6	100	12.4	
Costa Rica	1 433	28	47.8	49.0	3.2	24.0	4.0	3.8	4.5	66 (1963-68)	22.7	9.0	15.7	4.4	10.2	24.4	8.4	30.5	88	2.5	
Cuba	7 631	66	36.4	59.4	4.2	42.8	2.5	1.2	4.4	66 (1963-68)	20.8	8.2	15.2	-	-	-	-	-	-	-	-
Chile	8 567	12	39.6	56.1	4.3	54.7	2.8	0.2	5.9	59 (1960-65)	19.9	4.4	19.9	3.7	15.3	10.6	10.9	11.1	92	27.8	
Ecuador	5 084	18	45.1	51.6	3.3	26.9	3.0	2.0	6.6	54 (1965)	17.2	6.4	13.2	4.2	10.7	15.4	5.9	36.7	104	3.8	
El Salvador	2 929	139	44.8	52.0	3.2	17.7	2.8	2.3	5.8	52 (1961-66)	15.8	7.6	13.2	7.2	10.6	22.9	10.3	29.8	102	0.2	
Guatemala	4 438	41	42.2	48.6	2.6	15.5	3.1	2.7	5.6	47 (1960-65)	10.5	9.2	11.8	6.0	7.8	14.3	8.8	31.2	113	6.2	
Haití	4 660	166	47.8	55.0	2.8	5.1	-	-	-	45 (1960-65)	6.5	3.7	9.8	1.8	-	11.6m/	12.4b/	49.2	76	2.9	
Honduras	2 284	28	47.8	49.7	2.5	11.6	3.0	2.5	8.1	49 (1960-65)	14.5	12.0	8.4	6.4	9.5	19.7	6.8	51.1	119	2.9	
México	40 913	21	44.4	52.2	3.4	29.6	3.1	2.3	5.2	60 (1960-65)	19.4	8.6	12.7	6.0	7.2	23.4	14.9	16.1	111	1.8	
Nicaragua	1 655	12	48.3	48.8	2.9	33.0	2.6	1.9	5.9	49 (1964)	15.4	9.9	11.0	8.9	10.6	16.6	7.4	38.7	99	1.6	
Panamá	1 246	16	43.5	53.0	3.5	33.1	2.9	2.0	5.1	61 (1960-65)	20.7	5.6	23.8	8.0	11.3	23.7	13.1	22.0	103	1.0	
Paraguay	2 030	5	45.5	50.6	3.9	16.8	2.6	2.6	2.8	58 (1960-65)	20.5	3.8	10.8	4.3	9.9	16.3	4.1	38.4	93	5.3	
Perú	11 650	9	43.3	52.9	3.8	28.9	2.2	1.3	5.7	54 (1960-65)	18.8	8.1	18.4	6.3	14.9	27.1	16.2	23.0	103	9.2	
Rep. Dominicana	3 619	74	44.6	52.5	2.9	18.7	3.5	2.6	9.0	52 (1960-65)	16.1	2.7	9.9	3.4	14.9	13.3	6.8	21.4	82	2.8	
Uruguay	2 715	15	28.0	64.2	7.8	61.3	-	-	-	71 (1963-68)	18.6	2.9	26.9	0.3	15.3	26.5	-	21.4	115	28.1	
Venezuela	8 722	10	44.8	52.4	2.8	47.2	4.0	1.4	8.1	60 (1961-68)	19.7	14.9	18.5	5.4	12.3	11.9	8.6	7.6	128	-	
Barbados	245	568	38.3	55.3	6.4	-	-	-	-	65 (1959-61)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Guyana	647	3	46.2	50.4	3.4	-	-	-	-	61 (1959-61)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Jamaica	1 773	162	41.3	54.4	4.3	-	-	-	-	65 (1959-61)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Trinidad y Tobago	1 975	190	42.4	53.5	4.1	-	-	-	-	64 (1959-61)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Fuente: (1): Boletín Estadístico de América Latina, III, 2, cuadro 2.

Col. (2): Boletín Estadístico de América Latina, III, 2, cuadro 2.

Col. (3): Fondo Fiduciario de Progreso Social, Sexto Informe Anual, 1966. a/ Número de habitantes rurales por cada 1 000 hectáreas dedicadas al cultivo y a pastizales.

Cols. (4) - (5) - (6): Boletín Estadístico de América Latina, III, 2, cuadro 7.

b/ 0-13; c/ 13-59; d/ 60 y más; e/ 15-59.

Col. (7): Cálculos de la CEPAL basados en datos censales.

Cols. (8) - (9) - (10): Estimaciones de la CEPAL basadas en datos censales.

f/ Población de centros de menos de 20 000 habitantes. g/ Población de centros de 20 000 habitantes y más.

Col. (11): Boletín Estadístico de América Latina, IV, 1, cuadro 16.

Cols. (12) - (13) - (14): UNCSO/MINEDCAL/6.

Col. (15): Estudio Económico de América Latina, 1965, cuadro 6.

Col. (16) - (17) - (18) : 1/ 1964. 2/ 1966. 3/ Porcentaje del PNB. 4/ 1964. 5/ 1966/67. 6/ 1966

7/ 1964. 8/ 1966/67.

Col. (19): Estudio Económico de América Latina, 1966, cuadro IV-15.

Col. (20): Evolución reciente de la economía de América Latina, (CIES/1198) cuadro I-4

Col. (21): Estudios Económicos de América Latina, 1965, cuadro 15.

clima de insatisfacción generalizada con respecto a lo logrado desde 1961 y de incertidumbre sobre el futuro. Por parte de los gobiernos, esto ha llevado a una búsqueda continua de medios para aumentar la eficacia de la cooperación regional organizada y de encauzar mejor la ayuda externa, que se ha traducido recientemente en la reestructuración de la Organización de los Estados Americanos acordada en Buenos Aires en febrero de 1967 y en la reunión de Jefes de Estado en Punta del Este en mayo del mismo año. Por parte de los expertos en ciencias sociales y de los planificadores, ha llevado a reformular el significado del desarrollo y sus requisitos.

Las circunstancias económicas inmediatas explican por sí solas la lentitud o irregularidad del crecimiento. Además de las dificultades ya mencionadas, los países más grandes han agotado la etapa fácil de sustitución de importaciones industriales, por lo cual todo crecimiento industrial ulterior les exige un mayor capital, mayor eficiencia y conocimiento técnico y mercados más amplios. Los progresos alcanzados en materia de sustitución de importaciones han aumentado en lugar de disminuir la vulnerabilidad de estos países ante la baja de las exportaciones y las crisis del balance de pagos, pues ahora sus importaciones se componen crecientemente de insumos industriales, necesarios para mantener la actividad económica interna, y de los alimentos indispensables para la creciente población urbana, en vez de consistir en manufacturas de consumo prescindibles cuando es malo el año para la exportación. Una relación de intercambio más favorable con el resto del mundo, la ampliación del mercado mediante la eliminación de las barreras al comercio y una corriente más segura de fondos externos de inversión bastarían presumiblemente para iniciar un nuevo período de vigoroso progreso económico.

Otra serie de explicaciones de la insuficiencia del desarrollo regional, estudiadas y discutidas continuamente en los últimos años, se apoyan en las tasas extraordinarias de crecimiento demográfico: casi 3 por ciento al año para el conjunto de América Latina. En los términos aritméticos más simples, es evidente que mientras más elevada sea la tasa de crecimiento demográfico más alta tendrá que ser la tasa de crecimiento del ingreso necesaria para elevar el ingreso por habitante. Asimismo es evidente que las poblaciones muy juveniles que resultan de la forma en que se ha acelerado el crecimiento demográfico (alta fecundidad permanente y disminución de la mortalidad) hacen

/subir la

subir la proporción de cargas familiares sobre la población en edad de trabajar (en la medida en que la población abandona las ocupaciones agrícolas y artesanales que emplean mano de obra infantil), significan abrumadoras responsabilidades para las familias urbanas de bajos ingresos y cargas pesadísimas sobre el sector público cuando el Estado se propone proporcionarles adecuadamente educación y otros servicios sociales.

Las repercusiones de un acelerado crecimiento demográfico son más complejas de las que cabría suponer a base de estas dos generalizaciones. Quizá no todas sean desfavorables para el crecimiento económico. Cunde ahora entre los investigadores latinoamericanos del desarrollo la opinión de que las tasas actuales de crecimiento demográfico constituyen un obstáculo, que se irá agravando probablemente en el futuro, cualesquiera que sean las ventajas que ofrezcan una mayor población y mercados nacionales más grandes. Sin embargo, en las continuas discusiones sobre los problemas del desarrollo se ha puesto también de manifiesto una resistencia generalizada a considerar la rápida tasa de crecimiento demográfico como el problema fundamental de América Latina, y mucha desconfianza acerca de los motivos que inspiran las campañas que tratan de crear conciencia sobre el apremio en controlar la natalidad. Estas reacciones aparentemente responden en gran parte al temor de que el problema demográfico distraiga la atención de las necesidades económicas ya mencionadas o de las deficiencias estructurales que, como se indicará más adelante, están conquistando un lugar cada vez más prominente en el pensamiento latinoamericano en materia de desarrollo. A corto plazo, se aduce, no hay correlación entre el grado de desarrollo nacional y las tasas de crecimiento demográfico. México, cuya población crece con suma rapidez, ha logrado una de las tasas sostenidas de crecimiento del ingreso por habitante más satisfactorias de la región; el Uruguay, en cambio, combina un lento crecimiento demográfico con el estancamiento económico. En el mejor de los casos, la baja en el crecimiento demográfico se sentirá lentamente y no influirá en el futuro inmediato en las necesidades nacionales ni en la capacidad para lograr un crecimiento dinámico y efectuar los cambios estructurales. Pese a algunos progresos en aclarar posiciones y definir la polémica, queda mucho por hacer en cuanto al planteamiento satisfactorio de la política de población frente a otras

/soluciones optativas

soluciones optativas para el desarrollo.^{5/}

En el período examinado, economistas y otros expertos en ciencias sociales han participado más directamente en la política nacional - ya sea como funcionarios públicos o como críticos - y ha proliferado un nuevo especialista, el planificador, que viene de distintas profesiones.^{6/} Por las razones ya mencionadas,

5/ En septiembre de 1967 se efectuó en Caracas una Reunión sobre Políticas de Población en Relación al Desarrollo en América Latina, organizada por la Organización de los Estados Americanos, la Organización Panamericana de la Salud, El Consejo de Población y el Instituto Aspen para Estudios Humanísticos con la colaboración del Gobierno de Venezuela. Las recomendaciones de esta reunión (a la cual asistieron planificadores, economistas, sociólogos, demógrafos y especialistas en salud pública) constituyen un valioso aporte para el examen sistemático del crecimiento demográfico en relación con todos los aspectos de la política de desarrollo.

6/ En los últimos años se ha ampliado rápidamente la enseñanza universitaria de economía y (en mucho menor escala) la de sociología. Actualmente se dictan cursos de planificación en instituciones regionales y en muchas universidades nacionales (y a veces son ofrecidos por varias facultades de una misma universidad). Esta expansión parece haber sido tan acelerada que en muchos casos las instituciones no han podido impartir una enseñanza coherente ni las economías absorber los expertos en ciencias sociales. Gran número de diplomados en ciencias sociales dicen sufrir de una "crisis de identidad profesional" en medios en que la demanda de sus conocimientos especializados no es ni definida ni segura. Sin embargo, gran número de profesionales se ocupan actualmente en algunos aspectos de la planificación del desarrollo y un círculo mucho más amplio de estudiantes e intelectuales está participando en el debate sobre el desarrollo y el cambio social. Entre tanto la investigación social empírica, que hasta ahora había sido ignorada casi por completo por las universidades, ha progresado apreciablemente y ha llegado a tener una vinculación más estrecha con los problemas principales del desarrollo. Esta última tendencia ha ido acompañada de una creciente insistencia en que el trabajo debe desarrollarse en una atmósfera libre de dominación foránea, ya sea en el campo teórico o de la investigación (aunque se ha ampliado simultáneamente el campo que cubre la cooperación con instituciones externas), por la creación de nuevos institutos nacionales de investigación de las ciencias sociales, y por el establecimiento de vínculos entre esos institutos. Una conferencia de Centros e Institutos Latinoamericanos de Investigación del Desarrollo celebrada en Caracas en octubre de 1966 reunió a representantes de 48 instituciones procedentes de 10 países. (INPAL, Boletín de la Integración, noviembre de 1966). Los organismos regionales, en especial la Comisión Económica para América Latina y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, ha desempeñado un importante papel en fomentar las nuevas tendencias nacionales, que a su vez están influyendo sobre el contenido de las investigaciones y actividades de capacitación de estos organismos. Actualmente están en marcha varios programas de investigación interdisciplinarios sobre los problemas del cambio social examinados en el presente capítulo; lamentablemente, pocos han dado a conocer siquiera sus conclusiones preliminares. Entre los programas más importantes cabe mencionar las investigaciones sobre "conflicto y consenso" y sobre la urbanización en Venezuela desarrolladas por el Centro de Estudios de Desarrollo (CENDES). Este último estudio cuenta con la ayuda del sector Fondo Especial del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Asimismo puede citarse el estudio nacional sobre las comunidades rurales en el Perú, que está efectuando el Instituto de Estudios Peruanos.

/la mayor

la mayor participación de los expertos en ciencias sociales y de los planificadores no ha traído consigo un aumento equivalente de su influencia sobre el curso de los acontecimientos. Las frustraciones experimentadas al intentar aplicar las actuales teorías de desarrollo y técnicas de planificación han fomentado la exploración, esencialmente interdisciplinaria, de las estructuras económica, social y política de la región y de la influencia sobre estas estructuras de la posición de ocupa América Latina en el mundo.

Según las interpretaciones que están apareciendo, el objetivo del "desarrollo" debe ser bien distinto del tipo de crecimiento económico que actualmente se está efectuando, porque este proceso lleva implícitas sus propias limitaciones e inequidades. El desarrollo "auténtico" es considerado, entre otras cosas, como un proceso de cambio social que supone modificaciones trascendentales en las funciones y relaciones de poder de diferentes grupos en determinada sociedad, que serían impulsadas por algunos grupos y resistidas por otros. De lo anterior se infiere que una de las deficiencias básicas de los esfuerzos en pro del desarrollo desplegados hasta ahora ha sido la incapacidad de los estrategas del desarrollo para identificar, robustecer y orientar a los grupos que dentro de las estructuras sociales y políticas puedan dar el impulso necesario para el cambio y estén dispuestos a hacerlo.

De una parte, esta interpretación ha llevado a efectuar una serie de estudios sobre las élites reales y potenciales - dirigentes políticos, empresarios, administradores, dirigentes obreros, etc., - que a veces sugieren que se ha concebido la estrategia del desarrollo como una cuestión de maniobra. De otra parte, ha contribuido a que se concentre la atención en lo que se ha dado en llamar los estratos "marginales" de la población - las masas desorganizadas y empobrecidas, que son mayoritarias en muchos países - que no se han beneficiado en absoluto con el crecimiento económico del tipo que se está efectuando y que guardan con la estructura ocupacional relaciones cada vez más precarias. Se sostiene que el auténtico desarrollo debe buscar la participación activa y organizada de estos estratos y que para cumplir ese objetivo no bastan las campañas de promoción de la unidad nacional, las promesas sociales que se formulan en la pugna partidista ni el fomento de la acción popular en la esfera local para alcanzar metas transmitidas desde arriba. Debe existir un ir y venir

/entre las

entre las instituciones públicas y la demanda popular organizada, por el cual se modificará el contenido de los programas que afectan al pueblo, los objetivos y modelos de desarrollo y el carácter de la nueva sociedad que surgirá por efecto del desarrollo en formas que ahora no pueden preverse en detalle.

Lo que está ocurriendo en la realidad, según varios análisis recientes, no es ni con mucho un proceso de cambio social dinámico de esta índole. Con el progreso de la urbanización, aumenta la variedad y la fuerza organizada de los grupos interesados en la promoción de intereses particulares, en tanto que apenas crece la capacidad del proceso político para incorporar estos intereses en un todo y orientarlos por vías que conduzcan al desarrollo. La protección de los privilegios ocupacionales y la asignación de proporciones predeterminadas de los recursos públicos son fenómenos conspicuos. La lucha de los estratos marginales se ve deformada inevitablemente por el sistema de compartimentos estancos al cual tratan de ingresar y por las aspiraciones de consumo que fomentan entre ellos los líderes populistas y los medios de difusión popular. Se dice que en países que se encuentran en las etapas de desarrollo típicas de América Latina los sistemas políticos basados en la "transacción" por contraposición a los sistemas basados en la "movilización de fuerzas" se caracterizan necesariamente por evadir o postergar la adopción de las políticas fundamentales necesarias para elevar las tasas de desarrollo. La ampliación de la participación política, social y económica para incluir estratos que anteriormente no tenían derecho a voz está planteando sin lugar a dudas problemas penosos incluso en las sociedades de elevados ingresos en las cuales esos estratos constituyen minorías relativamente pequeñas. Diversos especialistas en ciencias sociales temen que las élites latinoamericanas, que participaban en los sistemas anteriores basados en la transacción, al ser incapaces de encarar los peligros inevitables de la transición a un orden social en que la participación popular sea efectiva a la vez que económicamente viable, se inclinen cada vez más a ampararse en regímenes de fuerzas armadas.^{7/}

7/ Varios de los estudios reunidos en la obra de Martin Lipset y Aldo Solari, Ed. Elites y Desarrollo en América Latina (Paidós, Buenos Aires, 1967) y en la de Claudio Véliz, Ed. Obstacles to Change in Latin America (publicada bajo los auspicios del Royal Institute of International Affairs por la Oxford University Press, 1965) se refieren a los problemas examinados en este trabajo. Véase asimismo, Jorge Graciarena, "Presiones internas, estabilidad política y desarrollo económico en América Latina", Revista Mexicana de Sociología, XXVIII, 2, abril-junio de 1966; Luis Mercier Vega, Mecanismos del Poder en América Latina, Sur, Buenos Aires, 1967; y Martin C. Needler, Political Development and Military Intervention in Latin America, The American Political Science Review, LX, 3, septiembre 1966.

Algunos investigadores han ido más al fondo y han llegado a una crítica más fundamental y controvertida del tipo de crecimiento económico y cambio social que está ocurriendo. Se argumenta que aunque tal crecimiento logra por un tiempo tasas satisfactorias de aumento del ingreso por habitante, implica necesariamente una mayor desigualdad en la propia región en su conjunto y entre ésta y las de más antigua industrialización; entre las grandes ciudades, los centros urbanos pequeños y el campo; y entre los estratos sociales de un país. La creciente dependencia del mercado mundial y la inversión extranjera y la creciente penetración de influencias extranjeras en materia de cultura y de consumo por intermedio de las grandes ciudades están vinculadas con el "desarrollo parcial", y el "colonialismo interno" y la "concentración del progreso técnico". El sistema actual de relaciones económicas vigentes en el mundo genera, por su propia naturaleza y por una deficiencia remediable, un polo de desarrollo y otro de "subdesarrollo". La teoría de que los países latinoamericanos se caracterizan por "sociedades duales" - que supone que la política de desarrollo debe contemplar la expansión de un "sector moderno" hasta que éste absorba la población que subsiste en un "sector tradicional" estancado y de bajos ingresos - ha sido sustituida por la afirmación de que el tipo de "sector moderno" que ahora está apareciendo exige mantener a los otros sectores en estado de pobreza permanente o creciente, por rápidamente que estos sectores estén perdiendo sus características "tradicionales". La visión de una creciente clase media como fuente de dinamismo y de estabilidad política es sustituida por una visión en que las clases medias existentes en la región se benefician de las rigideces estructurales existentes y son sus defensores, constituyendo una barrera para la incorporación efectiva de los estratos marginales a las sociedades nacionales.^{8/}

Sólo recientemente se ha comenzado a someter a prueba mediante la investigación la correspondencia entre dichas tesis y las tendencias actuales en cada país. Parecen ser prematuras las refutaciones más categóricas de la posibilidad de que las actuales pautas de desarrollo puedan llevar a la postre a difundir más ampliamente el progreso y sus frutos, y difícilmente podrían ser demostradas

8/ Véase Andrés Gunder Frank, Capitalism and Underdevelopment in Latin America, Monthly Review Press, Nueva York, 1967; y Rodolfo Stavenhagen, "Siete tesis equivocadas sobre América Latina", Desarrollo, Colombia, 1,4,1966, que hacen una viva exposición de estos argumentos.

con los datos disponibles. Además, ofrecen poco consuelo a los planificadores y administradores que deben luchar por aumentar la eficiencia y la equidad de los programas actualmente en marcha, que pueden ejercer una influencia limitada y fragmentaria para cambiar la estructura social y casi ninguna influencia para modificar la dependencia de su país de los centros mundiales de financiamiento, comercio y tecnología.

Sin embargo, es significativo que los organismos de planificación mismos estén empezando a preparar análisis de las estructuras sociales y económicas como base para evaluar la viabilidad de las políticas y la definición de estrategias para llevarlas a la práctica, y dichos análisis se reflejan en algunas declaraciones formuladas recientemente por líderes políticos.^{2/} Estas iniciativas emanan en gran medida del continuo diálogo entre los funcionarios de planificación, que ahora tienen más experiencia práctica sobre la ineficacia de las técnicas de planificación centradas en la asignación de recursos para satisfacer objetivos cuantitativos, y los investigadores académicos, que hacen críticas cada vez más penetrantes de las estructuras en las cuales recientemente se ha introducido la planificación. La planificación misma como proceso continuo de racionalización de la toma de decisiones, hasta ahora sólo ha sido introducida superficialmente en los mecanismos administrativos y políticos existentes, y es demasiado pronto para esperar resultados prácticos de la búsqueda aún más reciente de medios que le sirvan a la planificación para impulsar un cambio definido en la estructura social y a la vez recibir un impulso de dicho cambio.

En esta búsqueda, varios aspectos generales - que ya se destacaban en 1961 se manifiestan con creciente claridad como facetas de un mismo problema. Ellos son 1) la rápida y concentrada urbanización; 2) la crisis rural vinculada con el estancamiento de los ingresos y la producción que se combina con la desintegración parcial de los sistemas anteriores de relaciones de poder; 3) la incapacidad de las economías para ofrecer empleo productivo a una fuerza de trabajo que tiene una elevada tasa de crecimiento y poca especialización; 4) la aparición y rápido crecimiento de nuevos tipos de estratos "marginales" de población que mantienen relaciones crecientemente inseguras y frustradoras con las estructuras nacionales de producción, consumo y participación política. Es evidente que sobre la magnitud de estos problemas han

^{2/} Por ejemplo, Análisis de la realidad social del Perú, publicado en mayo de 1966 por el Instituto Nacional de Planificación del Perú, y la declaración formulada por el Ministro de Hacienda de Chile ante el Subcomité del CIAP sobre Chile (Informe Final del Subcomité del CIAP sobre Chile, CIAP/47, 15 noviembre 1966).

influido muy poco desde 1961 las políticas y planes de desarrollo, derive o no la conclusión de que las políticas son incapaces de resolverlos. No puede inferirse, sin embargo, que las características más específicas de los problemas no hayan sido modificadas por las políticas. A continuación se presentarán primero estos problemas en forma más pormenorizada y luego se examinará la evolución de los programas y políticas sociales en las condiciones establecidas por los problemas no resueltos.

2. Cambios estructurales y sus causas, antes de la aplicación de reformas estructurales planificadas y en las etapas iniciales de planificación y reforma

a) Urbanización

En la abundante literatura sobre la urbanización en América Latina cobran relieve los aspectos ecológicos-demográficos y las "consecuencias sociales". La celeridad con que la población se concentra en unos pocos grandes centros se ha mirado con aprensión como fuente de un conjunto de problemas que parecen casi insolubles. Las técnicas actuales de planificación urbana, administración y provisión de servicios sociales no parecen acercar a una solución, y de persistir las tendencias actuales de crecimiento y redistribución de la población, estos problemas alcanzarían una magnitud que hará aun más difícil resolverlos. De otra parte, parece haberse hecho abandono tácito de la intención de planificar el crecimiento de algunas grandes ciudades de acuerdo con esquemas trazados por autoridades mundiales en planificación urbana.

Al parecer, la concentración de la población en grandes centros urbanos sólo en un sentido muy limitado es en sí un "problema" que pueda atacarse con medidas directas. Pero sí constituye la manifestación más conspicua de fenómenos de alcance nacional y regional que afectan a toda la población, en diversos grados y formas, y cuyos rasgos predominantes difieren según el tamaño y la tasa de crecimiento de la población nacional, su homogeneidad o heterogeneidad cultural y el nivel de industrialización. La "urbanización" en su sentido más amplio es simultáneamente un proceso por el cual se concentra la población, se transforman o "modernizan" los patrones urbanos anteriores, que en América Latina son de largo arraigo, y se difunden patrones urbanos "modernos" - con muchas limitaciones y distorsiones - en toda la población,

/incluidos los

incluidos los grupos rurales más aislados.^{10/} En la América Latina de hoy, esta transformación es más rápida y más desquiciadora del orden establecido en los países relativamente grandes, que también se caracterizan por un crecimiento industrial reciente y rápido, reservas apreciables de población rural y grandes contrastes internos entre regiones (como Brasil, Colombia, México y Perú, y también Venezuela, que ha llegado con excepcional rapidez al predominio de la urbanización concentrada). En la Argentina y el Uruguay, el nivel de predominio urbano que se ha alcanzado hará que la contribución futura de la población rural a la urbanización sea relativamente pequeña; lo mismo, aunque en grado un poco menor, sucede en Chile. La mayoría de los demás países se encuentran en etapas menos avanzadas de la triple transición, y probablemente verán acelerarse el proceso, limitado sólo por poblaciones relativamente pequeña y una capacidad igualmente pequeña para sostener economías urbanas.

Cuba, que en 1960 se habría hallado entre la Argentina y Chile en la escala de concentración urbana y modernización, ha transformado las relaciones urbano-rurales alejándose del predominio urbano hacia el cual avanzan los demás países. Los estratos urbanos superiores y medios, fuerza impulsora de los procesos que se describen más adelante, han sido eliminados por la emigración y por la socialización del comercio, la industria y la práctica profesional. Se alientan sistemáticamente los movimientos de la población hacia y desde la ciudad y el campo, en especial por medio de estudios urbanos para la juventud rural y de trabajos de cosecha y de actividades sociales de la juventud urbana en el campo; al mismo tiempo, la política de desarrollo - después de algunas vicisitudes - ha favorecido a la agricultura "industrializa

^{10/} Esta formulación, así como otras ideas que se expresan más adelante, provienen de un estudio sobre la urbanización que prepara la División de Asuntos Sociales de la CEPAL. Véase Aníbal Quijano, Urbanización y tendencias de cambio en la sociedad rural en Latinoamérica, presentado al Seminario sobre Urbanización como Campo de Investigación en Ciencias Sociales, Comité Interdisciplinario de Desarrollo Urbano, Universidad Católica de Chile, abril de 1967.

en gran escala, con preferencia a la industria urbana.^{10a/} En estos y otros aspectos, Cuba avanza hacia una organización social que representa un rechazo deliberado de las tendencias que se observan en el resto de América Latina.

Se ha dicho con frecuencia que la urbanización en América Latina ha avanzado con independencia de la industrialización. Esto es así por lo menos en un sentido: el crecimiento de la mayoría de las ciudades no ha dependido de la ampliación del empleo industrial, que ha absorbido sólo una proporción limitada y declinante de la fuerza de trabajo de los centros principales. Sin embargo, la ampliación de la producción industrial ha contribuido a acrecentar el empleo en el sector de los servicios, que ha absorbido la mayor parte de la fuerza de trabajo urbana; sin este estímulo, hubiera sido difícil para las ciudades alcanzar su actual tamaño y poder de atracción. Al mismo tiempo, el tipo de modernización registrado deriva de la industrialización mundial. Las grandes ciudades son centros que introducen, promueven y reparten los bienes industriales, creando necesidades manifiestas que es preciso satisfacer con productos importados o locales. En algunos estudios recientes se ha señalado que estas mismas influencias actúan entre las regiones internas de los países más grandes (especialmente en el Brasil y México). Las zonas de ingresos inferiores y escaso crecimiento de la industria local se están urbanizando arrastrados por los centros nacionales de la industria y el comercio.

^{10a/} La decisión cubana de centrar las actividades de desarrollo en la agricultura estuvo influida por la existencia de mercados potenciales para sus productos tropicales en la URSS y otros países socialistas, y actualmente el desarrollo agrícola se considera requisito previo para una nueva concentración de recursos en la industria, que se haría a mediados del decenio de 1970; se espera que en esa época el crecimiento agrícola se sostenga por sí mismo y las condiciones de vida y las oportunidades en las zonas rurales se hayan equiparado a las urbanas. La política actual no sólo hace hincapié en las inversiones en mecanización, riego y producción de fertilizantes, sino también en la concentración de gran parte de la enseñanza y capacitación de nivel medio en especialidades necesarias para la agricultura. (Véase El financiamiento y otros problemas del desarrollo agropecuario, informe presentado en la Novena Conferencia Regional de la FAO para América Latina (Punta del Este, 1966) por el Ministro Dr. Carlos Rafael Rodríguez, presidente de la delegación de Cuba a esa conferencia; véase asimismo La situación económica de Cuba, 1965-66, informe de la delegación de Cuba a la Comisión Económica para América Latina en su duodécimo período de sesiones (Caracas, 1967).).

La modernización se ha traducido en un intento de reproducir los patrones urbanos más modernos, que por su parte están en rápida evolución, de las ciudades norteamericanas y europeas. Así, el crecimiento del tamaño de los grandes centros urbanos ha ido acompañado por una transformación de su apariencia física y de su organización interna. La tradicional agrupación de las clases más adineradas en viviendas cercanas a la plaza principal sobrevive en parte, bajo la forma de lujosos edificios de apartamentos, pero en general ha sido reemplazada por el ideal de vivir en barrios suburbanos dispersos y rodeados de jardines.^{11/} Este cambio ha sido posible por el rápido aumento del número de propietarios de automóviles, y a su vez ha hecho del automóvil propio una necesidad para las familias más acomodadas; de aquí la demanda insaciable de estos vehículos, pese a sus precios altísimos y a las restricciones impuestas a su importación. Al mismo tiempo, están surgiendo formas de comercio dependientes del automóvil, como supermercados y centros comerciales suburbanos, que son a menudo organizados directamente por firmas de países industrializados. Al mismo tiempo, han aparecido industrias de bienes de consumo característicos de los países industriales con ingresos altos, para satisfacer demandas que antes nacían de un mercado urbano más pequeño y se satisfacían con importaciones. Estas industrias también dependen cada día más del capital y de la dirección técnica de los países industrializados, y muchas de ellas producen, con materias primas y maquinaria importadas, las mismas marcas de productos que antes se importaban. También se han copiado de los países industriales las técnicas de publicidad e información, que se han introducido en forma masiva. La televisión es ahora un refuerzo poderoso de los estímulos que impulsan al consumo estandarizado y de las influencias culturales foráneas que ya se dejaban sentir a través del cine y de la radio. En este tipo de "modernización" el ejemplo de los estándares de consumo tradicionalmente pródigos de las clases altas terratenientes parece haber reforzado los estímulos provenientes del exterior y haberse unido a ellos para determinar los estándares de consumo de los crecientes estratos medios.

A medida que las ciudades se expanden, se van acentuando contrastes físicos muy marcados que simbolizan la distinta capacidad de la población para

^{11/} Cuando se analizó la urbanización latinoamericana en el capítulo IX del Informe sobre la situación social en el mundo, 1957 parecía predominar todavía el patrón antiguo, aunque comenzaba a notarse la ampliación sub-urbana; de entonces acá, el abandono de las viviendas centrales por las familias de ingresos altos ha sido rápido.

responder a los nuevos llamamientos. Extensos barrios suburbanos no se distinguen de los de ciudades norteamericanas - excepto en los cinturones de casuchas habitadas por las familias de guardianes, sirvientes domésticos, jardineros y lavanderas, y en las deficiencias de su infraestructura urbana. Otros distritos más grandes están habitados por elementos de los estratos medios que tratan desesperadamente de estirar sus ingresos para abarcar los bienes de consumo, el servicio doméstico y la educación privada de sus hijos que consideran esenciales para mantener su posición. En zonas urbanas aún más grandes, que incluyen barrios de tugurios cercanos al centro y asentamientos periféricos más nuevos, habitan los estratos cuyos ingresos sólo les permiten adquirir unos pocos de los bienes de consumo que se ofrecen en el mercado. Estos últimos estratos son capaces de ejercer por vías políticas presiones bastante efectivas para mantener bajos los precios de productos y servicios que satisfacen sus necesidades básicas, como los alimentos de consumo habitual y las tarifas de transporte; sin embargo, la mayor parte de la manufactura de bienes de consumo está orientada a los mercados de ingresos altos y medianos, de modo que la producción de bienes que correspondan al poder de compra de la mayoría de la población urbana satisface la demanda de modo deficiente, en parte por un precario crecimiento paralelo de industrias pequeñas tecnológicamente rezagadas en las zonas urbanas de bajos ingresos. Las formas "modernas" de comercialización también llegan tardíamente a esas zonas, de modo que éstas dependen de vendedores de feria y de pequeños emporios cuya rotación de capital es poca y cuyos precios son altos, pero que contribuye a acrecentar las oportunidades inadecuadas de empleo. Después del problema del empleo, es el problema de la vivienda el que más afecta a los estratos urbanos de ingresos bajos. Los patrones de transformación urbana tienden a excluirlos, pues las industrias de construcción dedicadas de preferencia a producir para los estratos de mayores ingresos, los precios exageradamente altos de los solares y las normas de construcción basada en las de países de ingresos altos se conjugan para empujarlos a soluciones insatisfactorias en su pugna por hallar albergue. Cabe señalar que los barrios centrales de tugurios y los asentamientos periféricos presentan diferencias que se describirán más adelante en este capítulo. Con respecto a los asentamientos, quizá junto a sus características de exclusión y pobreza merezca destacarse el grado de iniciativa e ingenio populares que allí se revelan.

/En los

En los distintos países, el crecimiento y la transformación han ido acompañados en diversos grados por la evolución de una subcultura popular - y probablemente de una subeconomía - en las masas que no tienen plena participación de las modalidades urbanas "modernas" de consumo y vivienda. Esta subcultura es claramente visible en Lima, con su notable sistema de asociaciones basadas en las localidades de origen de los migrantes, y con sus modalidades excepcionalmente definidas y organizadas de apropiación de tierras y asentamiento en ellas de las familias de ingresos bajos. La aparición de esta subcultura parece derivar en gran parte de la heterogeneidad cultural anterior de la población peruana y de las vigorosas tradiciones de organización comunitaria entre los migrantes de bajos ingresos. Este fenómeno no ha sido estudiado a fondo, pero es evidente que en la actualidad también las subculturas populares están influidas poderosamente, tanto en el campo como en las ciudades, por la radio, la televisión y el cine, y que a su vez están empezando a ejercer su propia influencia en el contenido de estos medios de información.

Las formas que adoptan el crecimiento y la transformación de las ciudades están causando cambios importantes en el proceso político y en las exigencias de recursos públicos que se hacen por vías políticas. Además de las formas convencionales anteriores de organización urbana en filiales de partidos políticos, asociaciones comerciales, sindicatos, clubes femeninos, clubes deportivos, entidades de beneficencia, etc., han surgido muchísimas asociaciones exclusivamente locales, cuyo fin es defender los intereses de los asentados en las zonas urbanas más nuevas y obtener para cada localidad una porción mayor de los recursos municipales. La necesidad de organizarse se hace sentir con igual fuerza en los barrios suburbanos "modernos" de ingresos medios y en los asentamientos de bajos ingresos, aunque sus exigencias principales son distintas. Los barrios suburbanos quieren una infraestructura urbana y servicios públicos modernos (recolección de basuras, jardines y parques, protección policial etc.). Los asentamientos desean las mismas cosas en escala más modesta, pero su preocupación inmediata es asignarse la tenencia de viviendas, suavizar las condiciones en que las familias obtienen casas o terrenos, controlar los precios de los alimentos y lograr el mejoramiento del transporte público hasta los lugares de trabajo. En las demandas de ambos grupos se destacan inevitablemente el mejoramiento de los servicios públicos y el fortalecimiento del poder

/de consumo,

de consumo, y se concede una atención relativamente renuente a la autoayuda local; entretanto, las autoridades públicas tratan de satisfacer por lo menos un mínimo de las demandas más insistentes, lo que limita mucho sus posibilidades de fijar prioridades sistemáticas.

En los últimos años, las masas desorganizadas de antes han hecho sentir su gravitación de dos maneras muy distintas. La formación de organizaciones locales es una tendencia más nueva y probablemente menos generalizada que la tendencia a confiar en los votos dados a movimientos políticos populistas. Esta última tendencia ha alentado una verdadera competencia de promesas sociales que los candidatos triunfantes no pueden cumplir, por las limitaciones de los recursos públicos y por el poder de voto inherente a las estructuras económicas y sociales existentes.^{12/}

La aparición de nuevas formas de solidaridad y de una conciencia más aguda de su gravitación política potencial en los estratos menos capacitados para participar en el consumo urbano moderno y en las actividades económicas modernas marca algunas diferencias entre sus intereses y los de los obreros de las grandes industrias y de otras ocupaciones bien organizadas y capaces de extraer ventajas de las rígidas condiciones actuales

^{12/} Véase Celso Furtado, Dialéctica del desarrollo (Fondo de Cultura Económica, México, 1965), pp. 19-20 y 82-85. Allí se analizan las consecuencias de este fenómeno en un medio en que las masas están desorganizadas y sólo cuentan con su voto para dar a conocer sus aspiraciones. "La masa, por el mismo hecho de ser amorfa, no tiene posibilidad alguna de participar en el proceso político, excepto en el momento de negociar su voto contra promesas electorales. Y cuando esa masa vive en condiciones de subempleo, sometida al castigo permanente del infraconsumo, por una parte, y por otra, a la excitación que representan las formas de consumo conspicuo predominantes entre los grupos de ingresos altos y medios, se comprende con facilidad cuáles serán sus exigencias en el momento supremo de negociar su voto."

/de empleo,

de empleo, ingreso y distribución de servicios sociales.^{13/} Por ejemplo, estos últimos pueden recurrir a demandas organizadas de alzas de salarios para compensar la inflación del costo de la vida; los primeros, en cambio, tienen mayor interés en la estabilidad de los precios, que parece amagada por alzas de salarios de las cuales no participarán.

Los lineamientos actuales de la modernización urbana oponen enormes dificultades a cualquier esfuerzo por hacer que la población contribuya al desarrollo mediante la restricción del consumo y el aumento de la productividad. Los grupos que han alcanzado estándares urbanos "modernos" de consumo tienden a considerarlos un derecho adquirido, y a culpar del desarrollo nacional insuficiente a la falta de iniciativa y a las exigencias desorbitadas de los pobres. Al mismo tiempo, tienden cada vez más a buscar sus modelos y fuentes de seguridad en el exterior. Síntomas de este fenómeno son la salida de fondos de inversión, generalmente ilegal, desde América Latina a Europa y Norteamérica, y el éxodo creciente de profesionales latinoamericanos. Incluso entre los intelectuales que rechazan deliberadamente este modelo de modernización, la influencia del mismo causa contradicciones evidentes entre su ideología y su comportamiento.

Hasta hace muy poco tiempo la tributación directa afectaba poco o nada a los estratos superiores y medios. Pero luego de comprometerse a efectuar reformas tributarias y a movilizar recursos internos, la mayoría de los países de la región han elevado las tasas impositivas y han acentuado el carácter progresivo de los impuestos directos sobre los ingresos y la propiedad. Aumenta la eficacia de la recaudación tributaria, especialmente

^{13/} Con frecuencia se ha comentado la posición intermedia en la estructura social de que disfrutaban hoy los trabajadores mejor organizados. Los resultados de investigaciones recientes que muestran las aspiraciones relativamente restringidas de los líderes y miembros de estos grupos (a veces contradictorias con su adhesión formal a doctrinas políticas revolucionarias) aparecen en Henry A. Landsberger, "La élite obrera de América Latina y la revolución", Elites y Desarrollo en América Latina, op.cit.

de los impuestos que afectan a los estratos medios asalariados, y en menor grado, de los gravámenes que afectan a los estratos de ingresos más altos; con respecto a estos últimos estratos, se están eliminando las oportunidades de evadir impuestos estableciendo gravámenes sobre rentas presuntas que se estiman considerando las muestras visibles de opulencia.^{14/} Al mismo tiempo, los costos de los símbolos de la riqueza han aumentado pronunciadamente en los países más avanzados en el proceso de urbanización y de desarrollo industrial basado en la sustitución de importaciones. El costo de la vivienda se ha elevado por la ineficiencia de las industrias de construcción y los precios especulativos de los solares; los costos de los automóviles y de otros bienes de consumo duraderos, por las restricciones a la importación y por la productividad relativamente baja y los grandes márgenes de utilidad de las industrias que monopolizan el pequeño mercado interno; los costos de los viajes al extranjero, por la depreciación monetaria y las restricciones a la compra de divisas; y los costos del servicio doméstico, por haberse multiplicado las oportunidades de trabajo para la mujer y por el costo de la previsión social. Entretanto, los estratos que aspiran a estos símbolos se han acrecentado al advertirse que la mayoría de ellos son atributos normales de las familias de ingresos medios en los países que sirven como modelo para la transformación urbana. Hasta ahora, las reformas fiscales probablemente no han contrareestado apreciablemente las tendencias hacia la

^{14/} Para la región en su conjunto, el por ciento de ingresos fiscales del gobierno central derivado de los impuestos sobre los ingresos se elevó de 35.5 a 38.6 por ciento entre 1961 y 1965. Estos por cientos encubren niveles y tendencias muy distintos en los diferentes países. (Banco Interamericano de Desarrollo, Progreso socio económicos en América Latina, Fondo Fiduciario de Progreso Social, Sexto Informe Anual, 1966).

concentración continuada del ingreso sino en algunos pocos países,^{15/} pero en todas partes los posibles afectados experimentan temor y resentimiento y buscan manera de evadir las medidas redistributivas y de mantener sus niveles de consumo.

En el otro extremo del espectro social urbano, algunos pocos gobiernos han iniciado programas que procuran la participación organizada de los estratos de ingresos bajos para alcanzar el desarrollo, con resultados que hasta ahora no son concluyentes. En medio de la intensa competencia política por atraer a las masas urbanas, esta actitud de las esferas oficiales inevitablemente crea movimientos contrarios, que tienen por objeto impedir que el gobierno consolide su base política, y que se manifiestan en mayores ofrecimientos de prestaciones sociales. Los gobiernos de coalición o carentes de mayoría parlamentaria han tenido grandes dificultades para lograr una participación popular en el proceso de desarrollo. El juego de las fuerzas políticas intensifica un malentendido entre los dirigentes gubernativos y las organizaciones populares locales, que aún en el mejor de los casos sería inevitable: los primeros consideran los nuevos programas como un medio de estimular la iniciativa local y aliviar al sector público de algunas prestaciones de servicios, en tanto que las organizaciones populares consideran esos mismos programas como un medio de influir para obtener más recursos públicos con los cuales satisfacer necesidades locales. A esto cabe agregar que hasta los gobiernos más decididos a lograr la participación popular dependen en gran medida de la burocracia existente - casi siempre mal dispuesta hacia todo nuevo enfoque - y de sus propios partidarios, salidos en su mayoría de los estratos urbanos medios, predispuestos a las relaciones paternalistas con los estratos de ingresos bajos, y profundamente afectados por las presiones para alcanzar niveles de consumo más altos.

^{15/} Chile parece ofrecer el único ejemplo franco de un cambio apreciable de la distribución del ingreso en favor de los grupos asalariados en un plazo corto (1965 y 1966), unido a incrementos considerables de los impuestos directos. (El esfuerzo interno y las necesidades de financiamiento externo para el desarrollo de Chile, CIAP/46, 21 de septiembre de 1966).

b) Cambio social en las zonas rurales

En 1961 hubo razones plausibles para esperar una transformación inminente de las estructuras rurales económicas y sociales de la mayor parte de América Latina. En la Carta de Punta del Este ocupó lugar destacado el compromiso de efectuar reformas agrarias y la inquietud rural generalizada evidente en todos los medios rurales llevó a pensar que si los poderes públicos no tomaban la iniciativa, los sistemas existentes de tenencia de la tierra serían destruidos desde abajo. Desde entonces una serie de estudios regionales y nacionales han confirmado la injusticia e ineficiencia de estos sistemas y han insistido en que las reformas han de ser rápidas y en gran escala para rendir los beneficios que se esperan de ellas.^{16/} Entretanto, la mayoría de los países han puesto en vigor nuevas leyes y han creado mecanismos administrativos para aplicar la reforma agraria. Exceptuando Chile (y esto con algunas reservas), aún no se puede añadir país alguno al pequeño grupo formado por Bolivia, Cuba, México y Venezuela, que antes de 1961 inició reformas que afectaron directamente al grueso de la población rural; aún en los países que han hecho progresos más apreciables, las tendencias tienen poca semejanza con el desarrollo rural planificado e internamente coherente concebido como complemento de las

^{16/} Los más sistemáticos de estos estudios son los efectuados sobre siete países (Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala y Perú) por el Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA), que actualmente prepara estudios sobre tres países que han aplicado reformas agrarias más profundas (Bolivia, México y Venezuela). Los resultados de los estudios del CIDA han sido sintetizados por Solon L. Barraclough y Arthur L. Domike en "La estructura agraria en siete países de América Latina", Trimestre Económico (Vol. 33, Nº 130, abril-junio de 1966, pp. 235 a 301). En la cuarta parte del Estudio económico de América Latina 1966 (E/CN.12/767/Add.3), aparece un análisis más reciente de la situación, basado en los estudios del CIDA, que hace hincapié en los posibles beneficios de una reforma agraria bien planificada en cuanto al empleo, la distribución del ingreso y la ampliación de los mercados internos.

reformas respecto a la tenencia de la tierra,^{17/} La inquietud campesina continúa, pero en ninguna parte ha desembocado en una fuerza revolucionaria incontrolable. En líneas generales, las leyes últimas han conservado los mismos rasgos que se atribuyen a las leyes latinoamericanas de reforma agraria anteriores a 1961 (complejidad, incoherencias internas, disposiciones que facilitan la acción jurídica dilatoria de los terratenientes), lo que refleja el equilibrio de poder en los cuerpos legislativos nacionales y las tácticas de los grupos que desean impedir su aplicación. Los programas

^{17/} En Chile, como en Venezuela, cabe presumir que el avance ordenado de la reforma agraria bajo la dirección de organismos públicos se verá facilitado porque la población rural constituye una minoría; los terratenientes no tienen el predominio económico ni político, y las posibles repercusiones de los cambios en las relaciones rurales de poder no son tan formidables como en los países con mayorías rurales. Sin embargo, en Chile la promulgación de la ley de reforma agraria preconizada en el programa del poder ejecutivo ha demorado casi dos años y la difusión de la sindicación extralegal de los obreros rurales, tendiente a exigir mejores salarios y a hacer valer sus derechos legales a los beneficios sociales, han sido hasta ahora un elemento de cambio rural más significativo que la expropiación y distribución de los latifundios. En Bolivia, que ofrece uno de los ejemplos más recientes de reforma agraria impulsada por los propios campesinos y sancionada posteriormente por la ley, las dificultades para regularizar la situación resultante de las apropiaciones espontáneas de tierras en 1953 descritas algunos años atrás como constituyendo una fuente de inseguridad rural y un obstáculo para la inversión agrícola sólo han sido superadas en parte. Conforme a un estudio reciente, sólo se han dado títulos de dominio a menos de la mitad de los que los han solicitado desde 1953, sobre terrenos que antes pertenecieron a latifundios. Están pendientes aún los casos de algunas 165.000 familias, la mayoría de las cuales han estado ocupando las tierras de facto desde hace varios años. (Joseph R. Thome, "The Bolivian Agrarian Reform: The Need for a Faster Title Distribution Process", Land Tenure Centre Newsletter, Universidad de Wisconsin, Nº 24, agosto-octubre de 1966).

incipientes de reforma agraria han sido las primeras víctimas de los cercenamientos presupuestarios causados por bajas en los ingresos públicos derivados de las exportaciones. En la mayoría de los países, la porción mayor de la ayuda técnica y de los créditos que ofrece el sector público sigue beneficiando a los grandes terratenientes. La producción agrícola ha continuado creciendo con un ritmo levemente mayor que el ritmo de incremento regional de la población, pero esta diferencia favorable se ha visto contrarrestada por una declinación continua de la producción ganadera por habitante.^{18/}

Esto no significa que la situación rural haya permanecido estática o que la preocupación regional por la reforma agraria haya sido totalmente ineficaz. La gama de reformas agrarias en gran escala y los programas rurales aislados que se han puesto en práctica han actuado en combinación con otras influencias, principalmente de origen urbano, para cambiar el panorama rural en muchos sentidos. Como es natural, los cambios varían de un país a otro y de una región a otra, y apuntan en distintas direcciones de acuerdo con el carácter que puedan tener en el futuro las sociedades rurales; las investigaciones locales siguen siendo demasiado exiguas como para sustentar generalizaciones sobre lo que está sucediendo bajo la superficie. Pero por lo menos está claro que la complejidad creciente de las estructuras sociales en el medio rural está haciendo de la simple dicotomía entre "terrateniente" y "campesino" un marco cada vez menos satisfactorio para interpretarlas.

1) El lento aumentar de la producción agrícola global encubre cambios en la importancia relativa de las diferentes zonas y cultivos agrícolas. En general, estos cambios reflejan una declinación de las zonas agrícolas más

^{18/} Se estima que en 1950-64 la producción agrícola se elevó aproximadamente en 12 por ciento por habitante (con amplias diferencias entre los distintos países), en tanto que la producción ganadera por habitante disminuyó aproximadamente en 24 por ciento. Esta última tendencia parece haber afectado de algún modo a casi todos los países de la región, pese a sus diferencias de niveles y sistemas de producción ganadera, y ha estado en franca contradicción con la creciente demanda urbana de carne y productos lácteos. (Estudio económico de América Latina, 1966, cuarta parte).

antiguas y más densamente pobladas, centros tradicionales del complejo latifundio-minifundio, en favor de otras zonas, principalmente costeras o ubicadas en lugares desocupados del interior. Al mismo tiempo, suele declinar la importancia de los cultivos tradicionales de alimentos corrientes en relación con otros cultivos alimenticios (como frutas), de materias primas industriales y de algunos cultivos para la exportación; sin embargo, en este sentido las tendencias son tan dispares que no admiten generalizaciones.^{19/} Las consecuencias inmediatas de estos cambios incluyen: a) niveles de vida declinantes y la necesidad de buscar nuevos medios con que ganarse la vida para muchísimos pequeños agricultores y trabajadores de las haciendas tradicionales; b) la organización de nuevos latifundios, aplicando a nuevas zonas técnicas antiguas basadas en una gran densidad de mano de obra y poca densidad de capital, o bien creando empresas agrícolas que explotan la tierra racionalmente y en forma mecanizada; c) transferencias de población desde las zonas agrícolas tradicionales a nuevas zonas agrícolas y a zonas de agricultura moderna "industrializada", con las transformaciones consiguientes en las relaciones laborales y la organización de la comunidad (sin embargo, las transferencias permanentes de esta índole siguen haciéndose en mucho menor escala que la migración a las ciudades, y probablemente tienen menos importancia que la migración temporal en busca de trabajo asalariado en las nuevas zonas).

^{19/} Es probable que en algunos países la creciente capacidad de las masas urbanas para mantener bajos los precios de los alimentos corrientes en situaciones inflacionarias se combine con la ineficiencia general de los sistemas productivos y con la gran diferencia entre los precios del productor y los precios al consumidor (derivada de sistemas de distribución caros y antieconómicos), para desalentar la producción de tales alimentos frente a la de otros productos agrícolas. Asimismo, pese a la insuficiencia general de la producción de alimentos, los mercados internos son muy poco flexibles frente a aumentos de la oferta de algún producto. Las cosechas excepcionalmente buenas a menudo sólo significan excedentes imposibles de vender.

2) En las zonas agrícolas más antiguas, la amenaza crónica de reformar el régimen de tenencia y el desasosiego rural se combinan con la productividad decreciente de haciendas trabajadas por métodos tradicionales, con los cambios en las relaciones de precios de los diferentes cultivos y con otros factores, y fomentar: a) la parcelación voluntaria (mediante la subdivisión entre parientes o la venta a pequeños propietarios); b) el reemplazo de la numerosa fuerza de trabajo tradicional residente en el predio por personal calificado permanente mucho menos numeroso y la ayuda estacional de jornaleros de fuera, a la vez que se mecanizan las labores y se sustituye a los cultivos tradicionales por otros que necesitan menos mano de obra; o bien c) la reducción de las inversiones al mínimo y la explotación implacable de la tierra en espera de una eventual expropiación.

3) Las familias terratenientes más ricas, que han tenido siempre muchas vinculaciones con los intereses comerciales y últimamente con los industriales, están dependiendo cada vez más de estas fuentes no agrícolas de ingreso y poder y se están haciendo más "urbanas" en sus intereses. Los terratenientes medianos que en el pasado formaron las clases altas residentes en las ciudades y pueblos provincianos, se están desplazando en número creciente hacia las grandes ciudades, a menudo cediendo sus tierras a los elementos ascendentes que se mencionan más adelante. La causa principal parece ser la atracción de la forma de vida urbana "moderna", en especial para la juventud de esta clase; pero en algunas áreas el éxodo se ha acentuado por el temor a la creciente violación en el campo.

Este éxodo puede debilitar, por lo menos transitoriamente, las estructuras locales de poder que han mantenido a raya a los campesinos, aunque por las razones que se indican más adelante, quizás termine por infundirles nuevo vigor.

4) La población rural pueblerina depende día a día más de los bienes de consumo y aún de los alimentos que proporciona el mercado nacional, y menos de la producción local. Esta tendencia obedece en parte a la influencia creciente de los niveles urbanos de consumo, que en muchas zonas va acompañada por un debilitamiento de la base productiva local. En su forma actual, este fenómeno a menudo presenta rasgos contradictorios, ya que la mayor dependencia del mercado nacional y las mayores necesidades manifiestas de manufacturas suelen ir asociadas a la estancación o al deterioro del poder

/de compra.

de compra. En algunas zonas la economía rural tal vez esté subvencionada en gran medida por remesas de parientes que trabajan en la ciudad. Al mismo tiempo, está aumentando la importancia de los trabajos no agrícolas en las zonas rurales y en los pueblos pequeños, y crece el número de familias que tratan de ganarse la vida en el comercio en pequeña escala, vendiendo alimentos y bebidas, o en labores de artesanía como la reparación de artefactos y de construcciones. Para muchos estos trabajos son poco más que un desempleo encubierto, pero para los individuos más emprendedores e instruidos, pueden significar el comienzo de una acumulación de capital y el ingreso a la clase de los intermediarios semirurales, que están reemplazando a la clase alta local tradicional. Las apreciaciones actuales respecto a esta "nueva clase" son contradictorias y las informaciones escasas. De un lado, se considera a los intermediarios como una fuerza potencialmente dinámica de cambio rural, con habilidades empresariales en germer obstaculizadas y distorsionadas por el medio; muchos de los líderes de los movimientos campesinos de sindicación y de acción política, por lo menos en algunos países, parecen ser individuos cuyas tiendas o tabernas les dan independencia económica de los terratenientes y constituyen lugares de reunión de los trabajadores rurales. De otro lado, se dice que los intermediarios no son un fenómeno nuevo y que ahora, como antes, su único interés es el de explotar plenamente las ventajas del sistema de "colonialismo interno", sin "el menor interés de una efectiva integración nacional".^{20/}

5) Los trabajadores rurales y los pequeños agricultores están expuestos crecientemente a las influencias de organizaciones o de movimientos políticos de origen urbano, al mismo tiempo que ven debilitarse el liderazgo político local de carácter paternalista. Estos influjos externos han despertado en

^{20/} Rodolfo Stavenhagen, *op.cit.* Respecto a México, cuya agricultura es más dinámica que la de la mayoría de los países latinoamericanos. Stavenhagen destaca la importancia de la formación de capital del sector comercial y de servicios en los pueblos pequeños, pero añade que sólo una parte pequeña de ese capital se invierte en la agricultura e industrias locales; la mayor parte suele ir al comercio y los bienes raíces urbanos. (Rodolfo Stavenhagen, "Social Aspects of Agrarian Structure in Mexico", *Social Research*, 33, 3, 1966). En otras partes hay indicios de que los intermediarios dedican sus utilidades comerciales a comprar tierras en la localidad.

la población rural una conciencia creciente de los compromisos oficiales de efectuar una reforma agraria y de la existencia de leyes de salario mínimo y de otras disposiciones que protegen al trabajador. La aplicación de estas disposiciones, que sólo últimamente se han extendido a los trabajadores rurales, es parcial en algunos países y no se ha hecho efectiva en otros, pero ellas han contribuido sin duda a divulgar la existencia de "derechos" del trabajador campesino frente al empleador y a los funcionarios públicos. En algunos países los círculos oficiales han favorecido o tolerado el crecimiento de las organizaciones campesinas mientras que en otros estos movimientos han debido hacerse subterráneos; sin embargo, la familiarización con armas como la huelga y la apropiación de tierras, y la posibilidad de influir en la política nacional por medio de la acción política, están presentes en muchas zonas donde uno o dos decenios atrás tales ideas eran inconcebibles. En unos pocos países, los campesinos organizados pueden ya trocar sus votos y su capacidad de acción masiva por concesiones concretas, como hacen desde hace algún tiempo los trabajadores urbanos, y se han convertido en elementos esenciales para las coaliciones de gobierno. Los movimientos "campesinos" más importantes tienen una afiliación heterogénea. La mayor parte de los 550.000 miembros de la Federación Campesina Venezolana, por ejemplo "combinan la agricultura familiar en predios ocupados sin título de dominio con el trabajo asalariado estacional", pero la Federación también incluye "arrendatarios agrícolas, aparceros y pequeños propietarios de predios entregados por la reforma agraria".^{21/} Los intereses inmediatos de los grupos difieren conforme a sus nexos con la tierra, y la conciencia misma de la posibilidad de actuar organizadamente para adquirir derechos puede hacer que afloren divergencias que se agrandarán al aplicarse las reformas al régimen de tenencia. Los estudios del CIDA indican la imposibilidad de que toda la población rural sea beneficiaria directa de la redistribución de la tierra. En conformidad con las metas que se consideran viables, durante el próximo

^{21/} John Powell, "Venezuela: The Role of Peasant Organizations in Agrarian Reform", Land Tenure Centre, Newsletter (Universidad de Wisconsin, N° 24, agosto-octubre de 1966).

decenio se beneficiaría aproximadamente la mitad de las familias de trabajadores que hoy carecen de tierra y labradores que están en condiciones precarias de tenencia y esto suponiendo la persistencia del gran éxodo actual de mano de obra agrícola.^{22/}

En algunas zonas la competencia por la tierra entre minifundistas y trabajadores resistentes en las haciendas ha causado conflictos. Los asalariados que trabajan en actividades agrícolas modernas en gran escala suelen sentirse más inclinados a luchar por garantías de empleo, mejores salarios y seguridad social, que por la propiedad independiente de la tierra. Es probable que los trabajadores estacionales sin tierras, menos organizados y capacitados para administrar predios independientes, vean empeorar su situación, cualesquiera sean los beneficios que obtengan otros grupos.^{23/}

6) El estrato rural de los asalariados estacionales que no tienen trabajo durante gran parte del año ni tienen vinculaciones con un predio determinado, está creciendo en magnitud relativa y en movilidad geográfica. Los agricultores cuyos predios no les permiten subsistir sin el complemento de trabajos estacionales asalariados se hallan en situación casi igualmente precaria, y su número aumenta a medida que las explotaciones pequeñas se subdividen por herencia o pierden fertilidad por la erosión y el uso abusivo. En algunos países, las filas de este último estrato se están engrosando con los trabajadores de las grandes haciendas que adquieren la propiedad efectiva de las porciones de tierra de que previamente usufructuaban como compensación parcial por su trabajo, ya sea conforme a disposiciones de las leyes de reforma agraria (como en el Ecuador y el Perú) o de manera extralegal. Pero por lo general, no parecen aumentar las oportunidades de

^{22/} Véase Estudio Económico de América Latina, 1966, cuarta parte, capítulo II, 3.

^{23/} Análisis de la realidad social del Perú, op.cit., contiene uno de los primeros intentos de presentar sistemáticamente las tensiones y conflictos internos de una sociedad rural afectada por las tendencias nacionales de hoy. Andrew Pearse, en The Problem of the National Incorporation of the Smallholder (documento presentado al VII Congreso Latinoamericano de Sociología, San Salvador, septiembre de 1967), analiza los indicios de una creciente diferenciación en zonas donde predominan los pequeños propietarios, a medida que las minorías (generalmente favorecidas por su experiencia en trabajos fuera de la localidad) aprovechan las nuevas oportunidades del mercado, y a medida que "se extienden los sembrados comerciales dentro de las comunidades, y una nueva marginalidad circunda al sector no regenerado".

trabajo estacional asalariado que estos dos estratos necesitan desempeñar.^{24/}

7) La creación de organismos de reforma agraria y de desarrollo de la comunidad, junto con la expansión continuada de la enseñanza rural y, en menor grado, de los servicios de salud, ha traído a los campos a funcionarios públicos urbanos no identificados con las estructuras locales de poder y que responden (aunque sea de modo ambivalente) a la voluntad política nacional de cambiar tales estructuras e integrar la población rural a la sociedad nacional. Estos nuevos empleados públicos con funciones técnicas y de promoción están esparcidos y están sujetos inevitablemente a predisposiciones urbanas burocráticas, pero en algunos casos se hallan a la vanguardia de la política nacional por su apoyo a la organización rural popular.^{25/} Algunos elementos de la Iglesia Católica y de otras organizaciones religiosas están asumiendo papeles similares con creciente vigor en tanto que las brigadas universitarias que trabajan en las comunidades rurales refuerzan las influencias renovadoras.

^{24/} Stavenhagen, op.cit., afirma que en esta situación se halla más de la mitad de la población agrícola activa de México, y pone de relieve su incapacidad para organizarse y su acceso limitado a las prestaciones sociales del Estado y a los beneficios de la legislación que ampara sus derechos.

^{25/} "El Estado, al lado del desarrollo de la industria y el comercio, es el gran subversivo en la sociedad andina, tanto en el seno de las comunidades como de las haciendas, pues lleva nuevas concepciones y va creando niveles de expectativa que se encuentran muy por encima de los niveles de vida reales, los cuales, en muchos casos ni siquiera se mantienen a la altura de los niveles tradicionales, sino que, por el contrario, descienden, es decir que organismos dependientes de distintos ministerios han venido minando la sociedad tradicional, que vivía, y aún en mucho vive, a espaldas de los principios de la sociedad urbana expresados jurídicamente". (Análisis de la realidad social del Perú, p.34). Al mismo tiempo, la influencia innovadora de los nuevos organismos públicos probablemente sea limitada por el hecho de estar varios de ellos dirigidos y formados principalmente por miembros de las familias terratenientes. Una encuesta entre estimaciones de un organismo de reforma agraria reveló que más de las tres cuartas partes del personal profesional y técnico pertenecían a esta clase. (Solon Barraclough, Agricultural Policy and Land Reform, documento presentado a la Conferencia sobre Principales Problemas de Política Económica en América Latina, Universidad de Chicago, noviembre de 1966).

8) En muchas zonas cercanas a las grandes ciudades especialmente gratas por su belleza o su clima, las familias urbanas compran tierras movidas por intereses total o parcialmente ajenos a la producción agrícola. El campo se transforma entonces en un anexo recreativo de la ciudad, poniendo ante los ojos de los trabajadores rurales las modalidades más nuevas de consumo urbano, y creando quizá nuevas oportunidades de trabajo, que suelen significar un renacimiento de artesanías tradicionales para satisfacer la demanda de la clase media urbana.

Al considerarlas en forma aislada en el medio rural, varias de las tendencias anteriormente sintetizadas podrían ser etapas de procesos cíclicos que llevaran a situaciones sociales generales poco diferentes del pasado en cuanto a la concentración de la riqueza y el poder, y a los sistemas de control de la fuerza de trabajo. Cabe destacar que la declinación de las haciendas tradicionales y el éxodo a las ciudades de la antigua clase alta pueblerina puede traer una nueva consolidación en manos de los intermediarios comerciales y dirigentes políticos de los pueblos, como ha ocurrido en el pasado en algunos lugares de la región. También puede suceder que la declinación del sistema de haciendas en las zonas agrícolas más antiguas se compense con creces por la consolidación de grandes predios en otras zonas, lo que también ha sucedido antes. Los informes del CIDA sugieren que en el Brasil predomina la tendencia a consolidar grandes predios nuevos, en tanto que en algunos países de la costa del Pacífico, este proceso tiene menos importancia que el debilitamiento de las haciendas tradicionales.

Sin embargo, parece ser irreversible la tendencia creciente de las zonas rurales y de los centros locales semiurbanos a depender directamente de las ciudades en lo económico, demográfico, político y cultural, tendencia a la que se agrega el influjo cada día más generalizado de la transformación urbana que se describió antes. En estas circunstancias, parece poco probable que se establezcan las relaciones sociales en el medio rural, y es posible que tanto las potencialidades como las necesidades de reforma agraria cambien con más rapidez que la que cabría suponer a base de los términos en que continúa el debate sobre ella.

/La capacidad

La capacidad de los terratenientes para resistir al cambio ha decrecido, sin que haya aumentado en forma correspondiente la capacidad del Estado para planificar y controlar ese cambio. En tanto no se formulen y apliquen políticas más efectivas de desarrollo rural, cabe esperar una combinación confusa de los siguientes procesos: a) aumento de la capacidad de algunos estratos de campesinos y trabajadores rurales para ejercer presión efectiva con el fin de obtener del Estado la distribución de la tierra, el amparo de las leyes y los beneficios sociales; b) aumento del número de minifundios y disminución de su capacidad productiva; c) aumento de la población semi-rural sin tierras que subsiste recurriendo a diversos expedientes en condiciones agudas de subempleo; d) emigración acelerada de la población rural en edad de trabajar; e) expansión de la agricultura comercial, que ofrece oportunidades limitadas de empleo con salarios relativamente buenos y que procura apartarse del mercado interno de productos alimenticios corrientes. La agricultura comercial estaría siempre necesitando nuevas tierras a causa de las demandas cambiantes del mercado, del agotamiento de los suelos y de las enfermedades que suelen afectar a los principales productos de exportación. La producción nacional de alimentos continuaría a la zaga del crecimiento de la población urbana, en desmedro de los niveles de nutrición y del balance de pagos, ésto último porque la población urbana ejercería una presión irresistible para obtener alimentos importados.

Actualmente se dispone de la mayoría de los elementos para formular políticas de desarrollo rural integradas con las de desarrollo general, por difícil que parezca su aplicación a autoridades públicas sin base política sólida y con magros recursos técnicos y financieros. Surge aquí un grave problema residual que se menciona a menudo, pero que hasta ahora no ha sido encarado directamente. Se supone que una reforma agraria bien planificada ha de aumentar considerablemente la capacidad de la economía para utilizar mano de obra en forma productiva; pero ni en el mejor de los casos se puede esperar que la demanda de mano de obra agrícola aumente con tasa mucho mayor que la tasa neta actual de incremento de la población rural (aproximadamente 1.5 por ciento anual para la región en su conjunto)^{26/}, o que la demanda

^{26/} La tasa neta de aumento representa aproximadamente la mitad de la tasa de incremento natural; el resto corresponde a la emigración.

absorba el total de los estratos actualmente subempleados de trabajadores estacionales. La redistribución del ingreso que va unida a la reforma agraria seguramente acrecentará la demanda de bienes de consumo baratos, promoviendo así el crecimiento de industrias que pueden operar en escala relativamente pequeña, ubicadas cerca de los mercados rurales y con un coeficiente más alto de mano de obra con respecto al capital que las industrias que ahora satisfacen las demandas de los estratos urbanos de ingresos más altos. Seguramente aumentará también la demanda rural de una gran variedad de servicios. Sin embargo, es probable que hasta en las circunstancias más favorables, el crecimiento de la población rural siga ampliando los estratos "marginales" que se estudiarán más adelante, en tanto que las oportunidades de empleo para trabajadores analfabetos, desnutridos y sin calificación se hacen todavía más precarias.

c) Empleo

Pese a que las estadísticas latinoamericanas sobre los niveles de empleo y desempleo y sobre la distribución del ingreso y de la productividad en las diferentes categorías de ocupación son muy insuficientes, los datos disponibles confirman las estimaciones generales de que la proporción de la población económicamente activa en la agricultura ha declinado sostenidamente en los últimos años (de 54.1 a 46.1 por ciento entre 1950 y 1965), en tanto que en la mayoría de los países sigue creciendo en cifras absolutas (de 28.1 a 35.2 millones entre 1950 y 1965). Entretanto, la proporción de la población económicamente activa en las industrias manufactureras ha declinado levemente (de 14.2 a 13.8 por ciento) y el porcentaje de ella ocupada en la construcción y los servicios básicos ha aumentado moderadamente (de 7.8 a 9.1). El resto de la población económicamente activa - cuyo número crece aproximadamente en 3 por ciento anual - ha debido ser absorbida por los demás servicios y por "actividades no especificadas", que en conjunto han aumentado de 22.8 del total a 30.3 por ciento del total, y en cifras absolutas, de 11.9 a 22.9 millones.^{21/}

^{21/} Estudio Económico de América Latina 1966, primera parte, capítulo II, 10. Estas tendencias fueron analizadas anteriormente con más pormenores en "Los cambios estructurales del empleo en el desarrollo económico de América Latina", Boletín Económico de América Latina (CEPAL, Vol. X, N° 2, octubre de 1965).

Las estimaciones de la participación de la industria manufacturera en el empleo no agrícola pone más de relieve la incapacidad de este sector para absorber la mano de obra que afluye a los centros urbanos. Se estima que en 1925, 35.4 por ciento de una fuerza de trabajo no agrícola relativamente pequeña trabajaba en las actividades manufactureras; al avanzar el proceso de urbanización, este porcentaje bajó a 33.9 en 1930, a 32.6 en 1940, a 30.8 en 1950 y a 27.1 en 1960.^{28/} Desde el punto de vista estadístico, es evidente que los servicios heterogéneos o sector "terciario" han sido el principal refugio de la mano de obra excedente, pero esto no significa que el empleo poco productivo y el subempleo sean problemas coincidentes con este sector. En realidad, el proceso de "modernización" urbana impulsada por las influencias descritas anteriormente está haciendo que en cada uno de los principales sectores de actividad económica se propenda aunque con muy diversas tasas y proporciones, al crecimiento paralelo de dos tipos de actividades: las tecnológicamente avanzadas y productivas que sólo ofrecen empleo limitado, y las mal remuneradas, poco productivas y que ofrecen empleo intermitente, a las que afluye la mayor parte del incremento de la mano de obra.^{29/} En relación con la agricultura se señaló antes una diferenciación similar.

^{28/} Naciones Unidas, El proceso de industrialización en América Latina (E/CN.12/726/Add.2), cuadro 1-14 del anexo estadístico.

^{29/} Por la forma en que parece evolucionar, esta diferenciación se aparta mucho de las "economías duales" que en el pasado se sugirieron como esquemas conceptuales para interpretar la realidad latinoamericana; en un estudio más detallado, habría que distinguir una amplia gama de niveles tecnológicos en cada sector económico. Se ha sugerido últimamente que una diferenciación tripartita proporcionaría un marco analítico más adecuado. "En casi todos los países... podrían distinguirse tres grandes compartimentos: el "moderno", el "intermediario" y el "primitivo", diferenciados esencialmente por sus niveles de productividad, y más al fondo, por lo que determina esos niveles, esto es, el grado de absorción del progreso técnico y el esquema de relaciones sociales predominantes". Cada una de esas áreas económicas incluye segmentos de todos los sectores de actividad económica. (CEPAL, Estudios sobre la distribución del ingreso en América Latina, E/CN.12/770/Add.1, 21 de abril de 1967).

La manufactura incluye tanto la artesanía como la industria fabril. Aunque las reducciones del porcentaje de la población económicamente activa en la primera de estas subcategorías (de 7.4 a 6.3 entre 1950 y 1965) han compensado con creces los aumentos porcentuales en el empleo fabril (de 6.8 a 7.5), las cifras absolutas respecto a la artesanía siguieron elevándose: de 3.8 millones en 1950, a 4.5 millones en 1960 y a 4.8 millones en 1965. Cabe suponer que en la subcategoría de los artesanos, ha disminuído el empleo en las artesanías tradicionales, en tanto que ha aumentado el empleo en empresas en pequeña escala no reglamentadas que producen bienes de consumo "modernos" de bajo precio (artículos plásticos, utensilios domésticos, juguetes, muebles, etc.). Es probable que una parte de la industria "fabril" tenga también este carácter, pero empleando un número mayor de trabajadores por empresa. ^{30/}

En las actividades mineras y pesqueras se nota aún más la yuxtaposición de empresas en gran escala, muy productivas, con actividades apenas de subsistencia, desempeñadas en gran proporción por trabajadores por cuenta propia. En la construcción coexisten las técnicas más modernas para construir carreteras y levantar edificios urbanos utilizando equipo pesado, con la construcción por mano de obra ocasional no calificada, incluidos minifundistas que buscan empleo asalariado fuera de las temporadas de cosecha. En las cifras que se refieren a los servicios básicos se incluyen líneas aéreas y sistemas de generación de energía eléctrica que utilizan gran densidad de capital y técnicas ultramodernas, con ferrocarriles en mal estado que ocupan exceso de personal, en tanto que el transporte

^{30/} Sin embargo, al comparar las industrias tecnológicamente modernas con las empresas que utilizan una mayor densidad de mano de obra, no puede darse por sentado que el grado de modernización técnica corresponde a mejoramientos reales de la productividad y los costos. Las técnicas modernas para ahorrar mano de obra han sido copiadas directamente de países que ofrecen modelos de modernización: suelen aplicarse estableciendo empresas subsidiarias de las de esos países, generalmente sin análisis comparativos de costo-beneficio, y sin determinar si se ajustan a las prioridades de desarrollo de países que disponen de grandes excedentes de mano de obra mal preparada. La misma generalización se aplica a la agricultura y a otros sectores económicos; en todos ellos, por supuesto, la razón que lleva a los empleadores a aumentar la mecanización y a reducir la fuerza de trabajo puede no residir en los costos relativos inmediatos.

/urbano generalmente

urbano generalmente se deja en manos de muchas empresas pequeñas que compensan lo bajo de las tarifas pagando salarios bajos y efectuando el mínimo de inversiones. En el comercio minorista se observa a simple vista que la aparición de supermercados y autoservicios no ha atajado la proliferación de tiendas pequeñas y vendedores ambulantes. En este sector se han planteado algunos interrogantes que aún no obtienen respuesta respecto a la importancia relativa de las preferencias ocupacionales y de la falta de oportunidades optativas; es probable que estos dos factores coincidan para una gran parte de la población de ingresos bajos. El empleo por cuenta propia con libertad para elegir las horas de trabajo se prefiere al empleo asalariado, especialmente si éste es difícil de hallar y mal remunerado.

Por último, en los servicios gubernamentales se observa una difícil coexistencia de ramas bastante eficientes, a menudo formadas con el asesoramiento de expertos en organización y métodos, con otras destinadas principalmente a proporcionar la mayor cantidad posible de fuentes de ingreso modestas pero poco exigentes.

Es probable que en todos los sectores de empleo se esté agrandando la gama entre los extremos de ingreso y productividad por habitante. Según una hipótesis explicativa, menos de 5 por ciento de la población empleada en la agricultura es de alta productividad; menos de 40 por ciento es de productividad mediana, y el resto es de productividad baja. En las manufacturas, la construcción y los servicios básicos estas proporciones serían de 20, 60 y 20; en otros servicios, de 15, 50 y 35. En conjunto, 11 por ciento de la población activa, que genera 40 por ciento del producto regional, se hallaría en niveles de productividad similares a los de Europa occidental. En el otro extremo, 40 por ciento de la población tendría los mismos niveles de productividad que los países más pobres del Asia.^{31/} Estudios recientes de la distribución del ingreso en México, donde los incrementos sostenidos en los niveles por habitante han ido acompañados por alguna disminución en la desigualdad distributiva que afecta a la mayoría de la población, muestran que la situación del 20 por ciento más

^{31/} "Los cambios estructurales del empleo en el desarrollo económico de América Latina", op.cit.

pobre de las familias se ha deteriorado en términos absolutos y relativos.^{32/}

Cabe imaginar que la capacidad de las ocupaciones poco productivas para proporcionar medios de subsistencia a la población que afluye a los grandes centros urbanos puede llegar a saturarse y que entonces el desempleo franco alcance niveles de crisis. Hasta ahora, la medición del desempleo urbano sólo se ha hecho en algunos de los países más urbanizados y menos característicos de la región, y en algunos países pequeños afectados por problemas especiales. En la Argentina, encuestas efectuadas en abril de 1966 señalaron que 6.5 por ciento de la población económicamente activa del Gran Buenos Aires y otras cuatro grandes ciudades estaba desempleada. Hace poco se estimó que el desempleo en el Uruguay era de 8.5 por ciento. En Chile, las encuestas por muestreo realizadas trimestralmente en el Gran Santiago entre 1961 y 1966 mostraron tasas de desempleo que fluctuaban entre 4.3 y 7.6 por ciento; en diciembre de 1966, 5.4 por ciento de la población económicamente activa estaba desempleada, pero 19.3 por ciento de la población inactiva de 14 años y más expresó deseos de trabajar. En Venezuela, donde la migración a las ciudades de trabajadores agrícolas no calificados es parte mucho mayor del problema que en los tres países anteriores, parece haber decrecido el nivel antes muy alto de desempleo urbano, gracias principalmente al fomento de la actividad constructora por el gobierno; en Caracas, los desempleados disminuyeron de 93.000 a 66.000 entre comienzos de 1963 y fines de 1964. Las tasas más altas de desempleo se han registrado en la República Dominicana (17.8 por ciento de la población económicamente activa en 1965) y en Panamá (17.8 por ciento de la población económicamente activa en 1960).^{33/}

^{32/} Estudios sobre la distribución del ingreso en América Latina, op.cit.

^{33/} Estas estimaciones están tomadas de los informes sobre países preparados por el CIAP en 1966, exceptuando el de Chile. Chile es el único país de la región que desde hace varios años efectúa sistemáticamente encuestas por muestreo de empleo y desempleo en las grandes ciudades, aunque algunos otros países han hecho estudios especiales. Los informes periódicos sobre los resultados de estas encuestas son publicados por el Instituto de Economía de la Universidad de Chile con el título de Ocupación y desocupación. Gran Santiago.

En otros países, la capacidad de absorción de los diversos medios provisionales de ganarse la vida parece seguir siendo alta, de modo que la magnitud del problema está abierta a conjetura.^{34/} Por ejemplo, en un estudio efectuado recientemente en el Brasil se cita una tasa estimada de desempleo transitorio de 15 por ciento de la fuerza de trabajo de Sao Paulo para agosto de 1965, pero concluye que en el país en su conjunto el empleo industrial aumentó poco o nada en 1965-66; "casi todos los aumentos de la mano de obra urbana - que en estos dos años debió aumentar de 1.5 a 2.0 millones de personas - probablemente han ido a parar a los sectores urbanos de servicios que se caracterizan por baja productividad e ingresos, y altos niveles de desempleo o subempleo ocultos."^{35/}

Lo general y especulativo de tales referencias a las ocupaciones de servicio en relación con el desempleo encubierto reflejan la escasez de información concreta respecto a la forma en que se las arreglan para subsistir los estratos más marginales de la fuerza de trabajo, sin exhibir síntomas más pronunciados de indigencia y desesperación que hasta ahora. Los medios que están a su alcance son fáciles de enumerar, pero se desconoce su importancia relativa. Por ejemplo, parece no haber estudios de las circunstancias por las cuales tanta gente pasa a engrosar las filas de los vendedores ambulantes, ni el nivel de vida

34/ "Se sabe que medir el desempleo en Latinoamérica es difícil por una cantidad de razones; de concepto (los chicos lustrabotas desganados ¿son desempleados?), de definición (dos días por semana ¿son desempleo?) administrativas, políticas, y pocos de los que conocen la región confían en las estimaciones que se publican y en realidad pocos países se preocupan por publicarlas. Los que están familiarizados con la región calcularían que de 15 a 20 por ciento de la fuerza obrera urbana está desempleada o subempleada..." (Henry A. Landsberger, *op.cit.*, p. 340).

35/ El esfuerzo interno y las necesidades de financiamiento externo para el desarrollo de Brasil (CIAP/76, 14 de octubre de 1966, p. 28).

que esta ocupación les proporciona. En muchas ciudades la frecuencia de los hurtos y robos causa agudos temores en los asentamientos pobres y también en los barrios suburbanos de ingresos más altos, pero las supuestas relaciones entre este fenómeno y el desempleo no han sido demostradas. Existen sólo algunas informaciones locales fragmentarias respecto a la medida en que la solidaridad familiar y vecinal ayuda a subsistir a los desempleados y a sus dependientes. Un estudio de barrios de una nueva ciudad industrial venezolana, Ciudad Guayana, donde coexiste el empleo bien remunerado con un gran desempleo de migrantes no calificados, indica que este sistema de ayuda al desempleado sigue siendo sorprendentemente efectivo, incluso en un clima de rápida urbanización y desbaratamiento de antiguos vínculos locales, por lo menos mientras la clase trabajadora con empleo regular es de formación reciente y vive en los mismos barrios que los desempleados.^{36/}

En las grandes ciudades, sin embargo, las crecientes diferencias residenciales entre los trabajadores con empleo regular y los estratos marginales parecen destinados a coincidir con una saturación creciente de la capacidad de absorción de las ocupaciones provisionales y con una elevación de las aspiraciones de consumo de los estratos marginales. En vista de la capacidad relativamente alta de las masas urbanas para la acción política organizada, esto confronta a las autoridades públicas con la necesidad de incorporar a sus políticas de desarrollo una estrategia amplia y verdaderamente eficaz para lograr empleo pleno, o bien de dar subsidios de cesantía y de consumo y prestar servicios de asistencia social en una escala que excede en mucho a su capacidad de movilizar recursos.

Para hacer viables las políticas de empleo pleno habría que plantear prontamente las grandes reformas estructurales a las que los países se han comprometido, y en especial reformas agrarias que especificarían la

^{36/} "... los ingresos del sector empleado de la población llegaban hasta el sector sin empleo a través de una complicada red social en que los complejos lazos familiares eran vitales... De donde se deduce que parece muy lógico gastar el tiempo en ser sociable más bien que en buscar trabajo o en capacitarse técnicamente." (Lisa Peattle, "La movilidad social", Desarrollo económico, 2, 3, 1965).

capacidad prevista de la agricultura para absorber mano de obra y sugerirían otras posibilidades de trabajo para la mano de obra rural excedente. Tales políticas también obligarían a efectuar un examen de la capacidad de absorción de todos los otros sectores ocupacionales, no tanto en términos globales, como en relación con las ventajas relativas de crear empleo en grandes ciudades fortaleciendo así las actuales fuerzas centripetas de concentración económica, o de fortalecer las economías y las capacidades de dar empleo de los centros urbanos más pequeños y de las regiones internas que ahora son las menos capaces de proporcionar a sus pobladores los medios de ganarse la vida. Las iniciativas de planificación regional de varios países han permitido adquirir experiencia en diversos sistemas que van desde la concentración de recursos en regiones internas excepcionalmente bien dotadas de recursos y con escasa población, hasta la concentración de recursos en regiones extraordinariamente pobres; sin embargo, hasta ahora no parece haberse logrado la integración de estas iniciativas con la planificación del desarrollo nacional.

Habrá que reconsiderar también los niveles tecnológicos de la industria y de la construcción a fin de que se ajusten mejor a las calificaciones de la mano de obra que deberá ser absorbida, así como la factibilidad de apoyar sistemáticamente a pequeñas industrias que ocupan gran densidad de mano de obra.^{37/} Habrá que aprovechar la versatilidad, la movilidad fácil y la juventud de la fuerza de trabajo "marginal" para compensar su falta de preparación sistemática. Por último, habría que modificar los servicios educativos, los sistemas de seguridad y asistencia sociales y la legislación del trabajo (lo que sería difícil lograr por los intereses creados en sus límites actuales de crecimiento) para permitirles promover en lugar de coartar la absorción de la mano de obra marginal. Estos

^{37/} Las deficiencias de las líneas actuales de crecimiento industrial han sido analizadas en varios estudios de la CEPAL. Véase en especial El proceso de industrialización en América Latina (Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 66.II.G.4). El Seminario sobre la Pequeña Industria en América Latina, realizado en Quito en noviembre-diciembre de 1966 bajo los auspicios de la CEPAL y de otros organismos de las Naciones Unidas, ofrece información reciente y abundante sobre la situación y potencialidades de la pequeña industria en los distintos países.

Programas sociales se analizarán en la última sección de este capítulo, pero primero convendrá examinar más de cerca el fenómeno de la "marginalidad", del cual es componente el problema del subempleo.

d) Marginalidad y marginalización

En el pasado, los sociólogos dieron diversas acepciones al término "marginalidad". Su reciente popularización en América Latina le ha dado nuevas connotaciones asociadas a diferentes interpretaciones de la realidad social, y quizá se halle en camino de convertirse en un sinónimo pretencioso de la palabra "pobreza". Es preciso separar entonces las divergencias sistemáticas de las hipótesis que se refieren a un fenómeno real merecedor de un nombre específico. Las hipótesis que parecen más útiles para los fines de este estudio presuponen que proporciones crecientes de la población latinoamericana están iniciando relaciones con el cambio socioeconómico, relaciones cuya marginalidad difiere de las desventajas que afectaron a las masas populares en el pasado. En este sentido, los trabajadores rurales sometidos al sistema de haciendas no eran marginales, por pobres que fuesen y por excluidos que estuviesen de participar en la sociedad más amplia, como no lo eran los agricultores de subsistencia ni los tribeños. Tampoco son marginales los trabajadores urbanos si tienen acceso a empleo regular y son capaces de velar por sus intereses utilizando sus propias organizaciones. Las páginas precedentes han señalado el crecimiento de estratos en estrecho contacto con las economías y sociedades nacionales e impulsados por múltiples estímulos a participar en ellas, pero que sólo pueden hacerlo "marginalmente". Día a día las ocupaciones tradicionales les ofrecen menos posibilidades de ganarse la vida, los medios de información urbanos los apremian a diversificar sus modalidades de consumo y los movimientos políticos y el propio Estado les informan de su derecho a alcanzar niveles de vida más adecuados. La acentuación de la pobreza - ya sea en términos absolutos o en función de la diferencia creciente entre las necesidades manifiestas y los ingresos -; la creciente incertidumbre en cuanto al empleo, a los lazos comunitarios y familiares a la vivienda y a la propia capacidad para encarar problemas y la movilidad geográfica y ocupacional también creciente son fenómenos que se dan juntos. La última de estas tendencias hace que las diferencias entre el fenómeno de marginalidad en medios rurales y urbanos, todavía considerables, estén destinadas a desaparecer. Presiones y estímulos contradictorios

/están dando

están dando forma a grupos sociales demasiado variados como para sintetizarlos en una interpretación tan simplificada; cabe suponer que la mayoría no juzga su propia situación en los mismos términos desoladores en que se ha expuesto aquí. La primera generación de migrantes venidos desde las zonas rurales y los pueblos pequeños parece creer que ha mejorado de condición al poner pie en la sociedad urbana moderna, y está dispuesta a soportar privaciones mientras busca la manera de establecerse firmemente. Es considerable el despliegue de ductilidad e ingenio para buscar la manera de ganarse la vida y de hallar albergue, así como para dar nacimiento a nuevas formas de organización social.

La prueba más clara del aumento de la marginalidad urbana se halla en el medio físico de las ciudades, en la rápida expansión de asentamientos que escapan a las normas modernas de construcción urbana. Las estimaciones de la población que vive en asentamientos de esa índole varían según las definiciones que se adopten, pero es probable que por lo menos 25 por ciento de la población de las ciudades latinoamericanas en su conjunto habite ese tipo de asentamiento, y que esta población marginal esté creciendo con mayor rapidez que el resto de la población urbana, con tasas que fluctúan entre 10 y 15 por ciento anual. Si estas tendencias persisten, al cabo de algunos años los asentamientos irregulares albergarán a una mayoría de la población urbana. A medida que este fenómeno se ha ido estudiando con más detenimiento su análisis ha ido tomando otro cariz. Es evidente ahora que existen diversos tipos de asentamiento, que muchos de ellos están habitados por familias de trabajadores relativamente acomodados que pueden invertir en materiales de construcción y pagar gastos de transporte entre un barrio periférico y su lugar de trabajo; en cambio, las familias que se hallan en situación más precaria y los migrantes recientes generalmente se instalan en tugurios urbanos más centrales. Cabe agregar que la ampliación de los asentamientos irregulares ya no se considera en sí un mal sin atenuantes. Por una parte, es un síntoma de la "marginalización" de estratos urbanos de bajos ingresos más numerosos que los grupos agudamente marginales, provocada por modalidades de administración urbana y de los mercados de viviendas urbanas que los excluyen. Por otra parte,

/indica una

indica una flexibilidad para adaptarse y una pugna por invertir en la seguridad familiar que pueden tener valor incalculable en las políticas de desarrollo urbano que logren encauzarlas y alentarlas.^{38/}

La preocupación de los especialistas en ciencias sociales y en política social porque las tendencias actuales parecen apuntar a un incremento persistente de la proporción de la población que es marginal en la nueva aceptación del término y a un abundamiento de la diferencia entre los estratos marginales y otros grupos de población, aún no ha llevado a conclusiones claras de política pero sí permite distinguir varios criterios que emanan de interpretaciones distintas respecto a las características principales de la marginalidad.

Según uno de estos criterios, la condición de marginalidad implica una incapacidad inherente de la población para superar sus desventajas y aprovechar las oportunidades y servicios que teóricamente están a su alcance, sin que el Estado y otros grupos organizados de la sociedad refuercen sistemáticamente su capacidad de organización y ayuda mutua y se ocupen en mejorar su preparación y adoptar toda la gama de servicios sociales públicos a sus necesidades y limitaciones especiales. Este punto

^{38/} Entre las contribuciones más recientes al estudio de las modalidades de asentamiento urbano y su relación con la marginalidad se hallan las siguientes: John F. C. Turner, "Asentamientos urbanos no controlados". Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación, N° 36-37, noviembre de 1966. (Este estudio fue documento de trabajo del Seminario interregional sobre políticas de desarrollo y planeamiento en relación con la urbanización, realizado en Pittsburg, en octubre y noviembre de 1966).; y Rubén Utría, "Los factores estructurales del desarrollo y los problemas de la vivienda en América Latina", Boletín económico de América Latina, XI, N° 2, 1966. En otro documento reciente se concluye que los pobladores de los asentamientos "han sustituido al sector público en la producción de la infraestructura indispensable para un grueso sector de la población y han creado un marco institucional sui generis que reemplaza a muchos de los mecanismos sociales y económicos del sector integrado". (Banco Interamericano de Desarrollo, Vivienda y desarrollo urbano integrado: perspectivas en América Latina, septiembre de 1966).

de vista se refleja en diversos programas de desarrollo de la comunidad de educación de adultos y de asistencia social.

Otro criterio no niega la utilidad potencial de las medidas anteriores, pero considera la marginalidad como un proceso de "marginalización" derivado del carácter del crecimiento económico y de la modernización urbana que están en marcha, y caracterizado por la incapacidad de los sectores más dinámicos de las economías para ofrecer suficientes oportunidades de empleo y para permitir que toda la población tenga plena participación del mercado.^{39/} De aceptarse este criterio, sería absurdo esperar que por sí solas las medidas de índole social lograsen superar la marginalidad, excepto respecto de pequeñas minorías de los estratos marginales. Sería absurdo también esperar que el estímulo para la organización efectiva de la población marginal fuese principalmente externo y emanase de las mismas estructuras causantes de su marginalización. Ante todo se necesitaría modificar las estructuras económicas y sociales más amplias para alterar el proceso de marginalización. El aumento mismo de los estratos marginales puede fortalecer las presiones para efectuar reformas estructurales y modificaciones profundas de las estrategias de desarrollo. Al mismo tiempo, los actuales procesos de adaptación de los estratos marginales permiten alimentar alguna esperanza de que la marginalidad no ha de ser un círculo vicioso permanente de pobreza, y de que los estratos marginales pueden llegar a una participación constructiva en la evolución de las nuevas sociedades.

39/ En varios análisis efectuados últimamente se ha distinguido entre la evolución de la clase trabajadora en el siglo XIX, y su secuela de pobreza y desempleo agudizados con la actual marginalidad latinoamericana. Se ha dicho que los procesos de cambio del siglo pasado ayudaron - en parte por designio - a crear la fuerza de trabajo que la industria necesitaba, y que la presencia de una reserva fluctuante de desempleados constituía parte esencial de la fuerza de trabajo en un sistema industrial deseoso de mantener bajos los salarios y de acelerar la formación de capital. Sin embargo, en los sistemas económicos latinoamericanos, la dependencia del capital, los mercados y la tecnología avanzada del exterior han divorciado la oferta de mano de obra de la demanda. Las industrias no necesitan una fuerza de trabajo marginal de la magnitud actual, les es difícil absorberla por la disparidad entre las exigencias de la tecnología actual y el bajo nivel de instrucción y capacitación de la mano de obra, y no pueden usar de ella para reducir los salarios, porque se lo impide la fuerza organizada de los obreros industriales y la fijación de salarios mínimos por el Estado.

3. Evolución de los programas sociales en situaciones de modernización
dispareja y de reformas estructurales incipientes

Se señaló ya que los acuerdos regionales suscritos en 1961 y en los años subsiguientes vinculaban los compromisos generales de efectuar las reformas institucionales y redistribuir el ingreso con metas más concretas que exigían la expansión de varios de los sectores de acción social pública. Podrían invocarse razones de peso basadas en el concepto de "desarrollo de los recursos humanos", para alegar que los programas en todos estos sectores son indispensables para la causa misma del desarrollo, aparte de que responden a poderosas exigencias populares. Sus objetivos pueden formularse en términos sencillos y de atractivo político no habiendo encontrado su expansión la tenaz resistencia opuesta a las medidas de reforma agraria y redistribución del ingreso. Por estos motivos, cabría haber esperado que avanzarían más rápidamente y con menos tropiezos que las medidas de reforma.

Las tendencias reales observadas desde 1961 en los distintos países y en los distintos sectores de acción social parecen bastante irregulares. Algunos países, como Costa Rica, han elevado sus gastos públicos sociales a un nivel que sólo pueden sostener con grandes dificultades.^{40/} Según los informes más recientes del CIAP, otros países, entre ellos algunos con tasas de incremento del ingreso por habitante bastante elevadas, han mantenido sus asignaciones presupuestarias para programas sociales a niveles muy inferiores al que podrían alcanzar. Los intentos de incorporar los sectores sociales a la planificación general del desarrollo, o incluso de someter su crecimiento a la programación sectorial, han tenido un éxito limitado, y la situación actual es la resultante de las presiones ejercidas por los diversos sectores de la sociedad que se estrellan con recursos presupuestarios limitados e inestables.^{41/} En lo que toca a toda la región y a los programas sociales

^{40/} En una declaración formulada ante el Subcomité del CIAP el Ministro de Planificación de Costa Rica destacó las dificultades de financiar los proyectos de desarrollo o reducir el déficit presupuestario cuando casi la mitad del presupuesto se destina a la educación, la salud pública y a otros servicios sociales cuyas entradas se fijan por ley (CIAP/44, Rev. 4, 4 de enero 1967).

^{41/} Véase " 'Desarrollo Social' y 'Planificación Social': Estudio de problemas conceptuales y prácticos en América Latina", Boletín Económico de América Latina, XI, 1, 1966.

en su conjunto, en esa pugna aparentemente han quedado éstos en una situación en que apenas sostienen su posición frente a otras formas de gasto público y privado. La relación entre el consumo público, que financia los programas sociales, y el consumo privado ha permanecido muy constante. Se estima que en 1960 el consumo público representaba el 13 por ciento del consumo total, y en 1966 el 12.5 por ciento.^{42/}

No se puede suponer que los principales obstáculos que se han opuesto a la ampliación de los programas sociales hayan sido problemas de carácter financiero. Las interpretaciones anteriores de los procesos actuales de cambio económico y social sugieren que las exigencias, que a falta de una planificación eficaz están configurando la pauta de crecimiento de dichos programas, pueden discrepar ampliamente, en su efecto global, de los objetivos de justicia social y desarrollo de los recursos humanos que cuentan con el respaldo público. Estas exigencias pueden proceder de:

1) Las crecientes agrupaciones de profesionales y empleados públicos especializados en los diferentes sectores sociales y de las empresas privadas cuyos mercados dependen de los programas sectoriales (esta última fuente de presiones es muy importante en la relación entre la industria de la construcción y los programas de vivienda). Cada sector tiene su propio impulso interno y sus aspiraciones para conseguir una proporción mayor de los recursos públicos. Los profesores secundarios y en algunos países el personal de salud pública y los médicos constituyen ahora importantes componentes de la fuerza de trabajo organizada capaces de hacer valer su derecho a obtener salarios más adecuados, mediante la acción sindical ejercida en su forma tradicional. Simultáneamente, la rápida expansión de la educación media y superior y la limitada capacidad del sector privado para absorber el producto del sector de la educación han contribuido a intensificar las presiones para

^{42/} Estudio Económico de América Latina, 1966, Primera Parte, Capítulo II, 8. Muchos factores obstaculizan la elaboración de cálculos exactos y comparables de las tendencias que registran los gastos públicos en los distintos sectores sociales. Los gastos reales rara vez coinciden con los gastos previstos y es probable que ambos difieran del monto que por ley debe asignar el estado a las instituciones sociales. Se ha sugerido que la tendencia general que acusa los gastos públicos a ser menores que las asignaciones presupuestarias correspondientes constituye un mecanismo mediante el cual es posible ajustar los primeros a la capacidad del sector público sin presentar una resistencia abierta a las presiones políticas ejercidas para elevar los gastos.

/aumentar el

aumentar el empleo público y la hipertrofia del personal administrativo de muchas instituciones sociales. Se formulan quejas en relación con una amplia variedad de programas sociales en el sentido de que la rigidez de los gastos de personal deja muy pocos recursos disponibles para atender otras necesidades que constituyen el propósito directo de los programas, aunque paradójicamente suele ser muy escaso el personal que posee los conocimientos más necesarios y que realmente está prestando servicios especializados. Tienden a postergarse las inversiones de capital necesarias para la expansión futura, y los edificios y otros equipos de capital se deterioran por falta de fondos para su conservación.

2) Los estratos sociales que hasta ahora han constituido la principal clientela de los servicios de educación, vivienda, salud, seguridad social y bienestar social.^{43/} Estos estratos son casi totalmente urbanos, y se componen de empleados y obreros pertenecientes a los sectores "modernos" de la economía cuyos ingresos les permiten sufragar en parte los costos del servicio (por intermedio de aportes de seguridad social, honorarios médicos, la amortización por la compra de viviendas, mantenimiento de los niños durante el prolongado período escolar y adquisición de útiles escolares). Si bien las características de estos estratos varían según el ritmo y etapa de urbanización e industrialización, probablemente no sólo están creciendo en términos absolutos sino en proporción a la población total en todos los países, excepto en algunos muy pequeños cuyas economías se encuentran relativamente estancadas. Sus aspiraciones, por efecto de las influencias descritas y del aumento de su escolaridad, crecen con más rapidez que su capacidad para satisfacerlas y

^{43/} Cabría esperar que los servicios de bienestar social concentraran sus actividades en los estratos más necesitados de la población urbana. Sin embargo, estos servicios han surgido en gran medida dentro de los servicios de seguridad social, los programas de vivienda, las empresas industriales modernas y los programas especiales para los empleados públicos, las fuerzas armadas, etc. Por consiguiente se han ocupado de grupos que tienen un trabajo y un ingreso relativamente seguros más bien que de la población marginal. Incluso en los programas orientados hacia esos grupos, la escasez de recursos ha hecho imposible evitar la selección entre los beneficiarios potenciales, y hay que tener en cuenta que los beneficiarios potenciales con mayor instrucción y socialmente más integrados tienen naturalmente más posibilidades de informarse sobre los beneficios y optar a ellos.

/y esta

y esta tendencia se intensifica por su concentración en las ciudades más grandes y más modernas. Estos estratos tienen una capacidad casi ilimitada para absorber la ayuda del sector público destinada a satisfacer sus necesidades sociales, en especial en materia de educación y de vivienda.

3) De los estratos rurales y urbanos mucho más numerosos que sólo han recibido beneficios mínimos de la acción social pública - principalmente en forma de un año o dos de educación elemental y alguna protección contra las enfermedades transmisibles. La urbanización, como ya se señaló, coincide con la destrucción parcial de las fuentes tradicionales de seguridad mínima y de los sistemas tradicionales de control, y con la difusión en las zonas rurales de formas de organización y de divisas políticas de origen urbano. Estas tendencias están cambiando el significado de los "déficit" de educación, seguridad social, bienestar social, vivienda y salud. Mientras las ciudades eran pequeñas y las mayorías rurales eran controladas y aisladas por la hacienda o por sus propios sistemas comunitarios, los déficit cuantitativos evidentes no se traducían en demandas reales que ejercían presión sobre el sector público. Estas demandas no guardan relación con el poder adquisitivo privado o público y los estratos más marginales tienen actualmente una capacidad limitada para establecer la relación entre ellas y sus necesidades más inmediatas. Sin embargo, desde el punto de vista político las demandas son reales y podrían llegar a ser abrumadoras. Los compromisos asumidos por los gobiernos en el sentido de brindar servicios sociales equitativos para todos, a pesar de no haber sido llevados a la práctica, han hecho cobrar cada vez mayor conciencia respecto de los derechos sociales. Esta nueva conciencia respecto de los derechos sociales que se pueden hacer valer ante el Estado ha coincidido en el caso de importantes grupos con un verdadero deterioro del nivel de vida y de la seguridad en el empleo.

El Estado enfrenta así presiones para aumentar los beneficios, de parte de la población que ya tenía acceso a ellos, y para universalizarlos, de parte de los beneficiarios potenciales. El primer grupo parece estar poco dispuesto a moderar sus demandas en nombre de la justicia y la solidaridad social, en parte, sin duda, porque no están convencidos que los recursos que se desvían de la satisfacción de sus necesidades se destinarían realmente a esos fines. En estas circunstancias, todos los sectores de la

/acción pública

acción pública social tienen problemas de costos, contenido, participación y relación con la política general de desarrollo que aún no han sido resueltos. Aunque los problemas de los distintos sectores muestran muchas similitudes, el carácter de las necesidades hacia cuya satisfacción están orientados los programas sectoriales y su evolución difieren tanto que vale la pena examinar por separado las crisis que experimentan actualmente y las medidas que han adoptado las autoridades públicas para resolverlas.

El resumen que figura a continuación se refiere a los cuatro sectores que formulan las mayores exigencias sobre los recursos públicos y en los que se concentran los debates en materia de política social en la región. Podrían mencionarse varios otros sectores de acción social, cada uno de los cuales tiene sus propios problemas de conciliar los objetivos explícitos con las exigencias reales. En la práctica, estos sectores se han limitado a desarrollar actividades mínimas - como es el caso de muchos programas de bienestar social - o han sido particularmente vulnerables a radicales reducciones de sus presupuestos, debido a que son relativamente nuevos en las estructuras administrativas, a que no hay precedentes de asignaciones presupuestarias anuales elevadas, y a la desconfianza política que inspiran sus propósitos, como es el caso de los programas que corrientemente se denominan de "desarrollo de la comunidad". Los problemas de las formas de acción pública que no plantean exigencias directas apreciables sobre los recursos, especialmente la amplia gama de leyes de protección y leyes que fijan normas, merecen ser discutidos separadamente; ya se han mencionado algunos de estos problemas.

Educación. En el campo de la educación, las tendencias al crecimiento que se manifestaban desde mucho antes a 1962 han cobrado un impulso que ha transformado a los sistemas de educación en factores clave dentro de los procesos actuales de cambio social, como objeto de presiones ejercidas desde las sociedades a la vez que como fuentes de presiones ejercidas sobre las sociedades. Entre 1956 y 1965, en la región en su conjunto, el porcentaje de la población total matriculada en escuelas de toda índole subió de 13.3 a 17.1. Este aumento exigió una tasa anual media de crecimiento de 7.2 por ciento, aproximadamente una y media vez la tasa regional de crecimiento demográfico. En la enseñanza primaria la matrícula subió 57.6 por ciento en el decenio, en la enseñanza media 110.6 por ciento y en la enseñanza superior alrededor de 92.3 por ciento. Estas tasas diferenciales de aumento hicieron

/bajar la

bajar la participación de la matrícula primaria en la matrícula total de 86.0 por ciento en 1957 a 82.2 por ciento en 1965, en tanto que en la enseñanza media la matrícula subió de 12.4 por ciento a 15.8 por ciento y en la enseñanza superior de 1.6 a 2.0 por ciento. Naturalmente varían las tasas de incremento en cada país; en efecto, tasas relativamente bajas caracterizan a algunos países cuyos coeficientes de matrícula eran elevados al comienzo del período y asimismo a algunos países que habían partido con tasas de matrícula muy bajas. Sin embargo, salvo una excepción (la República Dominicana) todos los países acusan una tendencia al crecimiento.^{44/} La proporción del gasto público en educación dentro del gasto público total y del ingreso nacional subió rápidamente en algunos países, aunque estos incrementos no parecen ser tan generales como el aumento de la matrícula, y a las diferencias entre los países en cuanto al financiamiento de la educación se suman otros factores que tornan arriesgadas las comparaciones. En 1964, Costa Rica, el Perú y Venezuela y algunos otros países probablemente dedicaban cinco por ciento o más de su producto nacional bruto a la educación, más del doble del porcentaje dedicado por algunos de los demás países.^{45/}

Entre tanto, casi no mejoró la eficiencia interna del sistema de enseñanza, medida en función de su capacidad para retener a los estudiantes hasta que terminen un curso. En 1957, en la región en su conjunto, 41 por ciento de la matrícula primaria se concentraba en el primer grado en tanto que sólo 7 por ciento correspondía al último grado de la enseñanza primaria. En 1965, los porcentajes eran 38 y 8 por ciento.^{46/} En once de los diecisiete países

^{44/} Estos datos fueron extraídos de "Evolución de la situación educativa de América Latina" (UNESCO/MINEDECAL/6), documento preparado por la Secretaría de la UNESCO para la Conferencia de Ministros de Educación y Ministros Encargados del Planeamiento Económico en los Países de América Latina y del Caribe, celebrada en Buenos Aires en junio de 1966. En este documento figuran asimismo estadísticas nacionales completas.

^{45/} Véase "Financiamiento de la educación en América Latina" (UNESCO/SS/Ed. INV/G7) y otros documentos preparados por la UNESCO para el Seminario Regional de Asistencia Técnica sobre Inversiones en Educación en América Latina, efectuado en Santiago de Chile en diciembre de 1966.

^{46/} "Evolución de la situación educativa de América Latina" op.cit. cuadro 8.

/que proporcionaron

que proporcionaron información por separado sobre la matrícula en las zonas rurales, el porcentaje que terminaba la enseñanza primaria en las escuelas rurales era inferior a la mitad del porcentaje correspondiente en las escuelas urbanas. Hay algunos motivos para creer que las tasas de retención han disminuido en la enseñanza secundaria y superior - en las cuales la matrícula aumentó con mucha mayor rapidez que en la primaria. Algunas universidades cuya matrícula acusa un aumento apreciable, no están produciendo más profesionales que antes.^{47/}

Estas tendencias han hecho que los países en que se ha expandido con mayor rapidez la educación hayan llegado a un punto en que tienen que hacer una difícil elección. Los fondos públicos asignados a la educación, en los países en que llegan al cuatro o cinco por ciento del ingreso nacional, no pueden aumentar mucho más.^{48/} Y la ayuda externa, si bien puede significar un importante apoyo a determinados aspectos de la educación superior y la formación técnica, tiene limitaciones inherentes que le impiden aliviar en

^{47/} El bajo rendimiento de las universidades latinoamericanas medido en función del coeficiente entre profesionales y matriculados se examina en un estudio preparado por la División de Estudios Sociales de la CEPAL sobre "La Universidad en América Latina y los problemas del desarrollo" que será publicado próximamente.

^{48/} Según un cálculo aproximado, los gastos públicos actuales en educación en América Latina ascienden a alrededor de 3.000 millones de dólares, es decir un poco más del 3.5 por ciento del producto interno bruto. De mantenerse las actuales tendencias al alza habría que hacer un gasto anual de 11.000 millones de dólares en 1980, o sea más o menos 5.5 por ciento del producto interno bruto, basándose en la hipótesis más bien optimista de que el producto interno bruto se duplique en el período. Este proyección tiene en cuenta el aumento probable de los costos por educando en todos los grados de enseñanza, el aumento permanente de la importancia relativa de la educación media y superior, cuyos costos unitarios son mucho más altos, y un cambio en la enseñanza media en el sentido de aumentar la formación técnica y vocacional, que tiene costos unitarios superiores a los de la enseñanza secundaria académica. ("El financiamiento de la educación y la capacitación de los recursos humanos en América Latina" (ECLA/ED.Inv./6G), documento presentado por la secretaria de la CEPAL al Seminario Regional de Asistencia Técnica sobre Inversiones en Educación en América Latina).

gran medida la carga general.^{49/} Entretanto la expansión de la educación primaria y media genera irresistibles presiones para ampliar la enseñanza inmediatamente superior. En la medida en que una mejor planificación y el aumento de la eficiencia interna eleven la capacidad de retención de las escuelas de modo que un número mayor de estudiantes terminen los cursos primarios y secundarios, estas presiones se harán aún más intensas.

Cabe esperar por varias razones que los costos de la educación aumenten con mayor rapidez que la matrícula. Asimismo ha mejorado la preparación de los maestros mismos y el creciente número de profesores puede hacer exigencias cada vez más enérgicas a fin de obtener ingresos que correspondan a su preparación. Su fuerza queda de manifiesto por el hecho de que en muchos países el sector de la educación es la " 'industria' que ocupa el segundo lugar, después de la agricultura, en materia de empleo."^{50/} Para poder dar efectivamente educación primaria a los niños de familias de bajos ingresos habrá que

^{49/} En una exposición efectuada por Benjamín Higgins, aplicable a otros programas sociales además de la educación, se aduce que la asignación específica de la ayuda externa a dichos programas es ilusoria cuando se considera que complementa los recursos internos disponibles, excepto en la medida en que sea necesario para los programas traer personal o materiales del exterior. "Queda claramente de manifiesto en algunos de los trabajos sobre el financiamiento externo de la educación que lo que realmente pretenden las personas interesadas en ampliar los programas de educación es obtener mayores asignaciones en moneda local para adquirir los recursos humanos y físicos disponibles en el país, en tanto que las divisas se emplean en otros proyectos ... Indudablemente, en la medida en que la expansión de los programas educativos exige atraer recursos humanos y físicos de otros campos de actividad, reduciéndose así la producción de otros bienes y servicios y aumentando las presiones inflacionistas, los mayores recursos en divisas pueden usarse para importar materias primas y equipo para otros proyectos e incluso bienes de consumo terminados con lo que se compensarían las presiones inflacionistas y se contrarrestaría así cualquier efecto perjudicial de la expansión de los programas educativos. Sin embargo, hay que tener presente que en este caso no tendría ninguna importancia asignar la ayuda externa primordialmente a los programas de educación. El resultado final es exactamente igual si la ayuda externa se proporciona para el conjunto de programas económicos y sociales, y en ese caso hay menos probabilidades de que la ayuda externa se distribuya en forma inadecuada". (Benjamín Higgins "Investment in Education in Latin America," SS/Ed.Inv/6A, documento presentado al Seminario Regional de Asistencia Técnica sobre Inversiones en Educación en América Latina).

/elevar apreciablemente

elevante apreciablemente las reducidísimas sumas que hasta ahora se han asignado para equipos, alimentación y servicios de bienestar escolares. Y aún más importante es el hecho de que el aumento diferencial de la educación media y superior hará subir desproporcionadamente los costos. Se ha calculado que el costo actual por educando primario asciende a 42 dólares; por alumno secundario general, a 155 dólares, por estudiante vocacional o normal, a 210 dólares y por estudiante universitario, a 700 dólares.^{51/} Es necesario hacer hincapié en el elevado costo-unitario de la educación vocacional puesto que este elemento suele dejarse de lado en las proposiciones para lograr la rápida transformación de la enseñanza media. Podría agregarse el llamado "costo de oportunidad" que representa el ingreso que dejan de ganar los estudiantes que están en edad de trabajar. Sin embargo, cabe aducir que en las sociedades abrumadas por un enorme desempleo encubierto este costo sólo afecta a las familias del estudiante y no a la economía nacional.

Se ha criticado a los sistemas de educación porque no aportan todo lo que podrían al aumento de la producción necesario para satisfacer sus propias crecientes demandas; dicho aporte consistiría en preparar profesionales que correspondieran más directamente a las necesidades prioritarias de desarrollo. Dejando de lado las pérdidas evidentes que representan los estudiantes que abandonan sus estudios sin completarlos, es evidente que un número creciente de estudiantes queda varado al terminar los cursos secundarios preparatorios para el ingreso a la universidad porque no logran entrar a ella, y que elevadas proporciones de estudiantes

^{51/} "El financiamiento de la educación y la capacitación de los recursos humanos en América Latina" op. cit. Pese al rápido crecimiento de la matrícula de la enseñanza media y superior ya indicado, el porcentaje de alumnos del grupo de edad correspondiente matriculados en ellas continúa siendo reducido en la mayoría de los países, y por consiguiente hay enormes posibilidades de aumento futuro.

/que terminan

que terminan estudios especializados no aprovechan sus conocimientos o se marchan a trabajar al extranjero. La emigración de técnicos y profesionales a los países de elevados ingresos, especialmente a los Estados Unidos, parece indicar que una proporción apreciable de las inversiones latino-americanas en educación contribuyen al crecimiento económico y a los programas sociales de otras regiones. La incapacidad del sistema de educación para distribuir la matrícula en una forma que se ajuste mejor a las necesidades del desarrollo deriva, sin embargo, en gran medida del hecho de que estas necesidades no se reflejan en exigencias bien definidas de la estructura ocupacional, unidas a una diferenciación en cuanto a los salarios y a las condiciones de trabajo. Este desajuste se refleja en forma más evidente en la educación agrícola. En las recomendaciones internacionales al respecto siempre se repite que es necesario preparar un número de técnicos muy superior al actual, pero no hay que olvidar que la agricultura ofrece oportunidades de trabajo insuficientes y poco interesantes para el pequeño número de técnicos preparados actualmente. Al no existir esa demanda la juventud empeñosa que desea subir en la escala social por intermedio de la educación inevitablemente se concentra en la enseñanza tradicional que lleva a carreras que ya cuentan con una oferta relativamente adecuada y a las cuales en la mayoría de los casos, los aspirantes no tienen acceso porque no cumplen los requisitos o porque no cuentan con recursos para estudiar durante un largo período.

Las actuales tensiones en el sector educacional provocadas por la inflexibilidad o la inestabilidad de los recursos, las presiones a favor de una expansión y las exigencias de aumentar la contribución al desarrollo de los recursos humanos parecen tener consecuencias positivas a la vez que negativas. Por una parte, es evidente que la educación es objeto de una constante presión que hace bajar su calidad, a medida que se da cabida al creciente número de alumnos que pugna por obtener educación ampliando las clases, estableciendo varios turnos rebajando las inversiones en equipos y libros (lo cual suele ir acompañado, paradójicamente de una

/desviación de

desviación de recursos hacia la construcción de edificios ostentosos). De otra parte, la educación está a la cabeza de los sectores sociales que hacen un examen crítico de sus objetivos y métodos, un esfuerzo serio por aumentar la eficiencia interna y encontrar medios de obtener nuevos recursos, y por establecer vínculos entre la planificación de la educación y las iniciativas de planificar la mano de obra que todavía están en una etapa muy rudimentaria. Entre los encargados de la planificación de la educación y en las conferencias regionales se ha empezado a dejar de insistir en el aumento de los recursos para hacer hincapié en su mejor aprovechamiento aunque este punto de vista no habría logrado todavía penetrar en el personal docente y en la administración pública. A medida que se hace evidente la falta de viabilidad del sistema actual, está empezando a ganar terreno contra las muchas fuentes de resistencia en la sociedad, la idea de reformar la enseñanza secundaria para diversificar la educación y poner fin a su orientación predominantemente universitaria. En las universidades hay algunas indicaciones de que la extraña combinación de la efervescencia ideológica y parálisis de la organización derivada de las presiones contradictorias que sobre ellas se ejercen, comienza a ceder el paso a nuevas estructuras capaces de satisfacer las actuales necesidades del desarrollo.^{52/}

^{52/} Véase el examen sobre la reforma y la planificación de la educación como parte de la política general de desarrollo y planificación en "La formación de recursos humanos en el desarrollo económico y social de América Latina", Boletín Económico de América Latina, XI, 2, octubre de 1966; Marshall Wolfe, "Educación, estructuras sociales y desarrollo en América Latina", América Latina, Río de Janeiro, 1967; Simón Romero Lozano y otros, El planeamiento de la educación: aspectos conceptuales (que será publicado por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social); y Luis Ratinoff, "La expansión de la escolarización", Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación, 37-38, febrero de 1967.

/Salud. En

Salud. En la Carta de Punta del Este, adoptada en 1961, se establecen metas de salud para el decenio expresadas en función de incrementos de cinco años en la esperanza de vida y de una reducción a la mitad de las tasas de mortalidad infantil para los menores de cinco años. La naturaleza de las estadísticas de esperanza de vida (calculada sobre la base de censos decenales) y la falta de cabalidad de las estadísticas vitales de la región impiden hacer una evaluación general del grado en que las tendencias actuales responden a dichas metas. Es probable que se mantengan las tendencias anteriores de aumento de la esperanza de vida y de disminución de la mortalidad, pero el ritmo de variación de esas tasas se ha hecho más lento a medida que se han obtenido los resultados más fáciles vinculados con las medidas de cuarentena, vacunación y de control de insectos vectores en tanto que al ampliarse el campo de acción de los servicios de salud pública se ha tropezado con las limitaciones impuestas por los bajos - e incluso decrecientes - niveles nutricionales y ambientales. El abastecimiento de agua potable y la aplicación de medidas de sanidad ambiental en las zonas urbanas de bajos ingresos, las ciudades pequeñas y las aldeas constituyen una nueva etapa importante y relativamente onerosa de la lucha contra las enfermedades cuyos efectos sobre la mortalidad y la esperanza de vida pueden reducirse cualesquiera que sean las tendencias de las condiciones generales de vida. El conjunto de enfermedades propagadas por las aguas contaminadas constituye la causa más importante de las defunciones en muchos países latinoamericanos y es importante en casi todas ellas. Se han estimulado los programas de abastecimiento de agua potable y de sanidad ambiental mediante préstamos que representan casi la tercera parte de los recursos externos que el Banco Interamericano de Desarrollo asignó a América Latina entre 1961 y 1966 por intermedio del Fondo Fiduciario de Progreso Social. El BID estima que cuando se hayan cumplido los programas actuales se habrá dotado de nuevos sistemas de agua potable y alcantarillado a 20 millones de personas y se habrán mejorado

/los servicios

los servicios con que cuentan actualmente otros 17.6 millones.^{53/} Estas cifras representan más o menos la sexta parte de la población regional, y probablemente continuarían sin protección los núcleos rurales más pequeños.

Como lo indica el cuadro I, los servicios de salud pública absorben ahora un porcentaje apreciable de los gastos efectuados por el gobierno central en la mayoría de los países. La magnitud y el impulso interno mismo de estos servicios, como es el caso de la educación, los protege en cierta medida de la inestabilidad presupuestaria, pero la expansión real de sus recursos parece haber sido relativamente limitada. El efecto agregado de las tres fuentes de demanda mencionadas se manifiesta en la permanente concentración de los hospitales y médicos en las ciudades grandes, en los persistentes problemas de duplicación de los servicios de salud para el público en general y los servicios proporcionados con los fondos de seguridad social, y en la demora con que organizan y se dotan de personal las pequeñas clínicas para atender las zonas rurales y las zonas urbanas marginales.

^{53/} Entre 1961-1966 el BID aprobó préstamos por un total de aproximadamente 353 millones de dólares, 75.6 por ciento del financiamiento internacional recibido con este objeto por América Latina. Durante el mismo período los fondos asignados por los países sumaron alrededor de 356.5 millones de dólares. La relación entre el financiamiento externo y el interno parece ser mayor que en cualquier otro sector importante de acción social excepto el de suministro de alimentos, probablemente debido al componente relativamente importante que se requiere de equipo importado. (Progreso Socio-económico en América Latina, Fondo Fiduciario de Progreso Social, Sexto Informe Anual, 1966, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 1967). En el informe aparecen también los indicadores estadísticos más recientes sobre salud y nutrición.

Los aumentos notables de la esperanza de vida en los últimos dos o tres decenios - en México de más o menos 50 años en 1950 a 66 años en 1965 en tanto que en varios otros países se observan aumentos de ocho años o más - no han modificado apreciablemente la distribución por edades, debido a que se mantiene la elevada fecundidad. Sin embargo, el hecho de que un mayor número de personas de todas las edades sobreviva en condiciones desfavorables para su salud, en un medio urbano que les permite enterarse de la existencia de servicios médicos, significa que aumentarán rápidamente las presiones para obtener una amplia variedad de esos servicios, desde los pediátricos hasta los geriátricos. La discrepancia que hay entre los servicios médicos a los cuales tienen derecho por ley los estratos urbanos de bajos ingresos y las largas esperas y la atención superficial que reciben cuando tratan de hacer valer sus derechos pone de manifiesto la incapacidad de los servicios actuales para satisfacer esas presiones.

El consumo de alimentos es uno de los elementos básicos que determina el nivel sanitario y las tendencias ya mencionadas que se observan en la agricultura indican que el nivel de consumo de la mayoría de la población no puede haber mejorado mucho, en tanto que en muchos países tiene que haber declinado el consumo de los estratos de bajos ingresos. Con todo, la nutrición no es todavía un sector de acción social pública comparable en importancia con otros sectores que se ocupan de otros componentes del nivel de vida. La política pública no ha resuelto aún el problema planteado por la contraposición entre las presiones para elevar los precios agrícolas y las presiones para mantener bajos los precios de los alimentos. Bien podría buscarse la solución de este impase aparente en un cambio en los sistemas de comercialización que se caracterizan por la enorme diferencia entre los precios cobrados por los productores y los pagados por los consumidores y por las enormes pérdidas de alimentos que se descomponen antes de llegar a los consumidores. Algunos países han creado organismos que compran directamente los alimentos a los productores y los venden directamente a los consumidores, y es de esperar que se adopten más medidas de esta índole y se tenga

/el apoyo

el apoyo más decidido de cooperativas de productores y consumidores al ponerse en práctica los programas de reforma agraria. Los grupos que tienen intereses en el sistema actual de comercialización han opuesto naturalmente una fuerte resistencia y se han criticado severamente las deficiencias administrativas de algunos de los nuevos organismos. La proporción de los recursos internos destinada a mantener los niveles de nutrición mediante la distribución directa de alimentos a las familias de bajos ingresos o a los escolares ha sido pequeño. La ayuda externa en este campo ha alcanzado proporciones considerables y está causando cierta inquietud la perspectiva de que aumente la dependencia de las donaciones de alimentos procedentes del extranjero, aunque dicha dependencia es mucho menos marcada en América Latina que en las regiones de bajos ingresos más densamente pobladas del mundo.

Vivienda. Los procesos de cambio social, el crecimiento económico desigual y la redistribución geográfica de la población conjuntamente con las características especiales de la vivienda considerada como un sector de política social han contribuido a que este sector se aparte más conspicuamente que cualquier otro de los objetivos de progreso sistemático. En repetidas oportunidades se han descrito los aspectos más destacados de este problema: el ritmo de construcción de viviendas en la mayoría de los países se ha quedado a la zaga del ritmo de crecimiento de las ciudades, y la desigual distribución del ingreso excluye a una mayoría de la población urbana del mercado de nuevas viviendas construidas. Esta mayoría ha tenido que optar entre vivir más hacinada en los barrios de tugurios más antiguos y en las casas que abandonan las familias de altos ingresos que se trasladan a los suburbios o improvisar su propia vivienda en cualquier sitio desocupado que encuentre. Crecientemente se ha recurrido a esta última solución y en muchos países el ritmo de construcción "no fiscalizada" o "clandestina" supera ahora el ritmo de construcción conforme a las disposiciones legales. Entre tanto, la intensificación de la precaria situación general en que se encuentra gran parte de la población rural justifica la presunción de que se han deteriorado los bajos niveles existentes de vivienda rural.

/En 1961

En 1961 la solución obvia parecería ser la aceleración planificada de la construcción de viviendas de bajo costo para impedir que creciera el déficit de viviendas corrientes, y luego comenzar a reducir ese déficit. Un compromiso general en este sentido se incluyó en la Carta de Punta del Este y las exigencias de las masas urbanas les confirieron un marcado atractivo político a los programas nacionales de vivienda expresados en metas cuantitativas. Los resultados han sido desalentadores casi en general.

En los programas tradicionales de vivienda, a diferencia de los programas de educación y de salud, los costos principales no corresponden a los de brindar un servicio permanente (aunque los costos administrativos aumentados por las presiones sobre el empleo público han absorbido en la práctica una proporción importante de los recursos en muchos programas de vivienda.) Se necesita una inversión inicial elevada que sólo puede amortizarse lentamente. Los pocos países que han tratado de efectuar dichas inversiones en una escala que permita satisfacer las necesidades urbanas sólo han podido hacerlo durante unos pocos años consecutivos. El ritmo de construcción pública ha fluctuado apreciablemente según el estado de los ingresos públicos y la intensidad de las exigencias contrapuestas que sobre ellos se hacen, con los consiguientes efectos desfavorables sobre la eficiencia y el empleo en la industria de la construcción y la frustración de miles de familias que esperan su turno para obtener una vivienda. Ningún país ha alcanzado un ritmo sostenido de construcción equiparable al aumento anual calculado del déficit de viviendas. Por las razones indicadas (véase la llamada 49) la ayuda externa sólo tiene una aplicación limitada en relación con los costos que representan los insumos de materiales y la mano de obra local. Más aún, las dificultades con que tropiezan los programas de vivienda tienen raíces más hondas en las estructuras social y económica. Los estratos de población urbana que tienen necesidades más apremiantes de vivienda

/por regla

por regla general perciben ingresos demasiado bajos y precarios como para pagar la amortización de las viviendas de "bajo costo", sin tener que hacer sacrificios excesivos en otros rubros de consumo. En el caso de los programas públicos en pequeña escala esto significa que en la práctica las viviendas son ocupadas por familias de ingresos medios bajos, de las cuales una elevada proporción son empleados públicos. En los programas en gran escala, en la medida en que incluían familias de bajos ingresos, era difícil o imposible recaudar los pagos, especialmente cuando para mantener su nivel real era necesario efectuar reajustes periódicos a fin de compensar los efectos de la inflación. Las expectativas de que los programas nacionales permitieran crear un fondo rotativo que sirviera para nuevas construcciones se vieron por lo general defraudadas.

Estas y otras dificultades están obligando a hacer una seria revaluación de la política de vivienda en la que se tome crecientemente en cuenta la función potencial de millones de familias que han tratado de satisfacer sus propias necesidades con sus limitados recursos, no sólo sin ayuda sino también luchando contra las trabas impuestas por la legislación y la política pública actuales.^{54/}

Seguridad social. Los sistemas de seguridad social difieren de los demás sectores de acción social pública en que tienen mucho mayor autonomía administrativa y en que una apreciable proporción de sus recursos aparentemente queda al margen de la competencia por los recursos públicos. En realidad, en las primeras etapas hacen, por regla general, un aporte neto a los fondos del sector público. Quizá por esta razón la seguridad social ha recibido hasta el presente menos atención que cualquier otro sector social importante de parte de los que proponen planes globales de desarrollo, pese a las enormes sumas encauzadas

^{54/} Varios de los informes por países del CIAP correspondientes a 1966 (especialmente los relativos al Brasil, Chile y México) y asimismo las fuentes citadas en la llamada 38 indican que esta revaluación comienza a ceñirse a pautas similares en varias de las instituciones regionales y nacionales.

por intermedio de esos sistemas y las influencias multilaterales que ejercen en la fuerza trabajadora.^{55/} La evolución de los sistemas de seguridad social en la región ha asumido principalmente dos formas:

- 1) Establecimiento de fondos especiales para determinadas categorías de empleados y trabajadores cada uno de los cuales tiene sus propias fuentes de ingresos legalmente establecidas, condiciones de afiliación, variedad de beneficios, y aparato administrativo. La proliferación de estos fondos suele ir seguida pero no ser sustituida por la creación de instituciones más amplias que incluyen a la mayoría de los asalariados excepto los que abarcan los fondos existentes.
- 2) Establecimiento de instituciones generales de seguridad social en virtud de una legislación que prevé la ampliación gradual del campo de acción en cuanto a nuevas ocupaciones, zonas geográficas y formas de protección. El primero de los sistemas por regla general se encuentra en los países en que primero se crearon instituciones de seguridad social, en tanto que el segundo caracteriza a los países que crearon esas instituciones en 1930 y posteriormente.

Expresado en forma muy simple, parece que desde 1961 los sistemas del primer tipo - más antiguos, más grandes y que se encuentran en etapas de su evolución en que para obtener excedentes ya no pueden depender del aumento del número de afiliados - están sufriendo crisis de financiamiento y de hipertrofia administrativa, particularmente graves. Son incapaces de cumplir los compromisos asumidos en materia de beneficios, y son desiguales las prestaciones que reciben los asegurados de diversas categorías. Dichos sistemas se caracterizan por la existencia de líneas divisorias rígidas entre los empleados que perciben sueldos y los trabajadores asalariados, que reflejan enormes diferencias entre los ingresos y las influencias de ambos grupos. En Chile una comisión oficial de Estudios

^{55/} En Chile y en el Uruguay, el ingreso de los sistemas de seguridad social equivale al 12 por ciento o más del producto nacional bruto. En muchos otros países representa un porcentaje similar (2-5 por ciento) al de la educación, el sector social que hace las mayores exigencias directas sobre los recursos públicos.

de Seguridad Social calculó que en 1959 un millón y medio de trabajadores afiliados al fondo de seguridad social más grande recibían 33 por ciento de los beneficios de seguridad social totales proporcionados en el país, en tanto que 550.000 empleados afiliados a otros fondos recibían 59 por ciento; no hay motivos para creer que desde entonces se hayan alterado apreciablemente esas proporciones. En los sistemas del segundo tipo, se destacan los problemas de incapacidad para cumplir el objetivo original de universalizar gradualmente el campo de acción, que parece haberse ampliado lentamente desde 1961. Mientras dicho campo continúe siendo limitado, los sistemas de este índole serán particularmente susceptibles a las críticas de que redistribuyen el ingreso en una forma que perjudica a los estratos de bajos ingresos. Las industrias y las empresas comerciales corrientemente pueden traspasar los costos de la seguridad social a los consumidores, incluidos los estratos no protegidos, y estos también contribuyen a sufragar los costos de la seguridad social por intermedio de los impuestos.

La escala de beneficios otorgados a los asegurados en virtud de una legislación fragmentaria, la rentabilidad muy baja de las inversiones efectuadas por las instituciones de seguridad social; los costos administrativos onerosos; y la evasión o demora generalizadas en el pago de los aportes adeudados por el Estado, los empleadores y los trabajadores se combinan para ocasionar a la mayoría de los sistemas dificultades financieras cada vez más agudas.^{56/} Al aumentar las tasas de los aportes - que en algunos países han alcanzado niveles equivalentes a casi la mitad de costo total de la mano de obra - sólo se aumentan los incentivos

^{56/} En muchos países el Estado se encuentra atresado en el pago de tres tipos de obligaciones: sus obligaciones directas establecidas en virtud de sistemas tripartitos de financiamiento, y sus obligaciones como empleador de aportar las sumas correspondientes a los sueldos de los empleados públicos y asimismo las sumas retenidas de esos sueldos. Los empleadores privados, al demorar el pago de su propio aporte y del retenido a los empleados al fondo de seguridad social pueden a veces acrecentar apreciablemente su capital de trabajo sin tener que pagar intereses sobre esos "préstamos". En otros casos hay un acuerdo tácito entre empleadores y empleados para evadir el pago de los aportes.

/para evadir

para evadir los pagos. Además el Estado se siente tentado a recurrir a las reservas de seguridad social para enjugar su propio déficit al inducir a los fondos a comprar bonos del gobierno, en tanto por efectos de la inflación se reduce el pago real a los beneficiarios; las largas demoras típicas de la tramitación de las solicitudes de jubilación sirven al mismo fin. Los países en que el campo de acción de la seguridad social es amplio son, por regla general, países que también tienen una inflación grave y crónica y entre las más destacadas consecuencias de la inflación se cuentan las luchas continuas para reajustar los beneficios; las jubilaciones casi nunca recuperan su valor inicial excepto en el caso de algunas categorías de jubilados privilegiados. Por lo tanto, los sistemas se encuentran desfinanciados en un período en que son objeto de presiones para asumir responsabilidades más amplias de protección de los grupos urbanos y marginales que no pueden hacer aportes importantes para costear dicha protección.

Los beneficios de la seguridad social - incluidos los servicios de salud y bienestar social proporcionados mediante la seguridad social y asimismo las jubilaciones - son ahora elementos de suma importancia en las expectativas de los empleados y obreros urbanos, y en algunos países asimismo de los asalariados rurales. Desde el punto de vista político no puede pensarse en reducir los beneficios actuales, y se ejercen fuertes presiones sobre los cuerpos legislativos para que aprueben nuevos beneficios. En la práctica, se ajustan los beneficios a los recursos disponibles del sistema mediante las demoras administrativas, las evasiones y el empeoramiento de la calidad de los servicios. La consiguiente frustración que experimentan los beneficiarios se refleja en los ataques contra las características "kafkianas" de los sistemas en medios que representan los sectores más variados de la opinión pública.

Varios países ya han iniciado estudios para proponer proyectos de reforma globales, y los organismos internacionales que se ocupan de la seguridad social están reuniendo informaciones sobre las deficiencias e

/insistiendo en

insistiendo en la urgencia que revisten esas reformas.^{57/} Es difícil formular los requisitos técnicos para que funcionen mejor los sistemas de seguridad social, en vista de la necesidad casi unánimemente reconocida de hacerlo extensivo a los estratos de población con ingresos muy bajos y precarios. El problema más complejo, sin embargo, reside en que los sistemas de seguridad social están enclavados en las estructuras sociales descritas, y en que una gama de intereses particularmente amplia se ampara en la autonomía de las instituciones y en la compleja legislación aplicada. Aunque se ha generalizado la conciencia de que es inevitable la reforma no se aprecia ninguna disposición marcada a ceder privilegios en aras de tal reforma. En estas circunstancias los avances en la materia exigirán la adopción de decisiones firmes de política a la vez que habrá de convencer a los sectores mayoritarios de que a la postre la reforma les reportará beneficios.

^{57/} Véase especialmente "Papel de la seguridad social y del mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo en el progreso social y económico", informe presentado a la Octava Conferencia de los Estados de América Miembros de la Organización Internacional del Trabajo celebrado en Ottawa en septiembre de 1966. Este documento que examina la historia de la seguridad social en América Latina y analiza la crisis actual, demuestra que las estadísticas proporcionadas por instituciones de seguridad social son muy fragmentarias y están muy atrasadas a pesar de que por la naturaleza misma de estas instituciones cabría esperar que dedicaran bastante atención a la recopilación de estadísticas, de informaciones y a la contabilidad de costos. Pese a los esfuerzos desplegados durante varios años para reunir datos sobre los costos de la seguridad social, la OIT llega a la conclusión de que las dificultades para obtener informaciones completas parecen ser insuperables (pág. 84). Tampoco hay pruebas de que ninguno de los sistemas de seguridad social haya utilizado las proyecciones demográficas para calcular los costos futuros de determinados tipos y niveles de beneficios.

