

BC 14

- 16 -

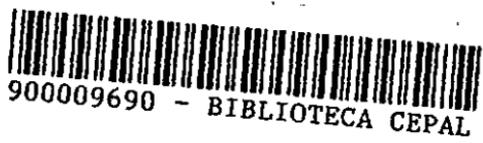
2

DESARROLLO Y CAMBIO SOCIAL EN
AMERICA LATINA



Naciones
Unidas

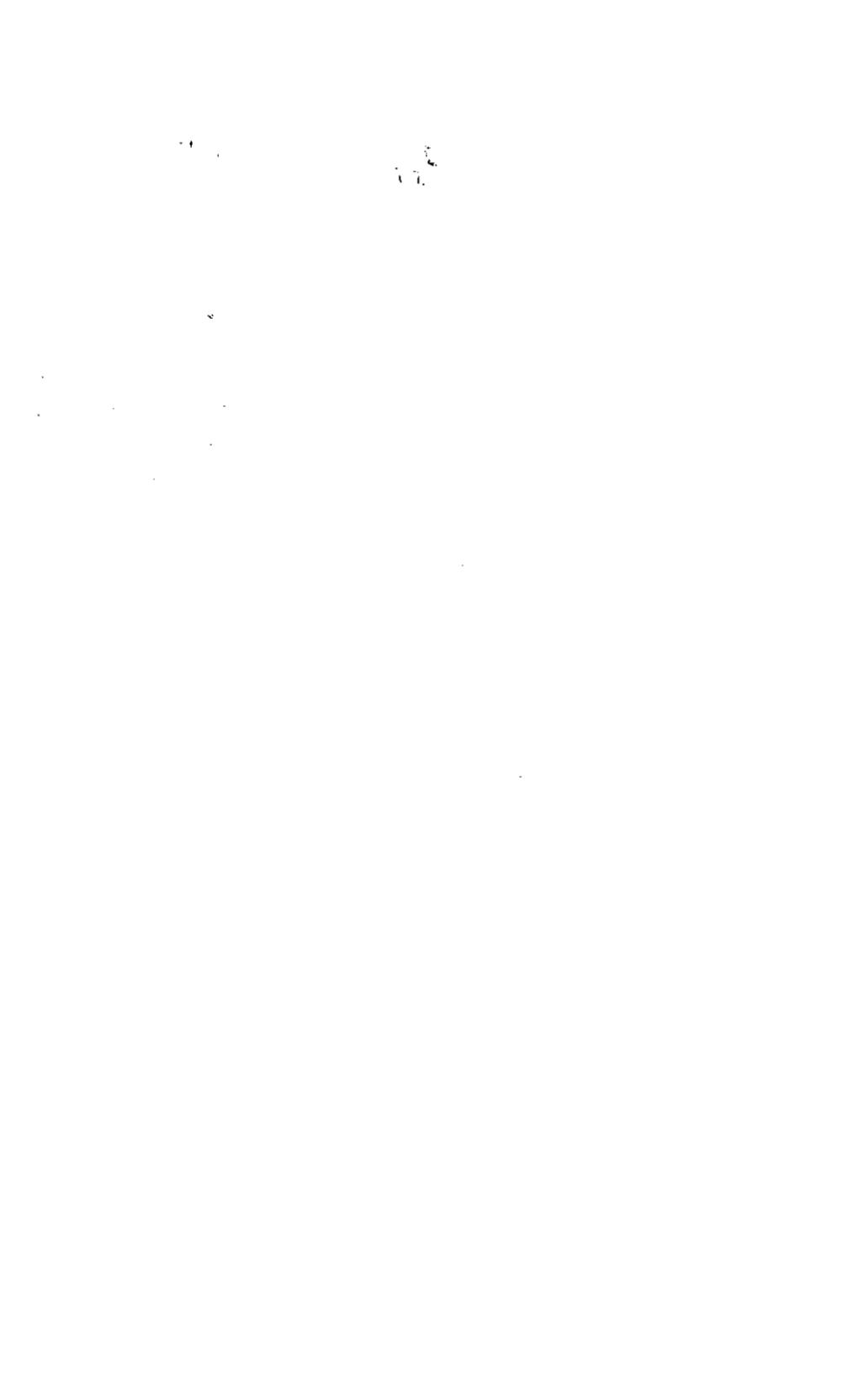
CUADERNOS DE
C... ..



900009690 - BIBLIOTECA CEPAL



1964



CUADERNOS

DE LA  CEPAL

DESARROLLO Y CAMBIO SOCIAL EN
AMERICA LATINA



16

SANTIAGO DE CHILE, 1977

Composición, impresión y encuadernación
realizados por los servicios gráficos
C E P A L / I L P E S
77-3-479

INDICE

DESARROLLO Y CAMBIO SOCIAL EN AMERICA LATINA	1
1. El escenario en los años cincuenta y siguientes	1
2. Diagnósticos, fórmulas y contradicciones sociales	7
3. La urbanización y la política de desarrollo urbano	13
4. El cambio social en el medio rural: modernización y marginalización	23
<i>a) La pobreza rural</i>	24
<i>b) Concentración rural de la propiedad y del poder</i>	24
<i>c) La baja productividad y la agresión contra la ecología</i>	24
5. Educación	33
6. Empleo	41
7. Contradicciones en los cambios sociales recientes, y el problema del desarrollo integrado	49
<i>a) Las tendencias de largo plazo</i>	49
<i>b) El período posterior a 1970</i>	51
<i>c) El problema del desarrollo integrado</i>	55
<i>d) Algunas interrogantes para el futuro</i>	56

DESARROLLO Y CAMBIO SOCIAL EN AMERICA LATINA

1. El escenario en los años cincuenta y siguientes

En las postrimerías de los años cuarenta y comienzos de los años cincuenta América Latina vio institucionalizarse teorías que buscaban capacitar a los gobiernos o las fuerzas sociales claves para moldear el futuro de las sociedades y de las economías nacionales. La mayor parte de los temas entonces vigentes no eran nuevos; desde el siglo XIX aparecen en la preocupación de intelectuales y movimientos políticos. Sin embargo, al comenzar el período que ahora interesa, todas las sociedades nacionales de la región habían superado recientemente una serie de traumáticas experiencias comunes que perturbaron sus estructuras económicas y políticas, desencadenaron importantes cambios sociales y culturales, y estimularon una expansión fragmentaria e improvisada de las funciones del Estado. La coyuntura internacional y la nacional prometían en ese momento una relativa estabilidad y el surgimiento de nuevas oportunidades; sin embargo, al mismo tiempo creaban conciencia de la existencia de problemas urgentes sin resolver, de crisis latentes, y del probable deterioro de la posición latinoamericana en el concierto mundial, de no mediar una correcta interpretación y aprovechamiento de las nuevas oportunidades. Comenzaron a perfilarse las instituciones regionales y nacionales encargadas de la investigación y de la planificación para el desarrollo; una conflictiva cofradía de científicos sociales y de planificadores, que desde esas instituciones diagnosticaban el presente y creaban fórmulas para el futuro, comenzaron a reemplazar a los diseminados pensadores del pasado; las élites nacionales —y en alguna medida también un público más amplio— fueron absorbiendo las aspiraciones y las ideologías del desarrollo; y las conferencias regionales comenzaron a consagrar el “desarrollo” como preocupación común de todos los gobiernos latinoamericanos.

Algunos rasgos de la escena internacional de los años cincuenta tienen particular importancia para la interacción de teorías y realidades sobre desarrollo y de cambio social en América Latina hasta nuestros días:

a) Los países centrales de economía de mercado comenzaban un período de crecimiento económico constante, de mayor bienestar material, de aceleradas innovaciones en materia de administración y de tecnología, y de conflictos sociales internos relativamente manejables; dicho período, con las vicisitudes ya bien conocidas, duró hasta comienzos del decenio de 1970. Al comienzo de los años cincuenta, tales logros parecían precarios al recordar hechos como la prolongada depre-

sión económica de los años treinta, el quiebre del consenso social y el surgimiento de regímenes totalitarios en Europa, y la Segunda Guerra Mundial; sin embargo, gradualmente fue aumentando la confianza en que el crecimiento económico, los crecientes niveles de consumo y el pleno empleo podrían continuar indefinidamente, con ajustes ocasionales y oportunos del sistema económico por parte del Estado. Los ideólogos del desarrollo explicaban la efectividad de los nuevos instrumentos de política económica y señalaban a los países periféricos cuáles eran los requisitos para entrar en el mismo camino ascendente.

b) La guerra fría, la indiscutida hegemonía de los Estados Unidos en el Hemisferio Occidental, su inigualada capacidad para proporcionar mercados, inversiones y asistencia para América Latina, así como el éxito del Plan Marshall en Europa, hacían del estilo estadounidense de capitalismo de bienestar no sólo el más atractivo de los modelos accesibles, sino también el único modelo económica y políticamente viable para el continente.

c) La descolonización política, casi terminada en Asia pero sólo comenzada en África y en el Caribe, incorporó al escenario internacional a un grupo pequeño pero creciente de estados cuyas fuerzas dominantes podían permitirse la denominación de "no alineados", y que optaron por buscar caminos originales, no capitalistas, para alcanzar el desarrollo. A fines de los años cuarenta, las fuerzas dominantes de algunos países de América Latina tenían rasgos en común con los regímenes no alineados de otras latitudes, por cuanto atribuían grandes responsabilidades al estado, se basaban en la movilización popular y en llamamientos "revolucionarios" nacionalistas, y apoyaban un cambio social estructural conflictivo. Sin embargo, el deseo de estilos originales de desarrollo no creó entonces alternativas claras, ni en América Latina ni en las otras regiones en que tenía aún más fuerza. Los regímenes con esas pretensiones sucumbieron a las contradicciones internas y las presiones externas, o bien se adaptaron en la práctica al estilo de desarrollo predominante, la economía de mercado, mientras en algunos casos obtenían simultáneamente considerables ventajas mediante la manipulación de tradiciones revolucionarias y de organizaciones de masas.

d) Las Naciones Unidas y su sistema de organizaciones sectoriales habían emprendido y diversificado continuamente sus actividades destinadas a fijar normas, asesorar respecto de políticas, informar y comparar países sobre la base de indicadores sociales y económicos. Estas actividades, al relacionarse con la expansión y la diferenciación de las responsabilidades gubernativas ya existentes en América Latina, contribuyeron a una normalización regional de objetivos formales y de instituciones públicas, la cual fue en gran medida incongruente con las divergentes realidades nacionales.

El diálogo acerca de la política de desarrollo, que fue adquiriendo más importancia en América Latina durante los años cincuenta, incorporó elementos de diversas posiciones teóricas e ideológicas, viejas y nuevas, propias de la región o ajenas a ella; sin embargo, considerando el escenario ya brevemente descrito, no resulta sorprendente que predominare como imagen del futuro alcanzable la de un progreso lineal y de un consenso social cada vez mayor, unidos a reformas socioeconómicas que las fuerzas dominantes de las sociedades nacionales podrían y querrían realizar una vez demostrada racionalmente su necesidad. Para los que proponían el desarrollo, las labores más inmediatas —en cuya formulación la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina tuvo un papel protagónico bien conocido— parecían ser las siguientes:

a) Convencer a las fuerzas dominantes para que, basándose en sus primeros e inesperados éxitos en materia de industrialización y de sustitución de importaciones intentaran reproducir el estilo de desarrollo de los Estados Unidos y de Europa Occidental, y no ya complementarlo a través de su papel tradicional de abastecedores de materias primas.

b) Dar al Estado los medios para enfrentar las nuevas responsabilidades que asumía y un raciocinio coherente con que abordarlas.

c) Señalar líneas factibles de acción para aumentar al máximo la tasa de acumulación de capital y para repartir los sacrificios que exige un vigoroso esfuerzo en pro del desarrollo.

d) Liberar y capacitar “recursos humanos” a través de reformas que eliminaran las ineficientes y opresivas relaciones laborales precapitalistas (especialmente en la agricultura), y también a través de un incremento de la educación.

e) Convencer a las fuerzas dominantes de los países centrales, especialmente a los Estados Unidos, para que contribuyeran al éxito de tales esfuerzos de desarrollo en lugar de obstaculizarlos, con lo cual mitigarían los sacrificios y los peligros de conflicto inmanejable que traerían consigo.

Durante los años cincuenta, el pensamiento asumió entonces la posibilidad de un estilo de desarrollo regido por cálculos racionales capaces de conciliar los valores democráticos con los intereses materiales de las fuerzas dominantes, tanto en América Latina como en los países centrales; en realidad, toda la estructura de las Naciones Unidas se apoyaba en este supuesto. Al mismo tiempo la insistencia en una crisis inminente de las sociedades y de las economías nacionales, en lo insostenible del *statu quo* y del *laissez faire*, y en los peligros de la complacencia; la amenaza de la crisis sirvió de refuerzo al argumento racionalista. Si las fuerzas dominantes no emprendían políticas correctas y no se sometían a la consiguiente disciplina social, condenarían a sus países a una intensificación del empobrecimiento y de la dependen-

cia, o bien verían que tal tarea les era arrebatada por otras fuerzas, las cuales arrasarían a la vez con sus supuestos valores democráticos y con sus intereses materiales. Si los países centrales no otorgaban asistencia, deberían con el tiempo enfrentar problemas mucho más peligrosos y onerosos. Tales argumentos se mantuvieron durante el período estudiado, intensificando su tono de justicia social redistributiva a medida que se hacía evidente, en cambio, el efecto de una sociedad de consumo "moderna" sobre la acumulación de capital y sobre la demanda de bienes y servicios. Dicho tono se hizo más insistente cada vez que vacilaba la tasa de crecimiento económico y crecían las presiones inflacionarias.

Durante los años cincuenta, el pensamiento marxista en América Latina, a pesar de partir de premisas muy diferentes, no propuso para el futuro inmediato ninguna visión incompatible con la ya descrita. El desarrollo industrial, con el florecimiento de una burguesía nacional y con un proletariado urbano moderno, la reforma agraria y la incorporación de toda la población al mercado nacional, podían fácilmente considerarse etapas esenciales tanto del camino al socialismo como del camino al capitalismo de bienestar.

A principios de los años sesenta la revolución cubana transformó el escenario del diálogo sobre desarrollo; cómo lo hizo es suficientemente sabido, y no necesita detallarse aquí. Por una parte, proponía como posibilidad real un estilo de desarrollo radicalmente diferente, que dependía más de la decisión política, de la capacidad de movilización y de la coherencia ideológica de un liderazgo nacional que de la madurez del sistema productivo y de la estructura de clases de un país dado. Por otra parte, confirmaba las advertencias hechas a las fuerzas dominantes por aquellos que proponían un vigoroso esfuerzo en pro del desarrollo dentro del marco del capitalismo. Contribuyó a producir un acuerdo formal entre los gobiernos del resto de América Latina y el de los Estados Unidos acerca de la urgencia de la cooperación para acelerar el crecimiento económico y para llevar a cabo importantes reformas estructurales; dicho acuerdo se codificó en la Carta de Punta del Este de 1961 y en la Alianza para el Progreso.

El enfrentamiento —inicialmente muy claro— entre las fórmulas basadas en consenso y en capitalismo de bienestar y aquellas basadas en un socialismo revolucionario ha pasado desde entonces por una serie de cambios y de complicaciones. La primera orientación produjo, en algunos países, apreciables tasas de crecimiento económico y grandes cambios en las estructuras económicas y sociales, pero no mitigó la vulnerabilidad económica ni las tensiones sociales. Para controlar dichas tensiones parece ser cada vez más indispensable recurrir a gobiernos autoritarios. La otra orientación consiguió un alto grado de igualdad

social, aumentó el bienestar y la capacidad de participación de la población a través de servicios universales de educación y de salud, y evitó la excesiva urbanización y la marginalización existente en otros países. Sin embargo, en condiciones de sitio y ante la persistencia de su dependencia de un solo producto de exportación, no comenzó a realizar hasta los inicios del decenio de 1970 sus esperanzas de rápido desarrollo de la producción y de satisfacción completa de las necesidades básicas de consumo a través de la movilización y la iniciativa populares. Eliminó el desempleo estructural crónico, pero siguió luchando contra problemas inabordables de escasez de mano de obra, de productividad y de incentivos laborales. De hecho, sus estructuras y problemas se han transformado casi en el reverso de los que se encuentran en otros lugares de la región. Volvió a surgir el deseo de estilos de desarrollo ni capitalistas ni socialistas —“comunitarios” o “humanistas”— y se produjeron nuevas frustraciones.

Al mismo tiempo, a nivel regional, gobiernos que representan las más diversas combinaciones de fuerzas sociales, así como estilos de desarrollo surgidos de la confrontación de los años sesenta y de los posteriores intentos de encontrar vías originales, han podido suscribir declaraciones que, simultáneamente, reiteran los objetivos de crecimiento acelerado, de asistencia externa, de justicia social y de reformas estructurales propuestos en la Carta de Punta del Este; evalúan negativamente los procesos reales de crecimiento económico y cambio social producidos a partir de 1950, por cuanto han sido incapaces de cumplir con esos objetivos; insisten sobre el deber de los países centrales de cambiar las políticas que hayan contribuido a dicho fracaso; y llaman a esfuerzos nacionales y regionales más decididos para dar forma al futuro, en nombre del “desarrollo integral”.¹ Este grado de acuerdo —más bien inesperado— proviene de factores tales como los siguientes:

a) La incongruencia, destacada por las declaraciones regionales, entre niveles de ingreso por habitante notablemente superiores a los de la mayor parte de los otros países del Tercer Mundo, que justifican el calificativo de “semi-desarrollado” aplicado a los países más grandes de América Latina y hacen posible los “modernos” niveles de consumo de amplias minorías, y la persistencia o intensificación de la extrema pobreza entre las masas. La incapacidad de este semidesarrollo para incorporar —ocupacional o espiritualmente— el creciente número de jóvenes instruidos produce el mismo grado de inquietud. Estas incongruencias preocupan incluso a los gobiernos más vinculados en otros aspectos a los estilos de desarrollo basados en la economía de mercado,

¹Véase Naciones Unidas, “Las evaluaciones regionales de la Estrategia Internacional del Desarrollo: Quito, Ecuador, 1973; Chaguaramas, Trinidad y Tabago, 1975”, *Cuadernos de la CEPAL*, N° 2, Santiago de Chile, 1975.

y también a los organismos internacionales de cooperación financiera y técnica, tales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

b) La creciente importancia de la unidad del Tercer Mundo en sus negociaciones con los países centrales acerca de un nuevo orden económico internacional. Este hecho ha puesto a los gobiernos latinoamericanos en permanente contacto con otras regiones donde es fuerte la frustración producida por los criterios convencionales sobre el desarrollo, donde existen diversas alternativas frente a dichos criterios, y donde los avances en materia de crecimiento económico son en general más limitados que en América Latina. Estos contactos favorecen la ambivalencia ante la aceptabilidad del semidesarrollo dependiente y de la sociedad de consumo en América Latina. Las ventajas evidentes que trae consigo la unidad en ciertos aspectos de las negociaciones con países centrales promueve una mejor disposición para armonizar puntos de vista, especialmente en cuanto a problemas sociales como la igualdad, la justicia y la autonomía, que justifican las demandas de cooperación para el desarrollo.

c) La atracción cada vez menor de los modelos de desarrollo propuestos por los países centrales. Este cambio de valoración proviene en parte de la influencia creciente de teorías que atribuyen la riqueza de dichos países precisamente a su capacidad de dominar y explotar al resto del mundo, lo cual desacredita la posibilidad de reproducir su desarrollo; en parte también de las demostraciones económicas de la incompatibilidad existente entre la tasa y los tipos de acumulación necesarios para el desarrollo y la sociedad de consumo; y finalmente se origina también en la duda cada vez mayor que merece la posibilidad de que los países centrales recuperen (a no ser efímera y precariamente) el vigoroso crecimiento económico y la relativa armonía social que tuvieron desde los años cincuenta. Las diversas críticas de científicos sociales y de estudiosos de los países centrales respecto de los estilos de vida surgidos del desarrollo "consumista" se han reflejado también en las actuales expresiones de desdén por las aspiraciones de consumo de los estratos altos y medios en América Latina. En cierto sentido, la reacción contra el "consumismo" hace resurgir una corriente de pensamiento latinoamericano sumergido durante el "desarrollismo" de los años cincuenta: la insistencia en los valores espirituales superiores de la civilización latinoamericana frente al materialismo del norte.

d) La mayor complejidad y alcance de las intervenciones del Estado en la vida nacional, y el surgimiento de la importante fuerza llamada "tecno-burocracia", cuya existencia era apenas rudimentaria en los años cincuenta. En los escenarios —típicos hasta hace poco— de competencia política, de gobiernos de transacción, de fuentes de ingreso público inadecuadas e inseguras, y de burocracias amplias pero mal capacitadas

y motivadas, no pudieron materializarse las esperanzas puestas en la planificación como instrumento de racionalización de las opciones y de armonización de las políticas. Actualmente, la afirmación por parte de las fuerzas que controlan al estado de su derecho de controlar o reprimir el conflicto político y las competencias entre grupos; la importancia mucho mayor adquirida por el sector público en las actividades económicas y en los servicios sociales, así como la confianza de la techno-burocracia de mayor nivel en su propia capacidad, dan al estado una considerable autonomía aparente en cuanto a la definición de un estilo de desarrollo y a la imposición de sus propias opciones. Si el estado es capaz de hacer esto, su legitimidad misma le exige aceptar el desafío de alcanzar un "desarrollo integral" en beneficio de toda la población.

2. Diagnósticos, fórmulas y contradicciones sociales

El presente capítulo tiene como tema central las interpretaciones "sociales" y las proposiciones de políticas vinculadas desde los años cincuenta al contenido económico principal de la política de desarrollo. Puede resultar equívoco el persistente estereotipo según el cual las primeras formulaciones sobre desarrollo estaban constreñidas por objetivos de carácter meramente económico. Los defensores de un desarrollo económico "hacia adentro" a través de la industrialización enfrentaban un marco político específico. Se proponían ceñir sus proposiciones a términos a la vez accesibles a los líderes políticos que representaban tendencias entremezcladas de "tradicionalismo moderno", nacionalismo y populismo, y no radicalmente inaceptables para los Estados Unidos, cuyo poder de cooperación, tolerancia o veto era decisivo.² Estaban conscientes de la pobreza de las masas, de la rigidez de la estratificación social, del dominio ejercido por una élite sobre las sociedades nacionales, así como de otros males conexos; justificaban el desarrollo económico como un prerrequisito de la democratización y del bienestar humano, no como un bien en sí mismo. Naturalmente, enfrentaban lo "social" en su calidad de economistas, y pensaban en términos de "recursos humanos", de "obstáculos sociales al desarrollo económico", de incorporación de factores sociales y políticos cuantificados a modelos básicamente económicos. En los primeros años, otros científicos

²Véase CEPAL, *El desarrollo social en América Latina en la postguerra*, Solar/Hachette, Buenos Aires, 1963. Este estudio, que se centra en los años cincuenta, caracteriza al "tradicionalismo moderno" como una ideología elitista cuya finalidad consiste en promover el crecimiento económico y la modernización, evitando (o reduciendo a un mínimo) los cambios en la estructura social, en los valores y en la distribución del poder.

sociales y especialistas en política social, escasos en número y poco habituados a pensar en términos de transformación deliberada de la sociedad, estuvieron en general dispuestos a adaptarse al modo de plantear los problemas propios de los economistas. Habría parecido improbable la perspectiva de que, tras un cuarto de siglo de crecimiento económico relativamente vigoroso y de modernización, América Latina no estuviera más cerca de la democracia estable y de la justicia social; incluso si esto último se hubiera visto como posibilidad, no habría podido considerarse parte de la tarea inmediata, que consistía en crear una estrategia del desarrollo y una mística del desarrollo dentro del escenario real.

Los que proponían el desarrollo como objetivo debían tratar de extraer de su diagnóstico una combinación política y económicamente factible de objetivos centrales y de políticas, y evitar que dicha combinación se desintegrara transformándose en un inútil reconocimiento de que todo es igualmente importante y tiene el mismo derecho a su parte de los menguados recursos. Desde un principio, este intento se enfrentó a presiones múltiples y continuamente variables, que provenían de dentro de las sociedades, de ideólogos o propagandistas de teorías unilaterales, o (cada vez más) de los cambios de moda de los organismos asistenciales y de los diversos intereses promovidos por las organizaciones internacionales. Era evidente la necesidad de principios teóricos que permitieran distinguir —aunque más no fuera como defensa— entre lo importante y lo insignificante, lo urgente y lo postergable. La idea de desarrollo “integral” o “unificado” surgió tempranamente y no, como parecen sugerirlo algunas formulaciones recientes, tras prolongados desencuentros que convencieron a los creadores de las políticas económicas de lo inadecuado de sus conceptos.³ Sin embargo, desde el decenio de 1950, las ambigüedades de los escenarios a los cuales se dirigió la política de desarrollo, y la imposibilidad de cumplir completamente con las heterogéneas exigencias que se le hicieron, siguieron convirtiendo los esfuerzos por definir el “desarrollo integral” y por dar fórmulas para conseguirlo

³ Un estudio publicado por la Comisión Económica para América Latina en 1955 —quince años antes del llamado de la Estrategia Internacional para el Desarrollo de las Naciones Unidas en pro de un “enfoque unificado”— se refería al “desarrollo integral” como aspiración vigente: “No puede extrañar, en consecuencia, que ante el problema de los países subdesarrollados vaya ganando poco a poco la conciencia de investigadores e instituciones la idea de su carácter total. Andá ya enunciada la expresión de “desarrollo integral” y unos y otros se esfuerzan —en forma a veces quizá confusa— por precisar su contenido”. José Medina Echavarría, *Aspectos sociales del desarrollo económico*, Serie Conmemorativa del XXV Aniversario de la CEPAL, Santiago de Chile, 1973, p. 3-4.

en "utopías por agregación de objetivos", como se las ha llamado en una crítica reciente.⁴

Los intentos de incorporar lo "social" a la teoría del desarrollo han seguido diversas líneas: a) interpretaciones sociológicas globales que se concentran en los cambios en la estratificación social considerándolos prerrequisitos, fenómenos concomitantes o consecuencias de los cambios económicos, y en la identificación de los agentes sociales de determinados estilos de desarrollo (clases, élites, empresarios y otros grupos que cumplen papeles funcionales); b) interpretaciones psicológicas que se centran en las motivaciones y en los valores indispensables para el desarrollo; c) diagnósticos y fórmulas destinadas a "áreas problemáticas" o a grupos sociales cuya relación con los procesos de crecimiento económico y de cambio social es especial y en general no satisfactoria. Las diversas maneras de enfrentar el tema central del desarrollo han influido unas en otras, naturalmente; sin embargo, la primera ha preocupado fundamentalmente a los sociólogos en cuanto miembros de una disciplina científica, y la tercera a los planificadores y a los representantes de profesiones que formulan políticas o emprenden acciones concretas.

El extraordinario florecimiento de las interpretaciones del cambio social en América Latina desde los años cincuenta ha sido resumido y evaluado exhaustivamente hace poco; en este capítulo sólo es necesario mencionar algunos de los aspectos más destacados de dicho esfuerzo.⁵ Durante los años cincuenta las corrientes que dominaban el pensamien-

⁴"El enfoque unificado no es sólo la clara expresión de una utopía tecnocrática sino que, pese a su nombre, es una utopía por agregación de objetivos, cuya validez aislada casi nadie puede negar, acompañada de las constantes reservas de que la situación particular de cada país puede legitimar el que no sean cumplidos o incluso sean dejados de lado para un futuro indeterminado e interminable. Lefdas atentamente, demuestran una vacilación constante entre la acentuación de los objetivos llamados sociales, la primacía de los económicos y la interacción que debe haber entre unos y otros. ... Un enfoque unificado del desarrollo digno de ese nombre supone una ciencia social unificada, que no existe actualmente y que sólo podría ser construida sobre ciertos postulados filosóficos, derivados de una teoría general, que a su vez, no podría contar por largo tiempo con apoyo general. Simultáneamente, una declaración internacional de objetivos supone para ser posible eludir las discrepancias filosófico-políticas, por lo que la única base posible de un enfoque unificado, una filosofía común, está descartada de partida. Pese a ello se propone como tal y la única manera de hacerlo, de manera aparentemente legítima, es la agregación de objetivos". (Aldo E. Solari, Rolando Franco, Joel Jutkowitz, *Teoría, acción social y desarrollo en América Latina*, Textos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Siglo Veintiuno Editores, S.A., México, D.F., 1976, págs. 621-622.)

⁵Aldo Solari, Rolando Franco, Joel Jutkowitz, *op. cit.*

to sociológico, bajo el influjo del funcionalismo estructural y de la teoría de la modernización, propusieron aportes que los teóricos del desarrollo económico pudieron asimilar, y que fueron aceptables para los gobiernos y los sectores de opinión pública a los cuales se dirigían. Sin embargo, su influencia sobre la política del desarrollo siguió siendo superficial. La planificación y la política del desarrollo sólo pudieron estimular y canalizar precariamente el crecimiento económico; no supieron cómo impulsar con efectividad el crecimiento de clases medias dinámicas, ni cómo dar motivaciones apropiadas a los empresarios y a la fuerza laboral, por deseables que pudieran parecer dichos objetivos. El único medio promisorio consistió en confiar dichas tareas al sistema educacional y otorgar más recursos a la educación. Esto se llevó a la práctica, con las consecuencias que más adelante se examinarán.

Al llegar a los años sesenta, con el rápido aumento del número de sociólogos y otros científicos sociales afines dedicados al desarrollo y del volumen y la diversidad de sus trabajos, y con los importantes progresos en la creación de un fondo de información empírica para comprobar las teorías, el carácter de los aportes resultó mucho menos asimilable por parte de los defensores del desarrollo económico y de los gobiernos. Los sociólogos "críticos", que ahora dominaban las universidades y estaban fuertemente representados incluso en las instituciones de planificación pública y de investigación para la formulación de políticas, cuestionaban la posibilidad y la aceptabilidad del capitalismo de bienestar como estilo de desarrollo, incluso como etapa en el camino hacia algo mejor. Cuestionaban la capacidad de los regímenes existentes, representantes de determinadas clases o de determinados intereses, para conseguir un estilo más aceptable de desarrollo. Transformaron los términos del debate acerca de los agentes sociales del desarrollo; tales agentes tendrían que lograr una transformación revolucionaria de las estructuras de poder: parecía absurda la idea de políticas oficiales que los ayudasen a asumir este destino. Rechazaban la hipótesis de que los países centrales de economía de mercado pudieran contribuir al desarrollo de América Latina, incluso en el caso de que sus fuerzas dominantes se lo propusieran. También rechazaban la división del trabajo existente entre economistas y sociólogos; querían llegar a ser "economistas políticos", en busca de una comprensión del cambio económico y social en cuanto fenómeno global.

Esta crítica tan radical de los supuestos iniciales del "desarrollismo" no trajo consigo, sin embargo, una ruptura clara con el "establishment" del desarrollo, e incluso ejerció cierta influencia sobre el contenido manifiesto de la política gubernamental, a medida que reaparecía el deseo de estilos originales de desarrollo. El pensamiento acerca del desarrollo se hizo más fragmentario y ecléctico, y fue cada vez más ambivalente respecto de la profundidad del cambio social necesario y de

las perspectivas de conversión o de enfrentamiento que presentaban las élites nacionales y las fuerzas externas. Temas tales como "dependencia" y "marginalidad" acapararon la atención y fueron incorporados a interpretaciones muy diferentes de lo que estaba sucediendo. En áreas de política económica y de política social, los diagnósticos radicales y un permanente sentido de crisis *ad portas* se las arreglaron para coexistir con planteamientos basados en el supuesto de un desarrollo armonioso y sujeto a planificación racional.

En su mayor parte, los planteamientos relativos a "áreas problemáticas" separadas o a grupos de población correspondían más exactamente a los términos en que penetraba el cambio social en la conciencia de los líderes políticos, de los diagnosticadores del desarrollo, de los planificadores y de algunos sectores de la opinión pública. Los éxitos y fracasos de tales planteamientos sobre política de desarrollo social permiten anticipar cómo será el futuro en caso de mantenerse las dificultades teóricas y prácticas que afectan a los criterios más complejos e integrales. En la práctica, los diagnósticos y fórmulas que influyen sobre la acción pública han seguido más de cerca los raciocinios profesionales o burocráticos que los raciocinios defensores de la unidad de los procesos de cambio social y económico. La delimitación de un área problemática y el reconocimiento de su "importancia" han dependido de cierta combinación de mayor visibilidad del problema (devida, por ejemplo, a signos evidentes de inquietud social o de falta de atención de necesidades sociales); de la existencia de profesiones y de organismos públicos cuya situación depende del problema aludido, y de la formación de una conciencia general del problema, de acuerdo con una determinada versión y una determinada terminología, especialmente entre las clientelas potenciales de la actividad pública.

En escenarios en los cuales el Estado continuamente enfrenta más responsabilidades de las que puede cumplir, el surgimiento de un área problemática de este tipo va acompañado de lo siguiente: a) una lucha por dar un énfasis espectacular a la importancia del problema, obteniendo de ese modo prioridad para él, mediante la presentación cuantitativa simplificada de sus dimensiones y mediante metas simples y políticamente atractivas para su solución; b) una lucha por disminuir el problema traduciéndolo a dimensiones manejables, susceptibles de ser sujetas a legislación, a la creación de servicios públicos, y a otras acciones al alcance del Estado; c) una proliferación de proyectos de investigación y de conferencias que llevan a los científicos sociales a considerar el problema y sus vinculaciones con otras áreas de cambio social y de política social. Esta última tendencia estimula una inflación conceptual del área problemática hasta transformarla en un reordenamiento de la teoría del cambio social y del total de la política social. Las dos primeras tendencias fomentan en la práctica una concentración

del problema hasta reducirlo a acciones estrictamente sectoriales o a "proyectos piloto", lo cual a su vez produce un cambio más o menos encubierto desde la preocupación igualitaria por la justicia social, núcleo original de la presentación de cada área problemática, hacia la promoción de los intereses de grupos limitados, que siempre están bastante por encima de los niveles más bajos en cuanto a la distribución del ingreso y del poder.

Se observa una sorprendente falta de continuidad en los diagnósticos, en las fórmulas y en la visibilidad de las áreas problemáticas, a pesar de la continuidad institucional de los organismos regionales y nacionales que los abordan. Distintos aspectos de la realidad social ocupan sucesiva y repetidamente el centro de la atención, a través de versiones que demuestran la extrema urgencia de la acción en gran escala, y se encuentran con respuestas públicas que a veces comprometen recursos de importancia y otras veces apenas van más allá del rito de los programas y las promesas. Algunos años más tarde comienza a tener acogida un diagnóstico similar, con terminología algo diferente: un estudio de las advertencias y de las fórmulas anteriores sugiere que el problema ha seguido creciendo cada vez más y que ha cambiado de forma; sin embargo, no llegaron a realizarse ni las predicciones catastróficas sobre las consecuencias del descuido ni las predicciones benéficas acerca del tratamiento propuesto.⁶

Probablemente las sucesivas campañas destinadas a áreas problemáticas hayan tenido algunos efectos sobre lo que realmente ha ocurrido. No resulta sorprendente el hecho de que sus resultados hayan sido diferentes de los previstos, y de que sea prácticamente imposible distinguir sus efectos del juego de fuerzas "espontáneas" en la trayectoria del desarrollo latinoamericano. Surge entonces el problema de si pueden encontrarse en el futuro medios más efectivos —en relación con los valores en que supuestamente se basa el esfuerzo de desarrollo— para diagnosticar y dar fórmulas de solución para los problemas venideros. En caso de no encontrarse medios mejores, ¿conducirán dichos fenómenos a una catástrofe? Actualmente, pueden identificarse una serie de tendencias cuya extrapolación hacia el futuro o bien sugiere contradicciones inmanejables, o prevé que el control de ellas se hará a costa del bienestar humano y de la libertad, hasta el punto de aniquilar todas las esperanzas puestas en el desarrollo.

⁶El siguiente comentario acerca de la historia de la investigación social en la región se aplica también al continuo redescubrimiento de áreas problemáticas: "... la profusión ha ocultado muchas veces las fallas superables de la ausencia de coordinación, origen de repeticiones innecesarias y del campear a sus anchas de nuestra endémica propensión al adanismo, el reiterado comenzar de nuevo sin sujeción al sentido y disciplina de la continuidad." (José Medina Echavarría, *op.cít.*)

Lo que queda de este capítulo se ocupará de dos áreas problemáticas demarcadas por los tipos principales de localización y de formas de vida humana, la vida urbana y la vida rural; del sector de acción pública cuyas relaciones con el desarrollo y cambio social son las de más complejidad: la educación y el empleo.

3. La urbanización y la política de desarrollo urbano

En 1950, 25.6% de la población latinoamericana vivía en centros de 20 000 habitantes o más; en 1960 dicho porcentaje había alcanzado un 32.8%; en 1970, alcanzó 41.1%; al llegar a 1980 más de la mitad de la población vivirá en tales centros, indudablemente "urbanos". El aumento numérico de la población urbana es aún más marcado; en 1950, la población urbana (según la definición anterior) alcanzaba alrededor de los 40 millones, en 1960, a 68 millones, en 1970, a 113 millones; al llegar a 1980 alcanzará casi a los 200 millones. En 1950, América Latina tenía seis o siete ciudades cuya población sobrepasaba el millón; en 1980 serán veinticinco; en el año 2000 serán alrededor de 48, y de ellas diez ciudades excederán los cinco millones de habitantes. La región ya cuenta con un complejo urbano con una población de más de diez millones (Ciudad de México) y tres otras ciudades (Buenos Aires, Rio de Janeiro y Sao Paulo) no le van muy en zaga; si siguen las tendencias actuales, la población de la primera de estas ciudades excederá los treinta millones en el año 2000. Hay fuertes motivos para dudar de que las tendencias actuales se mantengan durante el tiempo necesario para producir tales enormes concentraciones, pero los procesos globales de crecimiento demográfico y de cambio económico permiten pronosticar con seguridad que en poco tiempo más América Latina será una región principalmente urbana, con muchos centros de gran tamaño. Las dimensiones cuantitativas del crecimiento urbano han sido documentadas en muchas publicaciones; para los fines de este trabajo no es necesario entrar en más detalles o examinar las grandes diferencias que existen entre los países.⁷

⁷Véase Comisión Económica para América Latina, *Población y desarrollo en América Latina* (Fondo de Cultura Económica, México, 1975); diversas publicaciones del Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), y el Programa de Investigaciones Sociales sobre Problemas de Población Relevantes para Políticas de Población en América Latina (PISPAL); Ligia Herrera y Waldomiro Pecht; *Crecimiento urbano de América Latina* (Banco Interamericano de Desarrollo - CELADE, Santiago, 1976). División de Población de las Naciones Unidas, *Trends and Prospects in the population of urban agglomerations, 1950-2000, as assessed in 1973-1975* (ESA/P/WP.58, 21 de noviembre de 1975).

Ya en los años cuarenta se diagnosticó que América Latina estaba "sobre-urbanizada" en relación con su estructura económica o en comparación con otras regiones del Tercer Mundo; pero sólo durante los años cincuenta comenzó la urbanización a penetrar en la conciencia pública en cuanto "área problemática" y centro de políticas. Desde entonces se han enfrentado dos posiciones principales: a) La urbanización rápida y concentrada es un elemento positivo, o al menos inevitable, que se produce junto con ciertas etapas del desarrollo económico, y que proporciona economías de escala, mercados, una fuerza laboral móvil y otras ventajas indispensables para las industrias. Una variante de este planteamiento atribuye el modelo de urbanización al desarrollo capitalista dependiente; si se acepta el estilo de desarrollo, pensar en anular sus consecuencias urbanas no tiene objeto, o bien resulta equívoca. b) La urbanización, en la medida y en el grado de concentración característicos de América Latina, es en parte, un fenómeno parasitario de autoestimulación. Trae consigo excesivos costos de infraestructura, trastorno social, deterioro del medio ambiente y marginalización de las regiones interiores no urbanizadas; estimula la creación de una prematura sociedad de consumo. El ritmo de la urbanización debe disminuir y el crecimiento urbano debe descentralizarse.

Los diagnósticos de los años cincuenta señalaron un complejo conjunto de características de la urbanización latinoamericana, que se han hecho cada vez más visibles a través del tiempo:

a) Una modernización continuamente cambiante de los canales urbanos de comercialización y de los patrones de consumo, estimulada por la industrialización de sustitución de importaciones y por el crecimiento de medios de comunicación para las masas diseñados según los de los países centrales. Esta modernización, encauzada desde el extranjero a través de las capitales nacionales y de otros grandes centros, llegó hasta los centros más pequeños, e incluso con el tiempo hasta las zonas rurales, pero con una demora considerable; de este modo, se mantuvo una fuerte diferencia de estilos de vida y los grandes centros continuaron ejerciendo fuerte atracción sobre los migrantes.

b) Dos tipos principales de cambios en los patrones ecológicos que contribuyen igualmente a que el espacio ocupado por las ciudades crezca aún más rápidamente que su población: i) Los estratos de ingresos medios y altos comienzan a abandonar el centro urbano para irse a suburbios con baja densidad de población, proceso que el automóvil posibilita y estimula; ii) Los estratos de ingresos bajos, cuyo número aumenta constantemente debido a la migración, comienzan a cambiar los tugurios relativamente centrales y de alta densidad de población por una variada gama de asentamientos y poblaciones marginales periféricas. (Tales asentamientos no constituirían, por supuesto, un fenómeno nuevo, pero por primera vez comenzaron a albergar una considerable propor-

ción de la población de los grandes centros, y aparecieron en ciudades que no los habían conocido anteriormente, como Buenos Aires.)

c) A pesar de que el empleo industrial tuvo un incremento considerable y de que el sector terciario aumentó con mayor rapidez el número de sus empleados, las "modernas" actividades económicas urbanas no fueron capaces de absorber gran parte del fuerte crecimiento de la fuerza laboral urbana. El resto encontró precarios medios de subsistencia en pequeñas industrias, en actividades artesanales, en la construcción y en servicios. Siguieron sin conocerse adecuadamente las características específicas de estos grupos, y comúnmente se les identificó con la población de los nuevos asentamientos periféricos.

Los cálculos demográficos, junto a la dirección del cambio estructural en las economías y en las sociedades, hicieron evidente que en el futuro previsible la urbanización sería aún más acelerada. También parecía evidente la necesidad de una respuesta coherente por parte del Estado. Para quienes sustentaban la primera de las posiciones ya expuestas, esto significaba, en primer lugar y principalmente, acelerar el crecimiento económico, a fin de crear más empleo urbano y permitir el financiamiento de los costos de infraestructura. Para los defensores de la segunda posición, la política pública debía encontrar medios para descentralizar y restringir el proceso mismo de la urbanización; las ciudades más grandes ya habían tenido un crecimiento excesivo.⁸ La mayor parte de las fórmulas de política analizadas desde entonces ya estaban vigentes a fines de los años 50, como lo demuestran los documentos del Seminario ONU-CEPAL-UNESCO de 1959 sobre problemas de urbanización en América Latina.

Sin embargo, los años 60 demostraron que la urbanización era un área problemática más urgente para los especialistas en política social, los demógrafos y los funcionarios de las organizaciones internacionales que para los líderes políticos, los planificadores de la economía o el público en general. La escala de todos los fenómenos diagnosticados en los años 50 aumentó enormemente. Los controles sobre la utilización del terreno urbano, las estrategias para la expansión del empleo produc-

⁸ "... tenderá también a cambiar la orientación del proceso demográfico el hecho de que es muy posible que algunas capitales hayan alcanzado ya una dimensión tan excesiva que las inversiones adicionales que son necesarias para nuevas expansiones lleguen a tener rendimientos decrecientes. Costará cada vez más abastecerlas de agua, energía, alimentos, etc. La comprobación de este hecho puede despertar la conciencia de la necesidad de combatir el centralismo." *La urbanización en América Latina*, Documentos del seminario sobre problemas de urbanización en América Latina, patrocinado conjuntamente por la ONU, la CEPAL y la UNESCO, con la cooperación de la OIT y de la OEA, Santiago de Chile, 6 al 8 de julio de 1959. UNESCO, París, 1962, pp. 39-40.

tivo, los servicios de orientación y de adaptación para los migrantes urbanos, la planificación regional y los incentivos en pro de un crecimiento descentralizado siguieron siendo fragmentarios o ineficaces. Se hicieron aún más pronunciados los sesgos de las políticas del Estado en favor de los grandes centros, manifestados a través de medidas tales como asignaciones para servicios educacionales y de salud, precios bonificados o controlados, expansión del empleo burocrático, etc. En conjunto, tales sesgos han dado a los pobres de la urbe importantes ventajas sobre los pobres rurales, a pesar de la mayor visibilidad de la pobreza urbana. Sin embargo, en general no aumentó la importancia relativa del subproletariado marginalizado en las poblaciones urbanas; la tendencia más notable durante los años 60 fue al crecimiento diferencial de las categorías ocupacionales medias y altas (no manuales) entre las poblaciones urbanas, y la consiguiente consolidación de la sociedad de consumo.⁹

En la práctica, la principal respuesta del Estado ante el crecimiento urbano consistió en programas habitacionales públicos, que ocuparon la primera línea de la política social en diferentes países y en diversos períodos de los años 60, y que en general disminuyeron más tarde su importancia. El contenido y el monto de las asignaciones para dichos programas dependían de continuos cambios en las combinaciones de las presiones de los diversos estratos de la población urbana, de los planificadores urbanos y de los arquitectos, de las empresas constructoras y de especuladores en terrenos; de la disponibilidad de fuentes internas y externas de financiamiento y las vicisitudes de la inflación; de los objetivos de empleo, y del atractivo electoral de las promesas habitacionales. Aunque dichos programas siempre buscaban justificación en las necesidades habitacionales de los estratos urbanos de bajos ingresos, sus costos por unidad habitacional y las exigencias de pagos de amortización hacían que la mayor parte de las nuevas viviendas fueran para grupos de ingresos medios, a pesar de que más tarde los pobres se beneficiaron en alguna medida con programas suplementarios de "vivienda mínima" o de sitios y servicios. De hecho, las políticas habitacionales estatales confirmaron o reforzaron —más aún que la educación o que la seguridad social— las relativas ventajas de las que gozaban los estratos medios en la estructura social urbana.¹⁰ La diver-

⁹ Para un análisis de este proceso a la luz de los datos censales de 1960 y 1970, véase *Desarrollo Humano, cambio social y crecimiento en América Latina*. (Cuadernos de la CEPAL, N° 3, Santiago de Chile, 1975.)

¹⁰ "La política optó por actuar en grupos de ingresos que excluían de una vez al 60% de la población del país... Desde un punto de vista social, la política habitacional tuvo un efecto perverso. Concebida para atenuar las desigualdades sociales, termina por acentuarlas más aún, contribuyendo a agravar la concentra-

sidad de las presiones ejercidas sobre los programas habitacionales, así como los compartimentos estancos en que se dividían los organismos habitacionales y de planificación urbana, impidieron la utilización conjunta de la vivienda pública y las inversiones en infraestructura para contrarrestar los dos tipos de dispersión urbana “espontánea”.

Los científicos sociales y los planificadores continuaron marcando la diferencia entre los patrones de urbanización visibles y “espontáneos” —intolerables, en su concepto— y los procesos ideales “planificados”, considerados esenciales para el desarrollo; sin embargo, no llegaron a ningún acuerdo respecto de las ventajas relativas de la concentración y de la descentralización.¹¹ La institucionalización de la investigación y de la planificación social urbana aumentó considerablemente durante los años 60, pero probablemente disminuyó algo la preocupación de los gobiernos y del público por la crisis urbana. Una urbanización acelerada, concentrada y “espontánea”, acompañada por una distribución sumamente desigual del ingreso y del acceso al empleo y a los servicios públicos, y por notorios contrastes entre niveles de consumo y estilos de vida de los diversos estratos de la población, no condujo a rupturas económicas ni políticas. Las grandes ciudades, aún sin poder atender las necesidades mínimas de infraestructura, de servicios sociales y de vivienda se transformaron en una carga cada vez más pesada para los recursos del sector público nacional; los costos astronómicos que significaría atender tales necesidades de acuerdo a normas convencionales han sido objeto de muchos cálculos.¹² Sin embargo, no puede demostrarse que

ción del ingreso en el país.” (CEBRAP, “La urbanización en el Brasil: aspectos demográficos, sociales, económicos y políticos”, documento presentado al Seminario organizado por el ILPES y el IEC sobre la planificación urbana y sus relaciones con la planificación económica nacional, Bogotá, junio de 1976.) Este juicio parece aplicarse también a casi todos los programas de los años 60 (véase Guillermo Rosenbluth, “La vivienda en América Latina: Una visión de la pobreza crítica” (CEPAL/BORRADOR/DS/142, julio de 1976).

¹¹ Véanse, por ejemplo, los ensayos escritos entre 1965 y 1969 en Jorge E. Hardoy, *Las ciudades de América Latina: seis ensayos sobre la urbanización contemporánea*, Paidós, Buenos Aires, 1972.

¹² Un documento reciente del CELADE y del PISPAL cita cálculos de un costo de 390 mil millones de dólares norteamericanos para el “asentamiento”, según las normas mínimas aceptables, del aumento de la población urbana hasta el año 2000. Los costos adicionales de reinstalar a la población que *ahora* vive en condiciones inaceptables, y de reemplazar viviendas y servicios a medida que acaba su vida útil, exigirían 110 mil millones de dólares adicionales. (Ligia Herrera, Fernando Gatica y Ricardo Jordán, “Consideraciones sobre el proceso de urbanización, la concentración y la dispersión de la población en América Latina: situaciones críticas”. Documento de Trabajo N° 6, Santiago de Chile, abril de 1975.)

en conjunto sus deficiencias sean peores que las de los centros mucho más pequeños de los años cincuenta excepto posiblemente en materias tales como la contaminación del aire. De algún modo, los conglomerados urbanos han "manejado" sus problemas de manera de amortiguar las crisis, y su crecimiento económico, por desequilibrado que sea, ha creado suficientes recursos como para permitirlo. La tensión política ha sido crónica, y altas las tasas de criminalidad, pero las explosiones de violencia masiva fueron sorprendentemente poco frecuentes, y nunca pudieron derrocar las estructuras de poder urbanas o nacionales. De alguna manera, la combinación de oportunidades reales, aumentos de consumo, esperanza, "asistencialismo" y represión mantuvo la tensión dentro de ciertos límites. Como se afirmó antes, los grupos marginalizados ocupacionalmente no crecieron en general más rápidamente que el resto de la población urbana; y aunque los grupos *ecológicamente* marginalizados sí crecieron con mayor rapidez, han seguido siendo una minoría cuya diversidad interna y actitud predominantemente conformista se han hecho cada vez más evidentes a medida que pasa el tiempo.

Desde los años cincuenta, no parecen haber cambiado mucho los elementos de las políticas y programas nacionales que verdaderamente influyen sobre el crecimiento y el modo de vida urbano, a excepción de una periódica ampliación de los recursos destinados a la vivienda pública. Las acciones y las asignaciones continúan respondiendo, dentro de los límites de los recursos del Estado, a la fuerza relativa de las presiones o a la aparente urgencia de las deficiencias, y se desplazan según las variaciones de dichas circunstancias.¹³ Sin embargo, la sabiduría convencional predominante sobre política de desarrollo urbano ha cambiado en algunos aspectos que pueden tener importancia futura. Durante los años cincuenta, la preocupación por la urbanización provino en parte de una campaña mundial del sistema de organizaciones de las Naciones Unidas. La atención que ahora se presta a dicha área problemática está vinculada a una campaña similar, denominada HABITAT: las publicaciones relacionadas con esta última muestran gran continuidad con los primeros diagnósticos, pero también algunas

¹³"El peso político de las masas urbanas ... lleva a los gobiernos a intentar la contemporización simultánea con las necesidades y reivindicaciones populares y con los intereses de los grupos dominantes y dirigentes, por medio de políticas de parches y remiendos, en conflicto con cualquier política racional a largo plazo... El Estado se ha vuelto cada vez más intervencionista... sin disponer de otra cosa que una maquinaria anticuada... El intervencionismo estatal surge y se mantiene por improvisación bajo el impacto de coyunturas y emergencias que luego se vuelven situaciones permanentes; se cumple en la mala conciencia y en la ambigüedad; no usa o usa mal sus instrumentos y sus entes." (Marcos Kaplan, "Prólogo", en Jorge Hardoy, *op. cit.*)

diferencias significativas. Estos cambios pueden atribuirse en primer lugar a la reiterada demostración de la ineficacia de ciertas líneas de política —programas habitacionales convencionales, programas de capacitación vocacional, planificación del desarrollo urbano y rural— para cumplir los objetivos originalmente fijados; y en segundo lugar a la gradual acumulación de un conjunto de investigación sobre población urbana aplicable a las políticas.

a) Desde los comienzos del decenio de 1960, se ha ido afianzando una reevaluación de los asentamientos irregulares urbanos y de las personas que moran en ellos. Sus principales argumentos son los siguientes: i) no puede esperarse que el crecimiento numérico de las familias que necesitan albergue y están decididas a permanecer en las ciudades sea igual a la oferta de viviendas convencionales, tomando en cuenta los costos y los niveles previsibles del ingreso; de continuar las tendencias actuales, la mitad de la población urbana vivirá en poblaciones irregulares en el año 2000.¹⁴ Según estos supuestos, los asentamientos irregulares constituyen medios legítimos y racionales utilizados por familias que quieren satisfacer su propia necesidad de albergue; no se puede terminar con ellas, y en su mayoría no son focos de patología ni de tensión social. ii) Mediante seguridad de permanencia, infraestructura mínima, limitación de la densidad de la ocupación del terreno, traslado de poblaciones ubicadas en terrenos inherentemente inadecuados para la habitación humana y un cierto grado de ayuda material y técnica, el Estado y la organización comunitaria de los mismos pobladores puede, a un costo relativamente bajo por familia, convertir los asentamientos periféricos en ambientes con condiciones tolerables de vida. iii) Por lo tanto, a falta de cualquier otra alternativa practicable, los gobiernos deben ayudar y controlar esta forma de asentamiento urbano, en vez de intentar suprimirlo.

b) En relación con esta reevaluación, se ha producido otra: la de la parte de la fuerza de trabajo urbana “marginal”, es decir subempleada o de baja productividad. Si la mayor parte de este grupo no puede ser

¹⁴Hardoy, *op.cit.*, p. 154. La cantidad de estudios y de proposiciones de política sobre asentamientos marginales es ya enorme. Dos publicaciones recientes que evalúan dicho material, con referencia especial a México, son las siguientes: Wayne A. Cornelius y Henry A. Dietz, “Urbanización, formulación de demandas y sobrecarga del sistema político”, *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales* (EURE), Volumen V, N^o 13, junio 1976; y Jorge Montano, *Los pobres de la ciudad en los asentamientos espontáneos* (Siglo Veintiuno Editores, México, D.F., 1976). Ambas destacan la variabilidad de la política oficial sobre tales asentamientos, la complejidad de las negociaciones en cuanto a seguridad y a servicios públicos, y la preferencia de los asentados por recibir ayuda en forma de electricidad, agua y otros servicios de infraestructura en vez de viviendas fiscales.

absorbida por las actividades “modernas” ni tampoco devuelta al campo, y si de alguna manera se las arregla para subsistir e incluso para contribuir a su modo a la economía urbana y a las necesidades de los grupos “modernos” más acomodados, la política pública debe considerar los aspectos positivos de dicho grupo y ayudarlo a producir y consumir más dentro de las posibilidades reales.

Ambas reevaluaciones se simbolizan en las nuevas denominaciones de los fenómenos: los asentamientos irregulares son “pueblos jóvenes”; los trabajadores marginales pertenecen al “sector informal”. En las versiones más accesibles a los gobiernos, ambas reevaluaciones dejan de lado la posibilidad de transformar las relaciones entre los grupos ecológica y ocupacionalmente marginados y la población urbana más acomodada. Dan por supuesta la posibilidad de que sean relativamente estables una sociedad y una economía duales; piensan que los sectores “modernos” experimentarán probablemente algunas restricciones de consumo y cierto aumento de tributos, pero no un cambio radical de sus estilos de vida, y que los sectores restantes vivirán algo mejor que hasta ahora, pero siempre dependiendo más de su propio esfuerzo que los “modernos” y recibiendo menores asignaciones para sus necesidades de infraestructura y servicios. Sin embargo, dichas reevaluaciones también son compatibles con una visión del futuro radicalmente diferente: en ella los sectores de la población urbana que viven frugalmente y producen para satisfacer necesidades básicas señalan el camino hacia una sociedad igualitaria, en la cual deberán sufrir una dolorosa transformación los actuales sectores “modernos” —con sus necesidades de consumo artificialmente estimuladas— las industrias que los abastecen y el Estado que garantiza sus privilegios.

c) En los primeros diagnósticos sobre urbanización se dio relativamente poca importancia al automóvil. Durante los años sesenta, el dinámico papel de la industria automovilística en el crecimiento económico de los países más grandes, sus vinculaciones anteriores y posteriores con otras actividades económicas y su poder para incentivar el esfuerzo de los sectores medios, hicieron menos evidente su papel decisivo en el patrón del crecimiento urbano y sus desproporcionadas exigencias de energía y de recursos de infraestructura urbana. La nueva tendencia al rechazo del automóvil como principal forma de transporte urbano y como determinante de los futuros patrones de crecimiento urbano es muy notable, si se considera la jerarquía de las personas e instituciones que actualmente la expresan.

Las afirmaciones del Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo y el Presidente del Banco Mundial en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (HABITAT) de 1976, muestran una evaluación muy negativa de una de las fuerzas principales del estilo de desarrollo capitalista dominante; se hace evidente su

potencialidad de oposición a las expectativas de los estratos medios y altos de la población urbana:

"El problema de transporte urbano, sobre todo en las grandes ciudades, ha superado en muchos casos el nivel crítico de congestión que caracteriza a algunos centros urbanos del mundo desarrollado. Esta es tal vez una de las áreas más vulnerables que afectan al funcionamiento de las metrópolis. El crecimiento acelerado del parque automotriz ha tenido hasta ahora diversas consecuencias indeseables. La penetración de la cultura del automóvil en ciudades mal preparadas para ese medio, unida a la rapidez y el desorden del crecimiento urbano han terminado por crear situaciones verdaderamente insostenibles. Hay cálculos que muestran el elevado costo económico del congestionamiento en las horas pico del tránsito, y la enorme magnitud de los recursos que habría que invertir en vías si no se quiere que la situación se deteriore aún más ... Es indispensable corregir esta situación. Esta materia envuelve dos aspectos fundamentales. Primero, la selección de una tecnología de transporte urbano que sea compatible con el desarrollo ordenado y armónico de las ciudades, y permita una mejor inversión de los escasos recursos. Segundo, la aplicación de drásticas medidas que tienden a ordenar la expansión de las ciudades de modo que sea posible llegar a contar con sistemas eficaces de transporte urbano.

El franco apoyo al transporte colectivo, y las desincentivas al transporte individual, parecen una salida obvia de la actual coyuntura."¹⁵

"Es evidente que la mayoría de las ciudades se beneficiarían de una reforma radical de sus sistemas de transportes, que eliminará el dominio del automóvil privado y se orientará hacia el transporte público que puede movilizar a un gran número de pasajeros a costos unitarios reducidos."¹⁶

d) Insistir en la necesidad de control público sobre la utilización y precios del terreno urbano no constituye una novedad, pero es un objetivo que se ha mostrado particularmente incompatible con las fuerzas económicas y políticas determinantes del patrón del crecimiento urbano. Las formulaciones más recientes indican repetidamente que tales controles son fundamentales para conseguir en el futuro

¹⁵ *Tendencias y problemas recientes de la urbanización en América Latina*. Exposición de Antonio Ortíz Mena, Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo ante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (HABITAT), Vancouver, Canadá, junio de 1976.

¹⁶ *McNamara habla sobre la crisis de los asentamientos humanos*. Informe especial sobre el Hábitat. Tomado del discurso anual del Sr. Robert S. McNamara, Presidente del Grupo del Banco Mundial, ante la Junta de Gobernadores. (Sin fecha.)

patrones más equitativos y menos onerosos. Una vez más dichos requisitos entran en conflicto directo con las estructuras urbanas de poder y con el nivel manifiesto de capacidad de las autoridades públicas para poner en práctica las políticas.

e) Las síntesis precedentes de los cambios en los diagnósticos de problemas urbanos señalan la probable intensificación de algunas contradicciones constantes. Han caído en desgracia la planificación urbana tecnocrática centralizada y la planificación regional; hoy se aceptan y se estudian fenómenos desordenados, fundamentalmente irreductibles a la planificación, tales como las poblaciones periféricas irregulares y el "sector informal" de la economía urbana, con el fin de buscar mejoramientos parciales. Las fórmulas más recientes, sin excepción alguna, se pronuncian en favor de la participación popular en las decisiones y de políticas descentralizadas, innovadoras y flexibles. Al mismo tiempo piden "nuevas y atrevidas soluciones", "reformas radicales" que afecten aspectos tan álgidos como la propiedad del terreno y los controles sobre la utilización del mismo, y "medidas drásticas" que suplanten la forma de transporte privado preferida por la mayor parte de los habitantes urbanos que pueden permitírsela. El primer elemento de las fórmulas exige una transformación de valores y de relaciones sociales de toda la población urbana, o bien un acceso al poder de los estratos actualmente marginados acompañado de objetivos claros y realistas, para evitar que continúen las luchas confusas y desiguales por la distribución. Si no existe tal transformación, las "reformas radicales" mal podrán aplicarse a enormes conglomerados urbanos sin planificación centralizada, sin procedimientos prefijados, sin duras sanciones a los infractores, y sin una movilización del poder estatal capaz de dominar a grupos de intereses hasta ahora capaces de bloquear o domesticar cualquier reforma urbana que afecte a lo que consideran sus intereses.

Sigue sin solución adecuada el problema de la participación y del control político en los conglomerados urbanos del futuro, enormes, con complicadas divisiones ecológicas, económicas y culturales, y con poblaciones en continuo crecimiento y de gran movilidad. Si se toman en cuenta ciertas ostensibles tendencias actuales, podría llegarse a la conclusión de que no existe otra alternativa probable que no sea un dominio tecnoburocrático ejercido sobre una población atomizada y sin organizaciones propias, manejada a través de los medios de comunicación para las masas, los programas asistenciales de carácter público y la represión abierta o latente.¹⁷ Si se toman en cuenta ciertos otros

¹⁷ Para una advertencia elocuente en contra del futuro posible de "ciudades sin ciudadanos", véase Fernando Henrique Cardoso, *Autoritarismo e democratização*, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1975.

aspectos de la experiencia del último cuarto de siglo, podría verse con escepticismo la posibilidad de que un estado tecnoburocrático sea capaz de crear semejante futuro para una población en continua transformación. Bien puede suceder que la vida urbana siga evolucionando mediante una amplia variedad de mutaciones localizadas, de adaptaciones, de mecanismos de participación y de defensa, ajena como hasta ahora a las fórmulas de los planificadores del futuro.

4. El cambio social en el medio rural: modernización y marginalización

Entre 1950 y 1975, la proporción de la población latinoamericana que vivía en centros de menos de 20 000 habitantes disminuyó de aproximadamente tres cuartos a poco más de la mitad, pese a que en cifras absolutas la población rural y de ciudades pequeñas aumentó de alrededor de 117 millones a casi 170 millones de personas. La fuerza laboral de la agricultura decreció de poco más de la mitad del total de la fuerza laboral a aproximadamente la tercera parte. La participación de la agricultura en el producto interno bruto bajó de alrededor de un cuarto a cerca de un octavo. En algunos países, la población rural se mantuvo estacionaria o comenzó a disminuir en cifras absolutas; en los países más grandes siguió aumentando aproximadamente 1.50/o al año, mientras que en los países más pequeños, más pobres y más predominantemente rurales, aumentó entre un 2 y un 30/o. En general, la importancia cuantitativa de la población rural en las sociedades nacionales, así como la de la agricultura en las economías nacionales, disminuyó marcadamente, cosa previsible en cualquier proceso de desarrollo, y las tendencias nacionales correspondieron aproximadamente al nivel de ingreso por habitante alcanzado por los países. Aumentó la diferencia manifiesta de productividad entre la agricultura y el resto de la economía, ya que el descenso experimentado por la participación de la agricultura en el producto fue superior a la disminución del tamaño relativo de la población agrícola.

Desde los años cincuenta, los diagnósticos de la problemática de la población rural y de la economía rural han sido más sostenidamente negativos que los de población y economía urbanas, que han oscilado entre la complacencia y el catastrofismo. Mientras que la mayoría de las fórmulas de política urbana se han orientado a reformar ciertos procesos de industrialización y modernización supuestamente positivos en su dirección general, las fórmulas rurales han exigido reformas estructurales más profundas de ciertas modalidades consideradas relativamente estáticas e incompatibles con los intereses nacionales de largo plazo. Sin embargo, desde los años cincuenta los efectos de las políticas públicas

sobre los cambios en el medio rural parecen haber sido al menos tan ambiguos y ajenos a sus objetivos declarados como fueron en su campo los efectos de las políticas urbanas.

En los años cincuenta y sesenta, los principales males y deficiencias del medio rural a los que se decidió combatir y aplicar medidas correctivas fueron los siguientes:

a) *La pobreza rural.* Todos los indicadores disponibles relativos a ingresos, consumo de alimentos y otros artículos básicos, vivienda, alfabetización, acceso a los servicios educacionales y de salud, etc., han acusado niveles rurales muy inferiores a los urbanos. De acuerdo con los valores nacionales declarados, esta diferencia era inaceptable; al surgir el tema del desarrollo se le atribuyó también la baja productividad rural y las tasas excesivas de migración a las ciudades.

b) *Concentración rural de la propiedad y del poder.* Mientras en las zonas urbanas se desarrollaban estructuras sociales diversificadas, amplios estratos medios y cierta capacidad de los asalariados para defender sus intereses mediante la organización, en la mayoría de las zonas rurales una pequeña clase de latifundistas íntimamente asociados a los agentes locales del Estado se ha enfrentado con una masa de trabajadores rurales y de pequeños agricultores de muy bajos ingresos y de mínima capacidad para defender sus intereses a través de la organización o del recurso a la ley. El monopolio de las mejores tierras ha garantizado la dependencia de la fuerza laboral. Los numerosos pequeños agricultores y miembros de comunidades indígenas, circunscritos a la posesión de tierras marginales y privados de educación, de créditos, de servicios públicos y de igualdad ante la ley, han sido incapaces de evolucionar y convertirse en agricultores comerciales modernos, por lo cual se han desempeñado como reserva de mano de obra estacional para los grandes predios. El interés de la "oligarquía" terrateniente en mantener el *statu quo* y la exclusión de las masas rurales de los derechos políticos obstaculizaron el desarrollo industrial e impidieron la democratización de los sistemas políticos nacionales.

c) *La baja productividad y la agresión contra la ecología.* Se estimó que el complejo latifundio-minifundio era incompatible con una modernización de la agricultura que permitiera producir suficientes alimentos baratos para las ciudades, insumos para la industria y excedentes exportables; el ritmo de aumento de la producción agrícola sólo superó levemente la tasa de crecimiento de la población, pese a que tanto la relación hombre-superficie como otras condiciones eran más favorables que en la mayoría de las demás regiones del Tercer Mundo. Por otra parte, la sobreexplotación del suelo y la erosión de los suelos en las zonas de minifundio, así como las técnicas destructivas de habilitación de terrenos y de cultivo aplicadas en otras zonas, constituían una grave

amenaza para un futuro, en que la población sería mucho mayor y estarían agotadas las posibilidades de cultivar nuevas tierras.

En los decenios de 1950 y de 1960, las propuestas de política destinadas a transformar este patrón rural negativamente evaluado tenían como tema dominante la reforma agraria, concebida corrientemente como un proceso destinado a poner fin a la concentración de la propiedad raíz, a dar acceso a la tierra a los que la trabajan, a democratizar las estructuras de poder rural y a asignar recursos públicos suficientes para permitir que los beneficiarios lograran mejorar sus condiciones de vida y su productividad mediante la reforma de la tenencia de la tierra.

La apología de la reforma agraria unía inextricablemente la idea de una revolución espontánea proveniente desde abajo, que barrería con las injustas y retrógradas estructuras de poder y de propiedad rurales, con la de una revolución desde arriba, que anticiparía la otra. Se aceptaba ampliamente —como amenaza o como promesa— la hipótesis de que la falta de acción aseguraría un levantamiento eventual incontrolable de la mayoría rural oprimida.

La historia de la revolución mexicana tuvo una influencia compleja sobre las discusiones de política agraria. La prolongada devastación ocasionada por la revolución, que atrasó muchos años las perspectivas de crecimiento económico y demográfico, constituía una advertencia de lo que podría suceder en caso de permitir la acumulación de la represión rural y el ansia de tierra hasta el punto de una posible explosión. La relativa paz social y el crecimiento económico acelerado alcanzados por México desde los años 30 demostraron que la reforma agraria podía diluir el descontento, conducir eventualmente al resurgimiento de la producción agrícola y permitir al Estado concentrar sus recursos en el apoyo a la industrialización. Al mismo tiempo, la originalidad de la política del ejido y la revaluación de la cultura rural e indígena tenían permanente atractivo para los sectores de opinión que buscaban una alternativa claramente latinoamericana y socialmente equitativa frente al capitalismo dependiente, por una parte, y al socialismo revolucionario, por la otra.

Las iniciativas de reforma agraria fueron acompañadas por varios otros enfoques del cambio deliberado del medio rural. Tales enfoques podrían presentarse como alternativas a la reforma agraria o complementos de ella. En la práctica tendieron a convertirse en alternativas, por cuanto resultaban más aceptables o más manipulables para las estructuras de poder rural, que estaban a la defensiva.

Uno de dichos enfoques consistía en proyectos de colonización y reasentamiento destinados a incorporar terrenos vacíos. Otro consistía en inversiones del sector público para la modernización agrícola en general o para los agricultores comerciales medianos, basándose en el

supuesto de que tales medidas aumentarían los ingresos y el empleo rurales sin necesidad de cambios drásticos en la tenencia de la tierra. Un tercer enfoque consistía en iniciativas de extender a la población rural servicios públicos y de bienestar análogos a los ofrecidos por el Estado a la mayor parte de la población urbana: escuelas, clínicas, agua potable, viviendas públicas, seguridad social y legislación laboral. El cuarto proponía estimular a los gremios y otras organizaciones de grupos de intereses de los trabajadores rurales y de los pequeños agricultores, o bien protegerlos legalmente; en esta materia, la acción del Estado podía limitarse a la derogación de las disposiciones que prohibían tal organización y al control de las acciones arbitrarias de los funcionarios locales. Un quinto enfoque, el de "desarrollo comunitario", en algunos casos aspiraba a reorientar y coordinar todos los demás, y en otros se desarrollaba en forma relativamente independiente de ellos. El desarrollo comunitario formaba parte de un movimiento mundial inspirado por la fusión de varias corrientes ideológicas y de las ciencias sociales y era promovido por las Naciones Unidas. Su lugar en la política de desarrollo de América Latina no alcanzó nunca la importancia que tuvo en países como la India, pero de él se derivaron numerosos programas públicos; ofrecía a los gobiernos un medio consensual y relativamente económico de llevar a cabo la transformación del medio rural.

No hay duda que estas actividades del Estado y otras conexas, al entrar en relación con tendencias de cambio económico, social, cultural y político "espontáneas" u orientadas por el mercado, han tenido desde los años cincuenta una considerable influencia sobre las condiciones de vida de la población rural, y sobre todo en sus expectativas. Sin embargo, la mayoría de las evaluaciones globales de la situación rural no son más positivas que las realizadas a comienzos del período en estudio. Uno de los cambios significativos consiste en la disminución de la importancia atribuida a las masas rurales como peligro o esperanza de revolución. Como se dijo, ha disminuido el peso numérico de las masas rurales en relación con las urbanas; la diferencia en la emigración de adultos jóvenes ha significado un cambio cualitativo igualmente importante. En los últimos veinticinco años, los movimientos campesinos de protesta han sido reprimidos sin grandes dificultades por las autoridades o bien, se han transformado en fuerzas relativamente conservadoras debido a las utilidades moderadas obtenidas por algunos campesinos y a la cooptación de sus dirigentes. La migración rural-urbana ha actuado como eficaz válvula de escape para el descontento rural, y hasta ahora no ha creado tensiones incontrolables en las ciudades. La creciente diferenciación de la población rural y el mejor conocimiento de las fuerzas que favorecen el divisionismo y el localismo en las zonas rurales han disipado la visión de una masa campesina uniforme lista para rebelarse contra condiciones intolerables. Finalmente, pese a que la

producción global de la agricultura sigue siendo poco satisfactoria y a que muchas zonas se encuentran en peor situación que en los años cincuenta, en la mayoría de los países ciertas partes del sector agrario han demostrado capacidad para aumentar la productividad y adaptarse a los mercados cambiantes; esto ha debilitado los argumentos económicos en pro de una reforma agraria drástica como única alternativa al estancamiento.

Los cambios sociales ocurridos en el medio rural desde los años cincuenta son demasiado variados como para sintetizarse adecuadamente dentro de los límites del presente capítulo, y a veces su dirección se ha alterado bruscamente debido a cambios políticos y económicos en el plano nacional. Se manifiestan ampliamente las siguientes tendencias:

a) En algunos países la reforma agraria ha dado acceso a la tierra a importantes minorías de la población rural. En estos mismos países, como también en otros en que la reforma agraria nunca se llevó a cabo o bien se frustró, la modernización capitalista de la agricultura ha reducido la importancia del sistema de hacienda tradicional, por lo general sin eliminarlo por completo. Ambas tendencias han contribuido a una creciente diferenciación entre aquellos sectores de la población rural que en cierta medida se han beneficiado y aquellos que se han visto marginados. En las zonas de reforma agraria, los terrenos por distribuir son casi siempre insuficientes para asignar predios económicos a toda la fuerza laboral local y, naturalmente, los trabajadores que tienen derechos adquiridos se oponen al aumento del número de beneficiarios. Algunos pequeños agricultores han logrado convertirse en agricultores comerciales o han adquirido fuentes de ingreso no agrícolas (como conductores de camiones, comerciantes, productores de artículos de artesanía para el mercado urbano, etc.); el resto es presionado desde distintas direcciones por el deterioro de los terrenos, por el número cada vez mayor de personas dependientes de esos terrenos, por la disminución de las oportunidades de encontrar trabajo estacional y por la mayor necesidad de dinero en efectivo debido a la disminución de la producción de subsistencia y a la penetración de normas urbanas de consumo. En las zonas en que predominan los predios agrícolas capitalistas, el monocultivo y la utilización intensiva de maquinaria, fertilizantes y pesticidas crean algunas oportunidades de trabajo relativamente especializado; en cambio, disminuyen la necesidad de mano de obra no especializada. Desaparecen las ventajas de contar con una fuerza laboral residente amplia y permanente, pagada en parte con la asignación de terrenos para la subsistencia; además las perspectivas de reforma agraria o de inamovilidad legal de tales trabajadores predisponen a los terratenientes a desembarazarse de ellos mientras puedan. De esta manera, es posible que parte de la población rural escape a la extrema pobreza,

pero las dimensiones de tal pobreza no disminuyen, y la inseguridad es mayor que antes. Es probable que se mantenga más o menos estacionario el tamaño de la fuerza laboral rural subempleada que vive en minifundios, pero un número cada vez mayor de personas se ve privado de todo vínculo con la tierra; vive en asentamientos precarios al borde de los caminos o en las afueras de las ciudades de provincia, sin perspectivas de empleo urbano y contando con trabajo agrícola solamente durante parte del año, a menudo con salarios reales cada vez más bajos.¹⁸

b) En general, en las zonas rurales el poder sigue estando tan desigualmente distribuido como antes, pero hay cambios importantes en cuanto a quienes lo detentan. En algunas partes de la región se han mantenido los sistemas de dominación local de los terratenientes, descritos ya tantas veces; pero los agentes del Estado incluso las fuerzas armadas y la policía, han asumido un control más directo que antes, ora reforzando el sistema anterior, ora reemplazándolo. En algunas partes de ciertos países la propiedad individual de la tierra está siendo sustituida por la propiedad de sociedades anónimas y la gestión centralizada; esta tendencia se vincula a una mayor concentración de la tenencia, a una proletarianización de la fuerza laboral y también al desplazamiento de las estructuras paternalistas locales de poder, que son reemplazadas por relaciones directas entre las sociedades propietarias y las autoridades nacionales. Como es natural, la intervención del Estado es particularmente pronunciada en aquellos casos en que organizaciones campesinas o movimientos guerrilleros han desafiado a la estructura tradicional de poder.

Han adquirido mayor importancia los intermediarios cuyo poder proviene menos de sus tierras que de sus vínculos con las fuerzas políticas nacionales o con el mercado nacional. Tales intermediarios (caciques) en algunos casos han surgido de entre los campesinos. A veces, el gobierno nacional se apoya en los intermediarios; otras, procu-

¹⁸ Esta última tendencia parece ser particularmente pronunciada en los dos países más grandes de la región, Brasil y México, donde la modernización agrícola ha sido dinámica. Varios estudios han destacado la importancia de los trabajadores sin tierra expulsados de los predios en el Brasil en los años 60 y que ahora viven en las afueras de las ciudades del interior y se contratan como jornaleros agrícolas, véase Paul Israel Singer, "Implicações economicas e sociais da dinamica populacional brasileira" (Cuaderno 20, CEBRAP, São Paulo, 1975), y "Empleo y Urbanización" en *La urbanización en Brasil*, op. cit. En México, ya en 1960 los jornaleros sin tierra constituían casi la mitad de la fuerza laboral agrícola y el promedio de días trabajados por ellos bajó de 190 en 1950 a 100 en 1960. Véase Sergio Reyes Osorio y Salomón Eckstein, "El desarrollo polarizado en la agricultura mexicana", Miguel S. Wioneseck, selección, *La sociedad mexicana: presente y futuro* (Fondo de Cultura Económica, México, 1973).

ra deliberadamente refrenar su poder y apoyar a fuerzas de contrapeso en las zonas rurales, como ha sucedido últimamente en México.

En partes de algunos países, los gremios campesinos, los sindicatos de trabajadores agrícolas de las empresas modernas y las organizaciones de beneficiarios de la reforma agraria han logrado acceso al sistema nacional de negociación política, con bastante capacidad para defender lo que consideran sus intereses. Pese a las divisiones internas, ciertas organizaciones comunitarias rurales, ciertas municipalidades, e incluso ciertos trabajadores inquilinos han demostrado tener bastante iniciativa e ingenio para aprovechar las oportunidades ofrecidas por el sistema legal, por los programas de los organismos oficiales y por los vínculos con profesionales o movimientos políticos simpatizantes situados en el centro nacional.¹⁹ Las tácticas de los grupos rurales han dependido por una parte de la apertura del sistema político nacional y de la posibilidad de formar alianzas, y por otra de las condiciones en que el escenario local se inserta en el mercado nacional. En los casos en que se han combinado la apertura política y mejores oportunidades de mercado, las luchas campesinas han sido vigorosas y a veces han tenido éxito, aunque por lo general en cuanto a objetivos limitados y localizados. Con pocas excepciones los campesinos y trabajadores rurales han podido actuar sólo fugazmente como fuerza política nacional organizada, y sus logros han estado a merced de las derrotas políticas de sus aliados en el plano nacional. Los dirigentes han estado abiertos a la cooptación y a la burocratización; además el traslado de la agricultura capitalista moderna a nuevas regiones interiores ha convertido una y otra vez los centros de militancia campesina en zonas rurales estancadas. En la mayor parte de América Latina, las organizaciones campesinas que no han sufrido una represión total parecen más débiles que en los años sesenta. Sea como sea, las organizaciones de campesinos dueños de terrenos propios y de asalariados rurales permanentes no han dejado lugar a los estratos marginales antes descritos, cuyos intereses inmediatos sólo pueden satisfacerse mediante una distribución más amplia de la tierra y de los salarios realizada a expensas de los primeros. Parte importante de la población rural ha sido "liberada" (o expulsada) de las relaciones paternalistas y de clientela de los sistemas de haciendas y

¹⁹ Para corregir la imagen de atraso y pasividad rurales se requieren estudios profundizados locales que pongan de manifiesto la gran variedad de tácticas y experiencias campesinas a través del tiempo y la compleja forma en que se combinan conflicto y cooperación en las localidades rurales. Los estudios más sistemáticos de esta naturaleza realizados en un país latinoamericano son los del Instituto de Estudios Peruanos. Véase en especial, Giorgio Alberti y Rodrigo Sánchez, *Poder y conflicto social en el Valle del Mantaro*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 1974.

caciques; carece de acceso a la organización de los grupos de intereses; no puede atraer a los movimientos políticos para que acudan en su defensa a través de su potencialidad electoral (porque no puede votar porque es analfabeta, o bien por no haber elecciones disputadas), y prácticamente está al margen de las actividades estatales de bienestar social y redistribución, salvo quizá en el caso del empleo ocasional en obras públicas.

c) Para los efectos del acceso al empleo y a la tierra, la diferenciación entre grupos de población y entre grados de modernización agrícola ha ido acompañada por una diferenciación cada vez mayor de zonas geográficas. En la mayoría de los países, las zonas agrícolas explotadas durante más tiempo y más densamente pobladas se han estancado, con excepción de algunos casos de plantaciones de explotación en gran escala y de zonas próximas a los principales mercados urbanos de alimentos perecibles. Los terratenientes a veces han acogido con agrado las expropiaciones con pago de indemnización, por cuanto les permiten deshacerse de predios no rentables y conflictivos situados en zonas en decadencia. La agricultura capitalista moderna se ha desarrollado principalmente en otras regiones, donde el Estado ha concentrado sus inversiones en obras de regadío y carreteras y ha proporcionado amplios créditos y asistencia técnica a los agricultores. Sin embargo, la migración a estas zonas ha sido pequeña en comparación con aquella del campo a la ciudad. En general, el monopolio de la tierra, las diferencias de clima que impiden reproducir los cultivos y las técnicas agrícolas tradicionales, la falta de acceso a los mercados, la privación de créditos y asistencia técnica y otros factores, han limitado el asentamiento espontáneo por pequeños agricultores y han contribuido a la precariedad de dichos asentamientos (comúnmente los colonizadores son desplazados por las grandes empresas una vez que han habilitado los terrenos) y a la destrucción de terrenos y bosques. El reasentamiento de los pequeños agricultores planificado y asistido por el Estado, propuesto inicialmente como alternativa a la reforma agraria, ha resultado permanentemente caro e ineficaz. La mayoría de los proyectos del sector público en este sentido sólo ha logrado reasentar en forma permanente a un pequeño número de familias. El crecimiento de la población rural en las zonas antiguas y en las nuevas no ha producido una disminución general de la dispersión de los asentamientos, la cual había impedido la organización comunitaria y la ampliación de los servicios y controles estatales. En definitiva, es probable que la desintegración del sistema de haciendas, la creciente exclusión de la población rural de las tierras y su movilidad espacial hayan tornado más dispersas e inestables las modalidades de asentamiento.²⁰

²⁰ Véase Ligia Herrera, *La concentración urbana y la dispersión de la pobla-*

d) Durante el período en estudio se han extendido considerablemente la educación básica y los servicios sanitarios en zonas rurales, pero siempre se mantiene la diferencia de calidad y alcance de tales servicios entre zonas rurales y urbanas. Todavía puede preguntarse hasta qué punto los dos o tres años de escolaridad comúnmente disponibles en la actualidad entregan alfabetización funcional o modifican las posibilidades de vida de los niños campesinos: son muy pocos los que logran completar la educación primaria y llegar así a los tramos más altos de la escala educacional. Salvo en algunos países en que la población rural ya es una minoría y en que el componente "moderno" es relativamente grande (en particular, los países del cono sur y Venezuela), la seguridad social, las viviendas públicas y otras actividades redistributivas del sector público alcanzan sólo a los trabajadores de las grandes empresas modernas y en cierta medida a los beneficiarios de la reforma agraria. Los programas de desarrollo comunitario y otros conexos han tropezado con constantes contradicciones que no han podido resolver mediante cambios de terminología y de técnicas (como sucede con el actual fomento del "desarrollo rural integral"). En general, estos programas han partido de la hipótesis de que se dan situaciones "tradicionales" relativamente estáticas de atraso rural, de que hay comunidades que tienen cierta cohesión interna y la capacidad de "optar por el progreso" y de que el Estado está verdaderamente resuelto a acoger con agrado las iniciativas locales autónomas. O han resultado incapaces, o bien se han limitado sus realizaciones a las de un marco no duplicable de "proyectos pilotos" frente a escenarios reales "tradicionales" característicos de dominación de terratenientes y caciques y frente a las reales tendencias de cambio y a la diferenciación de intereses en las localidades rurales; la clase de sociedad rural polarizada proveniente de la modernización agrícola es especialmente ajena a sus supuestos. Al mismo tiempo, han sido afectados (más aún que otros programas sociales) por los súbitos altibajos del apoyo gubernamental —por ejemplo, su adopción como panacea seguida del abandono debido a la creación de conflictos políticos—; por pretensiones excesivamente optimistas acerca de la difusión de sus efectos y de la posibilidad de duplicarlos; por la falta de financiamiento; por el exceso de funcionarios elegidos entre los jóvenes instruidos de las clases medias urbanas (radicalizadas, paternalistas, o ambas cosas a la vez), y por la incapacidad para establecer buenas relaciones de trabajo con los organismos públicos sectoriales, los funcionarios locales y las fuerzas del orden público.

ción rural de América Latina: su incidencia en el deterioro del medio humano.
CELADE, Santiago de Chile, febrero de 1976.

Para los objetivos declarados de cambio estructural rural y de justicia social para la población rural, el énfasis otorgado a las políticas de desarrollo dedicadas a la industrialización y abiertas a la urbanización concentrada y el entronizamiento de la sociedad de consumo constituye una contradicción más profunda. Las propuestas centradas en la reforma agraria de los años cincuenta y sesenta partían de la base de que el Estado, los empresarios industriales, las clases media y trabajadora urbana y las masas rurales tenían intereses comunes en una política que conduciría al uso más eficiente de la tierra y de la mano de obra rural, al aumento de la producción agrícola, al incremento del ingreso rural para ampliar el mercado de los bienes de consumo manufacturados y de los insumos agrícolas, y finalmente, aunque no por ello menos importante, a una democracia política y una organización de los grupos de intereses rurales capaz de quebrar el poder de una oligarquía terrateniente contraria al desarrollo. En la realidad, a todos los demás grupos convenía especialmente perseguir sus propios fines a expensas de las masas rurales carentes de poder.

El bajo precio de los productos alimenticios ha atenuado el descontento urbano y ha permitido a los empleadores urbanos mantener los salarios en un nivel bajo; la captación de parte de los ingresos provenientes de exportaciones agrícolas por el Estado ayudó a financiar no sólo la industrialización sino también la urbanización y la burocratización. Los intereses terratenientes perjudicados por los precios desfavorables podían ser compensados mediante asistencia estatal para mantener a la fuerza laboral rural indefensa contra la explotación, mediante impuestos agrícolas bajos o inexistentes, crédito barato y acceso a los campos más rentables de inversión urbana.²¹ Mientras no se realizara la reforma agraria, podía sostenerse que el aumento de los precios agrícolas sólo incrementaría las utilidades de los terratenientes. Las demostraciones de que tal política impedía aumentar la producción de alimentos y contribuía a trasladar la pobreza rural a las ciudades no ayudaron al Estado a encontrar una alternativa políticamente factible. Un aumento considerable de los ingresos de la población rural mediante reforma agraria, salarios mínimos o prestaciones sociales, significaba para la población urbana —incluso para los pobres en cierta medida— el sacrificio de ventajas logradas en la asignación de recursos sociales del sector público y en la relación de intercambio entre los alimentos y otros productos.

²¹ Véase Keith Griffin, *The political economy of agrarian change* (Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1974); y Guillermo Geisse, Gabriel Pumarino, Mario Valdivia, "Relaciones entre urbanización y desarrollo en Chile", documento preparado para el Seminario sobre Planificación Urbana y sus Relaciones con la Planificación Económica Nacional, ILPES-IEC, Bogotá, junio de 1976.

A medida que los agricultores comerciales o los beneficiarios de la reforma agraria reemplazan a los terratenientes tradicionales, los medios utilizados por el Estado para compensar los bajos precios pierden importancia, y aumenta la gama de tácticas de resistencia a las políticas desfavorables de precios. Los intentos gubernamentales de controlar la distribución y los precios pueden enfrentarse mediante el mercado negro, el acaparamiento y la desviación de la producción a rubros ajenos a los alimentos de primera necesidad con precios controlados. Pese a que la elasticidad-ingreso de la demanda de alimentos es relativamente baja, el aumento de la población urbana y asimismo de la población rural que depende totalmente de alimentos comercializados, el traslado del consumo de la clase media hacia alimentos de mejor calidad (particularmente carne), además de otros factores, indican que la demanda global de alimentos seguirá aumentando más rápidamente que la población nacional, se subsanen o no las deficiencias alimentarias de los pobres. En los últimos años, el incremento de la importación subvencionada de alimentos básicos ha llenado el vacío entre la creciente demanda urbana y el rezago de la oferta, pero tales importaciones están limitadas por las crisis del balance de pagos.

5. Educación

El conjunto de censos realizados en 1950 indicó que 42% de la población de América Latina de 15 años de edad y más era analfabeta; poco más de la mitad de la población de 15 años y más había completado al menos un año de educación primaria; el promedio de escolaridad era de 2.2 años. Seis por ciento tenía algún grado de instrucción posterior al primario, pero sólo 2% había completado instrucción postprimaria, y sólo 1% había entrado a alguna universidad.²² Las grandes diferencias entre países y la escasa comparabilidad y confiabilidad de las estadísticas nacionales sólo permiten a dichas cifras dar una indicación general del nivel educacional que puede esperarse en países cuya abrumadora mayoría vive en escenarios rurales como los antes descritos y donde había, incluso en las ciudades, grandes grupos empobrecidos y carentes de poder.

Desde los años cincuenta, la expansión educacional ha sido tan vigorosa, tan desigualmente distribuida y tan contradictoria en su interacción con las sociedades como el crecimiento económico. La tasa registrada de analfabetismo bajó a 34% en 1960 y a 24% en 1970. En la actualidad, salvo en algunos de los países más pequeños y pobres, el analfabetismo se concentra principalmente en los grupos de más edad

²² UNESCO, *Situación demográfica, económica, social y educativa en América Latina*, Solar/Hachette, Buenos Aires, 1966, p. 68.

y en las zonas rurales más marginadas y aisladas. En 1974, la educación primaria comprendía prácticamente toda la población de edad escolar (6 a 12) en la mitad de los países de la región y en todos los demás, salvo dos, abarcaba más de tres cuartas partes de este grupo de edades. Aunque la capacidad de las escuelas primarias para retener a los alumnos durante períodos más largos aumentó considerablemente, en la mayoría de los países muchos niños todavía no terminan el ciclo primario y por lo tanto quedan excluidos de la educación postprimaria. Las tasas de aumento de la educación secundaria y superior han sido muy superiores a las de la primaria y en algunos países han alcanzado una rapidez sin precedentes.²³ Resulta particularmente notable que el crecimiento de la educación formal se aceleró precisamente cuando las tasas de aumento de la población aumentaban con mayor rapidez y crecía el predominio de los jóvenes entre la población. Entre 1956 y 1965 las matrículas de la educación primaria aumentaron en forma tres veces más rápida que la población, pasando de 13.1% de la población total a 17.1%.

En los años setenta la educación representó más de 20% de los gastos del gobierno central en nueve países, y más de 15% en otros diez.²⁴ En la mayoría de los países la educación emplea a una proporción mayor de la fuerza laboral asalariada que cualquier otra "industria". En su conjunto, al menos la cuarta parte de la población de América Latina consagra una parte importante de las horas en que está despierta a la enseñanza o al aprendizaje.

Al comenzar el período en estudio, la discusión acerca de la educación como área problemática se centró en dos interrogantes: ¿Hasta qué punto tiene toda la población acceso a la educación básica que universalmente se le reconoce como derecho? ¿Hasta qué punto la educación impartida corresponde, en lo que toca a niveles, proporción y calidad, a las necesidades del desarrollo económico y social?²⁵ Las estadísticas educacionales de los años cincuenta respondieron negativamente a ambas interrogantes y justificaron el notable esfuerzo educacional realizado posteriormente.

²³ Véase el cuadro 5 en *Desarrollo humano, cambio social y crecimiento en América Latina*, Cuadernos de la CEPAL, N° 3, Santiago de Chile, 1975.

²⁴ Los informes anuales sobre *Progreso económico y social en América Latina* del Banco Interamericano de Desarrollo contienen los porcentajes anuales de gastos del gobierno central en educación y otros servicios sociales para cada país.

²⁵ Estas interrogantes sintetizan aquéllas planteadas en la Conferencia UNESCO/CEPAL sobre Educación y Desarrollo Económico y Social en América Latina, Santiago, marzo de 1962. UNESCO, *op. cit.*, consiste en el informe principal presentado por las organizaciones patrocinadoras de esta conferencia.

En América Latina no era una novedad el afirmar el derecho a la educación básica y creer que su extensión a todos traería consigo la democratización y la estabilidad social. La situación educacional podría corresponder a realidades económicas y sociales, pero era contraria a los valores declarados de las sociedades. En los años cincuenta los sistemas educativos ya se habían desarrollado lo suficiente como para que la aplicación del derecho en un plazo relativamente corto pareciera una posibilidad práctica. Asimismo, tal educación parecía ser la forma de redistribución menos cara, menos conflictiva y más apreciada al alcance del Estado. En parte justificaba postergar por una generación las cuestiones más difíciles de la distribución de la riqueza y el poder; lo más probable sería que una población instruida pudiera encontrar sus propias soluciones a estos problemas. Por otra parte, en el mundo de posguerra de organizaciones internacionales y de comparación estadística de los grados de desarrollo, la educación universal se había convertido en un símbolo de modernización que ningún gobierno podría soslayar. Tales consideraciones bastaban para persuadir a los gobiernos de que debían asignar recursos educacionales incluso a los grupos demasiado marginados como para expresar de manera coherente una demanda de educación.

La segunda pregunta tampoco era nueva, pero durante los años cincuenta el diálogo público llegó a estar dominado por la tendencia a reevaluar la educación en función de su aporte al desarrollo económico. Los especialistas en educación se sumaron a tal diálogo con cierta renuencia, identificándose con la prestigiosa causa del desarrollo, para fortalecer su pretensión de obtener más recursos. En general, los que proponían concentrarse en el desarrollo económico acelerado y hacia adentro encontraron que la educación se justificaba más que otros rubros de acción social pública que clamaban por recursos. Las ventajas de contar con una fuerza laboral alfabetizada, de ofrecer capacitación adecuada en la amplia gama de especializaciones requerida por la industria y de inculcar a través de las escuelas aptitudes científicas e innovadoras, justificaban la clasificación de los gastos en educación dentro de la inversión y no del consumo. Adquirió importancia el cálculo del "factor residual" en el crecimiento económico, supuestamente formado en gran parte por educación; el de la correlación entre los grados de instrucción y los niveles de ingreso personal; y el de la correcta proporción en que debían combinarse los distintos niveles y tipos de educación en determinadas etapas del crecimiento económico. La convicción de que en las economías de mercado el desarrollo económico podía planificarse mediante técnicas neutras tuvo como corolario que el desarrollo educacional también podía planificarse y armonizarse con el

desarrollo económico.²⁶ Las expectativas de la educación como contribución al desarrollo iban más allá de la provisión de "recursos humanos" adecuados; apuntaban a supuestos básicos acerca de la clase de sociedad compatible con el desarrollo, como lo demuestra la siguiente cita:

"En el mejor de los casos, la escuela necesita estimular aspiraciones y al mismo tiempo enseñar al individuo a postergar su satisfacción, dándole una idea realista de las exigencias del cambio social. La conciencia de intervenir y de participar en la transformación social, con la esperanza de un futuro mejor para la sociedad a la que se pertenece y para sus hijos, constituye una motivación poderosa para aplazar la satisfacción de necesidades inmediatas de consumo. A menos que sean traicionados por una política inepta o por la rigidez social, tales actitudes son admirables estabilizadores durante las épocas de turbulencia que inevitablemente acompañan todo proceso de rápido cambio económico y social. Por lo tanto, la educación para el desarrollo no sólo significa proporcionar la competencia técnica necesaria para el desempeño de nuevas ocupaciones, sino también alentar nuevas formas de competencia social y política, nuevos tipos de obligaciones y compromisos, así como nuevas motivaciones para el trabajo productivo y autodisciplinado y para el ejercicio responsable de la ciudadanía."²⁷

La explosión educacional ocurrida a partir de los años cincuenta evidentemente no ha respondido a la planificación de tales objetivos, como tampoco lo ha hecho el crecimiento económico. En sus propios términos, la educación ha acompañado a algo que se asemeja en forma distorsionada a estos objetivos, y ha desempeñado un papel tan destacado en la transformación de las sociedades latinoamericanas como la urbanización, la industrialización y la modernización dependiente del consumo. Sin embargo, tal como estos otros procesos de cambio, ha evolucionado de acuerdo a pautas que plantean formidables interrogantes acerca de su viabilidad futura.

Al dar una mirada a la situación actual de la mayor parte de América Latina, se comprueba que la expansión de la educación básica no ha dado lugar al esperado aumento de la democratización y de la movilidad social. Además, tampoco ha generado descontento revolucionario y capacidad organizativa en la medida antes temida por parte de las élites

²⁶Tales cálculos y expectativas se resumen y critican en CEPAL, *Educación, recursos humanos y desarrollo en América Latina*, Nueva York, 1968. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta S.68.II.G.7.

²⁷UNESCO, *op. cit.*, p. 66.

y deseada por las contraélites. Al parecer, en el nivel primario la educación, así como la urbanización, ha actuado como válvula de escape bastante eficaz que, frente a la falta de oportunidades inmediatas, ofrece la esperanza de que la próxima generación alcance movilidad ascendente. Lo más probable es que la naturaleza de los medios de comunicación para las masas, que en esos mismos años ampliaban rápidamente su alcance, haya contribuido a que los estratos inferiores con instrucción rudimentaria permaneciesen en una actitud relativamente conformista. Al mismo tiempo, la mala calidad de la mayor parte de la educación primaria ofrecida a estos estratos y la estrecha correspondencia entre el acceso a la educación media y superior y el anterior lugar de las familias en el orden social anulaban efectivamente el objetivo de equiparación de las posibilidades de movilidad ascendente.

Juzgada estrictamente de acuerdo con los objetivos de "recursos humanos", la expansión de la educación básica probablemente ha sido adecuada para las necesidades del estilo de desarrollo dominante, y sólo se ha rezagado en situaciones de crecimiento industrial excepcionalmente rápido, pese a que habría sido insuficiente para otros estilos que imponen mayores y más variadas exigencias a la fuerza laboral. En la actualidad las empresas industriales modernas no tienen dificultades para encontrar suficientes candidatos con un grado de instrucción suficiente como para permitirles absorber la capacitación en el trabajo. Es poco probable que tasas más altas de crecimiento de la calidad y cantidad de educación primaria podrían por sí mismas afectar la oferta y demanda de trabajadores de la empresa moderna. Respalda este punto de vista el hecho de que haya un creciente fondo no utilizado de mujeres y jóvenes cuyo grado de instrucción es superior al promedio. En las actividades del "sector informal" urbano y entre los pequeños campesinos no hay duda que la alfabetización tiene sus ventajas; esto no es evidente, sin embargo, para una mayor escolaridad. Entre las masas rurales marginadas incluso hay pocas probabilidades de uso real de la alfabetización. Hay algunas indicaciones de que en la actualidad el nivel de alfabetización funcional se determina más por el ambiente familiar y por las formas reales de inserción en la fuerza laboral y en el marco social local que por la disponibilidad de instrucción formal o por los cursos de alfabetización de adultos. No hay duda de que dentro de la población que se considera alfabetizada hay muchos semianalfabetos por falta de práctica de las destrezas pertinentes.

En la enseñanza media y superior, el producto cuantitativo de los sistemas escolares sobrepasa actualmente en la mayoría de los países no sólo las necesidades reales, sino también la capacidad de absorción del estilo de desarrollo dominante. Sin embargo esta clase de generalizaciones no resulta muy útil dada la mala calidad de gran parte de la educación postprimaria y la cambiante relación entre la especialización

educacional y las necesidades técnicas de las economías. La hipótesis formulada en los años cincuenta, según la cual la tasa de rentabilidad de cualquier inversión educacional sería superior a la de otras inversiones alternativas, contribuyó sin duda a que los decisores económicos encontraran más aceptable el permanente aumento de las asignaciones otorgadas a estos niveles de educación; sin embargo la verdadera fuerza motriz ha sido la avidez insaciable de mayor educación en los estratos medio y medio inferior de la población urbana, junto con la consiguiente expansión del empleo en las ocupaciones a que tal educación daba acceso.²⁸

El Estado comprobó que hasta cierto punto la expansión de la educación media y superior (más aún que la de la educación básica) constituía el medio menos oneroso y menos conflictivo para responder a presiones sociales y postergar decisiones sobre redistribución del poder y de la riqueza; al mismo tiempo, dicha expansión daba lugar a utilidades por concepto de desarrollo, puesto que aumentaba la productividad de la mano de obra. Sin embargo, en estos niveles las exigencias han sido más fuertes y los costos unitarios muy superiores a los de la educación básica. En la actualidad, muchos países ya no pueden verdaderamente atender las exigencias de educación y la consiguiente demanda de empleo. Por otra parte, dentro de los esquemas de semidesarrollo dependiente, la demanda económica efectiva de profesionales y técnicos parece ser inferior a la normal en los países industriales del centro. De ello se desprenden las siguientes consecuencias:

a) Se utilizan como sistemas de selección requisitos de educación formal no relacionados con las necesidades del trabajo, y se reservan los empleos más apetecidos a los estratos sociales cuyos hijos pueden reunir tales requisitos. En la medida en que la educación media y superior se difunda más rápidamente que la oferta de empleos adecuados, se aplican barreras educacionales a los trabajos de oficina de categoría inferior e incluso a las ocupaciones manuales. Este proceso se acompaña del cambio de nombre y condición legal de las ocupaciones; los "obreros" se retitulan "empleados" o "técnicos"; las especializaciones

²⁸ Un cálculo reciente confirma una concentración del gasto educacional en el nivel superior que es semejante a la excepcional concentración de los ingresos. Según este cálculo, en América Latina (22 países) en 1975 el 34% del gasto educacional corriente se destinó al nivel primario, 21% al nivel secundario, 30% al nivel superior, y 15% a "otros". Los porcentajes equivalentes en África eran de 43, 26, 16 y 15; en Asia 50, 23, 15 y 12. (Véase P. Gandhi, "Comments on Level and Structure of Education costs in Latin America", Seminar on Financing of Education in Latin America, Inter American Development Bank, Washington, Noviembre de 1976.)

subprofesionales reciben títulos profesionales. Estos cambios se reflejan en el crecimiento diferenciado de los estratos ocupacionales urbanos medio y superior que registran las estadísticas censales.

b) La oferta educacional crea su propia demanda, en parte a través de la expansión del empleo en la educación misma, en parte a través de legislación que crea necesidades artificiales de servicios profesionales, y en parte a través de la "absorción espuria" de la fuerza laboral, que se produce en las burocracias públicas y privadas.²⁹

c) La rapidez con que aumenta el número de las instituciones de enseñanza media y superior y su matrícula se traduce en un deterioro general de la calidad de la instrucción y en una gran diferencia de calidad y prestigio entre los títulos otorgados por las distintas instituciones. Mientras más se aparten los requisitos de educación formal para el empleo de las necesidades del trabajo, más difícil es comprobar objetivamente la disminución de la calidad. Los empleadores que buscan verdaderas calificaciones técnicas, sólo reconocen los títulos otorgados por algunas instituciones de élite, y prestan creciente apoyo a instituciones privadas a fin de asegurarse un contingente confiable.

d) Los profesionales y técnicos más capacitados en aquellos campos en los cuales el desarrollo genera una verdadera demanda logran captar ingresos y mantener niveles de consumo comparables a los de sus colegas de los países industrializados del centro, especialmente en países latinoamericanos más grandes cuyo crecimiento económico es vigoroso. Si la economía nacional no ofrece tales ingresos o no puede utilizar sus capacidades, como sucede en muchos de los países más pequeños, emigran a los centros donde pueden obtener ingresos y posibilidades de perfeccionamiento profesional. En el primer caso adquieren un interés personal en la consolidación de la sociedad de consumo y en una distribución muy concentrada del ingreso, y junto con ello la convicción de que son indispensables y de que poseen capacidad "tecnoburocrática" para orientar el proceso de desarrollo.

e) A medida que los canales de absorción son objeto de presiones cada vez mayores debido al permanente aumento de las matrículas de la educación media y superior, parte de las minorías instruidas comienzan a oponerse al estilo de desarrollo y al Estado. Dicha oposición presenta diversos aspectos cuya importancia varía según el país, pero se pone de manifiesto en todas partes. Ante todo, los graduados en ciencias sociales (generalmente los menos susceptibles de absorción dado su actual

²⁹ La "absorción espuria" se analiza en Raúl Prebisch, "Críticas al capitalismo periférico", Revista de la CEPAL, I, 1, 1976.

número desafían los valores y la base teórica del estilo de desarrollo.³⁰ Segundo, la masa de alumnos y estudiantes recién egresados, frente a la inseguridad, al desempleo y a la "absorción espuria" en actividades de prestigio cada vez más deteriorado y amenazado por las cruzadas anti-burocráticas, reaccionan mediante contradictorias combinaciones de radicalización y autoprotección.³¹ Tercero, las mayorías nacionales, que han logrado algunos años de educación primaria y vínculos más estrechos (pero generalmente decepcionantes) con el sistema político nacional y la sociedad urbana "moderna", se encuentran en una situación educacional tan desventajosa como antes en mercados laborales que se expanden con lentitud o incluso se contraen debido a la actual crisis económica, con una movilidad ocupacional obstaculizada por minorías que las aventajan en materia de educación y muchas veces con la obstrucción por parte del Estado autoritario de los antiguos canales políticos populistas destinados a hacer oír sus peticiones.

Si bien es cierto que en sus primeras etapas la expansión educacional ofreció al Estado un medio eficaz para postergar hasta la generación siguiente la solución de los problemas más espinudos de distribución de los frutos del desarrollo, la nueva generación ya ha crecido e ingresado al mercado laboral dentro del marco especial de la sociedad de consumo. En la mayoría de los países los sistemas educacionales y la expansión artificial de los estratos ocupacionales urbanos superior y medio todavía están empeñados conjuntamente en un "vuelo hacia adelante", debido a la falta de cualquier alternativa políticamente factible; sin embargo, en algunos el Estado ha resuelto detener ambos procesos y subordinar a la educación a una concepción tecnocrática de las necesidades de desarrollo.³²

³⁰Véase Jorge Graciarena, "Las ciencias sociales, la crítica intelectual y el Estado tecnocrático. Una discusión del caso de América Latina", *Revista Mexicana de Sociología*, año XXXVII, vol. XXXVII, Nº 1, enero-marzo de 1975.

³¹"En suma, si crecen mucho las tasas de subempleo, entre los egresados de las universidades... las frustraciones serán formidables y los conflictos y tensiones de gran envergadura. El número de los afectados por este tipo de desempleo y subempleo será mucho menor pero ellos tendrán mucho más poder y lucharán con denuedo, valiéndose de las más diversas justificaciones y racionalizaciones, para canalizar en su favor las oportunidades y los recursos escasos. De no producirse cambios profundos, esto significaría un enfrentamiento directo hoy difícil de imaginar", A.E. Solari, *Estudios sobre educación y empleo*, Cuadernos del ILPES, Nº 18, 1973, p. 56.

³²Para un análisis de los distintos "estilos educacionales" que ahora emergen en América Latina a través de las crisis de expansión, véase Germán W. Rama, *Educación, imágenes y estilos de desarrollo*, Revista Paraguaya de Sociología, vol. 12, Nº 32, enero-abril de 1975.

En un Seminario reciente sobre Financiamiento de la Educación en América Latina, (Washington, 15-19 de noviembre de 1976) el Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo sugirió que los usuarios pagaran el costo real de la educación, con excepciones o subsidios para los estudiantes que no puedan pagar, y algunos gobiernos contemplan actualmente una transición hacia ese tipo de política en un futuro cercano. Tales proposiciones afectan las expectativas de los estratos urbanos medios aún más dolorosamente que las proposiciones antes mencionadas de control del uso de automóviles privados y del uso de terrenos urbanos; los estratos más altos, que ya recurren a universidades privadas pagadas o a la educación en el extranjero, se verían menos perjudicados.

6. Empleo

En los últimos dos decenios, los diagnósticos de los problemas de empleo en la región han cambiado radicalmente. Durante los debates del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas realizados entre 1946 y 1947, los representantes de los países latinoamericanos, en vista de las bajas tasas de desempleo típicas de sus economías fundamentalmente agrarias, no consideraron el pleno empleo como uno de los problemas económicos principales. En vez de ello, estimaron que la industrialización constituía el problema principal del esfuerzo para elevar el nivel de vida. Entre los obstáculos al crecimiento de la industria, se señaló con frecuencia la falta de una población suficiente —en cantidad y en especialización— como para que las fábricas tuvieran empresarios, trabajadores y consumidores para sus productos. En consecuencia, las recomendaciones de políticas enfatizaban la inmigración europea, la expansión de la educación y el desarrollo de las capacidades empresariales.³³

Un diagnóstico muy diferente surgió luego de ciertos nuevos centros de análisis y planificación del desarrollo, especialmente de la Comisión Económica para América Latina. Comenzando por su informe de 1949,³⁴ la CEPAL estimuló vigorosamente la industrialización, pero señaló que la región padecía un serio problema de excedente de mano de obra, el cual debería ser absorbido por los sectores “modernos” de la economía. Se adujo que las economías latinoamericanas no eran lo suficientemente dinámicas como para absorber el aumento de sus pobla-

³³ Pueden considerarse representativos de este diagnóstico George Soule, David Efron y Norman T. Ness, *Latin America in the Future World*, Nueva York, 1945, y Wendell C. Gordon, *The Economy of Latin America* Nueva York, 1950.

³⁴ CEPAL, *Estudio económico de América Latina*, 1949, Nueva York, 1951. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta 51.II.G.1.

ciones, el cual llevaría a un desempleo cada vez mayor, especialmente a medida que crecían las ciudades. A mediados de los años cincuenta, y en gran parte debido a la labor de la CEPAL, la industrialización era considerada no sólo una fórmula de crecimiento económico sino también el medio de absorber el rápido crecimiento de la población, aumentando así la baja productividad del trabajo. Alrededor de fines del decenio de 1950, la CEPAL observó que, a pesar de un proceso de industrialización relativamente exitoso, el empleo en el sector manufacturero aumentaba en forma muy lenta y la proporción del empleo total en servicios crecía continuamente. Finalmente, a mediados de los años sesenta la CEPAL señaló que la industrialización había sido incapaz de proporcionar el empleo necesario para la creciente población, y consideró esta circunstancia como uno de los desequilibrios fundamentales que aquejaban el desarrollo posterior a la segunda guerra mundial.

“Los problemas relativos al empleo constituyen motivo de creciente preocupación en los países latinoamericanos. La magnitud de los movimientos migratorios desde la periferia rural a los principales centros urbanos y la acumulación de desocupación encubierta en distintos sectores de la economía constituyen algunas de sus manifestaciones más ostensibles, a las que se corre el riesgo de que se añada en el futuro próximo un aumento persistente del desempleo abierto.”³⁵

Los datos globales acerca del crecimiento de la población en edad de trabajar, de la fuerza laboral y de la población ocupada tendieron a confirmar el modelo de la CEPAL de crecimiento desequilibrado e insuficiente de la estructura ocupacional latinoamericana de postguerra. En general, el crecimiento de la fuerza laboral excedió la expansión del empleo en la mayor parte de los países, y la tasa de crecimiento de la población total en edad de trabajar (es decir, entre los 15 y los 64 años) fue aún mayor, lo que indicaba una baja en las tasas de participación.

El proceso de urbanización rápida de hecho ha tornado más visible el problema del empleo en América Latina, por cuanto en pueblos y ciudades el desempleo y el subempleo están concentrados. El crecimiento urbano proveniente de la fuerte migración interna desde las zonas rurales ha traído consigo durante los últimos dos decenios una redistribución sectorial del empleo. En casi todos los países bajó el porcentaje de la fuerza laboral ocupado en la agricultura. En la postguerra, la afluencia de población a las ciudades se empleó principalmente en el comercio, en la construcción y en los servicios.

³⁵CEPAL, “Los cambios estructurales del empleo en el desarrollo económico de América Latina”, *Boletín Económico de América Latina*, Volumen X, Nº 2, pág. 160. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta 66.II.G.3.

En consecuencia, el diagnóstico de la CEPAL que entonces alcanzó vigencia describía el período de postguerra en América Latina como un período de excesiva urbanización, exagerada expansión del empleo en el sector terciario y estancamiento del empleo en el sector secundario. Fueron dejados de lado anteriores diagnósticos que destacaban la falta de talentos empresariales, especialmente a medida que las funciones empresariales iban siendo asumidas por el Estado y las empresas transnacionales. El planteamiento relativo a los "recursos humanos", que destacaba la especialización y la motivación de la fuerza laboral, perdió también gran parte de su importancia, por cuanto el problema principal no fue finalmente la falta de suficientes empresarios y de trabajadores industriales bien motivados, sino la incapacidad de las líneas de crecimiento para ofrecer oportunidades a los más talentosos y para absorber la creciente fuerza laboral.

La creencia extendida de que las tasas de desempleo abierto han aumentado en forma relativamente rápida desde la segunda guerra mundial ha condicionado las interpretaciones del problema del empleo en América Latina. Dicha afirmación ha sido propuesta como prueba definitiva de un empeoramiento de la situación, que traería consigo catastróficas consecuencias. Aunque se ha reunido una base empírica que indica un aumento del desempleo abierto en la región a través de los años, los datos más completos de cada uno de los países en particular, así como las series cronológicas de las principales áreas metropolitanas, no manifiestan un aumento claro de la tasa de desempleo abierto. (Véanse los cuadros 1 y 2.) La información disponible hasta 1970 no sugiere una tendencia clara en ninguna de las dos direcciones. Evidentemente, en el pasado inmediato, como resultado de la recesión mundial y de diversas crisis internas, el desempleo abierto ha sido muy alto en ciertos países. Por otra parte, las características principales del problema del empleo en América Latina no se encuentran bien representadas por este indicador. El subempleo, en términos de empleo de tiempo completo con ingresos muy bajos o excesivamente variables, es con mucho el aspecto más crítico del problema del empleo. Resulta significativo que en gran medida tal subempleo no sólo provenga de la baja productividad o de problemas tales como créditos insuficientes, canales de comercialización inadecuados, etc., sino del poder de negociación casi insignificante de amplios sectores de la población económicamente activa, los cuales están relativamente desorganizados y no pueden hacerse oír.

A nivel global, estudios recientes muestran que más de la mitad de las personas que forman la población económicamente activa de la región están desempleadas o subempleadas. A comienzos del actual decenio, se estimaba que un 5.50/o de la población activa latinoamericana estaba abiertamente desempleada, y que un 27.40/o se encontraba

Cuadro 1

TASAS DE DESOCUPACION DE LOS CENSOS, 1950, 1960 Y 1970

<i>País</i>	<i>Año</i>	<i>Tasa</i>	<i>País</i>	<i>Año</i>	<i>Tasa</i>	
Argentina	1947	2.8	Haití	1950	2.4	
	1960	2.6		Honduras	1950	...
	1970	2.0			1961	6.0
Brasil	1950	...	México	1950	1.3	
	1960	...			1960	1.6
	1970	6.9			1970	4.2
Colombia	1951	1.2	Nicaragua	1950	...	
	1964	4.9			1963	1.6
	1973	14.3			1971	
Costa Rica	1950	4.1	Panamá	1950	9.3	
	1963	7.0			1960	11.2
	1973	7.3			1970	9.7
Cuba	1953	...	Paraguay	1950	2.8	
	1960	...			1962	5.0
	1970	1.3			1972	
Chile	1952	2.2	Perú	1950	...	
	1960	8.6			1961	2.6
	1970	4.7			1972	5.6
Ecuador	1950	...	República Dominicana	1950	1.1	
	1962	4.3			1960	...
	1974	3.5			1970	
El Salvador	1950	1.7	Uruguay	1950	...	
	1961	5.1			1963	10.3
	1971					
Guatemala	1950	0.4	Venezuela	1950	6.3	
	1964	1.5			1961	13.1
	1974	1.3			1971	6.2

Fuente: CELADE-ELAS. *Distribución de la PEA en los países de América Latina, 1940-1960*; Censos nacionales.

Cuadro 2
TASAS DE DESEMPLEO EN ALGUNAS CIUDADES PRINCIPALES DE AMERICA LATINA

Año	Argentina (Buenos Aires)	Chile (Santiago)	Colombia (Bogotá)	Panamá (Ciudad de Panamá)	Perú (Lima)	Venezuela (Caracas)	Uruguay (Montevideo)
1960		7.4					
1961		6.8					
1962		5.3					
1963		5.1	7.9	9.8			
1964	5.7	5.3	7.1	11.6			
1965	5.3	5.4	8.9	12.6			
1966	5.6	5.4	10.1	8.4			
1967	6.4	5.3	12.2	9.3	4.0	7.7	
1968	5.0	5.2	11.5	10.7		6.3	8.4
1969	4.3	5.4	9.6	9.4	7.0	6.5	8.7
1970	4.8	6.3	13.0	9.8	7.0	6.3	7.5
1971	6.0 ^a	4.6	8.9 ^g	9.7	8.5	6.0	7.6
1972	6.6 ^b	3.7	6.8 ^h	8.5	...	...	7.7 ^k
1973	6.1 ^c	4.6 ^d	...	...	...	...	8.9 ^l
1974	...	8.2 ^e	11.1 ⁱ	...	...	...	...
1975	...	15.0 ^f	...	...	...	...	...

Fuente: Encuestas Nacionales. En general antes de 1972 los datos provienen del *Anuario Estadístico de la OIT, 1972*.

^aAbril y julio; ^bAbril y octubre; ^cAbril, octubre y diciembre; ^dPromedio ponderado III-XII; ^ePromedio ponderado enero-diciembre; ^fPromedio ponderado enero-diciembre; ^gPromedio ponderado de las tasas de desempleo de marzo-abril, julio-agosto, octubre-noviembre; ^hOctubre-noviembre; ⁱJunio 1974; ^jEl segundo semestre de cada año; ^kEnero a mayo; ^lFebrero a junio.

subempleada. La subutilización se hacía más intensa en zonas rurales, donde los equivalentes de desempleo calculados por el PREALC alcanzan a un 34^o/o. En las ciudades dicha cifra era del orden del 25^o/o. La mayor parte de la desocupación abierta se concentraba en las zonas urbanas, pero la mayor parte del iceberg del empleo insuficiente debía atribuirse al subempleo en sus aspectos antes mencionados.

Las tasas de desempleo abierto son más o menos altas en las zonas urbanas de varios países; sin embargo, resulta significativo que en las ciudades para las cuales se dispone de información entre un 75 y un 90^o/o del desempleo afecta a las mujeres y a los jóvenes. Para la fuerza laboral primaria compuesta de hombres entre los 25 y los 54 años de edad, las tasas de desempleo generalmente han sido de menos del 6^o/o. En el campo, donde se encuentra la mayor parte de la extrema pobreza, las tasas de desempleo abierto son típicamente bajas, y casi nunca sobrepasan un 3 o un 4^o/o. En cuanto a los niveles educacionales, la información de varios países ha mostrado un desempleo más alto entre quienes tienen una educación secundaria, y más bajo entre los que carecen de toda educación y entre los que tienen educación universitaria. Finalmente, la evidencia reciente muestra que los grupos más pobres tienen ya más personas empleadas por familia que los otros grupos de ingresos, pero que dichas familias más pobres tienen también un número de dependientes mucho mayor. A pesar de que la mayoría de los diagnósticos han mostrado un empeoramiento en la situación general de empleo, se ha propuesto una interpretación heterodoxa en el sentido de que la abundancia de fuerza de trabajo ha disminuido algo en la mayor parte de los países latinoamericanos, con el consiguiente mejoramiento de la situación ocupacional. Dicho raciocinio se fundamenta en las fuertes migraciones internas desde las zonas rurales hacia las ciudades, en las cuales existe un grado menor de subutilización.³⁶ Sin embargo, la tendencia ya descrita, que muestra un número cada vez mayor de miembros de la fuerza de trabajo rural que aunque se trasladen a las afueras de las ciudades de la región no dependen del empleo urbano sino de labores agrícolas ocasionales con salarios reales en disminución, hace dudar de que se haya producido grado alguno de mejoramiento. Los cálculos recientes concluyen que, de mantenerse la tendencia histórica, no puede esperarse ninguna disminución importante del subempleo en lo que queda del presente siglo.³⁷

³⁶PREALC, *The Employment Problem in Latin America: Facts, Outlooks and Policies*, Santiago, 1976, y Joseph Ramos, *An Heterodoxical Interpretation of the Employment Problem in Latin America*, PREALC, Santiago, 1973.

³⁷PREALC, *op. cit.*

Aproximadamente un 60% de las personas desempleadas o subempleadas se encuentran en los pueblos y ciudades, donde se ha concentrado el problema del empleo por causa de la migración interna y del rápido cambio tecnológico que tiende al ahorro de mano de obra en un sector moderno cuyo tamaño absoluto es pequeño. Al examinar el crecimiento del sector informal,³⁸ donde se concentra la mayor parte de la subutilización, pueden obtenerse ciertas indicaciones acerca de la evolución del subempleo urbano durante el último decenio. (Véase el cuadro 3.) La expansión del sector informal fue mucho más rápida que el crecimiento del sector formal, y en el total de ocho países para los cuales se dispone de información, aumentó a una tasa que es casi el doble de la del sector formal. Es importante observar que las cifras respecto del tamaño del sector informal urbano son sólo aproximaciones generales, y que deben utilizarse con precaución. Sin embargo, puesto que ciertos grupos ocupacionales tales como los empleados domésticos no han sido incluidos en los cálculos, probablemente esté subestimado el tamaño del sector informal presentado por el cuadro 3.

El notable aumento en el desempleo urbano abierto durante los años setenta puede no ser una tendencia estable, pero su efecto inmediato sobre el bienestar y la seguridad de las personas ha sido grave, lo cual crea presiones cada vez mayores para que los gobiernos emprendan acciones al respecto. Sugiere también que la "válvula de seguridad" tradicional de la absorción de fuerza de trabajo por parte del sector informal se hace insuficiente en la actualidad.

Las proyecciones del crecimiento de la población y de la fuerza laboral indican que se mantendrán las presiones para obtener oportunidades de empleo durante lo que queda del siglo, a pesar de que dichas presiones pueden tomar formas diversas en los años venideros. Es probable que disminuyan las tasas de crecimiento de la población, a pesar de que tanto la intensidad de dichas reducciones como su modalidad podrán variar mucho en los diferentes países. Tales disminuciones, sin embargo, afectarán la tasa de crecimiento de la fuerza laboral potencial sólo después de una demora de 15 años, y factores tales como las mayores tasas de participación femenina en la fuerza laboral pueden contrarrestar durante un tiempo el menor crecimiento numérico. Durante un largo período de transición, la tasa de crecimiento de la

³⁸ Dicho en forma muy simple, el sector informal abarca a todos los trabajadores de "actividades no organizadas" que utilizan procesos tecnológicos simples y trabajan en mercados competitivos o bien en la base de estructuras económicas que se caracterizan por la concentración oligopólica. Incluye a todos los que tienen problemas ocupacionales graves en las zonas urbanas, y abarca categorías tales como trabajadores independientes, trabajadores familiares no remunerados, pequeños comerciantes y sus empleados y empleados domésticos.

Cuadro 3

EVOLUCION DEL SECTOR FORMAL Y DEL SECTOR INFORMAL

(Porcentajes)

Países	Total de la fuerza laboral urbana no agrícola			Fuerza laboral del sector formal			Fuerza laboral del sector informal		
	1960	1970	Tasa de crecimiento	1960	1970	Tasa de crecimiento	1960	1970	Tasa de crecimiento
Argentina	100	100	2.1	84.8	78.6	1.3	15.2	21.4	5.7
Chile	100	100	1.9	75.8	75.0	1.8	24.2	25.0	2.2
Guatemala	100	100	4.5	73.1	64.0	3.5	26.9	36.0	5.0
México	100	100	3.9	76.2	76.0	3.8	23.8	24.0	4.0
Nicaragua	100	100	3.5	69.8	68.1	4.0	30.2	31.9	5.1
Trinidad y Tabago	100	100	3.6	76.7	76.5	2.8	23.3	23.5	2.9
Venezuela	100	100	4.0	74.9	70.9	3.4	25.1	29.1	5.5
Total	100	100	3.0	79.4	70.9	2.5	20.6	29.1	4.6

Fuente: PREALC, *The Employment Problem in Latin America*, Santiago, 1976, Cuadro 3.

fuerza laboral será considerablemente mayor que el aumento de la población misma. Las tendencias de población se muestran así como malos indicadores para calcular los cambios en la fuerza laboral. En la mayoría de los países de la región la fuerza laboral probablemente aumentó con menos rapidez que la población total entre 1940 y mediados del decenio de 1950, mientras que desde 1960 la relación se ha invertido, debido al cambio demográfico en la distribución de las edades.

Además de cambios en su tamaño, la fuerza laboral probablemente presentará en gran parte de la región importantes alteraciones en su estructura. De ellas, la más importante es la mantención de la tendencia al predominio urbano. La fuerza laboral urbana seguirá aumentando rápidamente, lo cual probablemente traerá consigo una presión sostenida para conseguir más oportunidades de empleo. Sin embargo, la tasa de aumento parece haber alcanzado ya a su máximo; es decir, a pesar de que continuará aumentando el número de nuevos empleos que se necesitarán a medida que crece la fuerza laboral, la intensidad de la presión para obtener más empleos en muchas zonas urbanas será menor que la existente en los años cincuenta y sesenta. Desde la segunda guerra mundial, una parte importante de la expansión de la fuerza laboral urbana se ha debido a la llegada de migrantes de zonas rurales. Durante los años sesenta y los posteriores, en cambio, los migrantes recientes tendrán menor importancia relativa; la expansión, todavía rápida, se compondrá principalmente de personas que se incorporan a la fuerza laboral y que han crecido en las zonas urbanas. Las expectativas y las respuestas de este grupo probablemente sean distintas a las de los recién llegados; por esta razón, el sector informal tal vez no proporcione empleos aceptables para quienes ingresan a la fuerza laboral. En consecuencia, las presiones para lograr oportunidades ocupacionales adecuadas deberían tomar formas diferentes en los años venideros.

7. Contradicciones en los cambios sociales recientes, y el problema del desarrollo integrado

Las páginas siguientes resumen ciertas contradicciones y aspectos negativos de los procesos de crecimiento y transformación social que se examinan más arriba, las enfrentan con las aspiraciones de un "desarrollo integrado" más justo y plantean ciertas interrogantes para el futuro.

a) *Las tendencias de largo plazo*

La población ha aumentado y se ha redistribuido y concentrado en el espacio con rapidez sin precedentes. En la actualidad, de una población que se ha más que duplicado desde 1950, la mitad es urbana, y este

predominio de la urbe seguramente aumentará de manera sostenida.

Pese a que en muchos sentidos la población y la economía rurales se han modernizado y se han diferenciado internamente, no ha disminuido la diferencia entre el bienestar de que gozan los que viven en la ciudad y aquellos que lo hacen en el campo. La mayoría de la población rural sigue en estado de extrema pobreza, carece de poder y es objeto de discriminación en la asignación de los servicios sociales públicos. La decadencia de los sistemas tradicionales de tenencia de la tierra y las formas adoptadas por la modernización agrícola han aumentado la importancia relativa del proletariado rural subempleado y sin tierras.

En las zonas urbanas, estratos "medios" heterogéneos, dedicados principalmente a ocupaciones asalariadas no manuales, han crecido mucho más rápidamente que los grupos de trabajadores manuales de la industria y de los servicios básicos, o que los grupos denominados "marginales", "subproletarios", etc. Este mayor crecimiento de los estratos urbanos medios ha sustentado la expansión excepcionalmente rápida de la instrucción secundaria y superior y el incremento de los empleos no manuales de los sectores público y privado que absorben el producto de esta clase de instrucción, a la vez que ha sido afianzada por ambos fenómenos. Se han difundido patrones de consumo "modernos" en amplios grupos de la población urbana. Han sido recíprocas las influencias entre la ampliación de este mercado y el rumbo seguido por el desarrollo industrial y la penetración de los medios de información.

En la mayoría de los países, la mayor parte de la población urbana ha compartido en cierta medida el incremento del ingreso por habitante, pese a que tal incremento se ha distribuido de manera muy desigual y los estratos superior y medio superior se han llevado la parte del león. La mayor parte de la población rural se ha beneficiado poco o nada. Sin embargo, la modernización imitativa y la diversificación de las modalidades de consumo —con aparente descuido de las necesidades básicas— se han traducido en una creciente presión sobre los ingresos, favoreciendo así el endeudamiento y la percepción de la pobreza e inseguridad relativas que han marchado a la par con el mejoramiento del ingreso monetario.

Se ha asignado una proporción cada vez mayor de los recursos del sector público y del ingreso nacional a los servicios sociales, en especial la educación; se han registrado aumentos más irregulares e intermitentes de las asignaciones que respaldan los niveles de consumo de algunos grupos de población, particularmente a través de la construcción de viviendas públicas y de los subsidios a la distribución de alimentos. En su mayoría, estas asignaciones han tendido a favorecer a los estratos urbanos medios y normalmente han fortalecido la desigualdad predominante en la distribución del ingreso, en vez de contrarrestarla. Y han dado lugar a la formación de fuertes grupos de intereses —tanto los

funcionarios de los servicios como sus clientelas— que presionan para que aumente aún más la expansión de acuerdo con las mismas pautas.

En la mayor parte de los países latinoamericanos, las variaciones experimentadas por la distribución del poder en las sociedades no se han acompañado de un incremento significativo de la participación popular en la toma de decisiones. Ha declinado la importancia relativa de las clases terratenientes y han tendido a compartir el poder las tecnoburocracias y los grandes intereses industriales y financieros, con participación creciente de las empresas transnacionales. Las primeras se han sentido alentadas a lograr el dominio por su capacidad técnica cada vez mayor y también por las dificultades recurrentes con que han tropezado los procesos políticos “normales” de representación y negociación de los intereses de grupos al encarar los conflictos sociales generados por el rápido proceso de cambio y la creciente desigualdad, y al intentar la aplicación de criterios coherentes para la asignación de los recursos.

b) *El período posterior a 1970*

Desde comienzos de los años setenta las sociedades nacionales han experimentado una serie de estímulos y choques, originados principalmente fuera de la región; éstos han acentuado las contradicciones del estilo de desarrollo predominante, han agudizado las tensiones sociales y la inseguridad y han fortalecido asimismo, la tendencia a adoptar tácticas tecnoburocráticas destinadas a suprimir las contradicciones y apuntalar la viabilidad del estilo de desarrollo predominante. Estos estímulos y conmociones tienen mucho en común con los experimentados en los mismos años por los países industrializados de altos ingresos, como era de esperar dadas las etapas de modernización, urbanización e industrialización alcanzadas por las sociedades latinoamericanas. Como es natural, han afectado a los países combinándose de variadas maneras y en oportunidades algo diferentes, lo que ha dependido de factores que van desde la naturaleza de los principales productos de exportación al grado de movilización política alcanzado previamente. La forma en que se han combinado estos estímulos y conmociones han provocado reacciones muy distintas de las sociedades y de los gobiernos.

Cuba, con su estilo de desarrollo diametralmente distinto, merece un análisis separado. Este país ha experimentado estímulos y conmociones externos análogos a los conocidos por otros países latinoamericanos desde 1970, debido a su permanente dependencia de las exportaciones de azúcar y a la extrema inestabilidad de los precios mundiales de este producto. Sin embargo, de acuerdo con el estilo cubano de desarrollo, los consiguientes altibajos de la capacidad de importación, pese a exigir una renovada austeridad en el consumo, no parecen haber afectado

significativamente las principales características y tendencias sociales. El desenvolvimiento y las dificultades de este estilo de desarrollo han influido en muchos aspectos el debate ideológico sobre el desarrollo latinoamericano. Hecha esta referencia, la visión altamente simplificada del efecto social de los últimos estímulos y choques que se procura dar a conocer más adelante se aplica únicamente a los países de economía de mercado, por mucho que haya variado el papel que desempeñe el mercado gracias a la planificación y al crecimiento del sector público.

Las altas tasas de crecimiento económico y los precios excepcionalmente favorables alcanzados por las exportaciones en los primeros años del decenio de 1970 fortalecieron la fe en la viabilidad del estilo de desarrollo predominante, estimularon aún más la sociedad de consumo y las industrias nacionales que la abastecían y permitieron al Estado aliviar las tensiones sociales aumentando los servicios sociales mediante programas de asistencia y, sobre todo, mediante la absorción de una parte importante del creciente producto de la educación secundaria y superior en los empleos públicos.

Luego de esta breve euforia ha habido, principalmente desde 1974, nuevos deterioros de la relación de intercambio, acentuación de los problemas que plantea el servicio de la deuda externa, etc. Esto ha reducido los recursos de que disponen los gobiernos y ha obligado a adoptar políticas de austeridad que frustran las aspiraciones sociales antes estimuladas. La inflación ha adquirido importancia en casi todos los países y ha alcanzado niveles sin precedentes en el pequeño grupo de países en que los distintos estratos sociales se habían habituado a vivir con inflación crónica (los del Cono Sur). Ha aumentado el desempleo abierto, los obstáculos que se oponen a la absorción de las mujeres y jóvenes que procuran incorporarse a la fuerza laboral se han hecho más formidables y lo más probable es que se esté deteriorando la capacidad de los estratos urbanos y rurales más pobres para niveles de consumo mínimo, pese a que esta conclusión descansa en información y observaciones muy fragmentarias. Al mismo tiempo queda de manifiesto un deterioro de los ingresos reales, de los niveles de consumo y de las perspectivas de empleo de importantes sectores de los estratos medios que han adherido al estilo de desarrollo "consumista", y pese a que hay grupos que siguen beneficiándose, se han visto afectados el poder adquisitivo de los consumidores y las industrias de bienes de consumo. Y un cambio particularmente notable en varios países ha sido la súbita detención del aumento extraordinariamente acelerado de las matrículas en la educación superior, y las consiguientes campañas gubernamentales para congelar o disminuir los empleos burocráticos que antes absorbían una proporción importante del producto de dicha educación.

Los problemas políticos que plantea la situación crítica de los estratos medios relativamente organizados y capaces de formular de-

mandas son, al menos a corto plazo, quizá más inquietantes para los gobiernos que la situación de los pobres, relativamente desorganizados e imposibilitados de hacerse oír.

Es posible que los fenómenos aquí señalados sólo sean transitorios y que en el pasado haya habido conmociones similares. Sin embargo, sorprende que el considerable crecimiento económico y los niveles cada vez más altos de consumo y servicios sociales logrados por gran parte de la población latinoamericana no hayan atenuado su efecto psicológico; las aspiraciones de consumo han ido avanzando más a prisa que la capacidad de las economías para satisfacerlas, e incluso un estancamiento transitorio provoca fuertes tensiones sociales que amenazan la estabilidad política del estilo de desarrollo.

A comienzos de los años setenta se produjeron grandes innovaciones en las políticas sociales de los gobiernos, al llegar al poder nuevas combinaciones de fuerzas sociales o, más frecuentemente al surgir una élite tecnoburocrática resuelta a alcanzar un estilo de desarrollo que contemplara una mayor medida de justicia social y participación popular. Estas innovaciones coexistieron de manera contradictoria con la complacencia a que inducía la coyuntura económica favorable, y en principio fueron ampliamente aceptadas. Los objetivos no se han alcanzado debido, en parte, a la capacidad insuficiente para enfrentar las exigencias y la resistencia surgidas dentro de las sociedades; en parte a contradicciones entre objetivos y a ineficiencia en la ejecución de las políticas; en parte a factores externos y, últimamente, a los efectos de las crisis económicas y la inflación internacionales en los recursos necesarios para llevar a cabo grandes programas de redistribución sin contar con un alto grado de consenso y disciplina sociales. Algunas autoridades nacionales justifican el regreso a las políticas de austeridad fiscal y el abandono del control sobre las fuerzas de mercado como concesiones transitorias para hacer frente a una dura realidad. Otros están convencidos de que ésta es la única estrategia racional para el desarrollo a largo plazo. Como quiera que sea, en las sociedades en que distintas clases han logrado un grado importante de movilización y expectativas de mejorar sostenidamente su suerte, los riesgos son obvios: aparecen graves conflictos sociales con las consiguientes medidas de represión, y se favorecen los grupos organizados más capaces de resistir a las políticas de austeridad.

Pese a que los estímulos y los choques afectan de manera más visible a la población urbana, también agravan las tensiones que antes se manifestaban en la población rural. Mercados favorables para las exportaciones agrícolas han contribuido a acelerar la modernización capitalista de la agricultura, y la marginalización de los pequeños agricultores y trabajadores dependientes del sistema tradicional de haciendas. Bajas en los mercados de exportación han reducido la demanda de trabajadores

asalariados agrícolas y disminuido la capacidad de los países de importar alimentos básicos. La capacidad de las ciudades para absorber migrantes en actividades del sector informal está disminuyendo, al menos transitoriamente, y lo mismo sucede con las posibilidades de migración transitoria para proporcionar mano de obra a los países más ricos —cambio de considerable importancia en el caso de México con relación a los Estados Unidos. Las reformas agrarias, que en algunos países han beneficiado a considerables minorías de la población rural, parecen haber llegado a un callejón sin salida; en general, les falta ahora el respaldo político nacional, ya que la modernización agrícola parece haber seguido un rumbo diferente —e irreversible— y no se ha encontrado respuesta para las tribulaciones de los estratos rurales más pobres, inevitablemente excluidos de toda reforma del régimen de tenencia de la tierra orientada a formar pequeñas propiedades o cooperativas económicamente viables. La combinación de estos factores acrecienta la pobreza rural y reduce las opciones de que antes disponían las masas rurales —opciones que en el mejor de los casos eran inadecuadas. Se observa un aumento de los conflictos sociales rurales, particularmente en la forma de apropiaciones de tierras, en ciertas regiones de algunos países. Pero en general el peso relativo decreciente de la población rural y el vigoroso crecimiento de algunos rubros de producción agrícola hacen que el empobrecimiento rural rara vez reciba prioridad efectiva en las decisiones gubernamentales y en la opinión pública urbana.

Los anteriores ciclos de fuerte crecimiento económico y de crisis, que obligaron a realizar innovaciones económicas internas, así como la expansión y diversificación algo desequilibradas y precarias de los grupos sociales capaces de hacerse oír en el proceso político, han tenido efectos contraproducentes sobre la eficacia de la planificación —a pesar de la institucionalización de los mecanismos de planificación en la mayor parte de los países desde los años cincuenta— o bien han obstaculizado el logro de políticas sociales igualitarias. En los años prósperos, pareció plausible argumentar que, con el tiempo, el crecimiento económico eliminaría por sí mismo la pobreza y el desempleo. En años críticos se razonó que los tiempos no estaban para reformas redistributivas costosas y probablemente disociadoras. Se produjo un heterogéneo amontonamiento de medidas sociales que respondían a presiones de grupos y a modelos ofrecidos por los países de altos ingresos, y algunas de ellas tuvieron repercusión importante en las sociedades y en las economías. Sin embargo, no respondían a una concepción global del lugar que ocupaban en una estrategia de desarrollo. No faltaron las afirmaciones de que era necesario hacer las cosas de otro modo, planificar los servicios sociales de modo de contribuir simultáneamente a la productividad y a la igualdad social; sin embargo, ellas no pudieron alterar la tendencia general.

c) *El problema del desarrollo integrado*

Los logros y deficiencias del desarrollo económico durante los años sesenta —tal como se presentaban a la conciencia de los líderes políticos, de los científicos sociales y de los planificadores— parecían demostrar la urgencia y también la posibilidad de actuar en forma distinta y más coherente. Las sociedades nacionales habían alcanzado una capacidad material mucho mayor, y también la necesaria capacidad técnica y administrativa. Aun cuando la planificación formal no había sido muy eficaz, la importancia relativa del sector público en la vida nacional había aumentado en forma considerable y las tecnoburocracias que lo manejaban habían adquirido experiencia y confianza. También se había hecho más evidente que los procesos de crecimiento económico y de cambio social existentes no llevarían espontáneamente a una mayor difusión de los frutos del desarrollo o a una mayor autonomía nacional. Así llegó al primer plano el tema del “desarrollo integrado”, o de los “enfoques unificados de desarrollo”, que de hecho, con diversas variantes y diferentes nombres, había estado presente desde los años cincuenta en los análisis de planificación. Para sus defensores, esta posición significaba una estrategia de desarrollo capaz de alcanzar una alta tasa de crecimiento económico y de cambiar a la vez la estructura del crecimiento, la asignación de recursos públicos, el contenido y la distribución de los servicios sociales, las modalidades de consumo y la forma de relación humana, a fin de corresponder a los objetivos de derechos humanos y de bienestar establecidos en numerosas declaraciones internacionales.

Lamentablemente, las experiencias de América Latina durante la primera parte de los años setenta demuestran que la aceptación de formulaciones generales acerca del “desarrollo integrado” no alcanza a ser un verdadero compromiso capaz de garantizar su aplicación frente a los estímulos y choques descritos más arriba. A las formulaciones mismas se las ha tildado —justificadamente— de constituir “utopías por agregación de objetivos”, que encubren la falta de acuerdo de sus patrocinantes en torno a cualquier teoría unificada de cambio social. Se ha hecho también más difícil integrar realmente los objetivos debido a la serie de campañas internacionales de los últimos años —sobre población, medio ambiente humano, empleo, igualdad de los sexos, etc.— cada una de las cuales es en sí misma legítima, pero que en conjunto muestran criterios y prioridades diversos, “unificados” tan sólo por yuxtaposición. Frente a las exigencias de estilos “integrados” radicalmente diferentes se ha puesto claramente de manifiesto la escasa adaptabilidad de los recursos materiales y técnicos creados por el estilo de desarrollo vigente en América Latina, y también la de las expectativas de la mayor parte de la población. Asimismo, se ha visto con más claridad hasta qué punto la capacidad decisora de las autoridades

nacionales empeñadas en el "desarrollo integrado" se ve limitada por su tipo de base política, por los compartimentos estancos del aparato administrativo, por el afianzamiento de las empresas transnacionales, por la identificación entre los medios de información y la sociedad de consumo y por otros factores de origen interno y externo.

Las actuales reacciones ante la crisis demuestran una vez más la ambivalencia de las actitudes ante el estilo predominante de desarrollo. Por una parte, existe amplio reconocimiento de su precariedad y de la incapacidad de concebir sin transformaciones su proyección al futuro en escala aún mayor. Por otra, persiste la incapacidad para formular estrategias de transformación convincentes y para señalar sus posibles agentes. La etapa de semidesarrollo dependiente y de diferenciación societal alcanzada por los países más grandes de América Latina parece descartar estrategias abiertas a sociedades más pobres, más homogéneas y con mayor predominio rural, así como otras estrategias abiertas a sociedades completamente industrializadas o aun "postindustriales", cuyos mayores recursos por habitante pueden ser redistribuidos a través del Estado en forma relativamente eficiente y con el beneplácito público. Para adquirir significado operativo en el marco latinoamericano, el "desarrollo integrado" debe asumir las realidades de sociedades internamente heterogéneas y conflictivas, las cuales o presentan procesos de cambio actualmente no sometidos al control de ninguna fuerza social coherente, o bien están sujetas a controles centralizados cuyos objetivos son relativamente limitados.

d) *Algunas interrogantes para el futuro*

En otras palabras, durante los últimos dos años los obstáculos para aplicar las estrategias de desarrollo integrado destacadas en la Evaluación de Chaguaramas (apartados I.A y I.B) se han hecho cada vez más fuertes. Los gobiernos se enfrentan a una acumulación de problemas hondamente enraizados en las estructuras económicas y sociales nacionales, y que sólo pueden ser solucionados mediante políticas coherentes de largo plazo con firme apoyo político; sin embargo, deben responder también a presiones y crisis continuamente cambiantes, que acaparan la mayor parte de su atención. El año 1975 presenció los principales efectos de la recesión de las economías centrales. A pesar de un mejoramiento en la región en general, para un buen número de los países latinoamericanos 1976 ha sido un año de sacudidas y de remedios de emergencia.

Lo que se haga o se deje de hacer en los próximos años tendrá consecuencias incalculables en el largo plazo: el esfuerzo de diseñar políticas para ese futuro, por difícil que sea, no puede dejarse de lado. Si se examinan los hechos del pasado cuarto de siglo, se ponen de manifiesto las dificultades que encuentran los intentos de planificar

racionalmente el futuro al enfrentarse con las fuerzas dinamizadoras reales de los órdenes políticos y económicos tanto nacionales como internacionales. Puede esperarse que tal examen contribuya a evitar algunas de las dificultades en el futuro. Un informe como éste pecaría de vanidad si ofreciera nuevas fórmulas generales para el desarrollo integrado: ya las autoridades nacionales padecen de un exceso de fórmulas desvinculadas de sus diferentes prioridades reales y de sus capacidades de acción. Sin embargo, puede valer la pena señalar ciertos rasgos comunes en los desafíos de política que actualmente enfrentan:

a) Tanto los objetivos de bienestar humano de largo plazo como las crisis de corto plazo de financiamiento, distribución y subproductos indeseables exigen replantear la repercusión global de ciertos programas sociales que disponen de considerables recursos públicos, que han adquirido complicadas estructuras administrativas y que han atraído influyentes clientelas, particularmente en la educación, la seguridad social y la vivienda. Se están emprendiendo reformas en la mayor parte de dichos programas. Aunque se haga de maneras diversas y con prioridades diferentes en cada país, invariablemente dichas reformas se realizan bajo los efectos de crisis de financiamiento y de la imposibilidad de satisfacer, dentro del estilo de desarrollo vigente, las expectativas creadas por los programas. En estas condiciones, los objetivos de redistribución del ingreso contenidos en los programas sociales —que rara vez se materializan, aunque sí se mencionan continuamente a modo de justificación— quedan en condiciones aún peores que antes. Es decir, en nombre de la eficiencia, los programas sociales pueden subordinarse más abiertamente a las presuntas necesidades de recursos humanos del *actual* estilo de desarrollo y a la capacidad para pagar los servicios de las diversas capas de la sociedad. Se necesitan planteamientos de reforma muy diferentes si las autoridades nacionales han de hacer suyos los criterios de desarrollo integrado establecidos en las evaluaciones de Quito y Chaguaramas. ¿Cómo pueden aprovecharse las crisis actuales, que ponen de manifiesto el escaso realismo de las expectativas anteriores y exigen inexorablemente un uso más eficiente de los escasos recursos públicos, para que las autoridades realcen la factibilidad política y la comprensión pública de programas sociales destinados a subsanar las desventajas de las masas, a reforzar la autonomía y la creatividad nacionales, y a capacitar recursos humanos para el estilo de desarrollo deseado *para el futuro*?

b) La combinación del aumento de la población, la concentración urbana, el deterioro del medio ambiente, el desperdicio de recursos naturales y los altos precios de ciertos insumos importados, especialmente el petróleo, hace necesarios cambios profundos en las modalidades de consumo y en el grado de control público de ciertos recursos. Incluso sectores de opinión relativamente conservadores —especialmen-

te en los organismos financieros internacionales— insisten actualmente, por ejemplo, en la necesidad de limitar el uso de automóviles particulares y favorecer el transporte público, diseñar el medio urbano de modo que reduzca las necesidades de transporte, y controlar estrictamente el uso y los precios de los terrenos urbanos. Algunos países están elevando el precio de la gasolina y tomando otras medidas de control para restringir el uso de los automóviles. Tales cambios no sólo se contraponen a las expectativas de los sectores de opinión pública urbana más capaces de hacerse oír, sino también a dos de las más importantes fuentes de dinamismo en el estilo de desarrollo vigente: la fabricación de automóviles y la construcción comercial y residencial para los sectores de mayores ingresos. Los problemas de las ciudades y las dificultades del balance de pagos, así como otros factores, harán inevitable una acción rigurosa. Cabe preguntarse, sin embargo, cómo puede realizarse dicha acción con un grado razonable de consenso público, frente a las líneas de desarrollo de las empresas transnacionales, a la vinculación entre los medios de información y la sociedad de consumo, y al aporte que hacen al empleo las empresas que se verían afectadas.

c) La combinación de los problemas de pobreza crítica, mala distribución del ingreso, subempleo, baja productividad de gran parte de la fuerza laboral e incapacidad de las masas de la población para participar significativamente en los procesos políticos nacionales, es aún más importante para el bienestar humano que los desafíos antes descritos. Sin embargo, es más difícil aún prever lo que se hará y lo que debería hacerse. Las reacciones de corto plazo ante las crisis, que toman la forma de inflación, contracción del empleo y salarios reales en disminución, tienen un efecto inevitable sobre los grupos de menores ingresos y sobre aquellos con menos poder político. Al mismo tiempo, los gobiernos no podrán dejar de tomar en cuenta el deterioro de la situación de las masas rurales, que hoy se manifiesta en renovados conflictos por la tenencia de la tierra, el rápido aumento del desempleo abierto en las ciudades durante la actual coyuntura económica y las limitadas oportunidades que tiene la juventud para ingresar a la fuerza laboral. La sola combinación probable de medidas paliativas puede ser muy deficiente y peligrosa para el futuro: dádivas limitadas de alimentos, empleo en obras públicas con salarios de subsistencia, y promoción y ayuda al esfuerzo propio en el llamado sector informal de la economía urbana. La combinación de dichas medidas podría conducir, sin premeditación, a una conversión de la segregación espontánea de los pobres en una segregación sistemática, con diferente calidad de servicios y viviendas sujetas a estándares distintos, y a la presunción de que una cantidad razonable de ayuda y control capacitaría a los pobres para atender sus propias necesidades hasta el momento en que la economía “moderna” pudiera incorporarlos en las condiciones que ella misma fije. ¿Cómo

precaerse de semejante futuro cuando sea inevitable adoptar, en condiciones críticas, medidas de emergencia para enfrentar la extrema pobreza?

CUADERNOS DE LA CEPAL

Nº 1

América Latina: El nuevo escenario regional y mundial

Exposición del Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina, señor Enrique V. Iglesias, en el decimosexto período de sesiones de la Comisión

Nº 2

Las evaluaciones regionales de la Estrategia Internacional de Desarrollo

Evaluación de Quito. Resolución 320 (XV) de la CEPAL

Evaluación de Chaguaramas. Resolución 347 (XVI) de la CEPAL

Nº 3

Desarrollo humano, cambio social y crecimiento en América Latina

Separata de *El desarrollo latinoamericano y la coyuntura económica internacional* (E/CEPAL/981)

Nº 4

Relaciones comerciales, crisis monetaria e integración económica en América Latina

Separata de *El desarrollo latinoamericano y la coyuntura económica internacional* (E/CEPAL/981/Add.2)

Nº 5

Síntesis de la evaluación regional de la Estrategia Internacional de Desarrollo

Este trabajo se presentó en versión mimeografiada en el decimosexto período de sesiones de la Comisión con la signatura E/CEPAL/1004

Nº 6

Dinero de valor constante. Conceptos, problemas y experiencias

Por Jorge Rose, funcionario de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL

Nº 7

La coyuntura internacional y el sector externo

Versión revisada de *El desarrollo latinoamericano y la coyuntura económica internacional*, segunda parte, capítulos I y II (E/CEPAL/981/Add.2)

Nº 8

La industrialización latinoamericana en los años setenta

Este trabajo apareció anteriormente en versión mimeografiada con la signatura ST/CEPAL/Conf.51/L.2

Nº 9

Dos estudios sobre inflación

La inflación en los países centrales. Este artículo está tomado del capítulo I del *Estudio Económico de América Latina, 1974*, (E/CEPAL/982)

América Latina y la inflación importada, 1972-1974. Por Héctor Assael y Arturo Núñez del Prado, funcionarios de la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL)

Nº 10

Reactivación del Mercado Común Centroamericano

Este Cuaderno refunde las partes más relevantes del documento E/CEPAL/CCE/367/Rev.3, preparado por la Oficina de la CEPAL en México, y del Informe de la Décima Reunión del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano (E/CEPAL/CCE/369/Rev.1)

Nº 11

Integración y cooperación entre países en desarrollo en el ámbito agrícola

Por Germánico Salgado Peñaherrera, Consultor de la FAO

Este trabajo se presentó con la signatura LARC/76/7(a) a la Decimocuarta Conferencia Regional de la FAO para América Latina y a la Conferencia Latinoamericana CEPAL/FAO de la Alimentación que se realizaron en Lima del 21 al 29 de abril de 1976.

Nº 12

Temas del nuevo orden económico internacional

Este documento se publicó originalmente con el título "Temas de la UNCTAD IV", E/CEPAL/L.133, el 19 de abril de 1976.

Nº 13

En torno a las ideas de la CEPAL: desarrollo, industrialización y comercio exterior

Al reanimarse antiguas discusiones sobre la naturaleza del desarrollo regional y particularmente acerca de las relaciones entre la industrialización y el comercio exterior, se ha creído oportuno reunir en este Cuaderno algunos textos preparados por la CEPAL sobre este tema.

Nº 14

En torno a las ideas de la CEPAL

Problemas de la industrialización

Este volumen pretende continuar la tarea iniciada en el Cuaderno Nº 13, refiriéndose especialmente a los problemas de la industrialización latinoamericana.

Nº 15

Los recursos hidráulicos de América Latina

Informe regional

Este trabajo se presentó a la Reunión Regional Preparatoria para América Latina y el Caribe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua que se realizó en Lima, Perú, del 30 de agosto al 3 de septiembre de 1976.



CUADERNOS DE LA CEPAL, N° 16