

INT UN
EC 10

Boletín Económico de América Latina



NACIONES UNIDAS

VOL. XI, N° 2, OCTUBRE 1966

La formación de recursos humanos en el desarrollo económico y social de América Latina * Planificación económica estadual en Brasil * Los factores estructurales del desarrollo y el problema de la vivienda en América Latina, por Rubén D. Utría * Metodología del presupuesto económico nacional, por Federico I. Herschel y Juan J. Santieri *

La Comisión Económica para América Latina publica EL BOLETIN ECONOMICO DE AMÉRICA LATINA dos veces al año, más suplementos estadísticos anuales, a partir del Vol. V. En 1962 se publicaron dos suplementos estadísticos como publicaciones independientes, en texto bilingüe, al frente de cada uno de los cuales figura su correspondiente índice. El propósito esencial del *Boletín* es ofrecer una reseña de la situación latinoamericana que complementa y actualiza la que recogen los estudios económicos anuales de la Comisión. Aparte de esa reseña, que constituye una sección fija del *Boletín*, aparecen en él artículos especiales sobre distintos temas relacionados con la economía latinoamericana, así como notas informativas y metodológicas. Desde 1964, las informaciones estadísticas se publican por separado en el *Boletín Estadístico de América Latina*.

El *Boletín* se publica bajo la entera responsabilidad de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión y su contenido —que se destina al uso de los gobiernos y del público en general— no ha sido sometido a la consideración de los Estados Miembros antes de ser impreso.

SÍMBOLOS EMPLEADOS

Tres puntos (...) indican que los datos faltan o no constan por separado.

La raya (—) indica que la cantidad es nula o mínima.

Un espacio en blanco () en un cuadro significa que el artículo no es aplicable.

El punto (.) se usa para indicar decimales.

Un espacio se usa para separar los millares y los millones (3 123 425).

La diagonal (/) indica un año agrícola o fiscal (por ejemplo 1955/56).

El uso de un guión entre fechas de años (1948-53) indica normalmente un promedio del período completo de años civiles que cubre los años inicial y final.

El término “tonelada” se refiere a toneladas métricas, y “dólares” al dólar de los Estados Unidos, a no ser que se indique otra cosa.

Debido a que a veces se redondean las cifras, los datos parciales y los porcentajes presentados en los cuadros no siempre suman el total correspondiente.

Las iniciales “CEPAL” se refieren a la Comisión Económica para América Latina.

Precio del *Boletín Económico de América Latina* (Vol. XI, No. 2), 2,50 dólares o su equivalencia en otras monedas. El *Boletín* puede adquirirse en todas las agencias de ventas de las publicaciones de las Naciones Unidas.



096000022

Boletín Económico de América
Latina, Vol. XI N° 2 1966

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA

**BOLETIN ECONOMICO DE
AMERICA LATINA**

Volumen XI



NACIONES UNIDAS

Nueva York, 1966

PUBLICACION DE LAS NACIONES UNIDAS

Nos. de venta: 66.II.G.7 y 67.II.G.4

Índice

	Página
1	
Evolución reciente de la economía latinoamericana	1
La reforma monetaria internacional, por Robert Triffin	13
“Desarrollo social” y “planificación social”: Estudio de problemas conceptuales y prácticos en América Latina	46
El servicio social en América Latina: Sus funciones y sus relaciones con el desarrollo, por Virginia A. Paraíso	78
La distribución del ingreso en la República Argentina	116
Actividades recientes de la CEPAL:	
I. Conferencia sobre la aplicación de la ciencia y la tecnología al desarrollo de América Latina (Santiago de Chile, 13 al 22 de septiembre de 1965).	142
II. Reunión de expertos gubernamentales en materia de integración económica (Santiago de Chile, 27 de septiembre al 4 de octubre de 1965)	150
III. Reunión del grupo de trabajo sobre cuentas nacionales (Santiago de Chile, 8 al 17 de noviembre de 1965).	152
IV. Conferencia latinoamericana sobre la infancia y la juventud en el desarrollo nacional (Santiago de Chile, 28 de noviembre al 11 de diciembre de 1965)	155
V. Novena reunión del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano (Guatemala, 25 al 31 de enero de 1966)	161
Actividades del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social:	
Séptima reunión del Consejo Directivo (Nueva York, 16 y 17 de diciembre de 1965)	164
2	
La formación de recursos humanos en el desarrollo económico y social de América Latina	169
Planificación económica estadual	224
Los factores estructurales del desarrollo y el problema de la vivienda en América Latina, por Rubén D. Utría	246
Metodología del presupuesto económico nacional, por Federico J. Herschel y Juan J. Santeri	276
Actividades recientes de la CEPAL:	
I. U Thant en América Latina	300
II. Conferencia de Ministros de Educación y Ministros Encargados del Planeamiento Económico en los Países de América Latina y del Caribe (Buenos Aires, 21 al 28 de junio de 1966)	301
III. Primer curso regional de política comercial (Santiago de Chile, 1º de julio al 10 de agosto de 1966)	312
IV. Curso de desarrollo económico y planificación para dirigentes sindicales de América Latina (Santiago de Chile, 4 de abril al 13 de mayo de 1966)	315

La Comisión Económica para América Latina publica el EL BOLETÍN ECONÓMICO DE AMÉRICA LATINA dos veces al año, más suplementos estadísticos anuales, a partir del Vol. V. En 1962 se publicaron dos suplementos estadísticos como publicaciones independientes, en texto bilingüe, al frente de cada uno de los cuales figura su correspondiente índice. El propósito esencial del *Boletín* es ofrecer una reseña de la situación latinoamericana que complementa y actualiza la que recogen los estudios económicos anuales de la Comisión. Aparte de esa reseña, que constituye una sección fija del *Boletín*, aparecen en él artículos especiales sobre distintos temas relacionados con la economía latinoamericana, así como notas informativas y metodológicas. Desde 1964, las informaciones estadísticas se publican por separado en el *Boletín Estadístico de América Latina*.

El *Boletín* se publica bajo la entera responsabilidad de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión y su contenido —que se destina al uso de los gobiernos y del público en general— no ha sido sometido a la consideración de los Estados Miembros antes de ser impreso.

SÍMBOLOS EMPLEADOS

Tres puntos (...) indican que los datos faltan o no constan por separado.

La raya (—) indica que la cantidad es nula o mínima.

Un espacio en blanco () en un cuadro significa que el artículo no es aplicable.

El punto (.) se usa para indicar decimales.

Un espacio se usa para separar los millares y los millones (3 123 425).

La diagonal (/) indica un año agrícola o fiscal (por ejemplo 1955/56).

El uso de un guión entre fechas de años (1948-53) indica normalmente un promedio del período completo de años civiles que cubre los años inicial y final.

El término "tonelada" se refiere a toneladas métricas, y "dólares" al dólar de los Estados Unidos, a no ser que se indique otra cosa.

Debido a que a veces se redondean las cifras, los datos parciales y los porcentajes presentados en los cuadros no siempre suman el total correspondiente.

Las iniciales "CEPAL" se refieren a la Comisión Económica para América Latina.

Precio del *Boletín Económico de América Latina* (Vol. XI, No. 2), 2.50 dólares o su equivalencia en otras monedas. El *Boletín* puede adquirirse en todas las agencias de ventas de las publicaciones de las Naciones Unidas.

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

Santiago, Chile

BOLETIN ECONOMICO DE AMERICA LATINA

Vol. XI, No. 2, octubre de 1966



NACIONES UNIDAS, Nueva York, 1966

LA FORMACIÓN DE RECURSOS HUMANOS EN EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL DE AMÉRICA LATINA*

I. INTRODUCCIÓN

Rasgo distintivo de la política latinoamericana de desarrollo durante los últimos años ha sido destacar, como uno de sus objetivos básicos, la rápida expansión de los "servicios sociales", mereciendo entre ellos la educación una prioridad muy alta. Expresiones visibles de la importancia atribuida a la enseñanza son el incremento en las tasas de escolaridad y la tendencia, manifiesta en la mayoría de los países, a aumentar los recursos asignados al sector en relación con el total del gasto público o del producto interno.

Esa orientación de la política de desarrollo se fundamenta en una evaluación de la experiencia anterior, que ha llevado a incorporar nuevos elementos en el concepto mismo de desarrollo. Las economías latinoamericanas han crecido a ritmos muy irregulares, sin que hayan podido afirmarse a largo plazo tasas razonablemente altas y sostenidas de crecimiento. Se ha puesto así de manifiesto la insuficiencia de una política circunscrita a las inversiones y aun a la modernización de determinadas instituciones claves; y ha cobrado fuerza la noción del desarrollo como un proceso de transformación social, con el énfasis consiguiente en las reformas económicas, sociales y políticas, como condiciones fundamentales de ese desarrollo. De otra parte, la misma experiencia enseña que los frutos de la expansión económica no han beneficiado por igual a los distintos sectores de la población. Los cam-

bios que se requieren en la distribución del ingreso y el mejoramiento en las condiciones de vida de los estratos menos favorecidos no parece que puedan ser logrados como un resultado espontáneo del crecimiento económico, al menos con la premura que exigen las presiones sociales que dominan el escenario latinoamericano.

El fomento de la educación se presenta en estas condiciones al mismo tiempo como un objetivo que responde a ese concepto más amplio de desarrollo y como un instrumento para corregir una deficiencia que el crecimiento económico no ha tendido a superar por sí solo. Según ese enfoque, corresponden a la educación funciones más amplias que las tradicionales, ya sea en su calidad de institución social o como instrumento fundamental en la formación y desarrollo de los recursos humanos; de esta manera, se sitúa esa actividad como parte integrante de la política de desarrollo, que tiene necesariamente que vincularse en forma muy estrecha con los demás componentes de esa política.

De no ser así, se correría el riesgo de que en la educación tendieran a repetirse fenómenos análogos a los que van superándose en los enfoques globales del desarrollo. Por ejemplo, colocar el acento en la necesidad de aumentar los recursos financieros podrá traducirse en una expansión cuantitativa apreciable de los servicios educativos, pero no por ello se estará asegurando que el crecimiento de la educación signifique de hecho un mejoramiento de la situación educativa. Aunque la población obtenga más beneficio directo de la expansión de los servicios educativos que de los mayores niveles de producción de bienes, la extrema desigualdad en la distribución de la educación podría seguir acom-

* Documento UNESCO/MINEDECAL/9, preparado por la secretaria de la Comisión Económica para América Latina, con la colaboración del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social y presentado en la Conferencia de Ministros de Educación y Ministros Encargados del Planeamiento Económico en los países de América Latina y del Caribe (Buenos Aires, 20 al 28 de junio de 1966).

pañando y reforzando la desigualdad en la distribución del ingreso y la riqueza; podrían continuar restringidas a ciertos grupos las posibilidades de aprovechar plenamente la ampliación de los servicios educacionales; para amplios estratos, la sola disponibilidad de mayores posibilidades escolares podría resultar insuficiente, o agregar nuevos elementos de frustración. No está de más recordar que las altas tasas de deserción escolar, desde la instrucción primaria hasta la formación universitaria, no están determinadas sólo por la disponibilidad de servicios educativos, ni representan sólo un índice de uso ineficiente de los recursos públicos asignados a la educación, sino que reflejan la incapacidad de grupos importantes de la población para aprovechar tales servicios. En otro aspecto, la emigración creciente de profesionales y técnicos hacia otras regiones y la continua presión por ampliar la oferta de empleos públicos son índices de un desajuste entre la estructura actual de la enseñanza y la capacidad de absorción ocupacional del sistema económico.

Consideraciones como éstas ilustran la magnitud de la tarea que está abierta a la labor de planificación de la educación. Como en el campo estrictamente económico, no se trata sólo de ampliar lo existente y acrecentar la racionalidad y eficiencia interna del sistema actual, sino de prever los cambios ulteriores y delinear con suficiente claridad la imagen de la sociedad a que está llamada a servir en el futuro.

Es fácil prever algunos de los órdenes de magnitud en los aspectos más significativos que habrían de tenerse en cuenta en América Latina, así como determinados cambios estructurales. Entre 1965 y 1980 la población aumentará de 236 a casi 364 millones de habitantes; la población escolar —comprendidos los niños entre 5 y 14 años— crecerá de 61 a 93 millones; la población en edad activa, de 136 a 212 millones de personas, y la fuerza de trabajo, de 77 a 120 millones de personas que tendrán que ocuparse en los distintos sectores de la actividad económica. Si se logra sostener un ritmo moderado pero persistente de crecimiento económico, el producto bruto interno de América Latina pasará de los 89 000 millones de dólares a que alcanzó en 1965 a unos 200 000 millones en 1980. En ese lapso, supuesta una mejor distribución del ingreso, los niveles presentes de producción agropecuaria tendrían casi que duplicarse y los de producción manufacturera —siempre que hubiera un mayor grado de integración de las economías— tendrían casi que triplicarse.

Ello implica el cumplimiento de condiciones de distinta naturaleza, y traerá también variadas repercusiones, aunque se trate de un ritmo de

crecimiento económico que no llegue en promedio al 3 por ciento anual por habitante. El marco en que se desenvuelva la sociedad latinoamericana tendrá que ser distinto y habrán de producirse importantes cambios institucionales. Será mayor la corriente de bienes y servicios para atender las necesidades materiales y culturales de la población, pero también mayores las exigencias. En su sentido más restringido, esas proyecciones envuelven también un proceso importante de asimilación técnica, cambios apreciables en la estructura del empleo y mejoramientos sustanciales en las calificaciones necesarias para desempeñarlos con eficiencia, así como un aumento marcado en la productividad media por persona ocupada.

Sin embargo, desde el punto de vista de la planificación educacional, no se trata de un período tan dilatado que pueda obviarse la confrontación con la realidad presente.

En 1965, probablemente menos del 1 por ciento de la población ocupada en el conjunto de los veinte países latinoamericanos correspondía a la categoría de “profesionales” —aunque se la defina con alto grado de ambigüedad y holgura—, y no llegaba a 3 por ciento el personal calificado como “técnico”, formado en más de dos terceras partes por maestros primarios y por quienes desempeñaban tareas de registro contable. De algo menos de 54 millones de operarios y artesanos, una proporción inferior a 10 por ciento se conceptuaba como “calificados”, y 35 millones de trabajadores no poseían calificación alguna. Dentro de la ocupación agrícola, apenas el 0.1 por ciento correspondía a las categorías ocupacionales de “profesionales y técnicos”, y casi 80 por ciento a obreros no calificados.

Una hipótesis para el mismo año sobre el perfil educativo de la población ocupada lleva a estimar que poco más de un millón de personas tenían formación universitaria, completa o incompleta, 30 millones tenían una formación primaria de 3 o más años, y 37 millones de personas menos de 3 años de primaria o no tenían instrucción alguna. De 8.7 millones de personas con formación media, 6.2 millones correspondían a las que habían recibido educación media general, en su mayor parte incompleta (4.7 millones); 1.8 millones de trabajadores tendrían formación técnica profesional de nivel medio (técnica), completa o parcial, y 720 000 personas habrían cursado escuelas normales. Sólo 5 por ciento de los operarios y artesanos tendrían algún grado de formación media, y aun dentro de la categoría de “administradores y gerentes”, incluidos los del sector agrícola, menos de 10 por ciento tendrían algún grado de formación

universitaria y a 45 por ciento sólo correspondería algún grado de instrucción primaria.

Sobra advertir sobre las reservas con que han de tomarse estas cifras elaboradas con carácter hipotético y para fines puramente ilustrativos. Pero se trata ciertamente del tipo de información que, recogida sobre bases más ordenadas y sistemáticas, habrán de servir de apoyo a los esfuerzos de planificación de la educación.

No podrían considerarse una estructura profesional y un perfil educativo similares a aquéllos para los 120 millones de personas que constituirán la población ocupada hacia 1980. La sola transferencia relativa de ocupación desde unos a otros sectores de la economía envuelve cambios en el grado de calificación del conjunto del potencial humano, aunque no se modificarán las exigencias dentro de cada sector. Pero es previsible que estas últimas también aumentarán considerablemente con el desarrollo económico de América Latina en los próximos años. Los programas de reforma agraria habrán de acompañarse de un amplio esfuerzo de modernización de la agricultura, lo que acrecienta la necesidad de profesionales y técnicos y de obreros calificados y amplía u origina nuevas funciones complementarias en aspectos sociales, administración y manejo de cooperativas, etc. En la industria manufacturera es probable que el aumento medio de productividad del personal ocupado en el conjunto del sector tuviera que representar una tasa no distante del 4 por ciento anual, en virtud del fortalecimiento de industrias más productivas y de mayor complejidad técnica, de la modernización de actividades manufactureras tradicionales y de una proporción creciente de la industria propiamente fabril en comparación con la importancia relativa de la artesanía.

De hipótesis como esas, aplicables también a otros sectores de la economía, se desprenden cifras que ayudan a ilustrar el orden de magnitud del esfuerzo que sería necesario desplegar en los próximos años. Por ejemplo, puede estimarse que hacia 1980 se requerirá una dotación de profesionales de alto nivel cercana a 1.2 millones de personas, lo que prácticamente duplica los efectivos actuales. Relativamente mayor sería el crecimiento necesario en el número de técnicos (sobre 5 millones en comparación con poco más de 2 millones estimados para 1965), lo que también significaría un mejoramiento respecto de las relaciones notoriamente inadecuadas que se observan en la actualidad entre personal superior y de niveles intermedios. En la categoría de operarios y artesanos, la proporción de calificados tendría que aumentar al menos a niveles del orden de 15 por ciento, lo que signi-

ficaría casi triplicar la dotación actual aumentándola en más de 8 millones de personas.

A su vez, esos cambios en la estructura profesional de la población activa envolverían modificaciones igualmente marcadas en su perfil educativo, efectos que se acrecientan todavía más si se tiene en cuenta la necesidad de mejorar también los niveles de calificación en sus aspectos cualitativos. La situación presente muestra notables anomalías, pues se observa que el desempeño de funciones que exigen cierto grado de calificación no se apoya en una preparación de la extensión y características aconsejables. Se concibe así que hacia 1980 el número de personas con formación universitaria tuviese que superar los 2.4 millones de personas, y los 25.4 millones las personas con formación secundaria. Entre éstas, la proporción con educación profesional media (técnica) probablemente tendría que exceder del 30 por ciento, lo que en términos absolutos significaría un aumento de 6.4 millones de personas respecto de los niveles presentes e impondría de hecho una de las modificaciones principales en la orientación de los sistemas educativos. Al mismo tiempo, las exigencias de personal calificado y semicalificado en la categoría de operarios y artesanos implicaría una reducción al mínimo en la proporción de integrantes de la población activa que no tuviese una formación primaria completa.

Sería errado traducir mecánicamente unas proyecciones hipotéticas de esta naturaleza en función de la cuantía de recursos adicionales que habría que asignar a la educación. Sólo una evaluación detallada de la eficiencia del sistema educativo hará posible conciliar esas exigencias de expansión cuantitativa, además de las que impone su mejoramiento cualitativo, con una asignación de recursos que ya se reconoce como relativamente alta y que en todo caso tendrá que seguir compitiendo con otras finalidades igualmente importantes del desarrollo futuro.

La magnitud del crecimiento cuantitativo queda ilustrada por la confrontación de esas proyecciones con la "oferta" actual del sistema educativo, medida por el número de egresados anuales. Aun suponiendo una tasa de retiro moderada, durante los próximos 15 años habría que formar un promedio anual de 120 000 profesionales de nivel universitario, en tanto que al presente egresan alrededor de 70 000 personas por año de las universidades latinoamericanas. Los mismos conceptos aplicados a la formación profesional media (técnica) —de nivel secundario o mediante carreras universitarias "cortas"— se resumen en una oferta bajo las condiciones presentes de 140 000 personas en comparación con requerimientos que no serían inferiores a las

480 000 personas por año. Por su parte, las necesidades previsibles de calificación de operarios y otras categorías profesionales destacan la importancia de la formación profesional fuera del sistema escolar propiamente dicho, y la necesidad consecuente de que la planificación de la educación no se limite al sistema formal sino que incorpore también en forma integrada los sistemas de formación extraescolar correspondientes a todos los niveles de formación y perfeccionamiento profesionales.

La forma en que los sistemas educativos responderán en los próximos años a estas exigencias dependerá tanto de factores que hacen al propio esfuerzo planificado de educación como a otras influencias, derivadas más bien de las aspiraciones de distintos grupos sociales y que se manifiestan en el tipo de educación que demanda. Lo primero tiene que ver principalmente con el grado de integración efectiva entre la planificación de la educación y la planificación general del desarrollo, los propósitos que se definen como funciones esenciales de los sistemas educativos, la medida en que el esfuerzo educacional se vincule con la política de ocupación y con las transformaciones estructurales previsibles; a su vez, ello depende de la eficacia de la planificación general para ofrecer explícitamente un marco de referencia suficiente para orientar los programas educacionales. En cuanto a la "demanda" de educación, su consideración es de particular importancia desde el punto de vista de la viabilidad y aplicabilidad de las reformas educacionales, tanto menores cuanto más se alejen de lo que determinados estratos de población esperan obtener mediante la ampliación de sus oportunidades educacionales. Es característica, por ejemplo, la presión de los "sectores medios" en favor de la extensión de la educación secun-

daria general como paso a la universidad y acceso posterior a ocupaciones de cierta jerarquía social, lo que puede resultar inconsistente con la necesidad y conveniencia de ampliación de la formación técnica de niveles intermedios, además de las distorsiones que envolvería —admitido que fuere factible— un crecimiento cuantitativo de la matrícula universitaria acorde con la promoción de la educación media. Problemas similares aunque de otra índole se plantean en relación con la extensión de los servicios educativos a los sectores "marginales" de la población urbana y a la población rural en general, que suscitan sobre todo en este último caso más de algún desacuerdo todavía no superado sobre la orientación que habría de imprimirse al esfuerzo educacional.

Estos son, en sus rasgos generales, los principales temas que se tocarán en las páginas siguientes. Para ello, se comenzará por un examen del contenido y alcances de la planificación de la educación en América Latina, en sus aspectos conceptuales relativos a los propósitos que la inspiran y en las manifestaciones prácticas del esfuerzo desplegado hasta el momento. En segundo lugar, se procurará trazar un marco cuantitativo de la situación presente y algunas proyecciones hipotéticas hacia 1980, en el que puedan apoyarse algunas consideraciones sobre la magnitud y orientación de la tarea que se confronta, así como algunos comentarios de carácter metodológico que pudieran facilitar la sistematización de los esfuerzos posteriores. Por último, se agregarán algunas reflexiones sobre el lugar de la educación en una política de desarrollo interpretado como un proceso de cambio social, mirado desde el ángulo de la "demanda de" educación por parte de distintos estratos de la población latinoamericana.

II. CONTENIDO Y ALCANCES DE LA PLANIFICACIÓN DE LA ENSEÑANZA EN AMÉRICA LATINA

1. *Los propósitos de la educación y su cumplimiento efectivo*

La ampliación del sistema educativo en beneficio de la colectividad se justifica sobre la base de dos criterios fundamentales: el de defensa de los derechos humanos y el de aprovechamiento óptimo del potencial humano. Ambos se reflejan en las directivas, muy similares en toda América Latina, que los gobiernos imparten al sistema educativo. El primero, recogido en el artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, ha sido objeto de refinamientos en una larga serie de declaraciones en

el ámbito latinoamericano y en leyes nacionales. El segundo figura en lugar prominente en los planes nacionales de educación y mereció atención especial en la Conferencia sobre Educación y Desarrollo Económico y Social celebrada en Santiago en 1962.

Si se interpretaran al pie de la letra, el criterio de los derechos humanos y el del aprovechamiento del potencial humano podrían aparecer como contrapuestos o al menos indicativos de órdenes diferentes de prioridad para la ampliación de los sistemas de enseñanza. De hecho, sin embargo, suelen ser compatibles y hasta complementarios. Los dos exigen una educación

general de tipo universal y uniforme, de tal duración y calidad que permita preparar a todos los niños para su buen desempeño en la vida cívica, en la producción y en el consumo de una sociedad moderna, condicionando el acceso a los tramos superiores de la escala educacional a la capacidad del individuo. Ambos favorecen la ampliación y diversificación de la enseñanza media y superior, de tal modo que los individuos puedan realizar todas sus potencialidades y desempeñar funciones sociales y ocupacionales cada vez más diferenciadas y complejas. Ambos buscan las posibilidades máximas de estudio, capacitación y perfeccionamiento intelectual sostenido para la población adulta. En realidad, los conflictos de corto plazo en cuanto a la prioridad que debe establecerse en la asignación de recursos que pudieran derivar de tales criterios (por ejemplo, la universalización de la enseñanza primaria en oposición al adiestramiento acelerado de técnicos de nivel intermedio) parecen tener mucha menor importancia que los que surgen en relación con otras finalidades del desarrollo que compiten con la educación en la distribución de los recursos disponibles.

Se alude a veces en declaraciones oficiales de política a otros dos propósitos o funciones de los sistemas educacionales. Aunque éstos han sido analizados desde diversos ángulos por sociólogos, educadores y líderes políticos, no pueden traducirse en objetivos cuantitativos con la misma facilidad que los objetivos relacionados con los derechos humanos y el aprovechamiento del potencial humano. Las dos funciones son hasta cierto punto compatibles, y de hecho todos los sistemas educativos las cumplen, en diversas proporciones, ya sea en forma deliberada o involuntaria. Sin embargo, llevadas al extremo ambas son incompatibles, pues por un lado, se espera que la enseñanza afirme los valores existentes o dominantes, los símbolos de jerarquía, las preferencias ocupacionales, etc., y los transmita a las nuevas generaciones, y por el otro se le pide que active la modificación de los valores y de las relaciones económico-sociales existentes.

Muchos informes regionales y nacionales dan una idea de la medida en que los sistemas educacionales de América Latina responden a propósitos y funciones como los señalados.¹ Se deduce de ellos que en América Latina la mayoría de los niños no tienen todavía realmente la oportunidad de asistir a la escuela durante un

¹ Entre los más recientes figuran *Educación y desarrollo en América Latina: Bases para una política educativa* (UNESCO/MINEDECAL/7) y *Evolución de la situación educativa de América Latina, 1956-1965* (UNESCO/MINEDECAL/6).

período lo suficientemente prolongado como para lograr una alfabetización funcional y de hecho quedan excluidos de la educación media y superior. Es particularmente lento el avance hacia la diversificación y la nivelación de las oportunidades en la enseñanza media; se orienta en ella al alumnado hacia estudios que a la postre resultarán de escasa utilidad a menos que se completen con una preparación universitaria, nivel que no alcanzará la mayoría. Los diferentes grados de la enseñanza no forman un sistema orgánico, inspirado en fines comunes. En todos los ciclos, una rápida expansión ha significado la proliferación de escuelas sin personal docente idóneo, con recursos materiales mínimos y carencias de metas claramente definidas; se han rebajado las normas de calidad de la enseñanza en aras de preparar a mayor número de individuos, y la economía tiene cada vez mayor dificultad en absorber a un número creciente de técnicos y profesionales titulados. Las funciones que podría desempeñar la educación como creadora, conservadora o renovadora de la estructura económica y social no han sido objeto de una estrategia nacional deliberada, salvo en uno o dos países.

En la educación, como en los demás sectores de acción social pública, así como en las propias economías, se han tomado los modelos y normas de las sociedades industrializadas urbanas y se han impuesto a realidades diferentes: sociedades estratificadas rígidamente —predominantemente rurales— en que la tradición educativa pone el acento en el título profesional y en los símbolos culturales que se estiman apropiados para *élites* determinadas ya por los lazos de parentesco. En la enseñanza, la importación de modelos diferentes e incompatibles se remonta a mediados del siglo XIX, cuando se dictaron las leyes de enseñanza obligatoria; durante muchos años misiones procedentes de países extranjeros u organismos internacionales han estado colaborando en la modernización del sistema educacional y han reforzado esa tendencia. En este sentido, el intento de aplicar en forma sucesiva modelos de educación importados se asemeja a lo que ha ocurrido con las economías, en las cuales predominan desde hace tiempo concepciones en la esfera teórica y en la política aplicada que responden a otras realidades. En la educación, como en la economía y en los sistemas políticos, las estructuras tradicionales muestran una permeabilidad y una capacidad de adaptación sorprendentes para absorber modelos importados, para cambiar sin llegar a la transformación fundamental que ahora se considera indispensable para el desarrollo dinámico.²

² La "permeabilidad" de las estructuras tradiciona-

Las deficiencias de los sistemas educacionales han sido criticadas con notable franqueza por las autoridades educacionales de los países, en informes presentados a numerosas reuniones regionales sobre educación y materias afines.³ La necesidad de adaptar la educación a las realidades regionales se ha convertido en un lugar común. Se han creado organismos de planificación de la educación en muchos países latinoamericanos; aumenta el número de expertos en materia de planificación y administración de la educación, y las estadísticas necesarias para la planificación se tornan paulatinamente más amplias y fidedignas. Cabría pensar entonces que las deficiencias son transitorias e inevitables en un período de rápida expansión. Sin embargo, antes de poderlas superar, sería indispensable conocer mejor las influencias menos manifiestas que han provocado las enormes discrepancias entre los objetivos de la educación y el funcionamiento del sistema educacional.

2. La experiencia reciente de la planificación educacional

Las consideraciones expuestas son útiles para evaluar, desde una perspectiva adecuada, el contenido y alcances de los esfuerzos desplegados hasta el presente en América Latina por planificar la educación.

a) Los progresos de la planificación general y de la planificación educativa

El proceso de planificación en América Latina ha avanzado considerablemente en los últimos años, sobre todo en dos aspectos fundamentales: todos los países han instalado oficinas nacionales de planificación y todos han elaborado —o están próximos a terminar— planes de desarrollo.

Anteriormente se habían preparado muchos planes sectoriales, a los que las recientes orientaciones de la planificación infundieron un nuevo sentido, al cambiar su carácter de esfuerzos parciales de racionalización, circunscritos a un solo sector y desvinculados del resto de la realidad

les a la modernización parcial se discute a fondo en *El desarrollo social de América Latina en la postguerra* (E/CN.12/660), publicación de Solar-Hachette (Buenos Aires, 1963).

³ Los informes presentados por la mayoría de los países latinoamericanos a la Conferencia Latinoamericana sobre la Infancia y la Juventud en el Desarrollo Nacional, en los cuales se considera la educación conjuntamente con otros problemas económicos y sociales, presentan muchos ejemplos de autocrítica en esta materia.

económica y social, para convertirlos en partes integrantes de planes generales y económicos de desarrollo. Aunque todavía no se logra una coordinación efectiva entre los planes ni entre éstos y las medidas del gobierno, no hay duda de que se avanza hacia una mayor integración y uso de la planificación global.⁴

Los avances de la planificación también se reflejan en el sector de la enseñanza, tanto en lo que toca a la organización como a la elaboración de planes. En todos los países latinoamericanos, salvo Haití, se han establecido organismos de planificación educativa. Estas oficinas corresponden a las características y a la organización peculiar de cada país, y así la planificación a veces está centralizada en el Ministerio de Educación o en la Junta o Consejo de Planificación para todos los grados de enseñanza, y otras veces se ajusta a las subdivisiones administrativas en ciclos o a la jurisdicción de los diferentes estados o provincias.

También en todos los países, excepto en la República Dominicana, que lo está preparando, se han elaborado planes o definido medidas y objetivos relativos a la educación, sea como capítulo del plan global o en un plan especial más detallado; pero hay diferencias notables en cuanto a la profundidad y el detalle con que se trata el problema educativo. En algunos casos, las referencias a la educación se limitan a la asignación de fondos fiscales, según las metas de matrícula, pero sin que se incluya un diagnóstico, análisis u orientación de política educacional. En otros se dan también algunas orientaciones fundamentales para la educación y en algunos se propone reestructurar el sistema; por lo menos en un caso se incluye un capítulo que comprende un diagnóstico, objetivos y metas del sistema educativo.

Otro factor que ha llevado a definir algunos elementos primarios de planificación educativa ha sido la difusión del método del presupuesto por programa. La reclasificación de las partidas presupuestarias y el cambio de criterio en su control que envuelve ese sistema, hace posible medir con mayor certeza la importancia relativa de los recursos que se asignan a cada sector y actividad, y evaluar sus costos unitarios y rendimientos. En su aplicación a la enseñanza ello supone, como mínimo, la determinación detallada de las prioridades de gasto. Este sistema funciona actualmente en Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Perú y Venezuela; en Panamá está en vías

⁴ Sobre la situación de la planificación en América Latina, véase *Estudio económico de América Latina, 1964* (E.CN.12/711/Rev.1), publicación de las Naciones Unidas (Nº de venta: 66.II.G.1), cap. VIII.

Cuadro 1

AMÉRICA LATINA: ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DE LA PLANIFICACIÓN DE LA EDUCACIÓN

País	Problema educacional incluido en el plan global	Plan de educación independiente	Proyección de la ocupación por sectores	Determinación de los requerimientos de mano de obra	Proyección del gasto público en educación	Metas de matrícula			Propone reformas a la enseñanza			Programa de enseñanza profesional (técnica) extraescolar	Plan de alfabetización
						Primaria	Media	Superior	Primaria	Media	Superior		
Argentina	x		x		x	x	x	x	x	x		x	x
Bolivia	x				x	x	x	x					x
Brasil	x	x			x	x	x	x				x	
Colombia	x		x		x	x	x					x	
Costa Rica	x				x	x	x					x	
Cuba	x	x			x	x	x			x			x
Chile	x	x			x	x	x		x	x		x	
Ecuador	x	x	x		x	x	x		x	x		x	x
El Salvador	x	x	x	x	x	x	x						x
Guatemala	x				x	x	x						
Haití	x				x								
Honduras	x				x	x	x						
México	x	x			x	x	x					x	x
Nicaragua	x	x			x	x	x						
Panamá	x				x								
Paraguay	x				x	x	x						
Perú	x				x	x	x					x	
Uruguay	x	x	x	x	x	x	x		x	x		x	
Venezuela	x		x		x	x	x			x		x	x

de implantación y en la Argentina y Chile se ha aplicado en forma parcial. En los cinco países centroamericanos se utiliza una metodología uniforme y sus cuentas del sector público han podido así consolidarse para fines informativos.

Además de esos elementos de planificación de la educación que incorporan los planes generales o los presupuestos por programas, se han elaborado planes específicos de educación en Brasil, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Nicaragua y Uruguay; en México se aplica un plan dedicado a la enseñanza primaria en todo el país y otros especiales para los Estados de Jalisco y Veracruz.

Estos y otros antecedentes generales acerca de lo realizado hasta el presente en materia de planificación educacional en América Latina se reúnen en el cuadro 1. Cabe destacar que estos progresos de la planificación indican una orientación general de política, pero no implican necesariamente su aplicación concreta. Así, algunos planes representan hasta ahora más bien una etapa de análisis y de propuesta de soluciones; por el contrario, en otros países que aún no han elaborado un plan específico de educación, se han definido claramente algunas líneas directrices a seguir y las medidas de política que se ejecutan se ajustan a ella.

b) *El contenido general de los planes educacionales*

Se ha generalizado en los países de la región la consideración de la actividad educativa como parte integrante de las decisiones generales sobre la magnitud y composición de los gastos públicos. Para ello, se suelen fijar las metas de matrícula de cada grado de enseñanza y se determinan los recursos necesarios para atenderla. En el ciclo primario se distingue generalmente entre la matrícula urbana —cuya demanda se aspira a satisfacer en su totalidad a mediano plazo— y la rural, respecto de la cual se fija con frecuencia un porcentaje relativamente alto. En cada caso, se calcula la matrícula en función de la población en edad escolar y de las metas fijadas y se deducen las necesidades de locales escolares y maestros y los gastos de capital y de funcionamiento. Además, se confrontan y compatibilizan los recursos que deberían dedicarse a educación con las demás asignaciones del sector público.

En algunos casos, aparte de este proceso que se refiere más bien a la racionalidad del gasto público que a la definición de una política educacional, se profundiza más en el problema. Los planes de Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, México, Uruguay y Venezuela, por ejemplo,

incluyen la definición de ciertas medidas para adecuar la oferta educativa con las necesidades de mano de obra puntualizando la necesidad de intensificar la especialización técnica en la enseñanza media, crear centros de educación técnica y llevar a cabo campañas masivas de capacitación de adultos. Pero ninguno de los planes globales —excepto los de El Salvador y Uruguay— va más allá de ciertas orientaciones cualitativas generales, pues no se incluyen proyecciones de ocupación por sectores y actividades ni niveles técnicos y profesionales y en consecuencia falta la determinación de las necesidades de mano de obra a las que debería adecuarse el planeamiento educativo. Faltan pues, las pautas necesarias para integrar efectivamente un plan de educación con los planes globales.

Los tres planes globales que más detallan las relaciones entre ocupación y educación son los de Venezuela, El Salvador y Uruguay.

En el de Venezuela, la consideración explícita del problema ocupacional llevó incluso a modificar las proyecciones preliminares del plan, adecuando la meta de aumento del productor e incorporando programas suplementarios tendientes a disminuir el desempleo. Entre estos últimos, se incluyó un plan de adiestramiento de obreros especializados y de formación de técnicos, que en 1966 alcanzaría a alrededor de 50 000 personas, a la par que establece —sin cuantificar— una selección preliminar de los oficios que podrían enseñarse a través del programa extraordinario (construcción, mecánica general y automotriz, secretariado y servicios rurales).

Los planes de El Salvador y de Uruguay incluyen también una evaluación relativamente amplia del potencial humano en relación con las metas de desarrollo económico propuestas; para él se efectuaron proyecciones del crecimiento de la población total, con sus características demográficas y económicas y se analizaron las metas de empleo y las necesidades de mano de obra por sectores y por niveles profesionales. En Uruguay, actualmente se está tratando de instrumentar la política ocupacional adaptando a ella la formación técnica y profesional, tanto a través del sistema formal como del extraescolar, y paralelamente se tiende a integrar la programación de los recursos humanos en el marco de la planificación global.

En pocos casos, los planes específicos de educación están efectivamente integrados con los planes generales de desarrollo, constituyendo de hecho un desglose y ampliación del capítulo respectivo del plan global e incorporando en términos más pormenorizados un diagnóstico de la situación educacional y una fundamentación detallada de la política aconsejada. En otros,

representan un esfuerzo enteramente independiente, lo que necesariamente circunscribe su alcance a aspectos internos del sistema educativo y a la justificación para determinada cuantía de asignación de recursos, sin que quede asegurada su coherencia con otras definiciones fundamentales de la política de desarrollo ni la viabilidad de los objetivos que se proponen.

c) *Algunos problemas y orientaciones señalados por los planes educativos*

Para una apreciación más detenida de los alcances que asume hasta el presente el esfuerzo de planificación de la educación —conforme se expresa en los planes globales o en programas específicos— conviene examinar el tipo de problemas que plantean y las soluciones que sugieren, examen que se facilita refiriéndolo a los distintos grados de enseñanza, en el mismo orden que por lo general exhiben los mismos planes.

Educación primaria: Por lo general, los planes consideran con mayor preocupación dos de los problemas básicos de la enseñanza primaria latinoamericana: el ausentismo y la deserción escolar.

La preocupación por el ausentismo se traduce en la proposición de metas de incremento en la matrícula, que prevén en general la absorción en un lapso relativamente corto de la totalidad de la población urbana en edad escolar y un porcentaje variable aunque relativamente alto en el caso de la población rural. En la generalidad de los planes, esas metas conducen a una proyección de los gastos corrientes, aplicando una relación maestro-alumno; para calcular los gastos de capital, suelen utilizarse catálogos sobre el estado de los edificios y estimar las nuevas necesidades de acuerdo con la cantidad y localización de la nueva matrícula. (Véase en el cuadro 2 un resumen de las metas de esta naturaleza que establecen los diferentes planes.)

La disminución de la deserción escolar constituye con frecuencia una meta simultánea al aumento de la matrícula, a través de la cual se procura dar mayor eficacia al sistema. A este respecto, los planes proponen una mayor asignación de recursos para aumentar la capacidad del sistema escolar; paralelamente, en algunos casos se amplían los años de enseñanza obligatoria (en Uruguay se agregan tres años de ciclo secundario y en Chile se estableció el ciclo primario de ocho años). Generalmente, no se consideran de modo explícito otras causas de deserción, y en consecuencia no se establecen otras medidas complementarias.

Otro tema sobre el que insisten los planes

es el perfeccionamiento del personal docente, proponiéndose en algunos casos (Bolivia, Colombia, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador y México) una intensificación de la enseñanza normal y una campaña para la capacitación de los maestros sin título. En México, por ejemplo, en el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio se graduaron 33 100 maestros entre 1945 y 1964; en Bolivia se creó el Instituto Superior de Educación Rural, con el objeto de formar personal docente, superior y especializado para el servicio educativo rural; en Chile se ejecuta un Programa Nacional de Perfeccionamiento del Magisterio; en el Ecuador, el plan recomienda cursos de vacaciones. Asimismo otros planes prevén la preparación intensiva de especialistas en formación de maestros, mediante una labor concurrente de las universidades y de las escuelas normales superiores.

El proceso de planificación de la enseñanza primaria recibió un notable impulso con la ejecución del "Proyecto Principal para la extensión y mejoramiento de la educación primaria en América Latina" que la UNESCO emprendió en 1957 por un lapso de diez años. Los propósitos de este proyecto consistieron en estimular el planeamiento sistemático de la educación, fomentar los servicios de educación primaria, impulsar la revisión de los planes de estudio de modo que aseguren la igualdad educativa, mejorar los sistemas de formación de maestros y preparar un núcleo de dirigentes y especialistas de la educación. Para lograr estos fines, la UNESCO, entre otras medidas, suministró asistencia técnica, dictó cursos, organizó reuniones y seminarios y otorgó becas.

El problema de la alfabetización es tratado en los planes independientemente de la enseñanza primaria, en forma de campañas dirigidas a quienes no han sido incorporados al sistema escolar. Así, en la Argentina, Bolivia, Cuba, Ecuador, El Salvador, México y Venezuela se emprendieron planes de alfabetización de adultos a cumplir en períodos que comprenden entre cinco y diez años. Algunos van más allá de la simple alfabetización. El plan del Ecuador, por ejemplo, constó de tres ciclos, de nueve meses cada uno, de alfabetización, postalfabetización y enseñanza primaria adaptada; en otros casos, como en Guatemala, se prevé la alfabetización en lenguas indígenas.

La educación media. Entre los principales problemas que afectan a la enseñanza media, varios de los planes regionales destacan la falta de capacidad y eficiencia del sistema, la insuficiencia de la enseñanza técnica y la concentración de recursos en las ramas preuniversitarias tradicionales. Tomando como punto de partida

Cuadro 2

AMÉRICA LATINA: ALGUNAS METAS SOBRE EDUCACIÓN CONTENIDAS EN LOS PLANES

<i>País; 1) Año de creación del primer organismo de planificación global^a; 2) del sistema actual; 3) del servicio de planificación educativa; 4) Plan global de desarrollo; 5) Plan de educación.</i>	<i>Metas de educación primaria</i>	<i>Metas de educación secundaria</i>	<i>Metas de educación universitaria</i>	<i>Metas de enseñanza técnica extraescolar</i>	<i>Metas de alfabetización</i>	<i>Metas de capacitación de maestros</i>
<i>Argentina: 1) 1961; 2) enero de 1964; 3) 1960; 4) Plan Nacional de Desarrollo, 1965-69.</i>	Educación primaria completa para el 95 % en edad escolar (5% inescolarizable) en 1969; en 1962 era de 87 %. Mejorar el rendimiento.	Incorporar el 40 % de la población de 13 a 18 años (actualmente es el 30 %). Reorientar la matrícula hacia la enseñanza técnica agropecuaria e industrial.	Crecimiento de la matrícula al 11 % de la población de 19 a 24 años (actual: 10 %). Mejorar la productividad y reorientar la matrícula hacia carreras "estratégicas para el desarrollo".		Plan Nacional Intensivo de Alfabetización y Educación de Adultos.	
<i>Bolivia: 1) 1953; 2) julio de 1963; 3) 1963; 4) Plan de Desarrollo Económico y Social, 1962-71. Planes bienales de Desarrollo Económico y Social, 1963-64 y 1965-66.</i>	Incorporar al 100 % de los alumnos urbanos y el 80 % de los rurales (en 1961: 79 y 40 %, respectivamente). Aumentar de 26 a 39 el promedio de alumnos por maestro primario urbano y de 31 a 35 rural. Reestructurar el sistema escolar: ciclo preescolar, básico, de orientación y de especialización (2 años cada uno).	Aumentar de 11 a 34 % la atención de alumnos y de 18 a 35 el promedio de alumno por profesor. Reestructuración: dos años de educación y orientación vocacional; después: dos años de capacitación técnica (administración, comercio, agricultura, industria) o cuatro años de bachillerato académico.			Dos campañas quinquenales (1962-66 y 1967-71); alfabetizar anualmente 60 000 personas en el primer quinquenio y 80 000 en el segundo. Incorporar la alfabetización a un programa mínimo de educación fundamental.	Programa de mejoramiento docente del SCIDE, (Servicio Cooperativo Interamericano de Educación). Creación del Instituto Superior de Educación Rural.
<i>Brasil: 1) 1956; 2) julio de 1963; 3) 1962; 4) Programa de Acción Económica del Gobierno, 1964-67.</i>	Entre 1965 y 1970 aumentar 330 000 matrículas urbanas y 3 300 000 rurales. Construir 4 950 aulas urbanas y 49 650 rurales. Aumentar en 54 600 el número de profesores.	Entre 1965 y 1970 aumentar 700 000 matrículas en las ciudades de más de 100 000 habitantes; 380 000 en las de 5 000 a 100 000; 370 000 en las menores de 5 000 habitantes. Se calculó el número de escuelas en 1 para cada 500 matrículas en las ciudades grandes, 1 para 300 en las medianas y 1 para 200 en las menores. El número de profesores: 1 para 20 matrículas.	Entre 1965 y 1970 aumentar la matrícula de 16 000 a 45 000 para que las ciudades con más de 50 000 habitantes tengan 1 alumno por cada 100 habitantes o 1 matrícula para 11 habitantes de 20 a 24 años.		Para 1970 se calcula la existencia de 19 millones de analfabetos, o sea el 26 % de la población total.	

<i>Colombia:</i> 1) 1951; 2) diciembre de 1963; 3) 1957; 4) Plan General de Desarrollo Económico y Social, 1962-70. Plan Cuatrienal de Inversiones Públicas, 1961-1964.	Construir 22 000 nuevas aulas para 880 000 alumnos; disminuir así en 75 % el déficit cuantitativo. Llegar en 1965 a 2 440 000 niños inscriptos.	Se proyecta ampliar los servicios, pasando de una inversión de 8.54 millones en 1961 a 20.0 millones de pesos colombianos a precios de 1960, en 1964.	Se proyectan inversiones de 18.6 millones de pesos (a precios de 1960) entre 1961 y 1964.	Se proyecta ampliar la actividad del Servicio Nacional de Aprendizaje en inversiones de 18.3 millones de pesos en el cuatrienio.	Obtención de títulos de 11 160 maestros en servicio. Formación de supervisores y directores de escuelas.
<i>Costa Rica:</i> 1) 1963; 2) enero de 1963; 3) 1964; 4) Programa Nacional de Desarrollo Económico y Social, 1965-69.	Incorporar en 1968 el 88 % de la población escolar; ello significa construir 3 150 aulas para 82 500 niños.	Incorporar en 1968 el 22 % de la población de 14 a 19 años; para ello deben construirse 611 aulas para 42 600 estudiantes.	Prevé una inversión de 14.3 millones de colones en el período 1965-68.		
<i>Cuba:</i> 1) 1960; 2) febrero de 1961; 3) 1960; 4) Plan de la Economía Nacional (anual); 5) Plan Cuatrienal de Educación, 1962-65.	Disminuir el déficit escolar al 8 % en 1965. Prohibición de trabajo a menores. División en primer ciclo primario de 4 años y segundo de 2 años.	Lograr que en 1965 el 80 % de los graduados en la escuela primaria continúe los estudios de secundaria básica. División de los estudios secundarios en dos ciclos de tres años cada uno.	Lograr una matrícula de 80 000 alumnos en 1970.	Cursos de superación para obreros. Cursos de mínimo técnico. Escuelas tecnológicas agrícolas.	Campaña de alfabetización. En 1961 el coeficiente de analfabetismo era del 3.9 %. Instituto Superior de Educación.
<i>Chile:</i> 1) 1939; 2) noviembre de 1964; 3) 1962; 4) Programa Nacional de Desarrollo, 1961-70; 5) Programa de Educación, 1965-70.	Plan extraordinario: aumento de la matrícula en 174 000 alumnos en 1965, incorporación de 5 000 profesores y construcción de 6 000 aulas. Inicialmente se propone alcanzar una escolaridad universal de 4 años y hacia 1969 de 6 años. Reforma educacional: educación básica de 8 años, con vista a ampliarlo a 9 años.	Atender al 35 % de la población entre 15 y 19 años hacia 1970 y al 50 % en 1976 (actualmente es el 26 %). Reforma: educación científico-humanista o técnica, de 3 años.	Duplicar el número de egresados en los próximos 10 años.	Sistema nacional de aprendizaje (atender 2 000 aprendices en 1966, 4 000 en 1967 y 6 000 en 1968).	Programa de capacitación acelerada de adultos (alfabetizar 100 000 adultos mediante la creación de 2 600 centros de educación básica y comunitaria). Programa Nacional de perfeccionamiento del magisterio (en 1965-1966 asistieron 8 100 maestros).
<i>Ecuador:</i> 1) 1954; 2) agosto de 1961; 3) 1960; 4) Plan General de Desarrollo Económico y Social, 1964-73; 5) Plan Ecuatoriano de Educación, 1964-73.	Elevar la matrícula de 709 000 en 1963-64 a 1 103 000 en 1973-1974, pasando así el coeficiente de matrícula del 87 al 100 %. Se necesitarán 12 067 profesores y 207 supervisores. Generalización de la escuela obligatoria de 6 años en todo el país y división en tres ciclos de dos años.	Implantar un ciclo básico de tres años y otro diversificado, orientado hacia las profesiones, la investigación o la creación artística. La matrícula se elevaría de 94 300 alumnos en 1963-64 a 219 000 en 1973-1974. Existiría un incremento de 7 800 profesores. Los costos totales serían de 553 millones de sucres en gastos corrientes y 146 millones en inversiones.	La matrícula pasaría de 5 100 en 1964-65 a 14 600 en 1973-74. En el período se formarían 29 000 profesionales. Se implantará un programa de becas.		Plan Nacional de Alfabetización de Adultos, de 10 años, con tres ciclos de nueve meses cada uno: alfabetización, post-alfabetización y enseñanza primaria adaptada. Cursos de capacitación regulares, de vacaciones y seminario.

(Continúa)

Cuadro 2 (Continuación)

AMÉRICA LATINA: ALGUNAS METAS SOBRE EDUCACIÓN CONTENIDAS EN LOS PLANES

<i>País; 1) Año de creación del primer organismo de planificación global; 2) del sistema actual; 3) del servicio de planificación educativa; 4) Plan global de desarrollo; 5) Plan de educación.</i>	<i>Metas de educación primaria</i>	<i>Metas de educación secundaria</i>	<i>Metas de educación universitaria</i>	<i>Metas de enseñanza técnica extraescolar</i>	<i>Metas de alfabetización</i>	<i>Metas de capacitación de maestros</i>
<i>El Salvador:</i> 1) 1962; 2) abril de 1962; 3) 1951; 4) Plan General de Desarrollo Económico y Social, 1965-69; 5) Plan General de Educación, 1965-69.	En 1969, disminuir el déficit educativo al 10 %; para ello deben construirse y equiparse 4 400 aulas y elevarse el número de maestros de 10 200 a 13 500.	Aumentar la matrícula del plan básico de 30 800 en 1964 a 55 400 en 1969. Al nivel del bachillerato, de 4 700 a 10 300; en la enseñanza normal de 7 500 a 12 800; en educación vocacional y técnica llegar a 2 000.	Llevar la capacidad de matrícula de 3 400 en 1964 a 7 450 en 1969.			Aumentar la matrícula de la Escuela Normal Superior de 590 en 1965 a 1 600 en 1969.
<i>Guatemala:</i> 1) 1954; 2) noviembre de 1954; 3) 1963; 4) Plan General de Desarrollo Económico y Social, 1965-69.	En 1969 atender el 72 % de la población en edad escolar, frente al 47 % en 1964; para ello, debe aumentar la matrícula en 293 000 alumnos y construirse 7 000 aulas.	En 1969 atender el 10.9 % de la población en edad escolar (en 1964, al 7.3 %), con un aumento de 22 000 alumnos en la matrícula y construcción de 430 aulas.	Llevar la matrícula inicial de 7 100 estudiantes en 1964, a 9 800 en 1968 y 13 400 en 1972.			
<i>Haití:</i> 1) 1962; 2) julio de 1963; 3) —; 4) Plan de urgencia (plan bienal de inversiones).	Construcción de 490 nuevas salas de clase urbanas y de 175 escuelas rurales de 4 aulas cada una.	Construcción de cuatro nuevos liceos y ampliación o reconstrucción de cuatro escuelas rurales.				
<i>Honduras:</i> 1) 1955; 2) febrero de 1955; 3) 1965; 4) Programa Nacional de Desarrollo Económico y Social, 1965-69.	Aumentar la matrícula de 292 400 alumnos en 1964 a 363 200 en 1969 y 470 300 en 1974 (la población no atendida disminuirá de 48.7 % a 42.5 y 34.1 %). Las necesidades de 2 900 y 3 600 nuevas aulas y de 2 600 y 5 500 maestros.	Aumentar la matrícula de 19 600 en 1965 a 25 400 en 1969 y 37 200 en 1974. La población no atendida disminuirá de 93.3 % a 92.3 y 90.9 %). Serían necesarias 650 y 1 050 aulas y 6 500 y 10 500 maestros.				
<i>México:</i> 1) 1958; 2) marzo de 1962; 3) 1959; 4) Plan de acción inmediata, 1962-1964; 5) Plan de expansión y mejoramiento de la educación primaria en México, (1960-1970); Plan Jalisco, (1964).	<i>Plan de once años:</i> Asegurar oportunidad de inscripción gratuita a todos los que acudirán a las aulas. Se previó un incremento de 3 300 000 niños. En 1964 la inscripción fue de 6 600 000 niños, 300 000 más de los previstos por el Plan para 1967. Plan Jalisco: sa-			Programa Nacional de Aprendizaje: Centros de Capacitación para el trabajo industrial y rural.	Campaña de alfabetización. Iniciación en 1944, alfabetizar a 6 000 000 de personas; el analfabetismo disminuyó del 53 % de la población de 6	Instituto Federal de Capacitación del Magisterio. Desde 1944 a 1964 se capacitaron 33 000 maestros sin títulos.

tisfacer en 1970 la demanda real (629 000 matrículas sobre una población escolar de 830 000).

años o más en 1944, al 36 % en 1960 y al 28 % en 1964.

Nicaragua: 1) 1952; 2) febrero de 1952; 3) 1959; 4) Plan General de Desarrollo Económico y Social, 1965-1969; 5) Mejoramiento de la situación educativa en Nicaragua; Plan General, 1965-75.

Entre 1965 y 1969 aumentar la matrícula en 120 000 alumnos; la población escolar atendida pasaría de 55 a 72 %. Construir 2 600 aulas.

Entre 1965 y 1969 aumentar la matrícula en 5 000 alumnos en la que se atenderá el 10.3 % de la población en edad escolar (en 1965 el 8.9 %); deberán construirse 125 nuevas aulas.

Entre 1965 y 1969 incrementar la matrícula en 4 300 estudiantes y formación de 5 000 profesionales para 1974.

Panamá: 1) 1959; 2) junio de 1959; 3) 1960; 4) Programa de Desarrollo Económico y Social, 1963-70.

Construcción de 3 400 nuevas aulas entre 1963 y 1970, con un costo de 17 millones de balboas.

Construir 350 nuevas aulas entre 1963 y 1970, con un costo de 2.1 millones de balboas.

Ampliar construcciones en la Universidad de Panamá por 4 millones de balboas.

Realizar un programa de adiestramiento laboral (5 millones de balboas). Crear 28 escuelas agrícolas vocacionales y mejorar las existentes (585 000 balboas).

Paraguay: 1) 1948; 2) septiembre de 1962; 3) 1958; 4) Plan de Desarrollo Económico y Social, 1965-66.

Aumento de la matrícula de 349 000 en 1964 a 381 500 en 1966; se aumentará así la escolaridad al 86 % en 1965 y al 87.5 % en 1966. Mejorar la retención escolar hasta llegar al 20 % en 1966 y 40 % en 1970. Comida y textos gratuitos.

Aumentar la matrícula de 33 000 alumnos en 1964 a 34 000 en 1966. En la enseñanza teórica llegar a 450 alumnos en 1965 y 475 en 1966.

Lograr una matrícula de 5 560 alumnos en 1965 y de 5 665 en 1966; aumentar los egresados de 371 en 1964 a 433 en 1966.

Perú: 1) 1962; 2) octubre de 1962; 3) 1958; 4) Programa de Inversiones Públicas, 1964-65 y 1966.

Llegar en 1969 a un coeficiente de 100 %; para ello incrementar la matrícula de 1.8 millones en 1964 a 2.3 millones en 1969. Aumentar las aulas de 41 700 en 1964 a 54 000 en 1970.

Llegar a un coeficiente de 40 % (70 % en secundaria y 30 % en técnica); aumentar la matrícula secundaria de 235 000 alumnos en 1964 a 377 000 en 1969; la técnica de 68 000 a 162 000 y la normal de 9 800 a 19 000 alumnos. Aumentar las aulas de 3 400 en 1964 a 6 100 en 1970 en secundaria y de 1 900 a 4 700 en técnica.

Aumentar la matrícula de 53 400 estudiantes en 1964 a 88 000 en 1969. Pasar de 1 000 a 1 900 aulas entre 1964 y 1970.

(Continúa)

Cuadro 2 (Conclusión)

AMÉRICA LATINA: ALGUNAS METAS SOBRE EDUCACIÓN CONTENIDAS EN LOS PLANES

País; 1) Año de creación del primer organismo de planificación global ^a ; 2) del sistema actual; 3) del servicio de planificación educativa; 4) Plan global de desarrollo; 5) Plan de educación.	Metas de educación primaria	Metas de educación secundaria	Metas de educación universitaria	Metas de enseñanza técnica extraescolar	Metas de alfabetización	Metas de capacitación de maestros
Uruguay: 1) 1960; 2) enero de 1963; 3) 1961; 4) Plan de Desarrollo Económico y Social, 1965-74; 5) Plan de Desarrollo Educativo, 1965-1974.	Llegar en 1974 a una tasa de escolarización de 90.2% (en 1965 era de 87.0 %). Necesidad de 5 500 maestros.	Incorporar al 93.2 % de los promovidos en el ciclo primario y llegar con el 80 % al tercer año. Necesidad de 4 070 maestros.	Aumentar la inscripción en la Universidad de 2 000 estudiantes en 1965 a 3 200 en 1974.	Inscripción en la Universidad del Trabajo: 26 500 estudiantes en 1965 y 33 500 en 1974.		
Venezuela: 1) 1958; 2) diciembre de 1958; 3) 1959; 4) Plan de la Nación, 1965-68.	Aumentar la inscripción en preescolar y primaria de 1.5 millones en 1965-66 a 1.8 millones en 1968-69. Reducir del 25 al 5 % del ausentismo de los niños de 7 años en primer grado; en el total de primarios, de 21 a 10 %.	Aumentar la matrícula de 292 000 alumnos en 1965-66 a 388 000 en 1968-69; elevar el personal docente de 15 700 a 20 300 profesores.	Aumentar la matrícula de 46 900 a 69 700 estudiantes, entre 1965-1966 y 1968-69 y los profesores de 4 900 a 6 700.	Asistencia a cursos del Instituto Nacional de Cooperación Educativa: en 1965, 62 200 trabajadores con empleo y 16 200 desocupados; en 1968; 84 400 y 19 100. En el cuatrienio: 367 000 participantes en total.	Reducir el analfabetismo de 23.6 % de la población mayor de 14 años en 1963, al 16.0 % en 1965 y 4.0 % en 1968.	

^a Se refiere a organismos que constituyen el origen del sistema actual.

la falta de correspondencia entre el número de egresados de la escuela primaria y la capacidad de matrícula de la enseñanza media, en algunos planes se proyecta la matrícula probable y, de acuerdo con ella, se calculan las nuevas necesidades de locales escolares y profesores. En determinados casos, se va más allá de las precisiones de expansión cuantitativa para adentrarse en orientaciones generales tendientes a reformar el sistema a fin de adecuarlo en mayor medida a las necesidades del desarrollo económico; pero por lo general tales orientaciones se limitan a consideraciones sobre la división en ciclos y la posibilidad de articulación a distintos niveles entre la formación general y las especialidades técnicas.

Sin embargo, en algunos casos se trata de dar a la enseñanza profesional una creciente importancia; por ejemplo, el plan del Uruguay propone que la enseñanza técnica aumente progresivamente su importancia dentro del ciclo medio, hasta llegar a absorber el 40 por ciento de los efectivos en 1974.

Educación universitaria. Respecto a la enseñanza superior, la mayoría de los planes señala la notoria insuficiencia de las universidades para absorber el creciente número de egresados de la escuela secundaria y las dificultades para solucionar el problema a corto y mediano plazo, pues no sólo se requiere una mayor asignación de recursos sino personal docente de alto nivel. La política que llega a esbozarse varía entre una selección rigurosa que limite el número de estudiantes que ingresa a cada carrera universitaria (como ocurre en Chile) o una mayor amplitud en la admisión, que suele conducir a una aglomeración excesiva en los primeros años y un débil porcentaje de egresados respecto a los inscriptos (situación de la Argentina, con 4.9 graduados por cada 100 alumnos matriculados en el período 1954-62). Para aumentar la eficacia del sistema, disminuyendo la deserción y acelerando el proceso de estudio, se recomienda en varios planes la implantación de sistemas de becas, que libere a los estudiantes de la necesidad de trabajar paralelamente a sus estudios.

Algunos planes (entre ellos los de Argentina, Colombia, Ecuador y México) señalan el actual

predominio de las profesiones liberales en la matrícula universitaria y el consiguiente déficit en las carreras vinculadas de manera más directa a las exigencias del desarrollo económico, preocupación que no suele, sin embargo, traducirse en proposiciones concretas y coordinadas encaminadas a corregirla. En algunos casos, se menciona también la insuficiente coordinación entre las diversas universidades y de ellas con el resto del sistema educativo. En este último sentido, viene registrándose una interesante experiencia en el Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA), creado en septiembre de 1948 pero cuya secretaría permanente comenzó a funcionar en 1959; este organismo ha elaborado y promueve la ejecución del "Plan para la integración regional de la educación superior centroamericana", que procura coordinar la enseñanza que imparten las universidades de los cinco países; para ello, ha creado institutos regionales de investigación, ha declarado como escuelas o centros regionales a determinados departamentos o facultades y ha constituido asociaciones de ciertas facultades y profesores.

La formación extraescolar. En general, los planes no se refieren a la capacitación extraescolar, es decir, a la formación profesional que se realiza en instituciones oficiales y privadas, fábricas, etc. El plan de la Argentina señala brevemente que las reformas al sistema educacional formal se proponen producir efectos a largo plazo y que es necesario proveer un sistema de capacitación que compense en el corto y mediano plazo los desequilibrios entre la oferta y la demanda de mano de obra. El plan de Venezuela profundiza en el tema de la programación del aprovechamiento de los recursos humanos, incorporando referencias particulares a la labor del Instituto Venezolano de Cooperación Educativa (INCE), dedicado a la formación, perfeccionamiento y especialización de trabajadores y aprendices; en tal sentido, el Plan proyectaba para 1966 una inscripción de 40 000 alumnos, a los que deberían agregarse otros 30 000 provenientes del programa extraordinario de formación acelerada y, consecuentemente, calculaba los fondos necesarios para cumplir estas tareas.

III. LAS NECESIDADES DE RECURSOS HUMANOS EN EL DESARROLLO LATINOAMERICANO

Al pasar revista a las realizaciones en materia de planificación de la enseñanza en América Latina hasta el presente, se aprecia el escaso grado de integración de ese esfuerzo con el de la planificación general del desarrollo. En efecto, los puntos de contacto no van mucho más

allá de una complementación formal, del uso común de determinadas proyecciones demográficas, y de la ubicación de los recursos que se asignan a finalidades educacionales —estimados a menudo a base de criterios muy generales— en el cuadro total de la asignación de recursos.

Esa integración insuficiente se origina tanto en el propio proceso de planificación educacional como en la relativa debilidad de los planes generales en aspectos que tendrían precisamente que darle amplitud y orientación al esfuerzo educativo. En particular, las iniciativas en materia de planificación de recursos humanos no se han basado en una concepción de la planificación general. Aunque son numerosos los estudios efectuados en este campo, la mayoría de ellos representan esfuerzos parciales que no llegan a integrarse en una visión amplia del desarrollo económico y social. Lo anterior se aprecia más claramente al comprobar la escasa traducción de las metas de crecimiento económico global y sectorial en términos de ocupación, productividad y calificación de recursos humanos, y la ausencia de definiciones explícitas de una política ocupacional y de absorción técnica, que no ofrecen el punto de partida imprescindible para proyectar en forma consistente con aquellos objetivos las necesidades de educación y calificación.

Esas debilidades a su vez están determinadas hasta cierto punto por la carencia de informaciones estadísticas, la ausencia de criterios normalizados para su sistematización y ordenamiento que obedezcan a los fines específicos de la planificación educacional, y la falta de orientaciones metodológicas que se ajusten a la realidad latinoamericana. En consecuencia, la mayoría de los países de la región no disponen de un cuadro fidedigno de la estructura profesional de la población ocupada, ni mucho menos sobre el perfil educativo de ésta o de la población total.

En esas condiciones, los planes educacionales difícilmente podrían ir más allá de determinados objetivos de extensión cuantitativa del sistema vigente, de la definición de acciones encaminadas a darle mayor racionalidad y eficiencia, y de la apreciación de los recursos necesarios para esos propósitos. Las modificaciones cualitativas o de orientación que incorporen surgen de la constatación de fallas o problemas que la propia realidad pone de manifiesto, más que de una apreciación de los que surgirán en el futuro. Se pierde así el carácter previsor, uno de los atributos más importantes de la planificación, sobre todo cuando se trata, como ocurre precisamente en materia educacional, de acciones con un período relativamente extenso de "maduración".

De ahí que algunas proposiciones básicas que vienen aceptándose como criterios de orientación de la actividad educativa futura queden planteadas en términos excesivamente generales, lo que hace difícil su traducción a la práctica.

Por ejemplo, al reconocer la necesidad de ampliar la educación media, no queda en claro qué proporción de sus egresados habría de continuar en la universidad ni en qué proporción debieran abrirse otros canales que les aseguren posibilidades de desempeño útil en la comunidad; admitida la urgencia de acrecentar la formación técnica, no se define con claridad el papel que podría corresponder en ella a la educación media o a niveles intermedios de preparación universitaria, ni se indican con precisión las magnitudes cuantitativas y la distribución por tipos de especialización; identificada la necesidad de elevar la proporción de operarios calificados, no se evalúa el volumen aproximado que ello envuelve, ni se demarcan los límites de responsabilidad y los grados de coordinación entre el sistema escolar y la formación extraescolar.

Sin embargo, ese tipo de órdenes de magnitud debería constituir el marco de referencia fundamental para una planificación de la enseñanza que, además de los objetivos generales que le son propios, respondiera a las exigencias del desarrollo en cuanto a los recursos humanos necesarios.

En los párrafos siguientes se intenta elaborar un cuadro de esa índole para el conjunto de América Latina. En vista de la carencia de información sistemática sobre la mayoría de los aspectos mencionados, huelga señalar el carácter estimativo, y en algunos casos francamente hipotético, de las cifras de que se hará uso. Su inclusión obedece principalmente a propósitos ilustrativos, así como a la intención de apoyar en ellas algunas reflexiones adicionales sobre la materia, tanto con relación a la situación actual como a las perspectivas para los próximos quince años.

1. La situación presente

a) Población, ocupación y productividad

Para el año 1965, la población total de los 20 países latinoamericanos puede estimarse en unos 236.3 millones de personas. Casi 39 millones (16.5 por ciento del total) correspondían a menores hasta de 4 años de edad, y 61.1 millones (casi 26 por ciento) a niños en edad escolar, entendida como tal el tramo de 5 a 14 años. En otras palabras, la población de menos de quince años representaba algo más de 42 por ciento de la población total.

En el mismo año, la población económicamente activa alcanzaba a 77.9 millones de personas, es decir 33 por ciento del total. La participación de los hombres de más de 14 años

en la población activa representaba una proporción del orden de 90 por ciento, en tanto que la misma proporción era inferior a 20 por ciento en el caso de la población femenina.

Conviene señalar, además, que la participación de niños de 10 a 14 años de edad en la población económicamente activa representaba cerca de 5 por ciento del total de población activa, y no menos de 15 por ciento del total de niños en ese tramo de edades.

En la actualidad, la tasa de crecimiento de la población económicamente activa se acerca al 2.9 por ciento anual, lo que en términos absolutos representa un aumento de 2.2 millones de personas por año. Esa tasa es prácticamente igual a la del crecimiento de la población total y apreciablemente más alta de la que se observó hasta no hace mucho, cuando la población en el grupo de edades de 0-14 años crecía con mayor rapidez que la de otros grupos en la mayoría de los países de la región. Para el futuro, cabe prever un leve descenso en la tasa de fecundidad, y consecuentemente alguna disminución en la importancia relativa del grupo de los menores de 15 años, lo que a su vez llevaría a un ritmo de incremento de la población activa algo más rápido que el crecimiento demográfico global. La tasa probable hacia 1980 podrá exceder del 2.9 por ciento anual, lo que significaría que la población en edad activa se duplicaría cada 23 o 24 años.

Para fines de evaluar el esfuerzo necesario de capacitación de recursos humanos, conviene tener en cuenta separadamente los factores que determinan el incremento neto, considerando el volumen de ingreso a la población activa, las bajas por retiro, y las muertes de personas activas. El primero se estima para 1960 en 2.7 millones de personas, y alcanzará probablemente a unos 5.1 millones en 1980; los retiros anuales de actividad —constituidos por las personas activas que pasan a la condición de inactivas por jubilación y otras causas— aumentarían de casi 410 000 a 715 000 personas entre iguales años; y las muertes anuales de personas activas lo harían de 630 000 a 810 000 personas, lo que envuelve un notorio descenso en la tasa de mortalidad.

Conviene también señalar apreciables diferencias a este respecto entre la población masculina y la femenina. La composición por edades de las entradas a la población activa se caracteriza en el caso de los hombres por el hecho de que entre 56 y 57 por ciento queda constituido por menores de 15 años, alrededor de 35 por ciento por jóvenes de 15 a 19 años, y sólo 10 por ciento por personas de 20 años y más. Aún más joven es esa estructura en el

caso de las mujeres, ya que las proporciones correspondientes a esos tres grupos de edad resultan ser de 70 a 72, 26 a 27, y sólo 2 a 4 por ciento respectivamente. En uno y otro caso, es notablemente alta la proporción de personas excesivamente jóvenes en el contingente que se incorpora a la actividad económica, lo que en sí mismo limita las posibilidades de instrucción y capacitación previas y el logro de niveles satisfactorios de productividad.

Las diferencias son todavía mayores cuando se trata de los retiros. En el caso de la población activa masculina, las salidas de actividad cobran importancia a partir de los 50 años, ya que sólo 10 a 11 por ciento de esas salidas corresponden a hombres con edad inferior, en tanto que un 40 por ciento adicional queda constituido por personas con edades entre los 50 y 65 años. En el caso de la población femenina, los grupos de edad predominantes en los retiros de actividad son los de menores de 35 años, ya que alrededor de las dos terceras partes de los retiros femeninos corresponden a mujeres de menos de esa edad.

Tales son algunos de los indicadores demográficos que cabría tener en cuenta, en vista de su notoria importancia a los fines de la planificación de la educación y los recursos humanos. Desde otro ángulo, conviene complementarlos con los relativos a la estructura del empleo por sectores de actividad y la productividad media de la población ocupada en cada uno de esos sectores.

A este respecto, los antecedentes principales disponibles para 1965 se resumen en el cuadro 3. Se estima, en resumen, que el producto interno del conjunto de América Latina alcanzó ese año a unos 89 000 millones de dólares, lo que confrontado con una ocupación total cer-

Cuadro 3

AMÉRICA LATINA: ESTIMACIONES DEL PRODUCTO Y LA OCUPACIÓN EN 1965

Sector de actividad	Producto interno (millones de dólares)	Población ocupada (miles de personas)	Producto por persona ocupada (dólares por persona)
Agropecuaria y pesca	19 348	35 499	545
Industrias extractivas	4 279	743	5 760
Industrias manufactureras	20 031	12 048	1 663
Construcción	2 869	3 706	777
Servicios básicos	6 731	4 185	1 608
Otros servicios	35 389	20 705	1 709
<i>Total</i>	<i>88 647</i>	<i>76 886</i>	<i>1 153</i>

cana a los 77 millones de personas significan un producto por persona ocupada del orden de 1 150 dólares anuales.

Particularmente significativas son las diferencias de productividad sectorial que ponen de manifiesto esas estimaciones, pese al carácter excesivamente agregado de la clasificación con que se presentan. De hecho, cada una de esas agrupaciones sectoriales tendría que subdividirse en términos más homogéneos y procurando destacar la diversidad de estratos tecnológicos que suelen involucrar. Esa consideración es particularmente importante cuando se la refiere al sector de la industria manufacturera, que en las condiciones presentes de América Latina reúne actividades artesanales —que en términos de empleo representan casi la mitad de la ocupación total del sector— y actividades propiamente “fabriles”, con diferencias de productividad que se estiman en proporción de 1 a 8; además, dentro del propio estrato fabril pueden identificarse diferencias notorias de modernidad, eficiencia y grado de absorción técnica. El sector de “otros servicios” representa, asimismo, una agrupación de actividades muy heterogéneas, que van desde el servicio doméstico hasta otros de alta especialización y calificación. Dentro de la propia agricultura, no cabe duda que se registra en América Latina una variada gama de situaciones, en la que quedan comprendidos segmentos relativamente pequeños (por lo menos en términos de ocupación) de explotaciones modernas, por lo general especializadas en determinados productos de exportación, y amplísimos grupos de productores de autoconsumo que trabajan con métodos rudimentarios.

Sería, pues, insuficiente relacionar los niveles presentes de productividad con la estructura profesional de la ocupación al nivel de sectores definidos con la amplitud con que se lo hace en el referido cuadro. De otra parte, cualquier previsión acerca de los cambios que en el futuro habrá de experimentar la economía latinoamericana destacará tanto las modificaciones que tendrán que operarse entre los sectores principales como las que inevitablemente habrán de acompañarlas en la estructura interna de cada uno de esos sectores, aspecto que se tocará más adelante con mayor detenimiento.

b) *La estructura profesional de la población ocupada*

Sin perder de vista la reserva anotada acerca de las limitaciones que derivan de una clasificación sectorial muy agregada, no deja de ser ilustrativo un ensayo de vinculación entre

aquella distribución ocupacional y la estructura profesional de la población ocupada.

A este respecto cabe considerar la estimación que se ofrece en el cuadro 4, referida también al año 1965 y al conjunto de América Latina, así como los coeficientes derivados que se presentan en los cuadros 5 y 6.

En general, esas cifras confirman la apreciación cualitativa —sobre la que parece haber consenso— en cuanto al grado de calificación relativamente bajo de la población activa latinoamericana, a la par que permiten complementarla con alguna ilustración numérica sobre la magnitud del problema en términos cuantitativos. Resultan muy útiles además para caracterizar éste con más detalle, relacionar la estructura profesional con la distribución sectorial del empleo. Destaca, por ejemplo, el hecho de que las 600 000 personas que se califican como “profesionales”, y que representan menos de 1 por ciento del total de la población activa, se ocupan en sus tres cuartas partes en el sector de servicios diversos. La agricultura emplea menos de 3 por ciento de ese grupo profesional, aunque absorbe 46 por ciento de la fuerza de trabajo, de manera que vienen a representar apenas el 0.05 por ciento de la ocupación agrícola total; en términos absolutos, se ocupan en toda la agricultura latinoamericana menos de 20 000 profesionales. Una cifra similar se emplea en las industrias extractivas, cuya participación en el empleo total es mucho más baja; en virtud de los altos niveles técnicos que caracterizan a estas actividades, la proporción de profesionales en su estructura ocupacional llega a 2.4 por ciento, el más alto dentro de esta agrupación de sectores, e indicativo de que ocupa 40 veces más profesionales que la agricultura por cada mil personas de ocupación total. La industria manufacturera aparece en una posición intermedia y, como consecuencia del alto peso relativo de la artesanía, mucho más cercana a los índices mencionados para la agricultura: absorbe poco más del 8 por ciento de los profesionales, los que a su vez representan sólo 0.4 por ciento de la ocupación manufacturera total. Este último índice es algo mayor en el caso de la construcción (0.7 por ciento) y los servicios básicos (0.8 por ciento), y considerablemente más alto en los otros servicios (2.2 por ciento) donde quedan comprendidos los profesionales independientes, así como los profesores de educación secundaria, médicos, funcionarios y otros grupos.

De los 2.2 millones de personas que se incluyen bajo la denominación de “técnicos”, por lo menos un tercio corresponde a los maestros de instrucción primaria, y otra proporción si-

Cuadro 4

AMÉRICA LATINA: UNA ESTIMACIÓN DE LA ESTRUCTURA PROFESIONAL
DE LA POBLACIÓN OCUPADA EN 1965

(Miles de personas)

Sector de actividad	Total	Profesionales y técnicos			Adminis- tradores y geren- tes	Emplea- dos y vende- dores	Operarios y artesanos			Personal de servicio	
		Suma	Profe- sionales	Técnicos			Suma	Califi- cados	Semi- califi- cados		No califi- califi-
Agropecuario y pesca	35 499	44	18	26	63	133	34 884	1 744	5 232	27 908	375
Industrias extractivas	743	30	18	12	12	52	625	62	135	428	24
Industrias manufactureras	12 048	194	49	145	309	948	10 464	2 093	5 232	3 139	133
Construcción	3 706	90	27	63	57	70	3 450	345	1 725	1 380	39
Servicios básicos	4 185	126	32	94	105	629	3 157	316	1 578	1 263	168
Otros servicios	20 705	2 308	460	1 848	1 773	6 749	1 262	126	252	884	8 613
<i>Total</i>	<i>76 886</i>	<i>2 792</i>	<i>604</i>	<i>2 188</i>	<i>2 319</i>	<i>8 581</i>	<i>53 842</i>	<i>4 686</i>	<i>14 154</i>	<i>35 002</i>	<i>9 352</i>

Cuadro 6

AMÉRICA LATINA: UNA ESTIMACIÓN DE LA ESTRUCTURA PROFESIONAL
DE LA POBLACIÓN OCUPADA EN 1965
(Composición porcentual por sectores de actividad)

Sector de actividad	Total	Profesionales y técnicos			Adminis- tradores y geren- tes	Emplea- dos y vende- dores	Operarios y artesanos			Personal de servicio	
		Suma	Profe- sionales	Técnicos			Suma	Califi- cados	Semi- califi- cados		No califi- cados
Agropecuario y pesca	100.0	0.1	0.05	0.07	0.2	0.4	98.2	4.9	14.7	78.6	1.1
Industrias extractivas	100.0	4.0	2.4	1.6	1.6	7.1	84.1	8.3	18.2	57.6	3.2
Industrias manufactureras	100.0	1.6	0.4	1.2	2.6	7.9	86.9	17.4	43.4	26.1	1.2
Construcción	100.0	2.4	0.7	1.7	1.5	1.9	93.1	9.3	46.5	37.3	1.1
Servicios básicos	100.0	3.0	0.8	2.2	2.5	15.0	75.5	7.6	37.7	30.2	4.0
Otros servicios	100.0	11.1	2.2	8.9	8.6	32.6	6.1	0.6	1.2	4.3	41.6
<i>Total</i>	<i>100.0</i>	<i>3.6</i>	<i>0.8</i>	<i>2.8</i>	<i>3.0</i>	<i>11.2</i>	<i>70.0</i>	<i>6.1</i>	<i>18.4</i>	<i>45.5</i>	<i>12.2</i>

milar a contadores y auxiliares de contabilidad. De ahí que la relación entre profesionales y técnicos —particularmente significativa a los fines de evaluar la eficiencia con que se aprovecha la formación de recursos humanos de niveles altos e intermedios— aparezca muy distorsionada si se atiende a las cifras globales. Excluidas aquellas categorías y definido el concepto de técnicos en forma más restringida, es probable que la cifra de técnicos no superara en mucho a la dotación existente de profesionales, con relaciones aún más desfavorables en algunos sectores y en especial el agrícola.

Habrà oportunidad en secciones posteriores de examinar con mayor detalle este tipo de relaciones, como base para formular algunas proyecciones hipotéticas sobre los requerimientos futuros. Entretanto, conviene señalar otro de los aspectos relevantes que se deduce de esas estimaciones, referido a los niveles de calificación de las personas comprendidas en la categoría de "operarios y artesanos", que en su conjunto representan 70 por ciento del total de la población ocupada. De los 54 millones de personas que la componen, 35 millones no poseen grado alguno de calificación, 14 millones se conceptúan como semicalificados y 4.7 millones (menos del 10 por ciento) como operarios y artesanos calificados. Una vez más, las relaciones inferiores extremas corresponden al sector agrícola (5 por ciento de obreros calificados), pero las proporciones no parecen ser sustancialmente mayores en los otros sectores (10 por ciento de operarios calificados en las indus-

trias extractivas, construcción, servicios básicos y servicios diversos, y 20 por ciento en la industria manufacturera).

c) El perfil educativo de la población ocupada

Pese a las notorias deficiencias que se han señalado, se concluiría de las estimaciones anteriores que cerca de 7 por ciento de la población activa corresponde a personas que desempeñan funciones administrativas y técnico-profesionales, lo que indicaría al menos en ese aspecto, una estructura profesional relativamente favorable. Tal conclusión tendría, sin embargo, que calificarse atendiendo al grado de formación efectiva de esos grupos profesionales, lo que requeriría a su vez de alguna información sobre el perfil educativo de la población ocupada correspondiente a cada una de las principales categorías profesionales.

En este aspecto, es aún más acentuada la ausencia de información sistemática sobre la realidad presente de América Latina, aunque se trata de antecedentes que deberían constituir la base esencial para una efectiva planificación de la educación. Reconocida esa carencia de información básica, considerése una vez más para fines ilustrativos un marco cuantitativo que ofrece al menos ciertos órdenes de magnitud que parecen razonables a la luz de los pocos antecedentes parciales y fragmentarios de que se dispone. Con tal finalidad, se presentan en el cuadro 7 los resultados de una hipótesis acerca del perfil educativo de la población ocupada en

Cuadro 7
AMÉRICA LATINA: UNA HIPÓTESIS SOBRE EL PERFIL EDUCATIVO
DE LA POBLACIÓN OCUPADA EN 1965
(Miles de personas)

	Total	Profesio- nales y técnicos	Adminis- tradores y geren- tes	Emplea- dos y vendedo- res	Opera- rios y artesa- nos	Personal de servicio
Formación universitaria (completa e incompleta)	1 060	660	230	170	—	—
Formación media	8 730	1 500	1 050	3 010	2 700	470
Secundaria general	6 240	640	930	2 580	1 620	470
Completa	1 490	280	350	860	—	—
Incompleta	4 750	360	580	1 720	1 620	470
Técnica	1 770	140	120	430	1 080	—
Normal	720	720	—	—	—	—
Formación primaria	67 096	632	1 039	5 401	51 142	8 882
Más de 3 años	29 700	370	580	3 000	21 540	4 210
Menos de 3 años y sin instrucción	37 396	262	459	2 401	29 602	4 672
Total	76 886	2 792	2 319	8 581	53 842	9 352

1965, traducida en los cuadros 8 y 9 en términos de su composición porcentual por categorías profesionales y por grados de formación.

Una indicación aproximada del grado probable de validez de esas hipótesis la ofrece su confrontación con otras estimaciones elaboradas independientemente y referidas a la distribución

por nivel educativo del total de la población de 15 y más años, ocupada o no ocupada. Estos últimos cálculos se basan en los censos de 1950 para 16 países de la región y de 1960 para 6 países⁵ y registran el número de años escolares

⁵ Los primeros comprenden Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El

Cuadro 8
AMÉRICA LATINA: UNA HIPÓTESIS SOBRE EL PERFIL EDUCATIVO
DE LA POBLACIÓN OCUPADA EN 1965
(Composición porcentual por categorías profesionales)

	Total	Profesionales y técnicos	Administradores y gerentes	Empleados y vendedores	Operarios y artesanos	Personal de servicio
Formación universitaria (completa e incompleta)	100.0	62.3	21.7	16.0	—	—
Formación media	100.0	17.2	12.0	34.5	30.9	5.4
Secundaria general	100.0	10.3	14.9	41.3	26.0	7.5
Completa	100.0	18.8	23.5	57.7	—	—
Incompleta	100.0	7.6	12.2	36.2	34.1	9.9
Técnica	100.0	7.9	6.8	24.3	61.0	—
Normal	100.0	100.0	—	—	—	—
Formación primaria	100.0	0.9	1.5	8.1	76.2	13.3
Más de 3 años	100.0	1.2	2.0	10.1	72.5	14.2
Menos de 3 años y sin instrucción	100.0	0.7	1.2	6.4	79.2	12.5
Total	100.0	3.6	3.0	11.2	70.0	12.2

Cuadro 9
AMÉRICA LATINA: UNA HIPÓTESIS SOBRE EL PERFIL EDUCATIVO
DE LA POBLACIÓN OCUPADA EN 1965
(Composición porcentual por grado de formación)

	Total	Profesionales y técnicos	Administradores y gerentes	Empleados y vendedores	Operarios y artesanos	Personal de servicio
Formación universitaria (completa e incompleta)	1.4	23.6	9.9	2.0	—	—
Formación media	11.4	53.7	45.3	35.1	5.0	5.0
Secundaria general	8.1	22.9	40.1	30.1	3.0	5.0
Completa	1.9	10.0	15.1	10.0	—	—
Incompleta	6.2	12.9	25.0	20.1	3.0	5.0
Técnica	2.4	5.0	5.2	5.0	2.0	—
Normal	0.9	25.8	—	—	—	—
Formación primaria	87.2	22.7	44.8	62.9	95.0	95.0
Más de 3 años	38.6	13.3	25.0	34.9	40.0	45.0
Menos de 3 años y sin instrucción	48.6	9.4	19.8	28.0	55.0	50.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

aprobados. En resumen, se deduce de esos cálculos que el número de personas con más de 12 años de escolaridad representaba en 1950 un 0.9 por ciento del total, proporción que resulta ser 1.6 por ciento en 1960, aunque ambos índices no son estrictamente comparables desde el momento que no se refieren a los mismos países; la proporción correspondiente al tramo de 7 a 12 años escolares aprobados es de 6 por ciento en 1950 y 9.3 por ciento en 1960, subdividido a su vez en este último año en 5.9 por ciento correspondiente a una formación de 7 a 9 años y 3.4 por ciento con 10 a 12 años cursados; las personas con escolaridad de 1 a 6 años representaban 43.8 por ciento en 1950 y 52.5 por ciento en 1960, proporción esta última que se divide casi por igual entre 1 a 3 años y 4 a 6 años; finalmente, quienes no han aprobado siquiera un primer año representaban 49.3 y 36.6 por ciento respectivamente en los dos años mencionados.

Como es natural, puesto que se trata de meras aproximaciones, referidas además, a distinto número de países y períodos diferentes, las hipótesis expuestas sobre el perfil educativo podrían no coincidir con estas últimas cifras. Ello no resta interés, sin embargo, a una confrontación general. Por ejemplo, la diferencia en las estimaciones sobre proporción de personas con formación universitaria completa e incompleta (1.4 por ciento para la población ocupada en 1965, y 1.6 por ciento para la población total de más de 15 años en 1960) puede reflejar en alguna medida la proporción significativa de personas con calificación profesional que de hecho no forman parte de la población ocupada, influida probablemente por las menores tasas de participación de las mujeres en la población activa y los retiros prematuros de la actividad. En cambio, la primera hipótesis supone una proporción algo mayor (11.4 por ciento) de personas ocupadas con formación media que en el caso de la población total de más de 15 años (9.3 por ciento). De otra parte, la diferencia más grande se observa en el tramo de 4 a 6 años de escolaridad, en que probablemente la proporción que se ha supuesto para la población ocupada (48.6 por ciento) es relativamente alta, si bien cabe pensar que los coeficientes de participación de este grupo en el empleo efectivo son también mucho mayores, habida cuenta de los menores niveles educativos de la población femenina.

En suma, la hipótesis que se ha expuesto

Salvador, Guatemala, Haití, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay y República Dominicana; los últimos, Chile, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua y Panamá.

se confirma en alguna medida mediante estas otras estimaciones, que de paso ponen una vez más de manifiesto el carácter meramente estimativo de la base cuantitativa de que puede disponerse y la necesidad urgente de procurar una corriente sistemática de este tipo de informaciones.

Aún con tales reservas, cabría sugerir a partir de esa hipótesis una serie de conclusiones que vendrían a acentuar los aspectos negativos de la estructura profesional cuando se la mira desde el ángulo de la formación efectiva que suponen las distintas categorías. Baste señalar las situaciones aparentemente paradójicas que se desprenden a propósito de la altísima proporción de gerentes y administradores (alrededor de 15 por ciento del total) sin formación profesional escolar, y todavía más la de personas de esa categoría (alrededor de 45 por ciento) que no tienen una educación media completa. Entre las personas con funciones estrictamente profesionales, 23 por ciento no habrían sobrepasado el nivel de la educación primaria, y casi 10 por ciento no habrían cumplido siquiera 3 años de escolaridad.

Por exageradas que parezcan tales apreciaciones, no cabe duda que llevan a puntualizar la necesidad de un análisis crítico de la estructura profesional en América Latina, conforme se deduce de las informaciones y la necesidad también de uniformar conceptos y definiciones que permitan evaluaciones más apropiadas. En cuanto al fondo del problema, ha ocurrido una superación de la insuficiencia de los sistemas escolares mediante la propia experiencia práctica y el concurso de variados sistemas de formación extraescolar. En otras palabras, el perfil educativo de la población ocupada no es tan adverso como aparece a juzgar por las estadísticas de escolaridad, sin que tampoco reflejen adecuadamente la realidad las cifras sobre la estructura profesional que se deducen de las estadísticas ocupacionales.

Otros aspectos importantes que ponen de manifiesto los mismos cuadros se refieren a las altísimas proporciones de la población ocupada con menos de tres años de escolaridad, corresponden no sólo a las categorías de operarios y artesanos y de personal de servicio sino incluso en la de empleados y vendedores.

Además de esas características generales del perfil educativo por grandes categorías profesionales, conviene detenerse en un examen algo más pormenorizado de la situación que presumiblemente se registra al presente en materia de personal calificado con formación completa o incompleta de nivel universitario y con formación profesional de nivel medio. Ambas ca-

tegorías sumaban en 1965 unos 2.5 millones de personas, o sea poco más de 3 por ciento del total de la fuerza de trabajo, proporción que se reduce a 2.3 por ciento si se excluye a los maestros primarios.

Cálculos adicionales apoyados en información fragmentaria sobre la Argentina, Colombia, Chile, Uruguay y los países centroamericanos, llevan a suponer que de la cifra algo superior a 1 millón de personas en que se ha estimado el número de profesionales de nivel universitario para 1965, alrededor de 700 000 corresponderían a quienes recibieron algún tipo de graduación, en tanto que el tercio restante no llegó a graduarse o egresó de carreras universitarias cortas. De los graduados, es probable que un 25 por ciento (180 000 personas) corresponda a científicos e ingenieros, una proporción ligeramente inferior (unas 170 000 personas) a médicos y profesionales afines, unas 90 000 personas a profesionales de ciencias económicas y (incluidos los contadores de nivel universitario) sociales, alrededor de 120 000 con formación en leyes, unos 130 000 humanistas y educadores y 20 000 profesionales de bellas artes y otras no especificadas. Esta estructura viene modificándose en alguna medida en los últimos años; en general, junto a un incremento sustancial en el número absoluto de egresados entre 1957 y 1964, ha aumentado mucho más lentamente la formación de profesionales del grupo de leyes, se ha acelerado proporcionalmente la formación de ingenieros agrónomos y profesionales afines, arquitectos, profesionales de ciencias naturales y ciencias sociales y educadores, en tanto que tiende a mantenerse la proporción de egresados de ingeniería civil y medicina.

La constatación de esas tendencias y el análisis de la existencia total de profesionales constituyen ciertamente aspectos básicos a los fines de planificación educacional, a la par que facilitan evaluar el sentido de los cambios que se requieren a la luz de ciertas relaciones significativas.

Por ejemplo, la disponibilidad actual de ingenieros y científicos representa una dotación de sólo 750 profesionales de esas especialidades por millón de habitantes (0.75 por mil), proporción que no difiere mucho de la correspondiente a la promoción anual en algunos países, en tanto que en los Estados Unidos y la Unión Soviética se gradúa anualmente más del doble de aquella relación por mil habitantes.

De las 180 000 personas comprendidas en el grupo de ingenieros y científicos, probablemente los ingenieros propiamente dichos no representen más de unos 90 000, de los cuales a su vez acaso más de la mitad se ocupan en la

actividad de la construcción. Estos últimos, sumando a los arquitectos (algo más de 20 000), determinan coeficientes de profesionales de nivel superior por unidad de ocupación en este sector muy superiores a los que corresponderían a la industria, minería, servicios básicos y otros sectores. En la agricultura, por ejemplo, la existencia total de unos 24 000 ingenieros agrónomos significa una relación de 0.7 profesionales de esta especialidad por cada 1 000 trabajadores ocupados en este sector y quizás no más de 1 ingeniero agrónomo por cada 4 000 hectáreas bajo cultivo o 19 000 hectáreas de uso agrícola, sin tener en cuenta la notable proporción de agrónomos que de hecho no trabaja en el campo. Por último, las 40 000 a 50 000 personas en que puede estimarse el número de profesionales con formación en ciencias naturales, representan un coeficiente de 0.19 por cada mil habitantes y probablemente una proporción apreciable del total tiene que dedicarse a la enseñanza de ramos científicos en la educación secundaria y universitaria.

Fuera de esa categoría de ingenieros y científicos, cabría distinguir la correspondiente a profesionales de alto nivel con formación en ciencias médicas, que probablemente representan al presente en América Latina una cifra del orden de las 170 000 personas (140 000 médicos y 30 000 odontólogos); en ciencias económicas, sociales, derecho, que probablemente alcancen a unas 210 000 personas (90 000 en economía y sociología y 120 000 en derecho), 130 000 en humanidades y educación y 20 000 en bellas artes y otros.

Por su parte, la estructura de los profesionales de nivel intermedio es mucho más difícil de estimar que la de los profesionales de nivel universitario. Probablemente alrededor de 20 por ciento del total (unas 600 000 personas) corresponden a técnicos en determinados procesos productivos, incluidos los agrícolas; no más de 1 a 2 por ciento (unas 30 000 personas) a técnicos paramédicos y enfermeras graduadas; más de 40 por ciento (alrededor de 900 000 personas) a técnicos comerciales y oficinistas; 35 por ciento (700 000 personas) a técnicos en pedagogía, es decir normalistas; y otras 20 000 personas a técnicos diversos. Estos órdenes de magnitud dependen naturalmente del rigor con que se defina el grado de formación, y serían muy superiores si se agregaran personas de capacitación profesional menos formalizada, o técnicos prácticos que aún si cursan determinadas escuelas profesionales pertenecen de hecho a niveles inferiores al intermedio.

Sin perder de vista esas reservas, resulta ilustrativo examinar las relaciones que se dedu-

cen de las apreciaciones anteriores entre los profesionales de nivel universitario y los de nivel intermedio. Esas relaciones son particularmente significativas en las profesiones tecnológicas y científicas, aunque al nivel presente de información las cifras fluctúan entre márgenes muy amplios según los criterios que se adopten para definir el nivel intermedio y la forma en que se los estime. Por ejemplo, adoptando alternativamente una definición muy amplia (que incluya formación incompleta) y otra restringida a los técnicos de nivel secundario superior, las relaciones entre ingenieros y científicos y los técnicos intermedios resulta ser de 1 a 2 y de 3.5 a 1, en uno y otro caso. En ciencias, donde el número de personal de laboratorio graduado de escuelas técnicas es pequeño, las mismas relaciones oscilan entre 5 a 1 y 10 a 1.

Por amplios que sean esos márgenes, parece razonable concluir de esas relaciones que la escasez de personal técnico intermedio es aún más acentuada que la de profesionales universitarios, lo que a sus efectos directos agrega un grado inevitable de subutilización de las capacidades de estos últimos al tener que desempeñar funciones que podrían atender técnicos de menor grado de calificación.

Algo similar ocurre en las profesiones médicas. A la existencia de sólo 1 médico por cada 1 700 habitantes en promedio, se añade una dotación aún más insuficiente de personas de nivel intermedio con una formación profesional sólida. Probablemente la relación entre médicos y enfermeras graduadas y técnicos paramédicos sea apenas del orden de 1 a 0.25, excluidas las enfermeras que se forman mediante la sola práctica, complementada a veces con algún programa extraescolar, que de hecho constituyen un personal semitécnico o pertenecen más bien a la categoría de "personal de servicio" dentro del ramo de la salubridad.

En el grupo de ciencias económicas y sociales —que, en estos niveles intermedios incluye diversos tipos de técnicas económicas aplicables al comercio, oficinas, contabilidad y servicios financieros— el número de técnicos es mucho mayor, tanto en términos absolutos como en su relación con respecto al número de profesionales de nivel universitario. Contribuye a ello la amplia red de escuelas comerciales y cursos especializados. Puede estimarse que a través de las escuelas comerciales y cursos profesionales de nivel adecuado han llegado a formarse en América Latina hasta 1965 alrededor de 1.5 millones de técnicos comerciales de contabilidad, secretaría, biblioteca y archivo, de los que probablemente no más de 60 por ciento continúe incorporado a la población activa si se tiene en

cuenta la alta proporción de retiro prematuro de la ocupación femenina. De este modo, la relación entre profesionales de nivel universitario y técnicos intermedios probablemente oscile entre 1 a 5 y 1 a 10, según la mayor o menor latitud con que se definan las calificaciones de estos últimos.

En lo que toca a los profesionales en derecho, no se puede hablar propiamente de personal intermedio, por lo menos en la realidad actual. En las profesiones humanísticas y de la educación, ha tendido a producirse una identificación de ambos conceptos; además de las 130 000 personas en que podría estimarse el número de graduados, habría que considerar por lo menos otras 90 000 que no llegaron a graduarse pero trabajan en el campo educacional o de otros servicios. Dentro del mismo campo de actividades, cabría considerar los 700 000 técnicos de enseñanza primaria formados en escuelas normales, si bien no es enteramente apropiada su calificación como "personal intermedio" en el mismo sentido que se aplica a otras profesiones.

d) *La oferta actual del sistema educativo*

Las características hipotéticas del perfil educativo de la población ocupada que acaban de esbozarse son resultado de la forma cómo ha evolucionado a largo plazo el sistema educacional. Como uno de los propósitos que se han tenido en vista al formular esas hipótesis es establecer probables órdenes de magnitud de las exigencias de personal calificado que surgirán en el curso de los próximos 15 años, conviene complementarlas con la sistematización de algunos antecedentes acerca de la capacidad actual del sistema, que a su vez permita tener alguna idea de la necesidad de ampliar sus diferentes ramas y niveles. Al efecto, se considerarán separadamente el sistema educativo regular y los servicios de formación extraescolar; además, aunque su magnitud cuantitativa no sea muy grande, se añadirán algunas ilustraciones acerca de los movimientos migratorios de personal calificado.

i) *El sistema educativo formal. Formación primaria:* Se estima que en 1965 el número total de egresados de la enseñanza primaria en América Latina fue del orden de 2 millones de personas. En los últimos años se viene registrando además una tasa de aumento del orden de 8 por ciento acumulativo anual de tales egresados a consecuencia de una expansión relativamente rápida de la matrícula (alrededor de 5 por ciento por año) y un incremento apreciable en el coeficiente de retención del sistema pri-

mario, el que sigue siendo muy bajo en el conjunto de la región. Frente a poco más de 2 millones de egresados, la matrícula total en todos los cursos de la instrucción primaria abarca unos 33 millones de personas.

Enseñanza media: Quedan comprendidos en este nivel la enseñanza secundaria general, la enseñanza profesional (técnica) y la enseñanza normal. La ausencia de información fidedigna sobre el número de egresados de cada rama indica el retraso en sistematizar la provisión de estadísticas sobre esta materia.

Según una estimación burda, en 1965 egresaron de la educación secundaria general cerca de 370 000 personas en toda América Latina, siendo la matrícula total en los distintos grados del orden de los 3.3 millones de personas. Alrededor de la mitad ingresó a estudios superiores, en tanto que el otro 50 por ciento se incorporó directamente a la fuerza de trabajo o a la población inactiva no escolar. Por otro lado, el número de egresados de la enseñanza secundaria general se duplicó entre 1957 y 1965, lo que representa una tasa de expansión anual considerable.

En cuanto a la enseñanza profesional, probablemente la matrícula total alcance a 1.3 millones de personas, y a alrededor de 140 000 el número anual de egresados. De estos últimos, puede estimarse que alrededor de 100 000 corresponden a la enseñanza comercial, unos 36 000 a la técnica industrial y apenas 4 000 a la agrícola.

Las estimaciones relativas a la enseñanza normal llevan a cifras del orden de las 560 000 personas como matrícula total y alrededor de 50 000 egresados en 1965. Al igual que las otras ramas de la enseñanza media, la normal casi duplicó su matrícula entre 1957 y 1965; pero aun así se considera que una proporción cercana al 40 por ciento de los maestros primarios no son titulados.

En resumen, egresan actualmente de la enseñanza media unas 560 000 personas por año, de las cuales los dos tercios corresponden a enseñanza secundaria general, un cuarto a enseñanza profesional (técnica) y algo menos de 10 por ciento a la enseñanza normal.

Formación universitaria: Se estima que en 1965 el número total de graduados en las universidades latinoamericanas fue del orden de las 71 000 personas, y que su tasa de incremento en los últimos años ha sido de 8 a 9 por ciento anual.

Cerca de 15 000 de ese total optaron por la educación y las disciplinas humanísticas; casi 3 000 por bellas artes y arquitectura; 9 500 por derecho y casi igual número por ciencias

económicas y sociales. Poco menos de 4 000 estudiaron ciencias naturales; alrededor de 8 000 ingeniería; algo más de 20 000 medicina y afines, y apenas algo más de 2 000 profesiones relacionadas con la agricultura.

Estos y otros antecedentes sobre el sistema escolar son bien conocidos, de manera que basta dejar registradas estas cifras generales a fin de apoyar en ellas, en secciones posteriores, algunos comentarios sobre las necesidades futuras de expansión. Entretanto, conviene señalar otros antecedentes, sobre la formación extraescolar, cuyo aporte a la formación de personal calificado no siempre se destaca suficientemente.

ii) *Los servicios de formación extraescolar.* La formación de profesionales universitarios, de técnicos de nivel medio (técnicos industriales, contadores, técnicos agrícolas) y profesores de enseñanza primaria y secundaria constituye, como es lógico, responsabilidad principal del sistema educativo formal. En cambio, en la formación profesional de obreros, campesinos, empleados de comercio, funcionarios públicos, gerentes y personal directivo, participan numerosas instituciones que no integran ese sistema.

De hecho, en los países industrializados buena parte de la preparación profesional al nivel del obrero y al nivel medio tiene lugar en las propias empresas, bajo diferentes modalidades. En América Latina, viene dándose igualmente una acentuada tendencia a que gran número de instituciones participen en la preparación de mano de obra, de diferentes niveles y sectores económicos; entre ellas figuran empresas industriales, comerciales y agrícolas, bancos, servicios públicos, fuerzas armadas, sindicatos, gremios empresariales, asociaciones culturales, centros de productividad, determinadas escuelas privadas que por la naturaleza de la enseñanza que imparten no quedan comprendidas en el sistema formal de educación, y entidades especializadas de formación profesional.

Estas últimas se han desarrollado en América Latina solamente en el período de posguerra, al menos con formas modernas de organización, y se han difundido con particular rapidez en los países con un desarrollo industrial relativamente acelerado que hizo indispensable recurrir a nuevos medios de formación de personal calificado. Al comienzo, su campo de actividad fue bastante reducido y se amplió con posterioridad tanto en el sentido vertical —incluyendo la formación no sólo de obreros calificados y semicalificados, sino también de personal supervisor, de capataces y técnicos— como en sentido horizontal —comprendiendo una gama mayor de actividades técnicas para la industria y otras actividades.

Algunas de esas instituciones especializadas, bien conocidas por sus siglas, son el SENAI y el SENAC del Brasil, el SENA de Colombia, el SENATI de Perú y el INCE de Venezuela. Entre otras organizaciones que desempeñan fun-

ciones similares figuran el CONET en la Argentina, la Universidad del Trabajo del Uruguay, y el Departamento de Formación Profesional del Servicio de Cooperación Técnica de Chile, próximo a reorganizarse y constituir el Instituto Na-

Cuadro 10

AMÉRICA LATINA: LOS PRINCIPALES SERVICIOS DE FORMACIÓN PROFESIONAL

<i>Agencias de formación profesional</i>	<i>Modalidades de formación</i>	<i>Programas</i>
Empresas de producción y de servicios	Entrenamientos no organizados Tendencia de grandes empresas en ciertos rubros (metalúrgico, mecánico, bancos y otros para organizar el entrenamiento de su personal)	Adaptación de nuevos obreros, trabajadores agrícolas, empleados y supervisores (corta duración) Promoción de ese personal Aprendizaje de nuevas técnicas Transferencia de ocupación
Servicios públicos (incluidas las fuerzas armadas)	Entrenamientos no organizados Pequeños servicios de entrenamiento y cursos eventuales	Adaptación de nuevos funcionarios Promoción de funcionarios Aprendizaje de nuevos conocimientos
Servicios de formación profesional (SENAI, SENAC, SENA, INCE, SGT, CONET, SENATI, Universidad del Trabajo)	Aprendizaje Calificación y perfeccionamiento de obreros y empleados adultos Perfeccionamiento de supervisores (TWI y otros programas) Formación y perfeccionamiento de técnicos y administradores Formación en empresas	Aprendizaje (4-36 meses) Cursos vespertinos, nocturnos y sabatinos de calificación y perfeccionamiento (10-700 hr) Seminarios para supervisores (2-200 hr) Cursos técnicos y de administración (1-3 años) Asistencia a empresas para organización del entrenamiento Cursos de formación y perfeccionamiento del personal docente Cursos por correspondencia (12-36 meses)
Escuelas profesionales públicas (Ministerio de Educación, Universidades) y otros	Formación de obreros, empleados y trabajadores rurales Formación de técnicos Calificación y perfeccionamiento de obreros y empleados	Cursos de formación de obreros trabajadores rurales y empleados (2-5 años) Cursos técnicos (2-4 años) Cursos vespertinos de calificación y perfeccionamiento para obreros y empleados (más de 12 meses) Cursos para docentes (2-4 años)
Escuelas profesionales, particulares (Salesianos y otras organizaciones religiosas y laicas) Universidades	Formación de obreros, empleados y trabajadores agrícolas Calificación y perfeccionamiento de obreros y empleados	Cursos de formación de obreros, trabajadores agrícolas y empleados (2-5 años) Cursos vespertinos, nocturnos, sabatinos y dominicales para obreros y empleados (12-36 meses)
Institutos de administración y gerencia (públicos y privados)	Perfeccionamiento de supervisores (TWI) Perfeccionamiento de gerentes y administradores	Cursos para supervisores (TWI y otros) (10-15 hr) Cursos y seminarios para gerentes y administradores (4-50 hr)
Cursos por correspondencia (nacionales y extranjeros)	Formación de técnicos (principalmente en electrónica, reparación de artículos y diseño industrial)	Cursos técnicos (1-3 años)

FUENTE: Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, materiales mimeografiados.

cional de Capacitación Profesional (INACAP); además, se han creado recientemente el ARMO (Adiestramiento Rápido de la Mano de Obra) en México, el INA (Instituto Nacional de Aprendizaje) en Costa Rica, y el SECAP (Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional). La institucionalización de la formación profesional extraescolar a niveles superiores al de los operarios está menos desarrollada. En alguna medida cumplen esa función los centros de productividad, organizando seminarios y cursos para personal dirigente de empresas y para personal administrativo de distintos niveles.

A estas actividades contribuye en proporciones variables el esfuerzo estatal, de empresarios y de sindicatos de trabajadores. Por ejemplo, en el caso de las instituciones especializadas se registra cierto predominio de las autoridades estatales en los casos de Argentina, Chile, México y Uruguay, de asociaciones de empresarios en el Brasil y el Perú, y un equilibrio relativo entre unas y otras en los casos de Colombia y Venezuela; por su parte, los sindicatos participan en el consejo directivo del SENA (Colombia) y tienen un representante en el consejo del SENATI (Perú). Los centros de productividad funcionan principalmente bajo iniciativa estatal en Argentina y Chile, y de asociaciones empresariales en la mayoría de los otros países latinoamericanos. En cualquier caso, se trata de entidades que gozan por lo general de bastante autonomía en su gestión administrativa y operan con gran flexibilidad en materia de programas y tipos de formación.

En suma, la formación extraescolar es resultado de la acción de variadas instituciones, con distintos orígenes y finalidades, y tipos de capacitación también muy diversos. El cuadro 10 ofrece un panorama más sistemático sobre los servicios de formación profesional, atendiendo al carácter del organismo respectivo, las modalidades predominantes de formación que emplean y la naturaleza de los programas que emprenden. Por su parte, en el cuadro 11 se reúnen algunos antecedentes —antigüedad, sectores económicos a que se atiende, organización, financiamiento y programas— relativos a los principales servicios especializados de formación profesional fuera del sistema escolar existentes en países de la región.

Desafortunadamente, no se dispone de antecedentes comparables sobre la magnitud del esfuerzo de formación extraescolar. Una estimación prudente del número de trabajadores que en las condiciones presentes podrían atenderse mediante programas rápidos de adiestramiento o cursos de duración relativamente larga sólo en las instituciones especializadas, lleva a cifras del

orden de las 250 000 personas. Probablemente un número varias veces mayor recibe algún tipo de entrenamiento en las propias empresas y servicios en que trabajan, de gran diversidad en cuanto a la forma en que se realiza y los métodos que se emplean.

En cualquier caso, se trata de cifras cuya magnitud absoluta es suficientemente grande como para tener en cuenta que por ese medio se está contribuyendo en medida significativa a la formación de los recursos humanos que requiere el desarrollo latinoamericano. Por lo mismo, no parece aconsejable que perdure la escasa vinculación que ha existido hasta ahora entre los servicios de formación extraescolar y el sistema formal de educación, ni que aquéllos continúen al margen de las definiciones de política y la planificación educacional.

iii) *Los movimientos migratorios de personal calificado.* A los efectos de evaluar la relación entre la "oferta" del sistema educativo —incluidos los servicios de formación extraescolar— y las necesidades del desarrollo económico, cabría tener en cuenta la medida en que aquélla se ve complementada o disminuida por movimientos migratorios de personal calificado. Aunque por lo general sea escasa la magnitud de tales movimientos, sus efectos pueden ser significativos si se atiende no tanto a su relación con el volumen total de la fuerza de trabajo como a determinadas especializaciones o sectores.

De hecho, se registran en América Latina movimientos simultáneos de inmigración y de emigración de personal calificado, además de los que tienen lugar entre los propios países latinoamericanos, acerca de cuya magnitud hay muy escasos antecedentes.

Los programas de cooperación técnica internacional han constituido sobre todo en los últimos años, un medio de reforzar las propias disponibilidades con técnicos y expertos extranjeros altamente calificados. Su contribución se caracteriza por ser de naturaleza temporal y limitada a los niveles más altos de calificación, lo que de hecho la circunscribe a aspectos de orientación más que de realizaciones concretas de determinadas acciones en el campo económico y social. En las condiciones presentes, no alcanza tampoco un volumen apreciable el ingreso de personal extranjero vinculado a inversiones privadas externas,⁶

⁶ Dos encuestas estadounidenses muestran que en 1956 había unas 22 000 personas de esa nacionalidad empleadas en países en proceso de desarrollo como resultado de inversiones privadas norteamericanas, de las cuales dos tercios correspondían a profesionales o administradores de empresas. El total aumentó aproximadamente a 35 000 en 1965, de los que probablemente un tercio corresponde a norteamericanos empleados en América Latina.

Cuadro 11

AMÉRICA LATINA: ANTECEDENTES SOBRE ALGUNOS DE LOS SERVICIOS ESPECIALIZADOS DE FORMACIÓN PROFESIONAL

<i>Servicios de formación profesional latinoamericanos</i>	<i>País</i>	<i>Año de creación</i>	<i>Sectores económicos atendidos</i>	<i>Organización</i>	<i>Financiamiento</i>	<i>Principales programas</i>
SENA (Servicio Nacional de Aprendizaje)	Colombia	1957	Industria, comercio, agricultura, minería, transporte, servicios, const. civil	Consejo Nacional (bipartito) Dirección Nacional (nombramiento por el Gobierno) Comité de Planeación. Consejos Seccionales. Direcciones Seccionales (nombramiento de la DN)	Empresas y servicios públicos descentralizados 20 trabajadores \$ 100 000 1% de los salarios pagados	Aprendizaje para menores Capacitación trabajadores adultos Formación en empresas
SENAC (Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial)	Brasil	1945	Comercio, bancos, servicios	Consejo Nacional (bipartito) Dirección Nacional (nombramiento por el CN) Consejos Regionales. Direcciones Regionales (nombramiento del CN)	Empresas comerciales 1% sobre el montante de las remuneraciones pagadas con base en las contribuciones a la previsión social	Formación secundaria comercial Capacitación de empleados
SENAI (Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial)	Brasil	1942	Industria, minería, transportes, const. civil	Consejo Nacional (bipartito) Dirección Nacional (nombramiento por el CN) Consejos Regionales. Direcciones Regionales (nombramiento del CN)	Empresas industriales 1% sobre las remuneraciones pagadas con base en las contribuciones a la previsión social	Aprendizaje de menores Capacitación de obreros. Formación en empresas
SENATI (Servicio Nacional de Aprendizaje y Trabajo Industrial)	Perú	1961	Industria manufacturera	Consejo Nacional (bipartito) Dirección Nacional (nombramiento por el CN) Consejos Regionales. Direcciones Regionales (nombramiento por los CN)	Industrias manufactureras con más de 15 trabajadores. 1% sobre remuneraciones hasta S/6 000.00	No ha iniciado sus actividades en forma regular

Cuadro 11 (Concluye)

AMÉRICA LATINA: ANTECEDENTES SOBRE ALGUNOS DE LOS SERVICIOS ESPECIALIZADOS DE FORMACIÓN PROFESIONAL

<i>Servicios de formación profesional latinoamericanos</i>	<i>País</i>	<i>Año de creación</i>	<i>Sectores económicos atendidos</i>	<i>Organización</i>	<i>Financiamiento</i>	<i>Principales programas</i>
S. C. T. (Servicio de Cooperación Técnica)	Chile	1960	Industria, minería, agricultura, transporte, servicios, comercio y bancos, const. civil	Dirección Nacional (bipartita) Gerente Nacional (nombrado por el Directorio)	Aportes de la CORFO y pagos por servicios prestados por las empresas	Capacitación de obreros y supervisores Formación en empresas Formación de obreros
INCE (Instituto de Cooperación Educativa)	Venezuela	1959	Industria, minería, agricultura, transporte, servicios, comercio y bancos, const. civil	Consejo Nacional Administrativo (tripartito) Comité Ejecutivo (nombramiento del Gobierno)	Empresas de todos los sectores económicos 1 % remuneraciones pagadas ½ % utilidades anuales pagadas a los trabajadores 20 % del Gobierno de los totales anteriores	Formación en empresas Capacitación de trabajadores Aprendizaje de menores
CONET (Consejo Nacional de Educación Técnica)	Argentina		Industria, agricultura, comercio y bancos, transporte, servicios, minería, const. civil	Consejo Nacional (bipartito) (nombramiento del Gobierno)	Fondos públicos 1 % remuneraciones pagadas por las empresas (impuesto del aprendizaje)	Formación secundaria, industrial, comercial y agrícola Capacitación de trabajadores Aprendizaje de menores
UT (Universidad del Trabajo)	Uruguay		Industria, comercio y bancos, agricultura, transportes	Consejo Directivo (nombramiento universitario)	Fondos aportados por la Universidad	Formación secundaria, industrial, comercial y agrícola Capacitación de trabajadores

FUENTE: Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, materiales mimeografiados.

principalmente en el sector de industrias extractivas y algunas actividades manufactureras, el que además suele caracterizarse igualmente por su transitoriedad y alto grado de rotación. Otra modalidad es la inmigración selectiva de mano de obra calificada y personal técnico especializado sobre bases de permanencia ilimitada.

Ejemplo típico de esta última forma es el programa del Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas (CIME), cuyos resultados recientes se muestran en el cuadro 12. De acuerdo con ese programa, en el período comprendido entre enero de 1964 y abril de 1966 se

colocaron unos 1 000 trabajadores calificados en la industria privada latinoamericana; la mayoría de las solicitudes de colocación provinieron de la industria textil (28 por ciento), la industria mecánica y metalúrgica (25 por ciento), y la industria química (20 por ciento).

Paradójicamente la salida de técnicos y profesionales altamente especializados de América Latina que emigran hacia países desarrollados, particularmente a los Estados Unidos tiene mayor importancia que el ingreso de personal calificado desde el exterior. A juzgar por las estadísticas de inmigración de ese país, en el pe-

Cuadro 12
PROGRAMA LATINOAMERICANO DEL COMITÉ
INTERGUBERNAMENTAL PARA LAS
MIGRACIONES EUROPEAS
(Trabajadores con ocupación conocida
trasladados en 1965)

Grupos ocupacionales	Número total de trabajadores ^a	Profesionales y otros trabajadores muy calificados que han emigrado acogiéndose a los programas de migración selectiva	Trabajadores que han emigrado acogiéndose a otros programas
<i>Total</i>	1 491	519	972
Arquitectos, ingenieros, topógrafos	45	35	10
Enfermeros	42	23	19
Personal docente universitario	31	28	3
Maestros secundarios y otros	209	160	49
Dibujantes	13	12	1
Técnicos mecánicos	21	16	5
Otros profesionales	283	51	232
Trabajadores agrícolas y rurales	313	65	248
Pescadores	10	4	6
Fabricadores de herramientas, maquinistas, plomeros, soldadores	193	68	125
Electricistas y operarios en electrónica	24	10	14
Carpinteros, mueblistas y ebanistas	37	8	29
Otros trabajadores productivos	202	32	170
Trabajadores de los servicios	68	7	61

FUENTE: Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas (CIME).

^a Este informe no incluye a los dependientes de los trabajadores que puedan haberse trasladado bajo los auspicios de un programa de migración de trabajadores. Se han excluido también las personas en edad de trabajar cuya profesión no se ha especificado.

río 1941-50 el total de inmigrantes procedentes de América Latina —excluido México por las características particulares de los movimientos migratorios fronterizos— fue del orden de las 43 000 personas, y casi 95 000 en el período 1951-1958. El proceso se acentúa notablemente en los últimos años: 19 000 personas en 1959, 23 000 en 1960, 26 000 en 1961, 32 000 en 1962 y

35 000 en 1963.⁷ Aunque se trate de cifras globales, es de presumir —sobre todo al excluir a México— que una proporción relativamente alta corresponde a profesionales y personal calificado, a lo que habría que añadir las emigraciones a otros países, probablemente de magnitud inferior.

Un examen más detallado de las características de esa emigración referido al caso particular de la Argentina, lleva a concluir que entre 1950 y 1964 salieron de ese país como inmigrantes a los Estados Unidos más de 5 000 profesionales y técnicos.⁸ Casi 60 por ciento de ese total correspondió a ingenieros, médicos y profesores.

En el caso de Chile, la emigración hacia los Estados Unidos fue en 1963 de 1 153 personas, de las que algo más de una cuarta parte correspondían a profesionales universitarios.⁹ Es interesante mencionar que una consulta sobre las motivaciones de esa emigración señaló que en 24 por ciento de los casos —proporción probablemente sesgada por la resistencia a remover ese objetivo— obedecía a la atracción de mejores remuneraciones, 29 por ciento a aspiraciones de progreso profesional, 16 por ciento a la búsqueda de mayor reconocimiento al trabajo técnico o científico, y 13 por ciento a mejores oportunidades de investigación.

Aun en ausencia de otros antecedentes que precisen la dimensión del problema, los datos parciales son suficientes para insinuar que la emigración de personal calificado latinoamericano alcanza proporciones apreciables respecto de los niveles presentes de formación profesional en la región. En consecuencia, parece urgente profundizar en las causas que la motivan y los medios que podrían emplearse para reducirla, ya que la continuación de tendencias como las esbozadas representa no sólo una pérdida de esfuerzos de capacitación, sino también un desperdicio de talento y calificación técnica inconsistente con los requerimientos del desarrollo interno.

e) *El concepto de "escasez" de mano de obra calificada*

Las cifras mencionadas en las secciones anteriores configuran un cuadro de evidente escasez relativa de personal calificado, aun a los niveles presentes de desarrollo. Los índices explícitos de esa escasez no son, sin embargo, fácilmente identificables, y el problema queda más bien en-

⁷ Informaciones recopiladas por el CIME.

⁸ Véase Enrique Oteiza, *La emigración de ingenieros dentro del contexto de las migraciones internacionales en la Argentina. Un caso de "brain drain" latinoamericano*. (Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires.)

⁹ Véase *La emigración de recursos humanos de alto nivel y el caso de Chile* (Unión Panamericana, 1965).

cubierto mediante la sustitución de unas categorías profesionales por otras de menor calificación, la formación incompleta o parcial, o la capacitación acelerada a través de servicios extraescolares.

Cierto grado de escasez en determinadas categorías de personal calificado es normal en cualquier país, pues lo contrario supondría la existencia de reservas que, a su vez, significarían una subutilización de potencial humano capacitado. En los propios países industrializados los reajustes estructurales a que dan lugar los continuos cambios tecnológicos e institucionales producen fricciones ocupacionales y la necesidad de reajustes también continuos en la formación de personal de todos los niveles profesionales; pero tales reajustes se facilitan en el caso de esos países por la disponibilidad de mecanismos adecuados de previsión de las necesidades de personal calificado, por la amplitud y eficiencia del sistema de instrucción extraescolar y, sobre todo, por la base educativa que caracteriza a su población. Distinto es el caso de los países en desarrollo, donde es más generalizada la escasez de mano de obra calificada y no se cuenta con los mismos medios para superarla con rapidez, aparte que el problema no aparece siempre suficientemente claro.

La escasez suele quedar encubierta por un apreciable grado de sustitución de personal altamente calificado por personal con mucho menor preparación, o francamente inadecuado para las funciones que desempeña. De ahí la dificultad en evaluar la escasez en términos cuantitativos, pues las principales deficiencias son cualitativas. Los propios títulos profesionales y nomenclaturas ocupacionales suelen estar poco normalizados, o definidos con ambigüedad e inducen, por lo tanto, a errores de interpretación, circunscribiendo las posibilidades de evaluar el grado efectivo de escasez a determinadas categorías de personal insustituible, perfectamente definidas por sus funciones y condiciones precisas de idoneidad. Se registran, en suma, importantes desniveles entre las calificaciones óptimas requeridas y las del personal disponible.

No son menores las dificultades de evaluar los efectos de la escasez de personal calificado sobre las actividades existentes. Los bajos niveles de productividad en la producción de bienes y suministro de servicios básicos son susceptibles de cuantificarse, pero no la escasa eficiencia o mala calidad de otros servicios. Aunque se trate en parte de resultados de esa escasez, difícilmente podrían separarse de otros factores causales a menos que se realizara un análisis muy minucioso de las "funciones de producción". Aun así, no parecería aventurado afirmar que las pérdidas

de productividad del trabajo y de capital ocasionadas por la escasez cuantitativa y cualitativa de formación vocacional son muy grandes, y equivalen probablemente a varias veces los costos de formación del número correspondiente de personal calificado del nivel apropiado.

Mirado el problema desde otro ángulo, es probable que la superposición de estratos técnicos muy diversos que caracteriza al desarrollo económico de América Latina —particularmente patente en el desarrollo industrial, pero apreciable también en el de otros sectores— se vincule también a la insuficiencia de personal calificado. Frente a su escasez, es posible concentrar el personal con mejores calificaciones en unas cuantas actividades o empresas, pero es distinto el caso si se trata de procurar aumentos más generalizados de productividad y eficiencia.

El problema adquiere mayor relieve si se proyecta hacia el futuro. Hasta ahora, el obstáculo ha sido sorteado en cierta medida gracias a una sorprendente capacidad de adaptación e improvisación de operarios, dirigentes y técnicos. Ello es posible cuando predominan las actividades productoras de bienes de consumo corriente, materiales primarios e intermedios para la construcción, y en general tipos de fabricación que no requieren gran cantidad de mano de obra muy calificada; pero será muy difícil seguir avanzando sin un gran esfuerzo de capacitación cuando se trate de iniciar o ampliar actividades especializadas y de mayor complejidad técnica. Un ejemplo de particular importancia a los fines del esfuerzo de planificación, son las dificultades que plantea el estudio y elaboración de nuevos proyectos para el desarrollo de diversos sectores de la economía, lo que requiere el uso intenso de gran cantidad de personal altamente calificado y que cubra una amplia variedad de profesiones y especializaciones; su sustitución por personal con calificaciones inferiores es muy difícil y envuelve el riesgo de incurrir en los enormes costos sociales que significan las decisiones inadecuadas en esa materia, en tanto que la contratación de consultores extranjeros y otras formas de asistencia técnica exterior no pueden adquirir la magnitud que sería necesaria.

Consideraciones de esta naturaleza se tendrán en cuenta más adelante, al discutir algunas proyecciones hipotéticas de las necesidades de personal calificado hacia 1980 y las mejoras que cabría razonablemente esperar en el perfil educativo de la población trabajadora latinoamericana.

2. Algunas proyecciones hipotéticas hacia 1980

Las estimaciones e hipótesis reunidas en la sección anterior podrían servir de base a algunas

conclusiones útiles sobre determinadas orientaciones que parecería necesario destacar en los esfuerzos latinoamericanos de planificación de la educación. Sin embargo, quedan sujetas, a dos tipos de reservas que conviene no perder de vista.

La primera deriva del carácter mismo de esas hipótesis, cuyos fines puramente ilustrativos justifican su excesiva generalización al referirlas al conjunto de América Latina, pero no por ello dejan de resultar extremadamente frágiles si se las refiere a determinadas situaciones nacionales. Es bien sabido que las diferencias entre países latinoamericanos en aspectos básicos de su desarrollo económico y social y en el de su propio progreso educativo, son demasiado pronunciadas como para que tenga suficiente sentido práctico un "diagnóstico" regional, o una política y ciertas metas educacionales definidas al nivel latinoamericano. Para decirlo en pocas palabras: ya sea que se atienda a los fines generales de la educación o a los más específicos de formación de recursos humanos de determinadas calificaciones técnicas, no puede dejar de tenerse en cuenta que los distintos niveles de ingreso por habitante, la diferente distribución urbano-rural de la población, la estructura diversa de la economía, el grado distinto de industrialización y otras diferencias igualmente significativas, determinan requerimientos educacionales que son también distintos de un país a otro, y potencialidades —humanas y financieras— también distintas para atender de manera eficiente a esos requerimientos.

La otra reserva a que quedan sujetas las conclusiones que pudieran irse perfilando de las estimaciones e hipótesis presentadas hasta el momento proviene de que estas últimas se refieren a la situación presente, en tanto que la planificación educacional tiene que tender no sólo a corregir desequilibrios ya manifiestos sino que anticiparse a las necesidades futuras. Esta condición de la planificación educativa es al mismo tiempo más importante y relativamente más fácil para los países poco desarrollados que para los países industrializados. Más importante porque, precisamente por tratarse de economías en vías de desarrollo, su crecimiento envuelve transformaciones estructurales más rápidas, que imponen mayor celeridad en el proceso de absorción del progreso técnico y cambios también más rápidos en las necesidades de recursos humanos para incorporar ese progreso. Relativamente más fácil, porque se trata en buena medida de asimilar un progreso técnico ya disponible en otras economías, y porque la propia experiencia del desenvolvimiento histórico de éstas facilita prever

el sentido y amplitud de los cambios estructurales que cabe esperar en el crecimiento de las que se encuentran en etapas más retrasadas de desarrollo.

No cabe, sin embargo, llevar muy lejos el alcance de esta última consideración, ya que en muchos sentidos el desarrollo latinoamericano está exhibiendo características muy distintas a las que, en otro contexto histórico, mostraron las economías hoy industrializadas. Tales diferencias son particularmente notorias a propósito del problema educacional, lo que a su vez tiene importancia especial para todo el tema de la formación y capacitación de recursos humanos.

Los análisis del desarrollo a largo plazo de las economías latinoamericanas sugieren que la combinación de altas tasas de crecimiento demográfico y bajo ritmo global de crecimiento, unida a otros factores institucionales, han ido conformando una estructura ocupacional que pueda calificarse de deformada. Si bien el desempleo no ha llegado a adquirir magnitudes muy amplias, ha tendido a generalizarse una grave situación de subempleo, hasta el punto de que se estima que en gran número de países latinoamericanos afecta —bajo modalidades visibles o encubiertas— a proporciones del orden de 20 y aun 30 por ciento de la masa trabajadora. Las proporciones de empleo agrícola y no agrícola, y la intensidad de las migraciones rural-urbanas se han visto influidas por factores de distinta naturaleza, de manera que no se han ajustado a los aumentos de la productividad agrícola y la capacidad de absorción en actividades urbanas, añadiendo nuevos elementos de distorsión en la estructura ocupacional. Al tradicional subempleo rural se ha venido añadiendo así una proporción apreciable de subempleo en ocupaciones urbanas, particularmente en determinados sectores de servicio.

No es ésta oportunidad para precisar los términos de ese problema, sino apenas para mencionarlo, reafirmando de paso la necesidad de que los planes de desarrollo incorporen la definición explícita de una política ocupacional, que a su vez constituya marco esencial de referencia para planificar la formación y desarrollo de los recursos humanos y consecuentemente para los esfuerzos de planificación de la educación. En cambio, parecería pertinente complementar las estimaciones e hipótesis ya presentadas acerca de la situación presente con algunas ilustraciones similares que contribuyan a esclarecer los efectos de determinados cambios futuros previsibles, mediante la formulación de proyecciones también hipotéticas de las principales variables hacia el año 1980.

a) *Crecimiento y cambios en la estructura demográfica, del producto y la ocupación*

La evolución probable de las principales relaciones demográficas lleva a estimar que la población total de los 20 países latinoamericanos alcanzará hacia 1980 a unos 364 millones de personas. Previsiblemente, su estructura por edades no sufrirá modificaciones de importancia, aunque es probable que sea algo menor el crecimiento de la población de menos de 15 años de edad y algo mayor el de la población de 65 años y más, de manera que la cifra global quedaría determinada por unos 152 millones de personas en el primer grupo de edades, algo más de 197 millones entre 15 y 64 años, y poco más de 14 millones de personas de más de 64 años. Dentro del estrato más joven, la población en edad escolar (7 a 14 años) puede representar unos 72 millones de personas, en comparación con los 40 millones que se registraron en 1960.

De otra parte, en virtud de los cambios en la estructura de edades y otros factores de efectos contrapuestos, podría aumentar levemente la tasa de participación en la fuerza de trabajo, de manera que la población activa alcanzaría en 1980 a unos 120 millones de personas, lo que representaría un aumento de 45 millones de trabajadores con respecto de la ocupación estimada para 1965, es decir, un promedio de absorción de 3 millones de personas por año durante los primeros 3 quinquenios. Desde otro ángulo, la población rural se aproximaría a los 150 millones de personas, en tanto que la urbana excedería de los 215 millones, magnitud esta última equivalente a algo más de 59 por ciento de la población total.

Es mucho más difícil prever la evolución probable de las otras magnitudes que completan ese cuadro demográfico a los fines de evaluar la magnitud del esfuerzo educacional y de formación de recursos humanos que puede requerirse. Considérense, sin embargo, algunos cálculos hipotéticos que pueden ofrecer al menos un interés ilustrativo.

En 1965, la productividad media por persona ocupada en el conjunto de las economías latinoamericanas era del orden de los 1 150 dólares anuales. Si se acepta como punto de partida la hipótesis de que esa productividad aumente a lo largo de los próximos 15 años a una tasa media anual de 2.5 por ciento —superior a la experiencia del pasado, pero bien modesta como objetivo del esfuerzo futuro de desarrollo— esa productividad llegará en 1980 a unos 1 700 dólares anuales por persona ocupada. A su vez, esta cifra, unida a la proyección de una ocupación total de 120 millones de personas se

traduciría en una cuantía global del producto interno latinoamericano equivalente a unos 200 000 millones de dólares, lo que significaría más que duplicar el nivel absoluto del producto registrado en 1965 (poco más de 88 000 millones de dólares).

Aun partiendo de un ritmo de crecimiento del producto inferior al 3 por ciento anual por persona, el incremento global en el período de 15 años resulta bastante considerable, y en todo caso suficientemente grande como para esperar que su composición por sectores experimente también modificaciones significativas. Como es lógico, estas últimas no dependen sólo de su expansión cuantitativa, sino también de otros factores esenciales de la política de desarrollo. Sin entrar en su consideración detallada, acéptese al menos como criterios generales algunos supuestos adicionales que en mayor o menor grado dan por descontada la presencia en el desarrollo ulterior de un proceso amplio de reforma agraria, una distribución más progresiva del ingreso y una mayor vinculación económica entre los países de la región. En tales condiciones, sería difícil admitir un crecimiento de la producción agrícola que no representara cuando menos una tasa media anual de 1.5 por ciento por habitante; un crecimiento de la industria manufacturera que por lo menos equivalga a una elasticidad respecto al crecimiento del producto total de 1.3; y un crecimiento comparable de los servicios básicos, probablemente algo menor para los transportes y relativamente más alto para el suministro de electricidad y otros servicios complementarios.

Estos y otros criterios de naturaleza similar llevarían en definitiva a una proyección hipotética del nivel y estructura del producto como la que se resume en el cuadro 13. En el mismo cuadro se extiende esa proyección hipotética a una estimación de la estructura ocupacional que sería consistente con el crecimiento previsible de la población activa y ciertos supuestos sobre cambios de la productividad en cada sector de actividad económica. Estos últimos ofrecerán algunos rasgos claramente distintivos. Por ejemplo, es probable que el rápido crecimiento de la industria manufacturera —cuyo producto casi se triplicaría en los próximos 15 años, lo que equivale a una tasa media anual de casi 7.5 por ciento— envuelva al mismo tiempo la incorporación de nuevas actividades de alta productividad y complejidad técnica, la modernización de ramas tradicionales, y una creciente traslación relativa de recursos desde la artesanía y la pequeña industria a la industria fabril propiamente dicha; como resultado de todo ello, sería difícil suponer un aumento de la productividad media de la

población ocupada en el conjunto del sector manufacturero a un ritmo inferior al 4 por ciento anual, lo que a su vez se traduciría en un incremento pequeño de la participación de este sector en la ocupación total.

Por su parte, las proyecciones relativas al sector agrícola envuelven el supuesto de que la política vinculada a la reforma agraria acentuaría de manera especial los esfuerzos por aumentar los rendimientos por unidad de superficie, en tanto que sería más moderado el crecimiento de la productividad por persona ocupada (del orden de 2 por ciento por año); aun así, resulta una disminución significativa en la proporción de la ocupación total que absorbería este sector, lo que supone a su vez la continuación de un proceso relativamente intenso de migración rural-urbana. En cuanto a las actividades extractivas, su orientación preferente hacia la exportación es factor que probablemente continúe estimulando un aumento persistente y relativamente rápido de la productividad, y limitando en consecuencia su capacidad de absorción adicional de mano de obra. Esas consideraciones suponen que, si han de ser consistentes las proyecciones de producto con el crecimiento total de la fuerza de trabajo, los aumentos de productividad tendrán que ser de magnitud muy modesta en las actividades restantes: del orden de 1.5 por ciento anual en la construcción y servicios básicos, y todavía algo menos en el conjunto de los demás servicios.

En suma, esos supuestos generales vendrían a constituir otras tantas expresiones de una política ocupacional definida en su sentido más amplio, y naturalmente podrían formularse con criterios diferentes. Lo único que se procura mediante esa ilustración es señalar la necesidad de que se elabore un marco explícito de referen-

cia que ponga de manifiesto las relaciones entre los objetivos globales de crecimiento con las necesidades de absorción de fuerza de trabajo y el esfuerzo consiguiente de aumento de la productividad y mayor asimilación técnica y que oriente acerca de las transformaciones estructurales previsibles, sus efectos sobre la distribución por sectores de las nuevas oportunidades ocupacionales y sus niveles correspondientes de productividad.

b) *Las necesidades de recursos humanos y su estructura profesional*

Se deduce de las consideraciones anteriores que los cambios que puedan preverse en la estructura profesional de la población ocupada se originan, en definitiva, en dos tipos de factores: el propio proceso de desarrollo envuelve variaciones en la participación relativa de los distintos sectores de actividad económica, cuya ocupación exhibe en cada caso estructuras profesionales diferentes y la modernización y el aumento de la productividad plantean dentro de cada sector exigencias mayores de calificación profesional.

El primer efecto podría ilustrarse en los cuadros hipotéticos que vienen presentándose como representativos de América Latina en su conjunto, aplicando a las cifras de ocupación por sectores proyectadas para 1980 las mismas estructuras profesionales que se estimaron para cada sector en 1965; de ese modo, se observaría que aunque no se modificasen los grados de calificación profesional en cada sector, se modificaría la estructura profesional del conjunto de la fuerza de trabajo, por las proporciones distintas en que habrán de crecer los diferentes sectores de actividad, coincidiendo en general los crecimen-

Cuadro 13

AMÉRICA LATINA: UNA PROYECCIÓN HIPOTÉTICA DEL PRODUCTO Y LA OCUPACIÓN HACIA 1980

Sector de actividad	Producto bruto (millones de dólares)		Ocupación (miles de personas)		Composición sectorial del producto (porcentajes)		Estructura ocupacional (porcentajes)	
	1965	1980	1965	1980	1965	1980	1965	1980
Agropecuario y pesca	19 348	36 000	35 499	49 300	21.8	18.0	46.2	41.1
Industrias extractivas	4 279	9 000	743	1 000	4.8	4.5	1.0	0.8
Industrias manufactureras	20 031	58 000	12 048	20 000	22.6	29.0	15.7	16.7
Construcción	2 869	7 000	3 706	7 200	3.3	3.5	4.8	6.0
Servicios básicos	6 731	21 000	4 185	8 500	7.6	10.5	5.4	7.1
Otros servicios	35 389	69 000	20 705	34 000	39.9	34.5	26.9	28.3
<i>Total</i>	<i>88 647</i>	<i>200 000</i>	<i>76 886</i>	<i>120 000</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>

Cuadro 14

AMÉRICA LATINA: UNA PROYECCIÓN HIPOTÉTICA DE LA ESTRUCTURA PROFESIONAL DE LA POBLACIÓN OCUPADA HACIA 1980
(Miles de personas)

Sector de actividad	Total	Profesionales y técnicos			Adminis- tradores y geren- tes	Emplea- dos y vendedo- res	Operarios y artesanos			Personal de ser- vicio	
		Total	Profesio- nales	Técni- cos			Suma	Califi- cados	Semi- califi- cados		No califi- cados
Agropecuario y pesca	49 300	200	50	150	150	200	48 250	4 900	14 800	28 550	500
Industrias extractivas	1 000	60	30	30	15	70	825	120	350	355	30
Industria manufacturera	20 000	600	140	460	500	2 000	16 600	5 900	9 000	1 700	300
Construcción	7 200	200	50	150	110	140	6 670	860	3 600	2 210	80
Servicios básicos	8 500	320	70	250	210	1 530	6 100	680	3 400	2 020	340
Otros servicios	34 000	4 930	850	4 080	2 720	10 880	2 040	340	510	1 190	13 430
<i>Total</i>	<i>120 000</i>	<i>6 310</i>	<i>1 190</i>	<i>5 120</i>	<i>3 705</i>	<i>14 820</i>	<i>80 485</i>	<i>12 800</i>	<i>31 660</i>	<i>36 025</i>	<i>14 680</i>

tos más rápidos con aquellos que exigen más altas calificaciones profesionales. A ello habría que agregar las consecuencias de una mayor incorporación del progreso técnico en cada sector de actividad, a velocidades variables, según el ritmo de incremento de productividad que se prevea o postule.

La acumulación de esos dos efectos puede determinar variaciones muy pronunciadas en un periodo relativamente amplio, como queda ilustrado en las cifras del cuadro 14, que resumen los resultados de una proyección hipotética de la estructura profesional de la población ocupada hacia 1980 en el conjunto de América Latina. Allí se tienen en cuenta las proyecciones del producto y la ocupación comentadas en la sección precedente y algunas hipótesis adicionales sobre las repercusiones de los aumentos de productividad supuestos para cada sector en términos de sus respectivas exigencias de calificación profesional.

Si se confronta esa proyección con las estimaciones presentadas anteriormente acerca de la situación existente en 1965, podrá apreciarse en detalle la magnitud y composición de los cambios previstos. En general, los más significativos se refieren al importante crecimiento que habría de experimentar la existencia total de "profesionales", el aumento aún más acentuado en la categoría de "técnicos", y el grado más alto de calificación en la categoría de operarios y artesanos.

En términos más restringidos, atendiendo sólo a los profesionales *graduados* de nivel universitario, esas proyecciones significarían la necesidad de un incremento de más de 130 por ciento en su número total entre 1965 y 1980; como en igual período la población total aumentará en sólo 55 por ciento, esos resultados significarían mejorar la relación de profesionales graduados con respecto a la población desde el coeficiente actual de 3 por mil a uno de 4.5 por mil hacia 1980.

Junto a ese incremento global, sin duda se modificará también la composición interna de esa categoría según principales "familias profesionales". Algunas hipótesis adicionales llevarían a estimar, por ejemplo, la necesidad de un aumento en la proporción de graduados en ciencias naturales e ingeniería, y en menor medida los de ciencias económicas y sociales; el mantenimiento aproximado de la proporción correspondiente a los graduados con formación humanística, pedagogía, bellas artes y ciencias médicas; y una declinación en la proporción correspondiente a los profesionales en derecho.

El carácter ilustrativo de estas consideraciones no justificaría profundizar en el detalle de

esas proyecciones para referirlas a profesiones más específicas, si bien ello contribuiría a aclarar el fundamento de esas apreciaciones globales al mostrar su vinculación estrecha con los cambios estructurales y mejoramientos de la productividad sectorial a que se ha aludido. Al mismo tiempo, de ese análisis más pormenorizado del problema surgen elementos de juicio para estimar los cambios que serían necesarios en las relaciones entre profesionales de nivel superior y profesionales de nivel intermedio (incluidos estos últimos bajo la denominación genérica de "técnicos", que no resulta ser enteramente apropiada).

c) *Mejoramiento y cambios en el perfil educativo de la población activa*

Con el complemento indispensable de ese tipo de análisis más pormenorizado, cuya descripción se omite a fin de no recargar excesivamente la presentación de esta hipótesis, ese tipo de proyección de la estructura profesional permite apoyar proyecciones mejor fundamentadas acerca del perfil educativo de la población activa que sería compatible con las exigencias del desarrollo futuro. De ese modo, se acerca el problema a lo que vienen a ser las preocupaciones más directas de la planificación de la educación, puesto que es susceptible de traducirse en un marco cuantitativo que contribuye a precisar la magnitud y orientaciones del esfuerzo formativo que ha de emprenderse.

Este paso adicional queda ilustrado por las proyecciones hipotéticas del perfil educativo de la población activa hacia 1980 contenidas en el cuadro 15. Ello envuelve mucho más que el simple cómputo aritmético de las cifras resultantes de vincular las proyecciones de la estructura profesional futura con los coeficientes actuales de "insumos educacionales" correspondientes a cada categoría profesional.

A este propósito, parece pertinente tener en cuenta por lo menos dos tipos de consideraciones. En primer lugar, el perfil educativo necesario en el futuro no depende sólo de los cambios previstos en la estructura profesional derivados de la expansión cuantitativa de las distintas categorías. Ha habido oportunidad en secciones anteriores de puntualizar algunas anomalías notorias en la situación presente, consistentes en el desempeño de funciones profesionales que no están respaldadas por una formación apropiada; es decir, el perfil educativo "interno" de determinadas categorías profesionales consideradas en particular refleja al presente insuficiencias muy marcadas en la extensión y naturaleza de la formación escolar y profesional correspon-

Cuadro 15

AMÉRICA LATINA: UNA PROYECCIÓN HIPOTÉTICA DEL PERFIL EDUCATIVO DE LA POBLACIÓN OCUPADA HACIA 1980

	Total	Profesionales y técnicos	Administradores y gerentes	Empleados y vendedores	Operarios y artesanos	Personal de servicio
<i>Formación universitaria</i> (completa e incompleta)	2 432	1 554	485	393	—	—
<i>Formación media</i>	25 476	4 144	2 250	6 643	11 251	1 188
<i>Secundaria general</i>	15 419	1 311	1 715	5 418	5 787	1 188
Completa	4 486	632	1 135	3 416	1 445	272
Incompleta	10 933	679	580	2 002	4 342	916
<i>Técnica</i>	8 235	1 011	535	1 225	5 464	—
<i>Normal</i>	1 822	1 822	—	—	—	—
<i>Formación primaria</i>	92 092	612	970	7 784	69 234	13 492
Más de 3 años	57 517	454	695	5 665	41 830	8 873
Menos de 3 años y sin instrucción	34 585	158	275	2 119	27 414	4 619
<i>Total</i>	120 000	6 310	3 705	14 820	80 485	14 680

diente. Cabe, pues, esperar que en el futuro se corrijan tales anomalías, lo que significa necesidades de mejoramiento del perfil educativo general de la población activa, al margen de las mayores necesidades cuantitativas de profesionales de los distintos niveles.

Una segunda consideración se relaciona principalmente con algunas rigideces inevitables que afectan a los intentos de mejorar el perfil educativo de la población ocupada. De hecho, una proporción apreciable —probablemente cercana al 30 por ciento— de la población activa de 1980 estará constituida por personas ya incorporadas a la fuerza de trabajo en 1965, es decir, por sobrevivientes de la población ocupada en la actualidad, cuyo perfil educativo está ya determinado, y sólo podría modificarse en alguna medida mediante los servicios de formación extraescolar. Aun para los nuevos ingresos a la fuerza de trabajo que tendrán lugar en un futuro inmediato, el perfil educativo estará también predeterminado en gran medida por las condiciones educacionales existentes. Así pues, las nuevas actividades de formación de recursos humanos que se emprendan desde ahora vendrán a influir en el perfil educativo de sólo una parte de la población activa con que se contará dentro de 15 años. Ello muestra cuán importante es que la planificación educacional se apoye en un pronóstico de las exigencias futuras trazado a plazo relativamente largo.

De esas consideraciones derivan a su vez algunas conclusiones que conviene señalar. En primer término, se explica así que las proyec-

nes contenidas en el cuadro 15 continúen registrando proporciones significativas de personas con escasa formación escolar en las categorías de profesionales y técnicos y de administradores y gerentes, hecho aparentemente contradictorio con el propósito de adecuar las calificaciones profesionales a las funciones que corresponde desempeñar en el sistema económico. De otra parte, la confrontación de las proyecciones del perfil educativo deseable o necesario para 1980 con la situación presente no refleja la verdadera magnitud del esfuerzo que corresponde desplegar al sistema educacional, pues ese esfuerzo ha de medirse en relación con los nuevos ingresos a la población activa, cuyo nivel educativo ha de ser mucho más alto para compensar la insuficiencia que muestran los sobrevivientes de la fuerza de trabajo actual. En el cuadro 16, se procura mostrar por separado el perfil educativo de la población adicional que ha de incorporarse a la población activa en el curso de los próximos 15 años.

d) *Las necesidades de ampliación de los servicios educacionales y vocacionales*

En verdad, son estas últimas apreciaciones las que vienen a ilustrar de manera más directa la magnitud de las necesidades de ampliación de los servicios educacionales y vocacionales, mediante la confrontación de las necesidades de formación para las nuevas ocupaciones, con los niveles presuntos de "oferta" del sistema educativo. Conviene, pues, detenerse brevemente en

Cuadro 16

AMÉRICA LATINA: UNA HIPÓTESIS COMPARATIVA ENTRE LOS PERFILES EDUCATIVOS DE LA POBLACIÓN OCUPADA EN 1965 Y 1980

	Total 1965	Total 1980	Sobrevivientes de 1965 en 1980	Nuevas ocupaciones
<i>Formación universitaria</i> (completa e incompleta)	1 060	2 432	636	1 796
<i>Formación media</i>	8 730	25 476	5 232	20 244
<i>Secundaria general</i>	6 240	15 419	3 742	11 677
Completa	1 490	4 486	893	3 593
Incompleta	4 750	10 933	2 849	8 084
<i>Técnica</i>	1 770	8 235	1 059	7 176
<i>Normal</i>	720	1 822	431	1 391
<i>Formación primaria</i>	67 096	92 092	40 263	51 829
Más de 3 años	29 700	57 517	17 815	39 702
Menos de 3 años y sin instrucción	37 396	34 575	22 448	12 127
<i>Total</i>	76 886	120 000	46 131	73 869

el significado de estas cifras hipotéticas, deducidas de la serie de supuestos y criterios que han venido resumiéndose en las secciones anteriores.

La necesidad de dar formación universitaria a casi 1.8 millones de personas en los próximos 15 años significa que las universidades latinoamericanas han de preparar en ese período a un número de profesionales equivalente a casi el doble del total de graduados universitarios que en la actualidad forman parte de la población activa. Mirado desde otro ángulo, se requeriría una promoción universitaria anual que en promedio sería del orden de las 120 000 personas, en tanto que al presente egresan de las universidades latinoamericanas alrededor de 70 000 personas por año; lo que representa un incremento de 70 por ciento respecto de los niveles presentes de egreso.

Relativamente mayor tendría que ser la expansión en el conjunto de la formación media, acompañada además de importantes cambios en su orientación. En los próximos 15 años, los egresados de la educación secundaria general (con estudios completos) que no continuarían su formación universitaria representarían casi 3.6 millones de personas, los que sumados a otros tantos que ingresarían a los centros universitarios vienen a sumar un número de egresados anuales de la educación secundaria general del orden de las 500 000 personas, en promedio. Esta cifra contrasta con las 370 000 personas de hoy, y determina una necesidad de expansión de 35 por ciento para el nivel medio. Este último no parece constituir un aumento particularmente fuerte, pero ha de tenerse en cuenta que obede-

cería a una reorientación muy acentuada de la enseñanza media hacia la formación técnica, así como a una ampliación cuantitativa muy importante del acceso a un primer ciclo de enseñanza secundaria básica. Asimismo, ese crecimiento menor de los egresados de la enseñanza secundaria general en comparación con el aumento en el número de graduados universitarios, envuelve el supuesto de que mejorarán significativamente las tasas de retención en la formación universitaria.

El desequilibrio mayor aparece en relación con la formación técnica. Las proyecciones que se comentan llevan a estimar que en los próximos 15 años la educación técnica de nivel medio habría de formar un total de casi 7.2 millones de personas, es decir, un promedio anual de alrededor de 480 000 egresados, en comparación con la cifra actual de sólo 140 000 personas. El esfuerzo a realizar en esta materia supone triplicar con creces la capacidad actual del sistema. Una conclusión de esta índole podría parecer fuera de toda posibilidad práctica si se la interpretara de manera estricta; pero en verdad queda sujeta a varias reservas que conviene puntualizar.

Una de ellas se refiere al hecho de que las cifras correspondientes a 1965, que han servido de punto de partida, incluyen dentro de la población ocupada con instrucción técnica no sólo a quienes han completado ese nivel de formación sino también a una proporción importante de personas que lo han hecho en forma incompleta. Si bien sería deseable que las previsiones para 1980 se identificaran con la condición de "egre-

sados”, ya que ello significaría un mejoramiento efectivo en el perfil educativo de la población, la magnitud del crecimiento necesario llevará en los hechos a que continúe incorporándose a la fuerza de trabajo un número apreciable de personas con formación técnica incompleta.

La segunda consideración se refiere a otras fuentes de capacitación técnica que contribuirán a la formación de esos recursos humanos. En escala modesta, desempeñarán esta función las carreras universitarias cortas, pero mayores posibilidades ofrece el sistema de formación extraescolar. Ello implica atribuir funciones y responsabilidades a la formación profesional extraescolar que van mucho más allá de las que se le reconocen tradicionalmente, destacándolo como instrumento de enorme trascendencia para complementar —por lo menos en período de transición y ajuste como el que se tiene por delante— los esfuerzos que se despliegan desde el sistema regular. Por supuesto, ello sólo puede concebirse en la medida que se integren efectivamente esos sistemas y se los coordine bajo un esfuerzo único de planificación de la educación entendido en su sentido más amplio.

En la formación media, las proyecciones incluyen la necesidad de preparar durante los próximos 15 años a casi 1.4 millones de maestros primarios, es decir, más de 90 000 al año, frente a los 70 000 que ahora egresan anualmente.

En cuanto a la instrucción primaria, la magnitud de la tarea futura no se refleja tanto en las proyecciones del perfil educativo de la población activa como en las estimaciones de la estructura por edades de la población total y los objetivos que se fijen para atenderla.

Por último, que en la forma en que se han expresado las proyecciones del perfil educativo

de la población activa, no destaca otra de las exigencias del desarrollo futuro, cual es el grado de calificación de “operarios y artesanos”. En cuadros anteriores (véase en particular el cuadro 14) se establece la necesidad de que de los 80 millones de personas que integrarán ese grupo hacia 1980, unos 12.8 millones habrían de corresponder a operarios y artesanos calificados, y casi 32 millones a semicalificados. Si se descuenta de los primeros la estimación de algo más de 5 millones que recibirían formación técnica de nivel medio (cuadro 15), queda un margen superior a los 7 millones de personas cuya calificación tendría que ser atendida por algún sistema de formación profesional extraescolar.

No correspondería en un documento de esta naturaleza ir más lejos en cuanto a las repercusiones de distinto orden que cabe derivar de ese conjunto de proyecciones. Además de ofrecer ciertos órdenes generales de magnitud que permitan visualizar mejor la magnitud de la tarea, se ha querido destacar la necesidad de que se aborde el problema ubicándolo apropiadamente en las perspectivas generales del desarrollo; que se lo tome en su integridad, conciliando los objetivos generales de la educación con las necesidades de formación de los recursos humanos; y que se lo refiera al conjunto del esfuerzo educacional, ya sea que se lo canalice a través del sistema regular o de los servicios de formación profesional extraescolares. Se ha querido asimismo ilustrar mediante hipótesis referidas al conjunto de América Latina, lo que parecerían ser ciertos lineamientos metodológicos generales adecuados para abordar el tema, que habrán en definitiva de dar carácter más concreto a los esfuerzos todavía difusos de planificación de la educación.

IV. LA REORIENTACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO Y LA DEMANDA DE EDUCACIÓN

1. Consideraciones generales

Las consideraciones expuestas en la sección precedente confirman la necesidad de importantes cambios en la orientación del esfuerzo educativo, a fin de hacer compatibles los propósitos generales de la educación con otras exigencias más directas de desarrollo. Sería ilusorio, sin embargo, creer que tales reformas pueden referirse únicamente a las acciones tradicionales del sistema educacional y que su materialización depende sólo de una adecuada comprensión del problema y una asignación suficiente de recursos financieros.

Cuentan también las reacciones de los distintos grupos sociales, que han de confrontar los

propósitos de la educación, tal como los formulen el Estado y los educadores, con sus propias aspiraciones. Para los padres, la educación de sus hijos constituye un medio para confirmar la posición social alcanzada ya por la familia, o para que éstos asciendan en la escala social o puedan aspirar a cargos mejor remunerados. Además, en todo sistema educacional existen complejas fuerzas de impulso o inercia derivadas de los intereses de los profesores y funcionarios en los diversos niveles y especialidades; y en la educación superior deben también tenerse en cuenta las presiones de los estudiantes. Cuando los objetivos de la educación fijados por el Estado tropiezan con las heterogéneas presiones que actúan interna y externamente sobre el sistema

educacional, la evolución real y el "producto" del sistema dependen de lo que se ha denominado "la suma de intenciones" o "resultante".¹⁰ El sistema no puede satisfacer plenamente ninguna de las exigencias que se le imponen, sino que se amolda según la fuerza relativa de las presiones.

En una sociedad dinámica puede existir una correspondencia suficiente entre la suma de tales exigencias y los objetivos que derivan de los conceptos de los derechos humanos y del aprovechamiento óptimo de los recursos humanos, como para lograr una eficiencia razonable del sistema. En una sociedad deliberadamente "movilizada" hacia el desarrollo, el gobierno puede imponer sus objetivos con suficiente fuerza y contar con un consenso popular tal que pueda subordinar a sus objetivos las reivindicaciones de otra índole. En una sociedad tradicional casi estática, el sistema educacional puede confirmar el *status* adquirido sin mayor tensión. Una situación diferente se plantea en las sociedades en transición o en "conflicto", en la que el orden tradicional no se considera ya viable, pero en las que todavía una aspiración generalizada no ha producido un consenso nacional sobre las condiciones previas para lograr tal desarrollo; en ellas, podrán plantearse problemas más irreductibles, a tal punto que las discrepancias de objetivos y de exigencias que se imponen al sistema educativo puedan llegar a obstaculizar o frustrar la consecución de cualquiera de ellos. Al ampliarse los sistemas educativos, dejan de cumplir en forma eficiente su función tradicional de garantizar la posición social y ocupacional; pero no adquieren análoga capacidad para fomentar la movilidad social y elevar la productividad.

En lo que se refiere a la demanda de educación desde el punto de vista de quienes la "consumen" merecen atención especial cuatro sectores de la población: las clases altas tradicionales y las *élites* recién formadas; el estrato medio urbano; el estrato inferior rural-agrícola; el sector semiurbano, que crece rápidamente, tiene movilidad geográfica y suele denominarse "marginal". El estrato medio urbano es el que ejerce mayor presión en pro del aumento de los recursos destinados a la educación, e influye sobre el contenido de los programas no sólo directamente por sus exigencias, sino indirectamente por su predominio entre profesores, funcionarios y planificadores. Los dos últimos grupos —rural-agrícola y semiurbano— se han incorporado recientemente a la masa creciente que aspira a la educación, pero su poder de presión es relativa-

mente débil y hace poco que han comenzado a exigir que el contenido de los programas se ajuste a las posibilidades que realmente estarán al alcance de sus hijos. Las páginas siguientes se refieren a la relación entre los diferentes grupos y los sistemas educacionales considerados en su conjunto más bien que a los problemas que atañen a las diferentes especialidades o ciclos de la enseñanza.

Las clases altas de antiguo arraigo establecieron los moldes educacionales, a los cuales más tarde se impusieron nuevos objetivos y formas. En épocas más recientes, la influencia de este sector no ha sido activa, pues se ha retraído parcialmente o se ha mostrado pasiva frente a las presiones que ejercen en la educación los estratos medios. La educación no constituyó un "problema" para estos grupos mientras pudieron enviar a sus hijos a escuelas privadas o a estudiar al extranjero, y mientras los títulos profesionales fueron más importantes como confirmación de su *status* que como medio de ganarse la vida; pero posteriormente, el menor crecimiento relativo del ingreso agrícola, así como el aumento demográfico de este grupo, han obligado a una proporción creciente de jóvenes pertenecientes a esta clase a entrar en la competencia profesional y en los empleos de oficina. La creación de universidades privadas en diversos países parece haber respondido al deseo de la *élite* de evitar el hacinamiento y el ambiente agitado de las universidades estatales, y la política restrictiva de admisión a que se aferran algunas de las facultades tradicionales de las universidades del Estado puede responder a motivos similares. Sin embargo, las *élites* tradicionales aparentemente no han intentado en general usar de la educación pública para sus propios fines.

La nueva *élite* industrial de algunos países ha comenzado a satisfacer sus propias necesidades de técnicos bien capacitados al margen de los sistemas de educación pública, ayudando a las universidades privadas, las escuelas técnicas y a otras instituciones de capacitación que ofrecen cursos especializados relativamente cortos adaptados a las necesidades inmediatas que experimenta la industria.

En el predominio que ejercieron y en la pasividad que posteriormente mostraron las *élites* en relación con la educación pública, puede buscarse, en parte, la respuesta a la pregunta que suele formularse de por qué el estrato medio, luego de haber adquirido mucha fuerza e importancia cuantitativa, no ha podido ofrecer un liderazgo más coherente.

La política educacional ha sufrido los efectos de la crisis que afecta a los mecanismos tradicionales "de adopción de decisiones" o "vacío de poder" indicado en varios estudios recientes

¹⁰ Andrew Pearse, *The instrumentality of education systems*, documento preparado para el Sexto Congreso Mundial de Sociología (Evian, Francia, 1966).

sobre América Latina, pero al mismo tiempo ha contribuido a esa crisis.

2. Educación del estrato medio urbano

Los estudios más recientes han comenzado a demostrar que el cuadro estereotipado de una región dominada por las clases altas tradicionales ha dejado de tener validez. Los estratos medios que han surgido carecen de homogeneidad y cohesión suficientes como para justificar el empleo del término "clase", pero es evidente que los representantes del "estrato" o "sector" medio ocupan las posiciones directivas en varios países y ejercen presión para lograr el predominio político y económico en otros. Varios indicadores estadísticos muestran que el estrato medio ha crecido casi proporcionalmente al grado de urbanización en los diferentes países.¹¹

Las estimaciones de la UNESCO indican que entre 1955 y 1965 la matrícula aumentó 120 por ciento en las escuelas secundarias y 114 por ciento en las instituciones de enseñanza superior, mientras la matrícula en las escuelas primarias se elevaba sólo en 72 por ciento. No cabe duda de que es necesario ampliar la enseñanza secundaria y superior, posiblemente con ritmo aún más rápido, pero el tipo de ampliación que se realizó no responde a objetivos públicos claros. En forma mucho más restringida, algunos sectores del estrato urbano inferior comenzaron a luchar para los mismos objetivos.

Los planificadores de la educación suelen señalar la imposibilidad de que continúe encauzándose hacia la universidad a más de las dos terceras partes del alumnado secundario, una vez que éste ha experimentado tan enorme expansión. Hace más de diez años que existe un acuerdo generalizado sobre las orientaciones generales de las reformas necesarias,¹² pero el problema más difícil es encontrar instrumentos eficaces para modificar la actitud de los "consumidores" más ávidos de educación a fin de que acepten dichas reformas.

Las dificultades con que tropiezan la elaboración de una política educacional y la planifi-

cación de la educación, resultan así ser más complejas de lo que parece a primera vista. El tipo de demanda por enseñanza media no sólo hace que ésta continúe concentrándose en la preparación tradicional para la universidad, sino que, como es inevitable en un período de rápida expansión, ejerce presión para rebajar sus normas de calidad; los "consumidores" no se interesan suficientemente por la aplicación práctica futura de la enseñanza que reciben, ni les preocupa ejercer una fuerte presión correctiva si el sistema sacrifica la calidad en aras de la cantidad. En la medida en que la enseñanza pública no satisface esa demanda, los consumidores se vuelven hacia las escuelas privadas pagadas, cuyas normas de calidad son aún más difíciles de controlar, a las cuales tienen aún menos acceso los grupos de más bajos ingresos, y que exigen, en la forma de subvenciones, una proporción importante de fondos fiscales destinados a la educación media. Es significativo que la educación secundaria en la actualidad esté principalmente en manos del sector privado en la casi totalidad de los países, en tanto que la educación primaria y superior son en general públicas y gratuitas (aunque los gastos adicionales del alumno pueden ser elevados). Alrededor de 1962, el 70 por ciento de los estudiantes secundarios de la región en su conjunto asistía a escuelas privadas, en tanto que sólo 10 por ciento de los estudiantes universitarios lo hacía a instituciones privadas.¹³ Esta anomalía indica por sí sola en qué medida la expansión de la enseñanza secundaria obedece a presiones de los consumidores más bien que a una política pública; asimismo indica el principal mecanismo por el cual la educación universitaria "gratuita" se reserva a un grupo limitado. Históricamente esta situación deriva del doble origen del sistema educacional: educación universitaria para las *élites* (en que la etapa preparatoria a menudo estaba a cargo de escuelas adscritas a las propias universidades), educación primaria pública para las masas, dejando casi de lado la enseñanza secundaria.

Si para los consumidores la entrada a la enseñanza secundaria tradicional se hace más difícil y onerosa, en tanto que es fácil y barata a las escuelas técnico-vocacionales, cabe esperar que algunos de ellos (las familias que a duras penas pueden mantener a sus hijos en la escuela) envíen a sus hijos a esas escuelas. Pero ello no significa que abandonen sus objetivos primitivos, lo que puede atribuirse en parte al hecho que la enseñanza impartida por esas escuelas corresponda en grado tan limitado a las necesidades de conocimientos técnicos modernos. Ejemplo notorio es la enseñanza agrícola; no sólo es muy reducida la matrícula en relación con las necesida-

¹¹ Véase al respecto *Materiales para el estudio de la clase media en América Latina*, publicado por la Oficina de Ciencias Sociales de la Unión Panamericana en 1951; John J. Johnson J. Johnson, *Political Change in Latin America: Emergence of the middle sectors* (Stanford University Press, 1958) y *El desarrollo social de América Latina en la postguerra*, *op. cit.*, así como un estudio presentado al Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano en 1960, sobre *Las clases medias en Centroamérica. Características que presentan en la actualidad y requisitos para su desarrollo* (E/CN.12/CCE/176/Rev.2).

¹² Véanse, por ejemplo, las conclusiones del Seminario Interamericano de Educación Secundaria (Santiago, diciembre 1954-enero 1955).

¹³ Sylvain Lourié.

des nacionales,¹⁴ sino que la gran mayoría de los estudiantes procede del estrato medio urbano y busca trabajo en las ciudades después de recibirse. Este fenómeno afecta también a las escuelas normales; éstas suelen ser usadas por muchos jóvenes para obtener una educación secundaria de bajo costo (frecuentemente con la ayuda de becas) sin que tengan intención de dedicarse a la enseñanza, o habiéndose formado en “escuelas normales rurales” se dedican a la enseñanza en las ciudades.¹⁵

Pocos niños pertenecientes al estrato urbano “marginal” inferior llegan a las escuelas de enseñanza media, pero un número creciente de niños de familias de obreros con trabajo regular lo logran. Las pocas investigaciones sobre su situación sugieren que su medio cultural constituye un grave obstáculo para que aprovechen esa educación, aunque el ingreso familiar sea suficiente como para mantenerlos mientras estudian.¹⁶ En la medida en que tienen éxito escolar, ascenderán individualmente al estrato medio, y adquirirán las preferencias ocupacionales descritas. Al usar la escuela como medio de ascenso social, el estrato medio no tuvo imaginación para romper los moldes de la educación que anteriormente monopolizaba la clase alta. Ahora los asalariados urbanos corren el riesgo de caer en lo mismo, es decir, de impulsar a sus hijos a ingresar a la masa, ya excesiva, de empleados a sueldo. Aunque prefirieran una educación orientada hacia el empleo calificado en la industria, las deficiencias de la mayoría de las escuelas vocacionales los disuade de hacerlo.

¹⁴ La educación agrícola hace aflorar con especial claridad las discrepancias entre las necesidades de educación calculadas por los planificadores y la demanda efectiva de educación de las estructuras existentes. Muchos informes han puesto de relieve la necesidad de contar con un número mucho mayor de especialistas en agricultura; pero en las escuelas agrícolas la matrícula sigue siendo muy inferior a la capacidad, y muchos egresados se emplean en actividades que no guardan relación con sus conocimientos o se marchan a trabajar al extranjero. *Evolución de la situación educativa de América Latina, 1956-1965* (UNESCO/MINEDECAL/6), párrafos 29-31.

¹⁵ Véase, *Educación y desarrollo en América Latina: Bases para una política educativa* (UNESCO/MINEDECAL/7), párrafo 135, y Andrew Pearce, *op. cit.*

¹⁶ Un estudio efectuado en 1961 sobre los estudiantes secundarios de Montevideo, ciudad en que los jóvenes pertenecientes a la clase trabajadora disfrutaban de oportunidades más o menos equitativas de ingreso a la enseñanza secundaria, indica que existen enormes diferencias en cuanto a la deserción y las calificaciones obtenidas en los exámenes finales según la ocupación del padre. Entre los estudiantes del primer año de los liceos, 19.2 por ciento proceden de familias de trabajadores calificados y 3.3 por ciento de familias de jornaleros. En el cuarto año los porcentajes correspondientes han bajado a 5.3 y 0.4. (Aldo E. Solari, *Estratificación social y rendimiento liceal*, trabajo presentado al VII Congreso Latinoamericano de Sociología, Bogotá, julio de 1964.)

La influencia del estrato medio urbano sobre el sistema escolar no se limita a presiones externas para conseguir educación de determinado tipo; los miembros de este estrato —que son producto de la modalidad de educación descrita— componen el profesorado de las escuelas e inevitablemente le imparten sus propios valores y preocupaciones. El sistema de enseñanza está tan sujeto como otros medios de ganarse la vida a las presiones organizadas para proteger el *status*, la seguridad en el cargo y el aumento de las oportunidades de empleo, sobre todo en los cargos administrativos. Las reformas que parecieran amenazar los intereses de cualquier grupo especializado de profesores o funcionarios administrativos suelen ser resistidas, generalmente por la vía política. Al mismo tiempo, los esfuerzos para racionalizar la expansión del sistema educativo se ven contrarrestados por presiones continuas en favor de programas especiales y de la creación de nuevas instituciones locales, iniciativas a menudo bien intencionadas y convenientes en sí mismas, pero que no guardan relación con las prioridades establecidas y en la práctica se traducen principalmente en la creación de nuevos cargos y en la complicación del aparato administrativo. La actual proliferación de nuevas universidades y escuelas especializadas en respuesta a las iniciativas locales y sectoriales, sin tener en consideración los objetivos de la capacitación o la disponibilidad de profesores idóneos, los recursos naturales y los estudiantes, es una faceta importante de este problema. Los propios organismos de planificación no están libres de las presiones a favor de la burocratización que derivan de la formación educacional y las aspiraciones de su personal en materia de ocupación.

Las consideraciones anteriores no significan que haya que responsabilizar a los estratos medios de monopolizar y distorsionar deliberadamente las oportunidades educacionales. Su posición es difícil, especialmente en los países en que son numerosos los individuos que los componen y la economía se ha quedado rezagada. La carga de dar a sus hijos una educación media puede ser muy pesada, y las posibilidades consiguientes de ascender en la escala social y de ingresos serán cada vez más desilusionantes en los sectores de ocupación en que se han concentrado hasta el momento. Ampliadas las posibilidades de completar la educación media, encuentran reciente frustración en el paso de la escuela secundaria a la universidad, pues éstas no se han ampliado con la rapidez suficiente como para absorber el creciente número de personas que cumplen todos los requisitos formales de ingreso, o han creado sus propias barreras para impedir el paso

a los egresados de una educación secundaria depreciada.

De otra parte, están las influencias que pueden ejercer los estudiantes mismos. Éstos, cualquiera que sea su origen social, constituyen grupos que aún no se integran al *status* y al orden ocupacional actual; se ven acicateados por sus propios impulsos adolescentes y suelen adoptar una actitud de rebeldía y crítica, siendo muy importantes tanto por número como por su concentración en las instituciones urbanas. Sus posibilidades como fuerza de cambio social quedan limitadas, sin embargo, por el hecho de que el descontento evidente que revelan parece corresponder a una combinación aún indeterminada de varias formas de enfocar el futuro, ante las cuales un camino es el de ejercer una presión organizada para conformar las instituciones de enseñanza secundaria y superior a sus propias limitaciones de recursos y de instrucción previa, en la esperanza de que la educación no deje por ello de rendir los frutos materiales tradicionales.

Otros problemas se derivan de la alta tasa de aumento de la matrícula secundaria y superior en el decenio pasado, que fue de más de 10 por ciento anual, y que excede considerablemente no sólo la tasa de crecimiento demográfico, sino la de crecimiento económico. Este rápido incremento, cuando no va unido a la planificación eficaz de las fuerzas trabajadoras y el control de la calidad de la educación, puede conducir al desempleo o a la subutilización de las personas con instrucción. Este fenómeno ha sido hasta ahora menos conspicuo en América Latina que en algunas partes de Asia y el Medio Oriente, pero hay indicios de que recientemente también en los países latinoamericanos tiende a crecer el desempleo entre las personas instruidas. El carácter de la "explosión" que podría provocar la contradicción entre los usos que se le da a la educación y la capacidad de absorción de las economías, dependerá en gran medida de la capacidad del estrato urbano medio, incluidos los propios estudiantes, para comprender lo que está ocurriendo y plantearse objetivos diferentes para la educación.

3. La educación rural

La educación que se ofrece a la población rural no parece ajustarse a los cánones descritos, pero en realidad está dominada por ellos. En gran medida, la escuela rural ha sido un producto exótico y falto de vigor trasplantado desde las zonas urbanas más bien por decisión de política nacional que en respuesta a una demanda local. El pequeño agricultor u obrero rural podía aspirar a educar a sus hijos, pero hasta hace muy poco tiempo casi no ejercía influencia sobre la

cantidad o contenido de educación que se le ofrecía. Poco a poco se amplió el radio geográfico que abarcaban las escuelas rurales, pero como las exigencias perentorias en materia de educación provenían de la ciudad, estas escuelas continuaron siendo una copia de los dos o tres primeros grados de la escuela primaria urbana. Los intentos del gobierno central por planificar y establecer normas apenas influyeron en la superación de las deficiencias, en parte por falta de recursos materiales y profesores idóneos para aplicar los planes; además, influyó la lejanía, tanto geográfica como cultural, de las autoridades con respecto a la población rural, y la incompatibilidad entre el sistema de relaciones rurales económicas, políticas y sociales, y la educación de masas.

En algunas de las zonas rurales más tradicionales, donde no se ha iniciado la reforma agraria y la mayoría de la población está compuesta por trabajadores que residen en latifundios y por minifundistas, pueden concebirse tres posibles influencias en la enseñanza:

a) Su desarrollo se ve atrofiado y coartado por las condiciones existentes, de suerte que se afirma la posición privilegiada del estrato local superior y se desalienta a la población rural-agrícola a aprovechar una educación que no está ligada a sus necesidades.

b) Su desarrollo puede incidir en una modificación de las estructuras existentes, al crear aspiraciones que no pueden satisfacer dentro de esas estructuras, al proporcionarles instrumentos a la población rural para organizarse y relacionarse con la vida política nacional y también en definitiva estimularlos para que abandonen el medio rural.

c) Su desarrollo puede vincularse con movimientos de mayor trascendencia en favor del progreso rural, reforzando así las medidas en materia de reforma agraria, desarrollo de la comunidad y provisión de servicios públicos, y recibiendo a su vez el apoyo de esas medidas.

Hasta el momento, han predominado las dos primeras funciones, con frecuencia combinadas en forma contradictoria. El hecho de que las escuelas rurales sean pobres e incompletas, como se ha manifestado en repetidas oportunidades, corresponde al fenómeno de exclusión de la población rural de la participación en las sociedades nacionales, pero hasta las escuelas de este tipo han hecho algo por estimular el inconformismo. A medida que los sindicatos campesinos y los movimientos políticos comienzan a penetrar en el campo y la reforma agraria gana terreno, se hace sentir con mayor insistencia una demanda de educación rural más concreta.¹⁷ Mientras tan-

¹⁷ Varios observadores han hecho referencia a la presión a favor de mejores escuelas rurales ejercida por los sindicatos campesinos de Bolivia y la vigilancia que

to, los programas experimentales de educación rural de muchos países han proporcionado alguna experiencia en el uso de técnicas destinadas a cumplir la tercera función.

Como la baja productividad de la mano de obra en la agricultura y la emigración incontrollable a la ciudad constituyen dos de los problemas regionales más sobresalientes, es natural que se formulen proposiciones a favor de una educación rural concentrada en la agricultura, en que la edad de ingreso a la escuela sea superior a la edad corriente en las escuelas urbanas. Sin embargo, por muchos motivos difícilmente puede evadirse la tarea de nivelar la educación rural y la urbana.¹⁸

a) Se alcancen o no tasas más satisfactorias de crecimiento de la producción agrícola, no puede esperarse que la demanda de mano de obra agrícola aumente a un ritmo equiparable con el crecimiento de la población rural. Cabe esperar que en la mayoría de los países entre un tercio y la mitad de los niños de las zonas rurales se desplacen hacia empleos no agrícolas. Lo que esos niños de las zonas rurales realmente necesitan es que la escuela rural los prepare para la vida en la sociedad nacional, y les proporcione la base para continuar una educación sistemática o para formarse en el trabajo, pero la escuela primaria rural no puede distinguir entre los niños que abandonarán la agricultura y los que permanecerán en ella.

b) En cuanto al grupo que permanece en el campo, su principal necesidad a largo plazo no corresponde a la simple instrucción agrícola que puede impartir la escuela primaria. Dentro de la estructura rural tradicional, dicha enseñanza sería casi inaplicable, y hay que suponer que el desarrollo futuro de la agricultura significa por una parte el incremento del número de granjas familiares económicamente viables y, por otra, la modernización de las empresas agrícolas grandes, ya sea con un sistema de tenencia individual o cooperativo, o de otra clase. En ambos casos, se requerirán trabajadores capaces de manejar maquinaria y de aprender nuevas técnicas por medio de libros, transmisiones de radio o demostraciones prácticas. Para cumplir estos fines, cabe exigir a la escuela primaria que logre la alfabetización funcional, que familiarice a los niños con

ejercen sobre los profesores. En varios países, grupos rurales han construido sus propias escuelas e incluso contratado sus propios profesores cuando las autoridades nacionales no han podido proporcionarlos.

¹⁸ Thomas Balog, "Tenencia de la tierra, educación y desarrollo en América Latina", y Alvaro Chaparro, "Enseñanza y formación para el desarrollo de la agricultura", en *Los problemas y la estrategia del planeamiento de la educación. La experiencia de América Latina* (UNESCO, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación) indican formas optativas de abordar la política de educación rural.

los principios de la mecánica, que les cree una conciencia sobre las posibilidades de innovación y progreso técnico, y les dé a conocer las fuentes de nuevas informaciones. Los profesores rurales suelen estar insuficientemente preparados para cumplir estas tareas mínimas de la educación primaria, pero será más viable adecuar su preparación para el desempeño de esas labores que convertirlos en buenos instructores de técnicas agrícolas.

c) Una educación primaria predominantemente agrícola despertaría fuerte resistencia de la propia población rural, en gran parte porque tiene conciencia de los factores mencionados. Tendría fundamentos para no esperar gran utilidad práctica de esa enseñanza, en las condiciones en que se impartiría a sus hijos, y temería que ella perpetuara la posición desmedrada en las sociedades nacionales. La población rural pide ahora educación, en primer lugar, para capacitarse a fin de defenderse y actuar con iniciativa en la sociedad rural, y en segundo lugar, como un medio de que sus hijos escapen al trabajo agrícola.

La asistencia efectiva a las escuelas rurales durante los seis años de enseñanza primaria, sin mencionar los períodos más largos de educación general universal que se proponen ahora, impondrá una carga muy pesada sobre los padres, aunque los costos adicionales de la asistencia a la escuela se mantengan en un nivel mínimo, pues el trabajo infantil sigue teniendo gran importancia en la agricultura. Los padres, naturalmente, querrán ver compensados sus sacrificios por un mejoramiento de la posición de sus hijos y de su capacidad de obtener ingresos mayores. Si las economías rurales se dinamizan, cabrá esperar una ampliación considerable del empleo local que exige cierta instrucción y habilidades mecánicas como la conducción de camiones y tractores, la reparación de maquinaria y la enseñanza rural mejor pagada. También se multiplicarían y ejercerían mayor atracción los cargos de liderazgo local que requieren preparación: funcionarios municipales, jefes de cooperativas y sindicatos campesinos, representantes y organizadores de los partidos políticos. Sin embargo, si las oportunidades reales no aumentan, la juventud rural difícilmente podrá sustraerse a la pauta descrita de competencia por conseguir empleos no manuales en las zonas urbanas.

En la actualidad, son pocos los niños de las zonas rurales que se hallan dentro del radio geográfico de cualquier tipo de escuela post-primaria. Todo incremento en el número de niños rurales que completa su educación primaria será seguido necesariamente por un aumento de los niños que desean más educación. Si no es posible satisfacer sus necesidades en la localidad, se

acelerará la emigración de los jóvenes más capaces y de aquellos a quienes sus padres pueden prestar alguna ayuda para seguir sus estudios en las ciudades. De ellos serán pocos los que regresen, aunque no puedan realizar sus aspiraciones de educación.

Los argumentos en favor de la enseñanza orientada a la agricultura y a ocupaciones conexas tienen mayor validez en el nivel post-primario que en el primario, pues en él sería posible seleccionar a los jóvenes que tienen más posibilidades de permanecer en el campo. Si operan las reformas agrarias, habrá demanda de cursos con jornada completa en nivel medio, en los que se enseñen técnicas agrícolas, junto con conocimientos conexos necesarios al agricultor o administrador agrícola moderno (contabilidad, operación y conservación de la maquinaria, evaluación de las posibilidades de comercialización, etc.). Aun en esas circunstancias, sin embargo, quizás la escuela de jornada completa no sea la forma más importante ni eficaz de adiestrar a los futuros agricultores.

La mayor parte de la población rural de América Latina vive en aldeas muy pequeñas, donde sólo se justifica una escuela primaria con un maestro, o bien se halla dispersa en grupos familiares. Aunque las políticas nacionales de hoy generalmente prevén la concentración de las familias rurales en asentamientos más grandes, las tendencias efectivas parecen señalar más comúnmente una mayor dispersión y menor permanencia en un lugar. El mejoramiento de las carreteras y del transporte por ómnibus permitirá reunir gradualmente a los niños de muchas de esas familias en escuelas más grandes, pero para su educación post-primaria habrá que recurrir a los pueblos que son cabeceras de municipios, centros comerciales y sede de ramas locales de los servicios técnicos proporcionados por el gobierno nacional. En el pasado, la mayoría de esos pueblos ha desempeñado el papel de centros comunitarios en forma letárgica u opresiva, ha monopolizado todos los servicios públicos disponibles y se ha enorgullecido de su superioridad y de su aislamiento de todo lo rural. En la actualidad, están perdiendo las pocas funciones que han desempeñado, a medida que mejoran las comunicaciones, disminuye la importancia de los mercados locales y la juventud pueblerina de los estratos medio y alto emigra a las ciudades.

Infundir nueva vida a algunos de esos pueblos puede así ser importante por dos razones: a) se necesitan centros locales vigorosos para que la población rural-agrícola tenga acceso a servicios que la acerquen al nivel de vida urbano; b) la creación de oportunidades de empleo en esos centros puede retener parte de la corrien-

te migratoria que ahora afluye a las grandes ciudades de la región. La política de revitalización de esos pueblos deberá incluir ciertamente el establecimiento de escuelas de nivel intermedio de calidad equivalente a las de las grandes ciudades, a las que la juventud rural tenga acceso efectivo, y cuya enseñanza esté orientada a satisfacer las necesidades locales de conocimientos especializados. Si las escuelas se crean sin aplicar simultáneamente programas que provoquen una mayor demanda local de esos conocimientos, es evidente que no contrarrestarán sino que fomentarán el proceso de emigración. En este campo de la política educacional, probablemente sean un obstáculo las demandas de educación de los estratos superior y medio locales. Sin embargo, en grandes extensiones de América Latina el abandono que esos grupos hacen de los pueblos, y su reemplazo por elementos móviles de los estratos rurales inferiores, parece estar abriendo nuevas posibilidades, creando también nuevos problemas.¹⁹

4. La educación y los grupos "marginales"

Ninguno de los países que en el pasado han podido dar una educación universal efectiva ha encarado en escala comparable a la que sugieren las tendencias demográficas actuales en América Latina, el problema de adaptar la educación a las necesidades de las masas "marginales", aunque algunos de ellos luchan todavía con este tipo de problemas en relación con ciertas minorías. El estado de marginalidad es compatible con el ansia de educación; en realidad, algunas familias marginales parecen poner demasiadas esperanzas en la educación como un camino para elevar la posición de sus hijos, hasta el punto de que muchas familias de bajos ingresos, interrogadas sobre sus razones para emigrar a la ciudad, mencionan las mayores oportunidades de educación que ofrece el medio urbano. Sin embargo, estas aspiraciones están lejos de ser universales; las investigaciones muestran que gran cantidad de familias marginales están demasiado resignadas o desorganizadas, o bien se hallan demasiado absorbidas por los problemas de alimentación y vivienda, para preocuparse de la educación. A diferencia de las familias rurales, la mayoría de las familias marginales del medio urbano viven dentro del radio de acción de escuelas primarias completas, y aun de escuelas secundarias aunque generalmente la distancia hasta éstas es mucho mayor. Al mismo tiempo, las familias marginales enfrentan muchos obstáculos que les impiden aprovechar como es de-

¹⁹ Véase "Los patrones de asentamiento rural y el cambio social en América Latina", en *Boletín Económico de América Latina*, vol. X (1965), pp. 1-22.

bido las oportunidades de educación que se les ofrecen, de modo que la mayoría de sus hijos no completan su educación primaria. He aquí una síntesis de los principales de esos obstáculos:

a) La desventaja más evidente es la incompatibilidad entre el nivel de vida de la familia y una escolaridad extensa. Las condiciones de nutrición y salud de los niños pertenecientes a familias marginales por lo general son deficientes. La gran fertilidad que prevalece en esos estratos —tanto urbanos como rurales— limitan la capacidad de los padres para mantener adecuadamente a sus hijos, los que a veces carecen incluso de vestuario apropiado para asistir a la escuela. La oposición entre la asistencia a la escuela y el desempeño de actividades que contribuyan al mantenimiento de la familia no se halla tan generalizada como en las zonas rurales; pero aun así es considerable, pese a que en casi todos los países de la región existen leyes que prohíben el empleo de niños menores de 12 o 14 años.

b) La movilidad geográfica de la población rural marginal, y en menor grado de la urbana, obstaculiza la continuidad de la enseñanza y se opone al uso eficiente de las instalaciones educativas permanentes. La construcción de escuelas casi siempre va a la zaga del crecimiento de los grupos de bajos ingresos asentados en la periferia urbana. Por lo mismo, sus escuelas primarias tienen gran exceso de alumnos, y son inferiores en calidad a las de otras zonas urbanas. Las condiciones del hogar excluyen casi totalmente el estudio fuera de la escuela, que generalmente funciona en dos o tres turnos, con horas de instrucción abreviadas.²⁰ Los jóvenes que completan la enseñanza primaria con tales desventajas deben recorrer largas distancias desde sus hogares para llegar a escuelas secundarias o vocacionales, donde deben competir por un lugar con una juventud urbana mejor preparada y más adinerada.

c) Cuando el niño que proviene de una familia marginal —o aun de una familia trabajadora relativamente acomodada— supera los primeros años de enseñanza primaria, se ve enfrentado a diversas dificultades originadas porque en el sistema escolar predominan valores de otros estratos sociales. Los maestros y alumnos del estrato medio probablemente estén prejuiciados por el origen social de este niño. El nivel de instrucción de sus padres es demasiado bajo como para que puedan ayudarlo en sus estudios, como sucede normalmente en otros estratos, o

para orientarlo hacia estudios post-primarios adecuados. La falta de material de lectura y de hábitos de lectura en su familia, y la dependencia habitual de la radio para cuanto sea información o distracción, es otro obstáculo para el niño en un medio donde la capacidad de leer tiene importancia primordial. El contenido de la enseñanza, orientado desde la escuela primaria hacia la escuela secundaria académica y a la universidad, no tiene vinculación alguna con su ambiente ni con sus probables oportunidades de trabajo.

Los sistemas escolares han comenzado a aplicar una serie de medidas destinadas a hacer la educación más accesible y útil a los niños de familias de bajos ingresos o marginales. Tales medidas incluyen los almuerzos escolares, los servicios escolares de salud, el empleo de trabajadores sociales calificados para mantener una relación entre la escuela y la familia del niño y buscar solución a las dificultades hogareñas que impiden una asistencia satisfactoria a la escuela, el empleo de expertos en educación y en orientación vocacional, etc. Tales medidas se han introducido en forma fragmentaria, derivadas a menudo de ofertas de ayuda externa (especialmente en el caso de los almuerzos escolares); al parecer, en ningún país responden aún a un plan global que fije un orden de prelación a los servicios complementarios y se base en el estudio de los problemas de las familias de bajos ingresos en determinados medios.

Al calcular en forma realista el costo de dar educación *efectiva* a los estratos de bajos ingresos, no es posible considerar sólo los costos directos de los edificios y materiales escolares, y de los maestros; hay que incluir también el costo de servicios complementarios que se presentarían en escala mucho mayor que en el presente. Al mismo tiempo, el avance del sistema educacional sólo puede adelantarse al progreso en otros sectores dentro de ciertos límites. Las deficiencias de la educación en los estratos de bajos ingresos no son sólo problemas con sus propias características peculiares y soluciones sectoriales; también son síntomas de deficiencias mayores en las estructuras sociales y económicas, y difícilmente pueden superarse sin atacar desde diversos ángulos y simultáneamente los problemas de marginalidad, pobreza y ocupación y niveles de remuneración, incluyendo —además de los objetivos económicos básicos de aumento de la producción y del tamaño del mercado— la ampliación y diversificación de las oportunidades de empleo y el fortalecimiento de las organizaciones populares capaces de participar en forma efectiva y racional en el debate nacional sobre las políticas de desarrollo, incluidas las relativas a la educación.

²⁰ En entrevistas efectuadas últimamente en un asentamiento urbano de bajos ingresos, los maestros destacaron la influencia de la desocupación paterna, de la desnutrición, y del hacinamiento en el rendimiento escolar (*Los servicios públicos en una población de erradicación*, E/LACCY/BP/L.2/Add.2).

V. ALGUNAS CONCLUSIONES

De las consideraciones expuestas en las secciones anteriores se desprenden dos tipos de conclusiones. De una parte, parecen confirmarse algunas de las orientaciones generales que han venido predominando recientemente acerca de la magnitud cuantitativa del esfuerzo que se requiere, la necesidad de proponerse no sólo una extensión del sistema educativo sino también cambios importantes en su estructura, el papel que ha de corresponderles a los distintos medios e instrumentos de educación y capacitación, las formas de adecuar sus fines a las aspiraciones sociales de distintos estratos de la población, la eficiencia actual del sistema educativo y la necesidad de acrecentarla. El carácter tentativo de ese tipo de conclusiones queda determinado en uno y otro caso por la insuficiencia de antecedentes de la amplitud y profundidad que serían necesarias para apoyar proposiciones más específicas sobre las acciones que habrían de emprenderse en el futuro próximo. De otra parte, resultan fortalecidas ciertas preocupaciones de carácter más bien metodológico, comprendidos aspectos tales como el tratamiento del tema de recursos humanos en la planificación global, el contenido y modalidades de la planificación educacional, las necesidades de información y su sistematización adecuada.

1. Conclusiones de carácter general

a) *El medio económico y social*

En las condiciones actuales de América Latina, el esfuerzo educacional no puede concebirse como circunscrito a la expansión cuantitativa del sistema existente. Hay signos notorios de conflictos entre sus características presentes y las exigencias económicas y sociales de la realidad latinoamericana, y en muchos casos sus orientaciones y formas actuales de funcionamiento encierran elementos de frustración para quienes tienen oportunidad de llegar a los niveles más altos de formación escolar. En ausencia de reorientaciones fundamentales, esos conflictos y falta de adecuación del sistema educativo tenderían a acentuarse todavía más en el futuro próximo.

En el curso de los próximos 15 años más que se duplicará el producto interno de América Latina, aun si se mantienen tasas relativamente modestas de crecimiento. Esa expansión traerá consigo inevitablemente cambios importantes en la estructura económica y en el medio social en que ha de desenvolverse. La región habrá de acercarse mucho más a las características de una sociedad industrial; las nuevas modificaciones

en la composición urbano-rural de su población llevarán probablemente a redefinir las funciones de los centros urbanos y su relación recíproca y con las áreas periféricas; el progreso técnico tendrá que penetrar en mucho mayor medida a los distintos sectores y estratos de la actividad económica, disminuyendo las fuertes diferencias de productividad que registran al presente; habrán de darse pasos importantes en la modernización de sectores notoriamente atrasados de la economía, como la agricultura y ciertos servicios; se acentuarán las exigencias redistributivas que conducirán a un reparto más equitativo de los frutos del desarrollo; muy probablemente, se llegará a etapas relativamente avanzadas de integración de las economías regionales y se modificará en medida considerable el carácter que tradicionalmente ha tenido el intercambio comercial con otras áreas del mundo.

Estos y otros cambios previsibles dependen en alguna medida del esfuerzo educacional y están llamados a influir poderosamente en él. Por lo mismo, la planificación de la educación ha de concebirse estrechamente ligada a la política general de desarrollo, en términos mucho más amplios que la mera compatibilización de los recursos que se asignen a la educación respecto a los que se destinen a otras finalidades.

b) *La extensión de la educación primaria*

Los atributos de una sociedad más industrializada, con una mejor distribución del ingreso y una participación activa de todos los sectores de la población en la vida nacional, suponen una extensión mucho mayor de la educación primaria, mediante su universalidad efectiva con un número apropiado de años de escolaridad. De otra parte, esa misma extensión es requisito esencial para los distintos niveles y tipos de capacitación de los recursos humanos que se requieren para facilitar la asimilación técnica en forma generalizada en los distintos sectores de la economía y asegurar niveles más altos de productividad y eficiencia.

Frente a esas exigencias, habrá de reconocerse, sin embargo, la diversidad de situaciones que exhiben y continuarán registrando los países latinoamericanos desde el punto de vista de sus grados relativos de desarrollo, estructura de su población y capacidad para movilizar los recursos necesarios. La tasa actual de escolaridad relativamente baja y el aumento previsible de la población de edades entre 5 y 14 años desde 60 millones de personas en 1965, a más de 90 millones en 1980, impondrían para el conjunto de la región un esfuerzo que sería relativamente

mayor en los países menos desarrollados y por lo tanto menos preparados para emprenderlo.

c) *La tecnificación de la educación media y superior*

La extensión de la instrucción primaria tendrá que acompañarse de una ampliación considerable, y relativamente más acentuada teniendo en cuenta el menor desarrollo que ha alcanzado hasta el presente, de la educación media. Serían, sin embargo, débiles los frutos de ese esfuerzo y grandes los riesgos de frustración si su expansión cuantitativa no se acompañara también de importantes reorientaciones. Algunos países latinoamericanos confrontan ya un agudo problema de promociones de las que una proporción importante no tiene acceso a las universidades después de cursar una educación media cuyo propósito principal es prepararlas para ese ingreso; tal problema no tardaría en extenderse a otros países y acentuarse notablemente con la expansión de una educación media de esa naturaleza.

La necesidad de reorientación que ello envuelve es plenamente consistente con las exigencias que planteará el desarrollo futuro en términos de diversos niveles de formación profesional, adecuando el perfil educativo de la fuerza de trabajo al progreso y transformaciones estructurales de las economías latinoamericanas. La mayor "tecnificación" de la enseñanza media a partir de ciertos niveles en que ello se traduce, corregiría progresivamente una de las deficiencias más notorias en la estructura actual de calificación de los recursos humanos, que obliga a que determinadas funciones técnicas sean desempeñadas por personal improvisado con formación inadecuada o por profesionales de alta calificación cuya capacitación queda en gran medida desperdiciada.

Consideraciones similares cabría hacer a propósito de la formación universitaria. En los niveles superiores de calificación, cobrarán creciente importancia relativa determinados grupos de profesionales vinculados de manera más directa con los avances de la técnica moderna y la investigación científica. En otro aspecto, es probable que se acentúen también las exigencias de formación de profesionales de grado intermedio, que faciliten a través de "carreras cortas" de nivel universitario ampliar con mayor rapidez y economicidad la disponibilidad de recursos humanos de calificación apropiada y mejorar las relaciones hoy muy desfavorables entre profesionales de niveles superiores e intermedio.

En la medida en que se defina mejor la política futura de desarrollo, aquellos esfuerzos podrán encaminarse no sólo hacia una graduación adecuada de las profesiones y especialidades que

ya forman parte de los programas educacionales, sino también a la incorporación de otras que atiendan a nuevas exigencias previsibles. La reforma agraria, por ejemplo, para mencionar sólo uno entre varios factores atinentes, irá planteando demandas adicionales de calificaciones especiales en aspectos técnicos, sociales y administrativos y de organización.

d) *La integración de la formación escolar y extraescolar*

La magnitud del esfuerzo educacional y de capacitación de recursos humanos que queda insinuada al examinar las perspectivas y exigencias del desarrollo latinoamericano en los años próximos, obliga a considerar cuidadosamente los aportes que podrán canalizarse a través de los distintos sistemas. En tal sentido, no parece que pudiera atenderse plenamente a todas las necesidades directas e indirectas de la educación y formación profesional de no mediar una coordinación muy eficaz entre el sistema escolar de enseñanza general, el sistema escolar de formación profesional y el sistema extraescolar de formación y perfeccionamiento.

Este último, aunque ha operado de manera fragmentaria, ha venido jugando en años recientes un papel de gran importancia en varios países de la región, en especial en materia de capacitación y adiestramiento de obreros industriales. Está, sin embargo, lejos de cubrir todo el campo de posibilidades, tanto en magnitud cuantitativa como en la ampliación de su alcance, susceptible de comprender programas apropiados de adiestramiento en los más variados niveles y profesiones, desde trabajadores semicalificados hasta profesionales de alto grado de especialización.

No se concibe, sin embargo, que pueda desempeñar ese papel sin una vinculación mucho más estrecha con las escuelas profesionales e incluso los centros universitarios. Hasta ahora, la contribución de las primeras a la formación extraescolar ha sido de carácter más bien marginal, circunscrita a la utilización de sus locales y al concurso de su personal docente en forma muy circunstancial y transitoria, sin llegar a definir programas de mayor alcance que signifiquen el aporte de una enseñanza formal especialmente diseñada para servir de complemento regular a otras modalidades de capacitación y adiestramiento. Consideración similar cabría hacer a propósito de las universidades, principalmente en relación con la enseñanza formal de nivel superior que complementa otros programas de perfeccionamiento profesional.

Todo esto envolvería rectificaciones muy profundas respecto de la situación presente, que se

caracteriza por la escasa conexión entre la formación escolar y la extraescolar. En parte, ello es resultado de la dispersión institucional de los servicios extraescolares y de su orientación con vistas a atender las necesidades más urgentes de determinados sectores económicos, así como de una concepción excesivamente fragmentada sobre las funciones que corresponden a los sistemas escolar y extraescolar, no exenta a veces de cierta subestimación de la importancia de este último o de una tendencia a atribuirle toda la responsabilidad en campos en que el primero debería tener también una participación más activa.

La misma fragmentación del problema se ha dejado sentir hasta el presente en los esfuerzos de planificación de la educación. Por lo general, éstos se circunscriben al ámbito del sistema escolar, sin definir explícitamente el aporte o funciones que se atribuyen a la formación extraescolar, sus vinculaciones con aquél y las modalidades apropiadas de coordinación y control técnico. Por lo mismo, un primer paso urgente parece consistir en la necesidad de una definición más amplia del propio concepto de planificación de la educación, de manera que no se limite al sistema escolar de enseñanza general, sino que comprenda simultáneamente todo el problema de formación de recursos humanos, comprendidos el sistema escolar de formación profesional y el sistema extraescolar de formación y perfeccionamiento.

e) *La jerarquización de las funciones técnicas*

La reorientación de la educación con vistas a fortalecer la capacitación técnica, particularmente en los niveles intermedios, no es sólo un problema de adecuar los servicios educativos a fin de atender a una proporción creciente de la población con vistas a este tipo de formación. Aunque ello responde a claras necesidades del desarrollo económico, se contrapone a valores tradicionales y aspiraciones de ascenso social que continúan identificándose con tipos de formación de carácter más "académico". Probablemente, no pueda esperarse una modificación rápida de tales actitudes, por lo menos hasta tanto resulte muy ostensible la imposibilidad de absorber en los centros universitarios a una proporción relativamente alta de los egresados de la educación secundaria general, lo que ocurrirá tanto más pronto cuanto más rápida sea la expansión cuantitativa de la enseñanza media.

Entretanto, esa valoración social parece reflejarse también en los niveles relativos de remuneración. Las diferencias de ingreso entre los profesionales de alto nivel y los de formación intermedia suelen ser muy acentuadas, lo que

desestimula una mayor demanda de este último tipo de calificaciones y en algunos casos induce a emigraciones particularmente apreciables de tales profesionales.

La necesidad consiguiente de "jerarquizar" las funciones técnicas envuelve así cambios en la propia política de remuneraciones, lo que viene a constituir un ejemplo más de cómo una planificación eficaz de la educación depende de la efectividad de su integración con la política general de desarrollo en sus distintas manifestaciones.

f) *La movilidad dentro del sistema educacional*

El problema anterior queda ligado también al grado de movilidad que se considera dentro del propio sistema educacional. En la medida en que cada etapa de la educación general constituya requisito indispensable y exclusivo para los escalones siguientes hasta llegar a la formación universitaria y se consideren como carreras "de término" las formaciones técnicas o profesionales intermedias, mayores serán las dificultades para interesar en estas últimas a una proporción más amplia de la población.

En consecuencia, parece muy importante que al definir los cambios en la estructura de los sistemas educativos con vistas a su mejor adecuación a las exigencias del desarrollo, se examinen las posibilidades de asegurar el mayor grado de movilidad dentro del sistema, evitando los "caminos cerrados" a aquellos elementos capaces cuyas condiciones personales justificarían su acceso a niveles superiores de capacitación profesional.

g) *Los costos y la eficiencia del sistema*

Si se tomasen las necesidades de expansión cuantitativas del esfuerzo educacional y de formación de recursos humanos cuya magnitud se ha ilustrado en secciones anteriores y se las relacionara con los indicadores presentes de los costos del sistema, se llegaría muy probablemente a concluir que tales perspectivas envuelven exigencias enormes de asignación de recursos financieros adicionales. Esa estimación de mayores necesidades de recursos se ampliaría todavía más si se tiene en cuenta que los cambios estructurales de la naturaleza que se ha insinuado implican una expansión relativamente mayor de tipos más costosos de formación, como ocurre con la educación técnica.

De esta parte, contrastarían esas estimaciones con el hecho de que los gastos globales en educación representan ya proporciones relativamente altas del producto nacional y los gastos públicos. Esas relaciones son aún más fuertes si se

calculan adecuadamente los gastos de formación extraescolar incluyendo los costos casi incalculables de formación y perfeccionamiento profesional en el trabajo, además del equivalente de las contribuciones personales para fines de educación que representa el tiempo de adultos y adolescentes en edad de trabajar dedicados a los estudios. Aun limitándose a los primeros, no parece difícil prever la dificultad de conciliar incrementos relativos de esa magnitud con otras exigencias legítimas del desarrollo que plantea demandas similares de una mayor asignación de recursos.

Acaso constituya éste uno de los problemas a cuya superación ha de contribuir más la planificación educativa, no tanto por lograr una mejor justificación del "caso" de la educación para competir por mayores recursos, como por propender a la máxima productividad de los que ya se asignan a esos fines. Parece haber en este sentido opinión relativamente generalizada en cuanto a que puede acrecentarse notablemente la eficiencia del sistema escolar y disminuir sus costos por persona atendida. El solo incremento de las tasas de retención significaría una disminución considerable de los gastos unitarios referidos al número de personas que terminan cada etapa de la formación escolar. Parecen darse asimismo ciertas posibilidades de aprovechamiento de "economías de escala" en la utilización de elementos de enseñanza-laboratorios y otros medios de instrucción, e incluso ciertos cursos técnicos que se pueden diferenciar o combinar de acuerdo con las necesidades de los centros educacionales. A otros niveles una coordinación adecuada bajo lineamientos generales claramente definidos puede traducirse en evitar duplicaciones y hacer un uso mucho más eficiente de los recursos destinados a la investigación. No menores parecen ser las posibilidades que pueden derivar de una integración eficaz entre la formación escolar y la extraescolar, que seleccione adecuadamente los métodos más apropiados de calificación para ciertas especializaciones y evite una fragmentación excesiva de estudios universitarios y escuelas técnicas de nivel intermedio.

Lo anterior constituye apenas la mención de ciertos ejemplos entre las muchas líneas de acción que podrían discernirse. Lo importante es que parece ineludible que los esfuerzos próximos de planificación de la educación han de encontrar como una de sus tareas más arduas y urgentes, la búsqueda de los medios que concilien enormes exigencias de ampliación y modificación de los sistemas educativos con asignaciones de recursos que con toda probabilidad no podrán acrecentarse en medida comparable.

2. Conclusiones de carácter metodológico

a) *Planificación global y recursos humanos*

Algunas de las conclusiones de carácter general que acaban de esbozarse son susceptibles de traducirse también en términos metodológicos, sobre todo en lo que toca a la planificación global, los recursos humanos y la planificación de la educación.

i) *Planificación de los recursos humanos.* El hecho de que la planificación de los recursos humanos sea relativamente reciente, explica la existencia de enfoques diferentes, nacidos de experiencias también distintas, en cuanto al concepto de los recursos humanos y a la amplitud de la programación correspondiente, a la ubicación del organismo de planificación de los recursos humanos en el sistema de planificación económica y social del país y a las funciones y tareas que deben realizar los especialistas en este campo.

La pluralidad de orientaciones se acentúa cuando se trata de definir la planificación de los recursos humanos. En efecto, 1) se identifica con el concepto del desarrollo social, o en un sentido más restringido con la programación de algunos sectores sociales (educación, salud, nutrición y vivienda); 2) se hace coincidir con el planeamiento educativo y de la formación profesional, considerando que su tema central es la insuficiencia de personal calificado y el establecimiento de metas y medios para suministrarlos; 3) se entiende como la programación del empleo, admitiendo como tema de principal interés la ocupación de los excedentes de mano de obra no calificada, y 4) finalmente, se considera como el conjunto de estudios sobre la mano de obra y el establecimiento consiguiente de metas y medios para absorber los contingentes de población desocupada y subocupada y para suministrar la mano de obra calificada y especializada requerida por los programas y proyectos de desarrollo; es decir, una utilización óptima de los recursos humanos en el marco de una planificación general y de actividad de desarrollo económico y social sostenida y acelerada.

ii) *Relación entre planificación de recursos humanos y planificación de la educación.* Entendida en este último sentido, la planificación de los recursos humanos constituye un aspecto de la planificación general, que además de su importancia intrínseca ofrece un nexo entre las metas de la planificación educacional y la política general de desarrollo. Así, la labor de planificación de la educación deja de concebirse como un elemento independiente con respecto a la planificación general y se sitúa como un caso más de planificación de un sector, por muy especial que sean sus características, que necesaria-

mente ha de vincularse al conjunto en los objetivos que se fijan y los medios que solicitan para cumplirlos.

Dicho de otro modo, la planificación de la educación tiene que integrarse en el marco de la planificación general tanto al nivel de la asignación de recursos, como de la definición de sus objetivos. En lo primero, tendrá que competir con las asignaciones que reclaman otras finalidades, y que en definitiva llevará a un cuadro de prioridades nacionales que tenga en cuenta las necesidades de todos los sectores. En cuanto la articulación de sus metas con el resto del sistema a las que derivan de los objetivos sociales y culturales que responden al carácter de institución social que caracteriza a la educación, habrán de añadirse las que se originan en las necesidades más directas de formación de recursos humanos que plantea el desarrollo.

Es precisamente en esto último donde se hace patente la función de la planificación de los recursos humanos. Al especificar las necesidades de mano de obra que surgen de los planes generales, en concordancia con una política ocupacional, se facilita al planeamiento educativo la definición de sus metas y la ubicación de sus prioridades de asignación de recursos, integrándolos con los objetivos y medios que quedan establecidos para los demás sectores económicos y sociales.

iii) *Las experiencias de planificación de recursos humanos.* El análisis de los planes de desarrollo muestra que no sólo se ha hecho poco uso de técnicas para estimar las disponibilidades y necesidades de recursos humanos, sino que ha sido muy limitado el estudio de los mecanismos e instrumentos de acción que pueden movilizarse para lograr la utilización adecuada de los recursos humanos y un ajuste cualitativo y cuantitativo entre la oferta y la demanda de mano de obra, sobre todo la calificada.

El análisis de tales mecanismos e instrumentos presenta siempre un carácter fragmentario y parcial, pues se los estudia en forma aislada, sin considerar las relaciones recíprocas y la compatibilidad de una medida propuesta en un campo con otra aconsejada en un área distinta. Es corriente que las políticas de formación de los recursos humanos no correspondan a las que se definen para mejorar la utilización de esos recursos.

Algo similar se observa en relación con las instituciones de formación de los recursos humanos. Los estudios y planes sobre el sistema de educación regular están desvinculados de los sistemas extraescolares, como la formación profesional acelerada y los sistemas de aprendizajes. Tanto es así, que los primeros dependen de los ministerios de educación, y los segundos están a

cargo de una variedad de instituciones de carácter autónomo, con poca coordinación entre ambas.

El problema es más agudo cuando se observa la enseñanza técnica y de formación profesional. Las instituciones de este tipo ubicadas en el sistema regular y dependientes de los ministerios de educación tienen muy poca o ninguna vinculación con los mismos tipos de enseñanza extraescolar.

Tal como se señalaba en el punto *d)* de las conclusiones generales, en un esquema de planificación ambos sistemas deben integrarse y coordinarse considerando que los sistemas de enseñanza no tienen por qué ser competitivos, sino que, al contrario, son complementarios en un esfuerzo nacional educativo. Esto es tanto más importante si se tiene en cuenta la necesidad de racionalizar los sistemas de formación para evitar derroche de recursos; el papel que cabe a la enseñanza extraescolar respecto de la población que queda al margen del sistema educativo regular; y la mayor flexibilidad de aquélla para superar en plazos más breves determinados obstáculos, sin que ello signifique ignorar la necesidad de mejorar las tasas de retención y plazos de egresos del sistema regular.

iv) *La organización para las tareas de planificación de los recursos humanos.* Los comentarios anteriores destacan el papel que corresponde a la planificación de recursos humanos y su importancia para ofrecer un marco más apropiado a los esfuerzos de planificación de la educación. Contrasta, sin embargo, esa importancia con el carácter más bien circunstancial y la forma poco sistemática con que se viene abordando el tema en América Latina.

En definitiva, parece aconsejable dar mayor continuidad y jerarquía a esa función, constituyendo núcleos especializados que se ocupen permanentemente de ella. Tales núcleos podrían constituirse tanto en las oficinas centrales de planificación como a nivel sectorial o regional en los correspondientes sistemas nacionales de planificación.²¹

b) *Las informaciones básicas necesarias*

En la medida que ha venido afirmándose el convencimiento sobre la urgencia de encarar un

²¹ Se concebiría, por ejemplo, un sistema de planificación de recursos humanos que progresivamente fuere incorporado: a) Una sección especializada en recursos humanos, integrada en la programación general, al nivel de la Oficina Central de Planificación. b) Responsables de los aspectos relativos a recursos humanos en las entidades de planificación sectorial, pertenecientes a la Oficina Central de Planificación, ministerios u otros organismos. c) Instituciones universitarias y otros organismos de estudio e investigación en el campo económico y social.

esfuerzo sistemático de planificación de la educación y los recursos humanos en el marco de una política general de desarrollo, se han hecho patentes los obstáculos que derivan de la insuficiencia de las informaciones estadísticas básicas sobre esta materia en América Latina. El número de estimaciones o simples hipótesis que han debido presentarse a lo largo de este mismo documento sobre aspectos esenciales de la situación actual, muestran la magnitud y alcances de esa insuficiencia. Esto se refiere tanto a las informaciones sobre la ocupación como las referentes al perfil educativo de la población y la oferta de los sistemas educativos.

Los datos censuales, que constituyen una de las fuentes principales de información sobre estos temas, tardan años en ser conocidos, hasta el punto de que no se dispone todavía de resultados completos de algunos de los censos efectuados en 1960. Además, los criterios que suelen adoptarse para organizar las tabulaciones de la información primaria recogida suelen obedecer a rutinas tradicionales más que a una selección cuidadosa de las necesidades de interpretación y análisis, con lo que se pierden antecedentes significativos o se les resta prioridad frente a otros menos importantes. Los periodos intercensales, a veces bien amplios, abren lagunas de información que no se atienden mediante otras actividades de información periódica.

Conceptos que son particularmente importantes para la realidad actual de América Latina, como los relativos al subempleo, no llegan a traducirse en mediciones que representen siquiera estimaciones razonables de su magnitud.

Las informaciones sobre ocupación por sectores, y más todavía por actividades específicas, son escasas y fragmentarias. Raras veces se las relaciona con clasificaciones apropiadas de categorías profesionales, y por lo general se tabulan muy pocas informaciones cruzadas, que facilitarían su evaluación y análisis.

Hasta el presente no se dispone de información adecuada sobre el perfil educativo de la población latinoamericana, ya sea referido a la población total, a la población activa o a determinadas categorías profesionales. La existencia actual de profesionales es un dato desconocido en la mayoría de los países de la región, aun sin aspirar a cierto grado de precisión en clasificarla. Tampoco existe la información básica para relacionar la estructura profesional con las remuneraciones y la política de salarios, ni hay información regular sobre el mercado del trabajo que ayude a ubicar los desajustes entre los tipos de formación profesional y las necesidades inmediatas del sistema económico. Aún más, la propia oferta actual de los sistemas educativos no puede evaluarse en términos más o menos

precisos. Si bien se dispone normalmente de los antecedentes sobre la matrícula por grandes niveles educacionales, no siempre se sabe con certeza el número de personas que están egresando anualmente de cada nivel. Sobre la actividad de los servicios de formación profesional extraescolares, sólo se dispone de apreciaciones generales, que no diferencian suficientemente por tipos de formación como para evaluarlos apropiadamente.

No es de extrañar que en tales condiciones no se disponga de un diagnóstico amplio y sistemático del problema de recursos humanos y de la situación educacional presente.

Frente a ese cuadro, parece imprescindible la necesidad de iniciar cuanto antes los trabajos destinados a establecer una corriente sistemática de informaciones que en definitiva han de constituir instrumento elemental de la planificación de la educación. A largo plazo, habrá de procurarse una contabilidad de los recursos humanos que sustituya el tipo de informaciones fragmentarias y dispersas en que hoy tiene que apoyarse un conjunto mínimo de estimaciones que permitan ir dando los primeros pasos de planificación de los recursos humanos y de la educación entendidas en su verdadero sentido. No se trata de retrasar tales actividades en espera de una corriente completa de informaciones, sino de iniciarlas simultáneamente para asegurar su perfeccionamiento progresivo.

c) *Criterios para sistematizar los antecedentes*

Condición importante para facilitar la tarea estadística es que se uniformen y definan con claridad un conjunto de criterios para sistematizar las estadísticas básicas.

Esto se refiere en primer término a las propias clasificaciones ocupacionales. El principal problema en la determinación de las diferentes categorías de mano de obra, es la del personal cuya formación requiere una base completa de conocimientos y capacidades adecuadas para desempeñar tareas de tipo complejo. Es a este tipo de formación al que cabría calificar propiamente de *profesional*, diferenciándolo de una sencilla especialización ocupacional, donde la única exigencia es un nivel de educación general.

El proceso de industrialización exige una formación profesional cada vez más sistemática de la fuerza de trabajo, incluyendo a los operarios. Los trabajos que ejecutan los obreros manuales, aunque relativamente sencillos, suponen una responsabilidad cada vez mayor debido al elevado costo del equipo y a los métodos de trabajo cada vez más complicados. En consecuencia, la formación de estos trabajadores debe descansar sobre una base educativa aceptable, de modo que

les permita comprender debidamente las técnicas modernas. Para ello, no basta la sola práctica, sino que se requiere una instrucción sistemática en las materias pertinentes.

Se deduce de lo anterior que el esquema general de clasificación de la mano de obra debe conformarse a base de una combinación de criterios, que incluya simultáneamente niveles profesionales, funciones típicas y ocupaciones específicas.

El criterio de niveles profesionales, por su correspondencia con niveles educativos, debiera constituir el punto de partida para llegar a un esquema de clasificación. El criterio del tipo de función resulta útil especialmente en aquellos casos de trabajadores cuyas funciones no corresponden claramente a niveles profesionales definidos, o en aquellos casos en que forman de hecho una profesión compuesta y que, de acuerdo al nivel, su especialización se logra a través de un adiestramiento adicional.²²

Para los efectos de la planificación de los recursos humanos, ambos criterios son importantes y de hecho necesitan combinarse en un sistema de clasificación funcional-profesional.²³

Esta clasificación, o cualquiera otra habría que combinarla además con una clasificación por ramas de actividad económica. Se tendría así una clasificación ocupacional, resultante de las clasificaciones cruzadas funcional-profesional con la correspondiente a ramas de actividad económica.

²² Sería el caso de los gerentes y administradores de alto nivel que se caracteriza por la combinación de profesiones técnicas y administrativas. A otro nivel se tiene aquellas funciones de tipo universal, que requieren ya sea de una formación profesional relativamente sencilla o una pequeña formación básica y cuya especialización ocupacional se logra en el trabajo. De este modo, de hecho existe una cierta movilidad ocupacional de tipo horizontal, o sustitución entre trabajos (trabajadores de rutina en oficinas, personal de servicios o cierta clase de operarios de operaciones prácticas).

²³ Un sistema funcional-profesional podría distinguir, por ejemplo, las siguientes categorías: a) Administradores, directores, propietarios-gerentes. b) Profesionales de nivel superior. c) Profesionales de nivel intermedio. d) Operarios independientes. e) Operarios de rutinas, de oficina y ventas. f) Técnicos prácticos y operarios altamente calificados. g) Operarios técnicos calificados. h) Operarios técnicos semicalificados. i) Personal de servicio. j) Trabajadores no calificados, aprendices y otros.

A los fines que interesan, este tipo de sistematización sería, sin embargo, todavía insuficiente. Es necesario obtener, además, el perfil educativo de las categorías ocupacionales. Esto no sería necesario si el criterio profesional fuese lo suficientemente adecuado como para que cada nivel profesional correspondiese a un nivel educativo. Como esto es difícil de lograr y, por otra parte, en los hechos existe una distorsión entre nivel profesional y requerimientos de formación, el perfil educativo es fundamental para analizar el nivel educativo de la población ocupada, transformándose en un instrumento indispensable para el planeamiento de la educación y su articulación con la programación de los recursos humanos y la planificación general.

En términos prácticos, lo anterior se traduce en la necesidad de establecer, para todos los niveles de la fuerza de trabajo, títulos profesionales bien definidos, de modo que quedan claramente especificados los niveles profesionales y nomenclaturas funcionales.

En todo caso, todos estos instrumentos normativos debieran ser cuidadosamente estudiados y diseñados conjuntamente por quienes tienen responsabilidades en la planificación de los recursos humanos y en la planificación de la educación propiamente dicha.

Los comentarios anteriores constituyen apenas algunos ejemplos que reafirman la necesidad —también presente en el terreno metodológico— de intensificar los esfuerzos de planificación de la educación y los recursos humanos mediante un trabajo coordinado y debidamente situado en el contexto de la planificación general del desarrollo.

Estos mayores esfuerzos se deberán traducir, además, en prestar atención especial a la investigación metodológica y a la capacitación de los cuadros profesionales que trabajan en estos campos, con el fin de adecuar los instrumentos de la planificación de recursos humanos y planificación de la educación a las realidades específicas de la región y de cada país en particular. Así concebida, se trata necesariamente de una labor interdisciplinaria, como única forma de encarar todo el complejo de problemas que constituye el desarrollo económico y social de América Latina.

PLANIFICACIÓN ECONÓMICA ESTADUAL*

INTRODUCCIÓN

La característica más notable de la experiencia brasileña en el campo del planeamiento es la proliferación de iniciativas y organismos sectoriales, regionales y estatales. El mosaico resultante de este espontáneo surgir de innumerables intentos de planeamiento no presenta articulación alguna. Lo peculiar de esta experiencia multifacética del Brasil se destaca a la luz de lo que está ocurriendo en otros países latinoamericanos. En ellos el planeamiento de los recursos productivos y de los mecanismos institucionales se ha circunscrito casi exclusivamente a la esfera del gobierno central. Sea como fuere, en esos países han surgido organismos que responden a diversas fórmulas institucionales y que dirigen la preparación técnica de los planes o son instrumento principal de orientación y control de las inversiones programadas. La aplicación práctica de esta modalidad ha merecido diversas críticas, entre ellas la de que es un ordenamiento "desde arriba" que no favorece el diálogo ni establece vías de comunicación con las ramificaciones y la periferia del sistema socioeconómico, pero al parecer los problemas técnicos que plantea son relativamente simples.

Otra ha sido la fisonomía y la evolución del planeamiento en el Brasil. Hasta hace muy pocos años, los intentos de planificación, salvo el planeamiento sectorial de algunas actividades básicas de infraestructura, no se caracterizaban por un enfoque centralista.

En la evolución del planeamiento brasileño se observan dos grandes movimientos: uno que va de la periferia hacia el centro, y otro, más acentuado en los últimos tiempos, que parte del centro y procura fundirse e integrarse con el primero.

* Por iniciativa del Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico y del Centro CEPAL/BNDE, se realizó el año pasado el primer seminario sobre planificación estadual en el Brasil. A esta reunión asistieron autoridades y delegados de los principales organismos de planificación y de agencias financieras y de fomento de casi todos los estados brasileños y también de organismos federales y regionales. A las sesiones de trabajo se presentó una copiosa documentación que posteriormente, por decisión de las instituciones organizadoras, se entregó a un grupo de economistas de las mismas. Correspondió a la señora Maria Conceição Tavares y al señor Antonio Castro, economistas del Centro CEPAL/BNDE, intentar una síntesis de los principales conceptos,

Esta realidad *sui generis* dentro de América Latina tiene su origen tanto en las dimensiones continentales del Brasil como en el relativo policentrismo de su desarrollo anterior, cuyas raíces y bases se encuentran en las diversas fuentes de la economía primaria que crearon focos de expansión más o menos vigorosos y duraderos en varias partes de su territorio.

Esa base objetiva e histórica y sus reflejos inevitables en el establecimiento de un sistema integrado de planificación provoca en el Brasil problemas y dificultades mucho mayores que los que causa el enfoque de los demás países latinoamericanos. El ritmo de los avances iniciados en el centro y en la periferia debe guardar relación para evitar distorsiones y lograr la fusión necesaria en plazo razonable.

Por serio que sea el desafío, si de esta experiencia diversificada emana una respuesta satisfactoria, posiblemente haga aflorar un sistema de planeamiento más vivo, con raíces profundas en la economía nacional. Por este camino será posible evitar o aminorar problemas derivados de la centralización excesiva que en algunos países mueve a vitalizar centros secundarios de decisión para descongestionar los núcleos centrales de planeamiento.

El avance en ambos frentes y el equilibrio de esos movimientos parecen más apremiantes en las nuevas circunstancias del desarrollo brasileño, muy vinculadas a las que en el presente caracterizan a otras economías latinoamericanas. En realidad, después de algunas décadas de activa industrialización y diversificación de las estructuras productivas, ha disminuido aquel "policentrismo" relativo del modelo de crecimiento primario-exportador. En el Brasil, así como en otros países y también en el marco de la economía internacional, el progreso de la industrialización ha avanzado paralelamente con una tendencia inequívoca a concentrar el progreso y sus frutos sociales. La experiencia latinoamericana y otras parecidas indican que al depender solamente del funcionamiento espontáneo de las fuerzas económicas y de las presiones organizadas, este fenómeno se reforzará con el tiempo, a menos que la política económica lo con-

problemas y experiencias debatidos, la cual toma cuerpo en el trabajo que se incluye a continuación.

tenga y rectifique en forma sistemática y racional. En otras palabras, se puede afirmar sin aventurarse demasiado que se requieren decisiones y actividades político-administrativas eficaces, originadas tanto en el centro como en la periferia, para evitar que aumenten los desequilibrios y para llegar a un modelo más equilibrado de las aspiraciones y necesidades de todas las regiones y estados. Esta estrategia, lejos de exigir el sacrificio de las zonas más desarrolladas del sistema nacional, puede constituir una garantía más sólida de que ellas mantendrán sus tasas de expansión.

Es difícil imaginar modalidades concretas para integrar las iniciativas y sistemas de planeamiento en sus grandes esferas —nacional, regional y estadual— si se considera la etapa actual de conocimiento; existe, sin embargo, una conciencia generalizada de la necesidad de alcanzar tal objetivo.

El Primer Seminario de Planeamiento Estadual constituyó un avance importante en ese sentido, pues examinó la variada experiencia brasileña en el campo del planeamiento, que hasta

entonces se había estudiado poco y no había sido sistematizada. Su resultado final fue un esquema más integrado de los intentos de planeamiento estadual y un esbozo de sus características y peculiaridades. El Seminario se organizó de modo que alentara la exposición y debate de las experiencias de los diversos órganos de planeamiento estadual, como así también la discusión de algunos temas conexos de carácter teórico y conceptual. Tales trabajos trajeron a luz, en una etapa preliminar, los rasgos y problemas comunes a las diversas experiencias, así como sus diferencias específicas, permitiendo a los técnicos estaduales intercambiar las vivencias que fuesen transferibles. Posteriormente se planteó la tarea de estudiar la naturaleza propia del planeamiento estadual, de sistematizar sus características y, en lo posible, de darle un tratamiento tipológico que tuviera en cuenta la diversidad de las experiencias, sobre la base del material encomendado a las delegaciones y recopilado en el curso del Seminario mismo. De manera sumaria, este trabajo pretende ser un primer avance en esta dirección.

A. ENFOQUE CONCEPTUAL

La Constitución brasileña otorga a los estados poderes políticos considerables, y cuantiosos recursos financieros de origen tributario. Dentro de ese marco institucional, único en América Latina, en los últimos años se ha intentado iniciar una acción programada sobre economías sin otra unidad que su definición política como miembro soberano de una Federación. La proliferación de tales embriones de planeamiento transformó a la nación brasileña en un cuadro vivo de experiencias, donde conviven diversos centros de decisión que procuran ceñir sus actos a un régimen programático. La evidente complejidad de un "sistema" multicelular de planeamiento basado en el poder público de los estados se acrecienta mucho si, como sucede en el Brasil, a las unidades político-administrativas descentralizadas se superponen los llamados organismos regionales de planeamiento, y todos ellos están sometidos además a las decisiones y normas dictadas por la Federación.

Al examinar los problemas que plantea el planeamiento estadual no se puede desconocer la relación de estrecha dependencia que existe entre las economías y poderes públicos de las unidades federadas, y los centros de decisión federales y regionales. Por otro lado, las profundas diferencias entre las economías estaduales y la diversidad de su estructura institucional indican la necesidad de analizar sus experiencias de planeamiento teniendo en cuenta las peculiaridades

de algunos grupos de estados. Así, al detenerse en el examen de los obstáculos que enfrentan los "sistemas" de planeamiento que se están creando, es preciso adoptar un tratamiento que considere, por ejemplo, las diferencias evidentes que existen entre los estados donde se asienta el polo industrial, y los estados periféricos de esta economía continental, donde predominan las actividades agrarias. Tener en cuenta los problemas propios de cada estado y grupos de estados se justifica tanto más cuanto que el desestimarlos llevaría a creer que las dificultades en que se debate la vida económica de las unidades federadas son simples manifestaciones locales de problemas "nacionales".

Las consideraciones siguientes sólo tienen por objeto analizar la problemática del planeamiento económico estadual para comprender mejor su naturaleza, que contrasta visiblemente con la de otras experiencias de planeamiento, en su mayoría nacionales. Al final de esta sección se examinarán algunas características de la preparación y viabilidad de los planes de acción estaduales; no se analizarán aquí los problemas planteados por la creación y funcionamiento de los sistemas de planificación, no sólo porque las informaciones necesarias serían difíciles de obtener, sino también porque tales problemas se refieren a aspectos propios de los estados considerados individualmente (y aun a algunas vicisitudes de la vida política estadual).

1. Motivación del planeamiento estadual

De la multiplicidad de factores que favorecen el planeamiento estadual, cabe distinguir aquellos radicados en una "conciencia social" o derivados del "efecto-demostración" traspuesto al plano político, de aquellos que surgen en relación con los problemas económicos de las diversas economías estaduais. En el primer grupo se encuentran los siguientes factores, tanto genéricos como actuales:

— complejidad creciente de las funciones asumidas por los poderes públicos, extendida a la órbita estadual, como respuesta a la tensión social derivada de transformaciones estructurales en marcha;

— interés político de los dirigentes estaduais (especialmente al iniciarse en sus funciones), que pretenden resolver con la acción planificada el conflicto entre la escasez de recursos financieros y los compromisos contraídos con sus electores respecto a programas de obras públicas, generalmente ambiciosos;¹

— efectos de la consolidación de la técnica de proyectos y de programación en escala nacional e internacional, que en la esfera estadual provoca lo que podría llamarse un "planeamiento inducido". Algunas tentativas de planificación estadual sólo tienden a un encuadramiento en las normas de órganos financieros federales e internacionales, con el fin de captar mayores recursos.

La busca de formas más racionales para la acción del gobierno obliga a renovar el aparato administrativo estadual, pues exige criterios cada vez más depurados técnicamente; sus repercusiones son extensas y van desde la contratación y capacitación de personal, hasta la transformación institucional. Estas transformaciones dan nacimiento a una tecnocracia que quiere participar en la formulación de la política de desarrollo económico y que choca con la burocracia tradicional al ponerla en práctica. Una renovación institucional adecuada a los nuevos criterios de acción del sector público parece así una condición indispensable para que el planeamiento adquiera significado concreto.

Considerado el planeamiento como instrumento de acción, su objeto y razón de ser es en último término la solución de los problemas económicos que, en toda su magnitud y complejidad, constituyen la motivación "concreta" de los planes; por consiguiente, en la medida en que

conozcan y enfrenten sus problemas específicos, los estados deben establecer programas de acción con metas y características diferentes, reflejo de la estructura y funcionamiento de sus respectivas economías.

Admitir las peculiaridades de las economías estaduais, junto con poner de relieve sus aspectos y problemas comunes, lleva a un enfoque tipológico que evita la casuística en un campo donde las características universales son casi inexistentes. Cabría así distinguir entre:

a) Estados de economía diversificada y dinámica en que el gobierno, llamado a actuar en varios frentes, programa para articular sus múltiples funciones sectoriales y para controlar su sistema financiero;

b) Estados de economía poco diversificada y en expansión, que programan para arraigar el progreso y diversificar la base económica;

c) Estados estancados, con actividades primarias extensivas y algunas realizaciones en el plano industrial, que buscan en la programación un instrumento para dinamizar sus actividades anteriores y poner en marcha nuevos proyectos que infundan vitalidad a su economía;

d) Estados muy extensos con poca densidad económico-demográfica, cuya programación es ante todo un medio de seleccionar las áreas o sectores con mayores potencialidades para concentrar allí sus recursos;

e) Estados extremadamente pobres en los que se trata de romper el círculo vicioso de la pobreza definiendo una estrategia y estableciendo estrictos criterios de prioridad. En ellos el plan es un instrumento para aprovechar a fondo los escasos recursos propios y garantizar la aplicación de un financiamiento externo adicional que resulta imprescindible.

En los estados de economía diversificada y dinámica, no es necesario que la acción programada altere las características económicas fundamentales. Puesto que en tales economías no se procurará imponer cambios cualitativos, el "planeamiento" podrá alcanzar sus fines administrando racionalmente los recursos comprometidos en los programas sectoriales tradicionales. En los demás estados, en cambio, la problemática requiere un tratamiento más profundo, que supone el empleo de instrumentos de contenido e intensidad diferentes.

2. Condicionamiento de la planificación estadual

La naturaleza del planeamiento estadual debe estudiarse delimitando de partida su campo de aplicación, señalando los factores que la condicionan y definiendo el radio de acción de la política económica de los estados.

Las "economías" estaduais constituyen una

¹ Otra razón por la que el planeamiento interesa a los dirigentes estaduais es su utilidad como escudo frente a las presiones de su clientela política. Los fundamentos racionales de los planes y programas proporcionan a los dirigentes estaduais argumentos valederos para resistir, entre otras cosas, a la presión por dispersar recursos.

simple demarcación político-administrativa de áreas que no constituyen "sistemas", consideradas ya sea por su contenido económico, ya sea por el régimen político-institucional de que son copartícipes y que ha sido establecido desde arriba por los órganos representativos de la Unión. En efecto, las actividades económicas que se desarrollan en el espacio estadual no están en modo alguno contenidas dentro de sus fronteras. Por un lado, su estructura productiva no presenta necesariamente un alto grado de integración, pues hay estados donde algunas áreas están articuladas en escala regional o nacional. Por otro lado, las decisiones que más afectan al comportamiento de las economías estadales sólo emanan en parte de su propio sector privado o público. En lo que concierne al marco institucional, sus líneas principales, definidas por la constitución, son inalterables en la esfera del poder estadual. Se establecen así parámetros que van desde las normas generales que presiden la actividad económica de la nación en su conjunto (leyes del trabajo, legislación agraria, etc.) hasta la diferenciación de las fuentes de ingreso que nutren a los poderes públicos federales, estadales y municipales.

Las observaciones precedentes definen el terreno en que se desarrolla la acción pública de las unidades federales. Se considerará en seguida el condicionamiento de las economías estadales por decisiones emanadas de otras órbitas de poder público que delimitan las posibilidades de la política económica estadual.

Entre las variables que se ciñen a perspectivas nacionales se destacan ante todo las políticas "generales" de comercio exterior, crédito y remuneraciones. Las medidas adoptadas en esos campos han respondido a problemas que se han manifestado en etapas recientes del desarrollo brasileño, y que obedecen no sólo a las necesidades del proceso de industrialización, sino también a la inestabilidad monetaria que lo acompaña. Es evidente, sin embargo, que los estados donde se asienta el polo industrial en formación o que están muy vinculados a él encuentran en las medidas generales de política económica algunas directrices para su proceso de crecimiento. Los demás estados están ajenos en grado variable al proceso de industrialización; la política económica les trae ventajas o desventajas, pero la motivación de esa política tiene poco que ver con las dificultades que tales estados enfrentan. Por lo demás, al llegar a los estados periféricos la política central no presenta las mismas características que en el polo industrial, pues son distintos el papel y el influjo relativo de las diversas variables económicas en el polo y en la periferia. Las medidas destinadas a contener, alentar o reorientar actividades que en el polo son de im-

portancia secundaria, pueden actuar sobre las fuerzas económicas que dominan la vida de las regiones más atrasadas. En otros casos, las políticas concebidas considerando aspectos fundamentales de la economía industrial y que tienen en ella determinados efectos secundarios, sólo se manifiestan en la periferia a través de estos últimos. Jamás se han aclarado ni medido los efectos que tiene en los estados más distantes la deformación geográfica que sufren las políticas llamadas "globalistas".

Las políticas generales que se han mencionado repercuten en las economías estadales, desviando su trayectoria en direcciones que no coinciden necesariamente con las señaladas por los planes de acción. Corresponde a los estados reorientar sus instrumentos de acción, tratando de aprovechar o compensar las modificaciones producidas. Por lo tanto, el camino que sigue la acción gubernamental en la esfera de los estados es muy indirecto; sus determinaciones se adoptan en un terreno minado por posibles decisiones de otras órbitas de poder.

Con el propósito de determinar el radio de acción efectivo de los poderes estadales, comprimidos entre las decisiones del poder central y lo precario de sus propios instrumentos de acción (que se analizan más adelante), conviene enumerar las esferas de decisión presididas por el Gobierno Federal, en las que los estados (o regiones) tienen una creciente influencia. Se intentará definir así el poder de la política económica estadual, enfocándolo desde "afuera hacia adentro", y mostrando finalmente que se apoya en una armazón de fuerzas independientes en diversos grados de sus propios intereses.

En los programas sectoriales a cargo de la Unión, los estados pueden hacer presentes sus intereses respecto a una decisión geográfica: donde han de aplicarse. En este terreno cabe distinguir:

— grandes proyectos de infraestructura, destinados a fortalecer la base económica del polo industrial;

— obras de integración nacional que revolucionan las posibilidades económicas de algunos estados sin estar dictadas por sus propios intereses;

— proyectos de alcance o interés nacional que algunos estados de la Federación se pueden disputar aduciendo ventajas de emplazamiento.²

Entre los programas que genéricamente pueden denominarse "sectoriales", sólo los últimos de la clasificación anterior son sensibles a los intereses y poderes políticos de los estados. Por lo tanto, aunque las medidas adoptadas en este cam-

² Sobre todo tratándose de proyectos relativos a las materias primas, dada la multiplicidad de sus posibles fuentes en una economía de dimensiones continentales.

po emanen de centros superiores de decisión, obedecen en gran medida a la presión de reivindicaciones estatales que en este caso actúan como instrumentos heterodoxos y erráticos de política económica.

Otra esfera de interés más inmediato y de gran importancia para la mayoría de los estados brasileños guarda relación con las actividades primarias, fundamento tradicional de su vida económica. Las crisis resultantes de la expansión desordenada de la oferta interna y del estancamiento o declinación de la demanda internacional, tienen un doble efecto en el país: causan problemas de comercio exterior, de balance de pagos y otros, y a la vez afectan profundamente a las regiones productoras. Ante estos graves problemas, la Unión, que en último término debe resolver los problemas nacionales y que está dotada de mayor flexibilidad institucional y financiera, se ve impulsada a crear organismos dedicados a la defensa, orientación y vigilancia de los cultivos amagados. La influencia de estas entidades en las actividades económicas y en la posibilidad de evolucionar de los estados donde se hallan tales cultivos primarios es indudablemente inmensa. Resulta natural, por lo tanto, que dentro de esos organismos se hayan formado poderosos mecanismos de presión para expresar los intereses de los principales estados productores.

Al pasar del examen de las decisiones del poder central al análisis de la esfera intermedia de poder, constituida por los organismos regionales, se llega a un campo claramente receptivo de los problemas estatales. Esta última observación es válida aunque las instituciones regionales más importantes sean proyecciones del poder central y se explica en gran medida porque una vez creadas, estas entidades adquieren mucha vida propia y sus instrumentos de acción tienen orientación local.

El vigor de las entidades regionales depende fundamentalmente de las asignaciones presupuestarias de la Unión, que les permiten fijar y alcanzar importantes metas sectoriales; sin embargo, su labor puede verse sujeta a presiones capaces de dispersar en exceso los recursos federales. Además de asignar tales recursos, la Unión delega en las entidades regionales la facultad de hacer uso discriminatorio de beneficios fiscales, cambiarios y arancelarios, con el fin de orientar al sector privado en el nivel regional. En estos casos, el manejo de los instrumentos mencionados tiene por objeto fundamental atraer capitales desde fuera de la región, o por lo menos, detener el éxodo de recursos locales. En un último análisis, los organismos regionales, además de ser segmentos del poder central orientados en función de problemas locales, sirven también como trampolín de las reivindicaciones

estatales, que al convertirse en "regionales", adquieren más vigor.

Si se considera la mayor o menor permeabilidad a los intereses estatales que se observa en las esferas superiores de poder, cabe señalar las posibilidades que se ofrecen a los estados para solicitar recursos directamente de la Unión. Los resultados en este campo han variado, principalmente en función de la sintonía política entre los gobiernos estatales y el central. Habitualmente, las asignaciones adicionales logradas por petición directa al Gobierno Central se aplican sectorialmente y están destinadas al financiamiento de proyectos específicos.

Finalmente, queda la esfera de las decisiones estrictamente estatales. En lo que concierne a los instrumentos convencionales de política económica, los estados se limitan a dirigir la corriente de ingresos y gastos públicos y a utilizar algunos instrumentos marginales de inducción para influir en el comportamiento del sector privado.

Corresponde a los estados decidir en forma soberana el destino de la recaudación de algunos impuestos señalados por la Constitución. Sin embargo, no están autorizados para modificar cualitativamente los instrumentos de ingreso; su política fiscal no puede ir más allá de alterar el peso de algunos gravámenes y de establecer las llamadas "tasas adicionales". Dentro de estos límites que le restan flexibilidad, el comportamiento fiscal de los gobiernos estatales enfrenta un grave problema: sus posibilidades de ampliar el ingreso interno llegan fácilmente al punto de saturación. Las exenciones tributarias de que pueden valerse los gobiernos estatales para guiar al sector privado no determinan las decisiones de inversión, siendo además estériles como método para atraer capitales, dado que al extenderse rápidamente a los demás estados dejan así de constituir una ventaja que los distinga.³

En lo que toca a la política de crédito, cabe distinguir dos planos: el financiamiento del capital de trabajo por los bancos públicos estatales representa, por lo regular, una fracción pequeña del volumen total de crédito, cuyas fuentes mayores son los bancos privados y agencias locales del Banco Central; de otra parte, los bancos estatales pueden ofrecer algunos incentivos en créditos a plazo mediano y largo, lo que les permite actuar con propósitos de selección. El volumen de recursos que controlan estos bancos, sin embargo, impide más de una vez que su

³ A medida que ese mecanismo de exención tributaria se extiende a la mayoría de los estados, se deforma su intención original. Los estados más pobres se ven obligados a adoptarlo, sacrificando recursos del erario público, para impedir el traslado de empresas existentes a otras áreas competidoras.

acción pueda estimular u orientar la formación de capital. En ninguno de estos dos niveles, por lo tanto, puede la política crediticia estadual influir profundamente en el comportamiento del sector privado.

Dada la penetración y la importancia relativa de las medidas de política económica del poder federal en el espacio económico estadual y teniendo en cuenta la precariedad e ineficacia de los instrumentos similares en la órbita estadual, se hace evidente lo reducido del radio de aplicación de las decisiones estaduais. Este estado de cosas es consecuencia inevitable de la evolución y desdoblamiento de los instrumentos de política económica en el plano federal, que no podrían ir acompañados de un desarrollo paralelo de poderes en la esfera estadual. De aquí que sea característica de los estados el desequilibrio entre su fuerte gravitación política y su limitada capacidad de decisión en la esfera económica. La solución de este desequilibrio tiende a seguir las líneas sugeridas en las consideraciones precedentes: el poder estadual, limitado por su relativa rigidez institucional, llega a los centros superiores de decisión a través de influencias y mecanismos de presión.

3. Naturaleza del planeamiento estadual

Cabe examinar ahora desde ángulos diversos la problemática en que se inserta el planeamiento estadual y que afecta profundamente a su naturaleza.

Teniendo en cuenta las limitaciones de todo orden que se han señalado, una primera aproximación parece indicar que el planeamiento en las unidades federadas es en realidad una técnica de administración de los recursos públicos. Puesto que nace de la operación misma del sector público, no necesita revestirse de esquemas formales; tampoco tendría sentido diferenciar las etapas de una modalidad de planeamiento basada en estos precedentes. Menor sería entonces la diferencia entre formular planes y actuar planificadamente, diferencia frecuente y muy difícil de superar en las tentativas de planeamiento central. En efecto, el planeamiento nace en el seno del poder ejecutivo estadual y se mantiene gracias a su apoyo y sus contactos directos. Este "sistema" funciona a través de un pequeño equipo que dirige nuevas instituciones cuyo comportamiento y atribuciones generalmente no se superponen a los de instituciones ya existentes. Las fricciones que la ejecución del plan puede causar entre los organismos de administración tradicional y el núcleo planificador pueden eliminarse fácilmente por el poder personal del jefe del ejecutivo, frente a instituciones poco diversificadas y escasamente autónomas. Por lo tanto, no existe

aquí un problema comparable al que encara el planeamiento central, que debe articular las piezas de una gigantesca maquinaria administrativa con un "cuerpo extraño" adicional (el núcleo de planeamiento).

Como técnica administrativa, el planeamiento se adapta mejor al campo de acción estadual, más exiguo y flexible. Sin embargo, en lo que respecta a una armonización con la política económica, el planeamiento central dispone de una serie de instrumentos poderosos, en tanto que los estados deben limitarse al uso de incentivos que sólo orientan marginalmente la actividad privada.

Dado que el planeamiento estadual, por sus limitaciones y características, puede ser improvisado o impulsado en parte por decisiones emanadas del ejecutivo, es lícito considerarlo un fenómeno con gran contenido político. El planeamiento federal, en cambio, exige una labor inmensa de naturaleza eminentemente institucional destinada a coordinar entidades y a facilitar la filtración de las decisiones centrales; esta importantísima tarea tiene poca sustancia política y puede emprenderse al margen de las decisiones fundamentales sobre política económica y de la elección de metas prioritarias.

Una vez destacado el tenor político del planeamiento estadual, cabe hacer algunas consideraciones.

La adopción del planeamiento por el gobierno estadual implica una renuncia a decisiones aisladas que aun respondiendo a presiones políticas legítimas, vayan en contra del plan o sean incompatibles con sus disposiciones. No obstante, los técnicos que se asocian a los poderes públicos para formular un plan no deben perder de vista la realidad político-social; si por factores imprevistos su ejecución amenaza dividir a las fuerzas que apoyan al gobierno, convendrá considerar la posibilidad de modificarlo, ya que sería utópico creer que un plan cuya penetración y dinámica están ligadas estrechamente al poder del jefe del ejecutivo, sea inmune a las presiones que amagan su propia base política.

El comportamiento de las variables y parámetros políticos y sociales durante la ejecución del plan tiene gran importancia, pues puede poner en peligro su continuidad, provocar desviaciones, etc. Es evidente, sin embargo, que los aspectos político-sociales configuran un cuadro en el que se definen relaciones económicas fundamentales que la programación debe descubrir y, en alguna medida, también acatar. Por ejemplo, los gastos corrientes, en los que pesan principalmente los gastos de personal, constituyen una variable de importancia decisiva para los planes de gobierno. Es muy posible que durante la vigencia del plan surjan presiones para lograr al-

gún aumento imprevisto. Aceptarlas de inmediato como hecho consumado, sin analizar sus repercusiones en la inversión, y por lo tanto, en el desarrollo económico y social mismo, sería abandonar la noción de interdependencia de los agregados económicos; desestimarlas sería creer que la interdependencia de esos agregados tiene vida propia y que no necesita de las fuerzas político-sociales que les imprimen dinamismo.

Cabe examinar ahora la esencia económica del planeamiento estadual. Aunque el plan de desarrollo considere numerosos sectores de la economía, su meollo está constituido por medidas adoptadas en función de problemas fundamentales, que difieren de una región a otra. Así, su tónica puede ser:

— el ataque a algunos estrangulamientos que obstaculizan la ampliación de una economía algo diversificada;

— el resurgimiento de sectores decadentes;

— la creación de nuevas oportunidades dinámicas mediante la industrialización.

Sobre este último punto cabe hacer algunas consideraciones.

Desde luego, los estados más rezagados con posibilidades concretas limitadas generalmente no pueden pasar más allá de la elaboración de productos primarios. Los estados cuyo avance ha sido mayor y que deseen establecer un parque industrial relativamente diversificado, no deben convertirse en una reproducción en menor escala del perfil industrial del polo, sin constituir un complejo dinámico con sectores seleccionados conforme a las ventajas de emplazamiento tanto en el ámbito regional como en el nacional, de acuerdo con sus dimensiones y el tamaño del mercado que se abastecerá.

Las profundas transformaciones necesarias para alcanzar las grandes metas deseadas sólo se logran parcialmente en el plazo abarcado por los planes de acción, que coinciden aproximadamente con los períodos de gobierno. Por otro lado, tales metas se traducen a veces en proyectos que sobrepasan la capacidad financiera de los estados y cuyo alcance es regional. La estrategia estadual no está limitada entonces por los plazos de cada plan y sus efectos no se detienen en las fronteras político-administrativas de los estados.

La extensión de la actividad planificada más allá del período de vigencia de los planes de gobierno y más allá de las fronteras estaduales suscita una serie de problemas muy complejos. En el primer caso aflora a la superficie una cuestión política delicada: la necesaria continuidad de algunas obras públicas a través de gobiernos sucesivos cuyas orientaciones pueden ser diferentes. En principio, nada garantiza que esta continuidad haya de mantenerse; en la práctica, sin embargo, los gobiernos elegidos tienen pocas

posibilidades de reorientar los programas públicos ya iniciados, pues existen diversos mecanismos que aseguran la continuidad de algunas realizaciones; estos mecanismos van desde el apoyo de la opinión pública, consciente de la importancia de las obras, hasta el comprometimiento efectivo de recursos materiales y humanos que, por su cuantía, transformen esas realizaciones en irreversibles.

La participación en programas pluriestaduales plantea el problema de armonizar planes estaduales con planes regionales y nacionales. En una sección anterior de este trabajo se habló de las razones por las cuales es indispensable coordinar las actividades programadas en las diversas órbitas de poder.

En el nivel regional, la definición espacial de los proyectos es más explícita y en ella tienen influencia los estados. En cambio, la distribución espacial de los programas de la Unión es un campo al que las unidades federadas tienen poco acceso. En todos estos casos, sin embargo, los estados pueden valerse de una serie de mecanismos de presión y de influencias para obtener lo que desean de los organismos regionales y nacionales. Este es un capítulo enteramente heterodoxo de la "política económica" estadual; de significado altamente aleatorio y pleno de importancia política, es un frente de acción muy difícil de coordinar. Sin embargo, la articulación de las aspiraciones de los estados en los órganos extraestaduales debería proporcionar una visión de conjunto y concretarse en una auténtica "política externa estadual" que se utilizaría intencionalmente como línea de acción complementaria. Esa política externa estadual tendría varias dimensiones que reflejarían la problemática fundamental de las unidades federadas.

Sin detenernos a considerar aspiraciones específicas (financiamiento de proyectos determinados, garantías de precios, ventajas crediticias, fiscales) conviene recalcar que la diversa importancia relativa de los estados federados, y en consecuencia, su diferente capacidad de presionar sobre la Unión, influye en el papel que desempeña la política externa en sus respectivas estrategias globales.

Desde luego, los estados en los cuales se viene consolidando el conglomerado industrial identifican fácilmente sus intereses con los intereses considerados "nacionales" y propios de la evolución del modelo de desarrollo pasado en la sustitución de importaciones. La infraestructura que consolida el desarrollo del polo industrial se debe en gran medida a la Unión, cabiendo a los estados que por su mayor desarrollo tienen recursos cuantiosos la tarea de pormenorizar, intensificar y difundir tales realizaciones. A veces los estados inician obras de gran envergadura, y se encuen-

tran entonces en posición privilegiada para asociar a la Unión en sus proyectos y ofrecer garantías a las entidades internacionales.

Los estados periféricos están obligados a hacer presentes sus aspiraciones con más agresividad y menor confianza, pues tienen menos posibilidades de sensibilizar al poder central. Hasta hace poco tiempo, sus problemas difícilmente se consideraban prioritarios, por grave que fuese su efecto económico-social. Los resultados menos previsibles de una política de aspiraciones audaces dificultan las tareas vinculadas a la programación y aconsejan examinar las posibilidades que nacen al satisfacerse tales aspiraciones en diversos grados. En estas circunstancias, la magnitud y el carácter imprevisible de los frutos de la política externa incitan a establecer programas optativos y a fijar metas que no sean estrictamente interdependientes.

Los frentes mencionados constituyen el eje de los programas y van unidos a intentos paralelos de mejoramiento en muchas otras actividades económicas. En una nación nueva con rápida expansión demográfica y económica, los problemas de educación, salud, comercialización, almacenamiento y otros son generales, aunque se manifiestan con diversa severidad. Las obras orientadas a alcanzar objetivos básicos, conjuntamente con los programas de importancia secundaria desarrollados en todos los campos, son el contenido "concreto" de los planes estatales.

4. *Planeamiento propiamente dicho*⁴

Pese a que el proceso de planeamiento se divide en etapas, éstas se desarrollan simultáneamente y sus influencias son recíprocas. Sólo en la fase inicial es posible distinguirlas más o menos claramente: diagnóstico, seguido de prognosis, programación, y finalmente, control de la ejecución y revisión constante del plan. No obstante, para poner en evidencia a algunos de los problemas surgidos en el proceso de creación de un mecanismo efectivo de planeamiento, conviene establecer algunas distinciones entre varias de sus etapas teóricas, a pesar de que en todas ellas se avanzará por aproximaciones sucesivas.

a) *Observaciones en torno al diagnóstico*

Es imprescindible que la elaboración del plan vaya precedida por un diagnóstico de la econo-

⁴ El presente capítulo pretende establecer un marco de referencia conceptual para estructurar un plan de desarrollo estatal. Muchas de las consideraciones expresadas aquí provienen del estudio del economista Eduardo Daros, *Planeamiento económico de nivel estatal*, presentado al primer Seminario sobre planeamiento estatal.

mía estatal, sucinto al comienzo, pero más detallado posteriormente.

El diagnóstico tendría por objeto proporcionar elementos para evaluar la situación del estado en función de las fuerzas dinámicas presentes o pasadas que la determinan. La prognosis examinaría la tendencia futura en caso de comprobarse algunas hipótesis sobre la permanencia de esas fuerzas.

La distribución y prioridad de los aspectos de las economías estatales considerados en el diagnóstico deben reflejar las condiciones específicas de cada estado. Por ejemplo, algunos estados periféricos tienen posibilidades inexploradas de explotar y quizá de industrializar productos primarios. Es lícito entonces atribuir gran importancia a la evaluación del potencial efectivo de sus recursos naturales, lo que está ligado necesariamente al estudio de la posibilidad tecnológica de aprovechar esas riquezas.

El examen de las características de cultivos anteriores iniciados generalmente dentro de ciclos primario-exportadores ya en decadencia y la determinación de los obstáculos institucionales y tecnológicos para renovarlos constituyen una parte esencial del diagnóstico para la mayoría de los estados.

En las unidades federadas con mayor desarrollo ocupan el primer plano los estudios de interdependencia sectorial, de ubicación geográfica y de tácticas para superar los estrangulamientos. En estos estados se plantea toda una problemática derivada de la industrialización, especialmente en el campo institucional, pues llega un momento en que el avance industrial exige renovar el sistema financiero, reglamentar los mercados de capitales, etc. Más de alguna vez se observa superposición de problemas e intereses nacionales y estatales en la región en que se asienta el polo industrial.

Teóricamente, en la etapa de diagnóstico no deben ahorrarse recursos para analizar los aspectos técnicos de la producción. Además de estudiar las condiciones actuales de producción, este análisis debería señalar posibles nuevas actividades, y las respectivas soluciones tecnológicas.

b) *Elaboración del plan de gobierno*

No es posible concebir un plan estatal cuyas variables puedan cuantificarse con un grado razonable de seguridad. La tasa de crecimiento de la población es inestable y refleja los movimientos migratorios internos, de modo que los estados que reciben los excedentes demográficos tienen grandes dificultades para proyectar sus contingentes de población.

La tasa de inversión, en la que algo influye el poder público estatal a través de incentivos fis-

cales, préstamos, asistencia técnica y ventajas de emplazamiento, puede fluctuar violentamente en función de las condiciones económicas imperantes en el resto del país, principalmente de la demanda de los productos del estado y de la política de precios del gobierno federal. Se acrecienta así la movilidad interna del capital estadual frente a oportunidades de emplearlo fuera del estado.

Las relaciones económicas con el resto del país, tanto en corrientes reales como en corrientes financieras, son difíciles de medir y hacen casi imposible un balance de transacciones. En las condiciones actuales, la escasez de estadísticas sobre el comercio por vías internas y sobre los movimientos financieros no permite siquiera mantener un registro *ex post* de las principales corrientes, que pudiera servir para evaluar la magnitud del comercio interregional.

A pesar de las dificultades señaladas es indispensable cuantificar por lo menos las variables en las cuales el sector público estadual tiene influencia directa, formulando las reservas necesarias respecto a la imprecisión de esas previsiones.

El plan de gobierno puede prepararse para un período de cinco a seis años (según la duración del período gubernamental), más un año del período siguiente. En ese plan se expresarían medidas y metas específicas conforme a una visión a largo plazo. El programa del sector público, que se examina más adelante, derivará de las necesidades o de las funciones que les asigne el plan de gobierno.

En el examen de la economía estadual en su conjunto se determinarían los sectores estratégicos sobre los cuales el gobierno debería actuar para poner en marcha o acelerar el proceso de desarrollo.

En la etapa preliminar de establecimiento de metas, y con independencia de las fuentes de financiamiento, se estudiarían dos grupos de proyectos de inversión pública y privada. El primero, que tendría prioridad, estaría formado por un bloque de proyectos integrados. El segundo estaría constituido por proyectos más o menos independientes de los prioritarios y su ejecución se hallaría condicionada a los recursos disponibles una vez satisfechas las necesidades del primer grupo.

Después de estimar los recursos de que se podría disponer con alguna seguridad, se configuraría finalmente el grupo prioritario. Una fracción de ese grupo estaría formada por proyectos del sector público destinados a mejorar o a crear la infraestructura de servicios básicos respondiendo a las necesidades del conglomerado industrial existente y de los núcleos industriales que desearan instalarse en centros seleccionados. Es preciso coordinar entonces el planeamiento esta-

dual con el municipal, a fin de solucionar algunos problemas urbanos como terminales de transporte, acceso a distritos industriales, servicio telefónico, distribución de energía, agua, alcantarillado y otros.

El conjunto de proyectos del sector privado, apoyado directa o indirectamente por el poder público, se estudiaría en función de las ventajas comparativas de la región sobre el resto del país y el exterior, teniendo en cuenta la infraestructura existente y los mejoramientos de todo tipo previstos en el plan. Así, no se trataría de analizar aisladamente las ventajas comparadas de cada proyecto (lo que significaría eliminar toda posibilidad de industrialización en la mayoría de los estados), sino de evaluar en conjunto y en forma dinámica las ventajas macroeconómicas que resultarían de su ejecución.

De este modo, el conjunto prioritario no debería experimentar interrupciones, ya que habría una acentuada interdependencia de los proyectos que lo integran.

El conjunto secundario incluiría proyectos que complementarían a los anteriores, proyectos independientes, y también una gran proporción de proyectos sociales (abastecimiento de agua y obras de alcantarillado en localidades periféricas, vivienda, etc.). La característica fundamental del conjunto no prioritario sería su alto grado de independencia respecto del eje central de la política de desarrollo económico. Los problemas que crearía el interrumpir o no ejecutar tales proyectos tendrían efectos limitados y no alcanzarían al conjunto prioritario.

Además de la distribución geográfica adecuada de los proyectos prioritarios, es preciso considerar cuidadosamente su distribución en el tiempo, principalmente si hay deficiencias graves en los servicios sociales básicos de los centros seleccionados.

Teniendo en cuenta la dificultad de prever la financiación proveniente del resto del país y del exterior, es recomendable formular dentro del plan del gobierno varias hipótesis sobre el financiamiento de los proyectos de inversión considerados estratégicos.

Convendría estudiar posibilidades optativas de financiamiento interno y externo. El conjunto de proyectos prioritarios constituiría la base rígida del plan y correspondería en alguna medida a las disponibilidades más o menos seguras de recursos internos y externos destinados a inversión. El segundo conjunto sería la base flexible que se adaptaría a los recursos restantes luego de satisfacer las necesidades del primero. El gobierno estadual aprovecharía al máximo las posibilidades de financiamiento externo (del resto del país y del exterior) para cualquiera de sus proyectos. Por lo tanto, de los dos grupos de

proyectos se destacarían aquellos que tuvieran mayores posibilidades de lograr financiamiento extranjero o del resto del país; sin embargo, la ejecución de los proyectos básicos no dependería de esas negociaciones. A medida que fuesen consiguiéndose recursos externos adicionales, se agregaría a los proyectos prioritarios algunos proyectos del segundo grupo. En esa forma se procuraría orientar las fluctuaciones de recursos externos hacia los proyectos no prioritarios. El grado de flexibilidad del esquema dependería de los recursos del sector público estadual frente al volumen de inversión que, directa o indirectamente, le correspondería efectuar.

Es muy difícil cuantificar los recursos externos. Podría efectuarse una previsión de ellos teniendo en cuenta la adecuación técnico-económica de los proyectos a los requisitos de las entidades financieras y las condiciones que caracterizan las relaciones del país con el exterior. Pese a que el gobierno estadual no puede influir en las relaciones del gobierno federal con otros países y entidades internacionales de financiamiento, es importante conocerlas a fin de evitar grandes errores en la previsión de recursos.

c) Programa del sector público estadual

Este programa constituye la pieza central del plan de gobierno, pues armoniza las variables que, por estar bajo su acción directa, permiten al gobierno estadual manejarlas con un margen razonable de seguridad.

En este programa, que tendría la misma duración que el plan de gobierno, se reunirían todas las previsiones de ingreso y gasto público y las medidas administrativas que adoptaría el gobierno estadual. La previsión del ingreso se haría considerando varias hipótesis, e incluyendo el resultado probable de la modificación de la estructura tributaria y de la incidencia de algunos impuestos. Por consideraciones de expedición administrativa o por cuestiones políticas, en este campo se ha tendido al simple aumento de la incidencia de algunos gravámenes tradicionales, sin un análisis detenido de sus consecuencias económicas y sociales.

El gobierno del estado no debe mostrarse pasivo frente a la disponibilidad de recursos resultante de la simple proyección de tendencias históricas. La mayoría de las veces este comportamiento haría imposible iniciar la ejecución de proyectos de envergadura, sin peligro de discontinuidad. Sólo el diagnóstico permitirá evaluar hasta qué punto se estudiaron en su oportunidad las posibilidades de elevar la carga tributaria y las tarifas de los servicios públicos. En cuanto al gasto, se analizarían las necesidades de inversión, considerando el aumento de costos de-

rivado de la ejecución de los proyectos programados.

El presupuesto anual sería la pormenorización del programa del sector público, de acuerdo con la estructura de la administración estadual. Los recursos se distribuirían entre las diversas unidades encargadas de la ejecución de los proyectos, conforme a un esquema financiero previsto en el programa general del sector público.⁵

d) Aspectos de la política económica

A lo largo del proceso de planeamiento, la política económica estadual funciona en dos niveles. El reconocimiento de los problemas más graves que enfrenta cada estado y la definición de los grandes rasgos que caracterizan a la lucha por superarse dan la tónica de cada programa. Así se determinan sus "políticas-fines", que se traducen en un conjunto de metas, mientras la serie de medidas necesarias para lograr los objetivos principales constituyen las "políticas-medios". A ellas corresponde movilizar recursos y agentes económicos, contribuyendo concretamente al cumplimiento de las metas programadas. Como es natural, la movilización continua de instrumentos de acción en circunstancias variadas exige decisiones diarias; el plan no podrá descender a detalles, pues su formulación debe tener en cuenta lo inseguro del terreno en que se apoya.

Cuando los planes se conciben y ejecutan concienzudamente, se convierten en la columna vertebral de la política económica. Partiendo de su forma matriz, ésta puede desdoblarse en otros frentes, reforzando la eficacia y penetración de las orientaciones generales.

Teniendo en cuenta las limitaciones al uso de los instrumentos convencionales de política económica, la posibilidad de que los estados compensen las fallas de las fuerzas de mercado reside en la creación de nuevos mecanismos que confieran vigor y flexibilidad a su actuación.

En este terreno, las experiencias estaduais han sido diversas y en algunos casos satisfactorias, especialmente en cuanto a la creación de nuevas entidades descentralizadas y al fomento de las oportunidades industriales.

En el primer caso se distinguen dos tipos de organización: empresas paraestatales encargadas directamente de los sectores básicos y compañías de financiamiento que otorgan créditos dirigidos con apreciable flexibilidad de operación y con algún rigor técnico. En la creación de oportunidades industriales ha tenido un papel preponderante la asistencia técnica, con la preparación de estudios complementarios, la elaboración de an-

⁵ Véanse las consideraciones sobre el presupuesto por programas en la sección B.

teproyectos, y últimamente, con el establecimiento de distritos industriales.

La renovación de los mecanismos que estimulan al sector privado podrá continuar efectuándose sin dificultades por los dos medios señalados: nuevas formas de organización y fomento industrial. Las dificultades mayores se refieren a los estímulos que se ofrecen al sector agrícola.

Hasta ahora, las prácticas de fomento agropecuario adoptadas en todos los niveles de la administración pública han demostrado ser poco eficientes, menos por falta de innovaciones que por la dificultad de extender su aplicación. A decir verdad, es muy amplia la gama de instrumentos conocidos que podrían utilizarse para estimular la actividad agrícola, y que van desde nuevas formas de organización hasta una serie de prácticas de asistencia técnica y financiera. Con todo, las posibilidades de aplicar en gran escala las experiencias agropecuarias que han tenido éxito tropiezan con severas dificultades que no provienen sólo de la carencia de recursos humanos y financieros, sino también de la heterogeneidad de los problemas confrontados. Dichos problemas, que van desde los ecológicos hasta los económicos e institucionales, tienen una distribución geográfica extremadamente diferenciada. En algunas regiones, por ejemplo, el mayor peso relativo de la rigidez institucional puede anular por sí solo cualquier intento de solucionar problemas de otra naturaleza. Se comprenden entonces las dificultades que encaran los gobiernos estatales cuando tratan de guiar al sector agrícola con estímulos cuya eficacia se encuentra amenazada de antemano por factores que escapan a su control o que son difíciles de eliminar a corto plazo.

La eficiencia de la política económica estadual no depende solamente de la creación de nuevos instrumentos, sino también de una racionalización previa de sus mecanismos tradicionales. Esta tarea incluye aspectos muy diversos, que van desde la adopción de nuevas técnicas para formular, ejecutar y controlar la política de gastos públicos, hasta el examen de problemas mucho más complejos y delicados, como la coordinación de acciones con orientación supraestadual. Cabe recordar al respecto que, dada la gran dependencia de las asignaciones y ayudas provenientes del poder federal en que se encuentran permanentemente la mayoría de los estados, la tarea se está emprendiendo en forma improvisada e inconexa. Es evidente que por su heterodoxia, su dependencia de fenómenos incontrolables y su claro tenor político, aquello que se ha denominado política externa estadual es quizá el campo más difícil de programar con un mínimo de certidumbre.

Una meta válida de comportamiento para el sector público sería una articulación de sus piezas que lo capacite para ejercer una variada gama de funciones coordinadas orgánicamente. No se trata, sin embargo, de implantar todo un sistema predeterminado de planeamiento. En primer lugar, porque para superar la inercia de algunas instituciones y prácticas casi siempre habrá que comenzar modificando algunos puntos neurálgicos de las esferas que dirigen el sector público estadual. Y en segundo lugar, porque la evolución de las funciones y las posibilidades que se abren a los poderes públicos estatales deben ir acompañadas de ajustes constantes del mecanismo institucional que sirve de base para llevar a la práctica la política económica del estado.

B. ETAPA ACTUAL DEL PLANEAMIENTO ESTADUAL

Las primeras tentativas de planeamiento estadual surgieron en el Nordeste, en los estados de Pernambuco y Bahía, aun antes de existir la SUDENE, el organismo dedicado al desarrollo regional que impulsó experiencias análogas en los demás estados de la zona.

A partir de 1960 aparecieron embriones de planeamiento en todas las unidades federadas, de modo que actualmente los 22 estados de la Unión poseen entidades que, con diversos grados de institucionalización, están tratando de llevar a la práctica alguna forma de actividad programada.

Se han analizado suficientemente los factores generales que condicionan el planeamiento estadual, así como las limitaciones que le son propias, y se han puesto en evidencia algunos rasgos comunes en la problemática que enfrentan las

administraciones locales al emprender una acción gubernativa de nuevo cuño, caracterizada por un mayor grado de racionalidad y continuidad. El examen sucinto de las experiencias que se efectúan en el país no permite generalizar en la misma forma que al considerar el enfoque conceptual, pues ahora se trata de evaluar los resultados obtenidos y determinar los problemas concretos que se están encarando. Es verdad que en el análisis anterior se consideran las disparidades regionales existentes y se intenta esbozar una tipología de los problemas económicos de las diversas unidades federadas, señalando la variedad de magnitud e importancia que tienen las experiencias de planeamiento. Sin embargo, la heterogeneidad de las situaciones reales es tal, que no puede atribuirse sólo a las diferencias

de estructura económica y social de los estados brasileños.

Las más variadas razones históricas y a veces circunstanciales impiden una correspondencia clara entre el grado de desarrollo socioeconómico de un estado y su mecanismo político-institucional. Se observa así que algunas unidades federadas en etapas similares de desarrollo presentan características muy diferentes en su organización político-administrativa. Hasta hace poco tiempo, algunos estados subdesarrollados tenían una organización planificadora más pujante y articulada que otros estados con una industrialización mucho más avanzada; este fenómeno deriva del carácter provisional e improvisado de la mayoría de los intentos de acción programada.

La falta de instituciones permanentes orientadas al planeamiento (en cualquier esfera del poder público) se explica fácilmente, puesto que se trata de una forma de administración relativamente inédita, que exige técnicas y comportamientos nuevos. Las dificultades confrontadas para modernizar y vivificar los mecanismos administrativos convencionales son sobradamente conocidas, como también lo es el peligro de embriones de planeamiento que, surgidos uno junto a otro, no logran una articulación definitiva con los demás sectores y tienden a perecer o a hacerse inocuos. No es de extrañar entonces que tanto el éxito como la naturaleza misma de las experiencias de planeamiento estadual dependan grandemente de una orientación eficaz imprimida por el jefe del poder ejecutivo local.

La mayor parte de las experiencias que han tenido éxito están vinculadas marcadamente a la persona del gobernador estadual, y su continuidad depende de la permanencia de un pequeño grupo de técnicos que ocupan posiciones estratégicas. Un cambio de gobierno, unido por regla general a la disgregación del equipo asesor, tiende sistemáticamente a provocar en el proceso de planeamiento un interregno que dificulta su implantación efectiva con carácter permanente, en especial cuando las organizaciones son embrionarias.

Experimentos más recientes con formas de organización para el planeamiento, no sólo más estructuradas sino también más descentralizadas (en Paraná y Ceará, por ejemplo), no han pasado aún por la prueba de la transmisión del mando político; por lo tanto, se ignora su resistencia a los cambios de orientación y de equipo dirigente.

Al examinar la naturaleza de esas experiencias, se observa de inmediato su diversidad, que parece depender, entre otros factores, de los objetivos perseguidos por los diversos gobiernos estaduales, de la táctica adoptada y de la determinación con que se enfrentan los problemas.

Con independencia de los objetivos principales —desarrollo económico y social— que se incluyen en casi todas las declaraciones de propósito, algunos gobiernos se han limitado a emprender obras de infraestructura, educación y salud en el estilo tradicional de los programas de obras públicas, sin armonizarlas con las metas programadas ni controlar su ejecución. No se puede hablar allí de planeamiento, ni siquiera dando a ese término su sentido más amplio como proceso de racionalización progresiva de la acción pública.

Sin embargo, se han llevado a cabo algunas experiencias de programación realmente significativas. Varios gobiernos estaduales, partiendo de diagnósticos rudimentarios elaborados a veces sobre la base de un análisis extensivo de los problemas económicos locales, trataron de incorporar sus decisiones al contexto más amplio de una política de desarrollo económico, traducida en un conjunto de objetivos interrelacionados. Partiendo de esa definición mínima de un plan, comenzaron a ponerlo en práctica utilizando los más diversos mecanismos.

Algunos atendieron especialmente a la pormenorización presupuestaria de las metas programadas y procuraron coordinar mejor los sectores encargados directa o indirectamente de alcanzarlas. Otros, ante la dificultad de llevar a cabo una reforma administrativa de alguna profundidad, soslayaron la situación creando órganos descentralizados que debían alcanzar algunas metas estratégicas o estableciendo un conjunto completo de proyectos prioritarios. Finalmente, la mayoría de los estados creó o reorganizó entidades de planeamiento encargadas, por lo menos en teoría, de la elaboración, perfeccionamiento, control y revisión de los planes de gobierno.

En casi todos los estados comenzaron a ofrecerse nuevos estímulos al sector privado por medio de organismos especiales, a veces simples departamentos de fomento de los bancos estaduales, y en muchos casos, mediante la creación de compañías paraestatales, destinadas a impulsar, orientar y financiar las inversiones privadas.

La acentuación de uno u otro de los aspectos anotados dependió en gran medida de la naturaleza de los problemas planteados, de los recursos humanos y financieros disponibles y de la táctica adoptada. Por lo general, esta última siguió la línea considerada de menor resistencia, tanto en el plano técnico como en el político, o bien, mirada desde otro ángulo, se encaminó hacia las soluciones que parecían ofrecer mejores resultados en uno de estos campos o en ambos a la vez.

La complejidad y novedad de muchos de los problemas que se plantearon en esta fase preliminar del planeamiento estadual hicieron que

en la mayoría de los casos su ritmo de avance haya sido lento y salpicado de retrocesos, a veces apreciables.

En forma burda, es posible distinguir dos etapas en la implantación del planeamiento estadual. Se emprenden en primer lugar las transformaciones superficiales y se adoptan formalmente las nuevas técnicas, sin asimilar efectivamente las múltiples repercusiones de los métodos más racionales de gobierno. Todos los estados iniciaron esta etapa y algunos la superaron ya; era forzoso establecer prácticas de gobierno más complejas a causa de la emulación interestadual y del clima generalizado de expectativa asociado al surgimiento de generaciones con una formación cultural diferente. Sin embargo, cuando se intenta sobrepasar la etapa en que las técnicas

y prácticas de planeamiento son poco más que un adorno nuevo para las mismas realidades, las resistencias se multiplican, y desaparecen o revierten los dividendos políticos cosechados en la etapa anterior.

1. Organización para el planeamiento

El cuadro inmediato muestra los principales tipos de entidades que componen los sistemas embrionarios de planeamiento estadual.

Como núcleo central de planeamiento figuran tres tipos distintos de organizaciones:

— las que se sitúan dentro de la estructura del propio poder ejecutivo, que pueden ser de línea (una secretaría) o hallarse en la cúspide (gabinete o asesoría);

ORGANIZACIÓN PARA EL PLANTEAMIENTO:

	Norte			Nordeste					
	AM	PA	AC	MA	PI	CE	RN	PB	PE
<i>Órgano de planeamiento</i>									
Asesoría o gabinete			1964				1964		
Secretaría	1965					1963	1964		
Consejo o comisión	1964	1961		1958	1959	1962		1958	1952
Superintendencia o corporación				1959		1962			
<i>Entidades sectoriales</i>									
Energía eléctrica	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Infraestructura de transportes	x	x		x	x	x	x	x	x
Agricultura		x		x	x	x	x	x	x
Almacenamiento					x	x	x	x	x
Saneamiento		x			x	x	x		x
Vivienda					x	x	x	x	
Educación y salud	x	x		x	x	x	x	x	x
Otras						x	x		x
<i>Entidades de financiamiento</i>									
Banco del Estado con departamento de fomento	x	x		x	x	x	x	x	x
Corporación de desarrollo				x		x		x	
Corporación de crédito y financiamiento						x			
<i>Plan de desarrollo dado a conocer</i>	65/66			61/65	63/66	63/66	61/65		

FUENTE: BNDE-DE-DER.

AM: Amazonas; PA: Pará; AC: Acre; MA: Maranhão; PI: Piauí; CE: Ceará; RN: Río Grande do Norte; MG: Minas Gerais; ES: Espírito Santo; RJ: Río de Janeiro; GB: Guanabara; SP: São Paulo; PR: Paraná;

— consejos o comisiones, yuxtapuestos a la estructura administrativa del estado, cuyas vinculaciones con los diversos departamentos de gobierno son indirectas y remotas;

— entidades autónomas o descentralizadas, como superintendencias o corporaciones de desarrollo, en las que se han delegado poderes y a las que se han asignado recursos (por lo general de carácter permanente) y que cumplen tareas de estudio y orientación con atribuciones ejecutivas.

Las entidades del primer tipo que se hallan ubicadas en la cúspide poseen las virtudes y defectos señalados con anterioridad: los vivifica el poder y prestigio personal del jefe ejecutivo, pero tienden a perecer cuando les falta su apoyo y el equipo se disgrega. En síntesis, tienen las ven-

tajas y desventajas de una institucionalidad indefinida. Las secretarías de planeamiento tienen mayores posibilidades de organizarse sobre bases estables, pero participan de las características poco flexibles de las organizaciones administrativas de línea y la dificultad con que obtienen colaboración de las demás secretarías obstaculiza la necesaria coordinación.

Los consejos o comisiones estatales de planeamiento son, por naturaleza, órganos de estudio y orientación general. En algunos casos el gobierno les encomienda la tarea de formular directrices de política económica y, eventualmente, la de asesorar al gobierno en sus distintos departamentos. En ocasiones llegan a elaborar planes de desarrollo; no obstante, carecen de poderes que les permitan actuar eficazmente en

INSTITUCIONES DE LOS DIVERSOS ESTADOS

			<i>Centro oeste</i>		<i>Centro sur</i>					<i>Sur</i>		
<i>AL</i>	<i>SE</i>	<i>BA</i>	<i>MT</i>	<i>GO</i>	<i>MG</i>	<i>ES</i>	<i>RJ</i>	<i>GB</i>	<i>SP</i>	<i>PR</i>	<i>SC</i>	<i>RS</i>
1963										1965	1961	1961
			1961		1964	1963	1964	1963	1964			
1959		1955	1963	1956	1951	1961	1963				1955	1963
x			1961					1961			1962	
x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
x			x		x	x		x	x	x	x	x
x	x		x	x	x	x	x	x		x	x	x
x	x	x	x	x	x	x	x	x		x		
x	x		x		x				x	x		
x	x		x		x	x	x	x	x	x	x	x
x	x		x	x	x				x	x		
x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
x					x				x	x		
					x				x			x
63/65	60/63	69/65	61/65	61/63			64/66		63/65	61/65	64/66	

PB: Paraíba; PE: Pernambuco; AL: Alagoas; SE: Sergipe; BA: Bahía; MT: Mato Grosso; GO: Goiás; SC: Santa Catarina; RS: Rio Grande do Sul.

las etapas de ejecución y control de los planes. La mayoría de estos organismos tienden a anquilosarse rápidamente y dejan de cumplir la misión generalmente ambiciosa que les ha sido encomendada legalmente.

Las organizaciones descentralizadas son relativamente recientes y sus formas y modalidades de operación muy diversas. Generalmente no constituyen las únicas entidades locales de planeamiento y tienden a asociarse por lo menos a uno de los otros tipos de organizaciones. Sin embargo, la división de atribuciones generalmente pone en manos del organismo con mayor autonomía la parte esencial del planeamiento, desde la elaboración y control de los principales programas de inversiones hasta el manejo relativamente flexible de recursos financieros. La continuidad de funcionamiento de estas instituciones está asegurada en principio por un mecanismo que las vincula al ingreso tributario, generalmente por medio de un recargo al impuesto sobre ventas y consignaciones, cuyas recaudaciones se les asigna con carácter permanente desde su creación. Así, su mayor libertad de operación, unida a una seguridad financiera razonable, por lo general les permite alcanzar mayor eficiencia que la administración convencional.

El futuro de estas instituciones, hasta ahora las experiencias más interesantes de organización para el planeamiento, parece ser algo más promisorio que el de las otras entidades mencionadas. La estrechez del marco político de las unidades federadas, sin embargo, las hace vulnerables a los cambios en el poder, por lo menos mientras alcanzan algún grado de madurez y tradición. En la mayoría de los estados, la escasez relativa de personal técnico impide que al invertir sus papeles, las facciones locales puedan formar equipos de categoría comparable, que merezcan su confianza aunque estén dispuestas a continuar las experiencias iniciadas.⁶

Todas las administraciones estatales poseen, además de los organismos de planeamiento general, una serie de entidades sectoriales con programas propios, o con atribuciones que corresponden a una distribución sectorial de los planes de gobierno. En algunos casos son secretarías de estado (obras públicas, educación, salud) y en otras, organismos descentralizados con fines específicos.

Uno de los problemas mayores que enfrentan

⁶ Un nuevo elemento de inseguridad ha surgido recientemente a raíz de la reforma tributaria que el Congreso Nacional aprobó en 1966. La sustitución del impuesto sobre ventas y consignaciones por un impuesto sobre la circulación de mercaderías, además de repercutir a la larga en el financiamiento público, autoriza a las Cámaras Estadales para que al examinar las leyes que dan destino específico a los recargos del impuesto sobre ventas y consignaciones (que se extinguen auto-

casí todos los gobiernos estatales para organizar un sistema eficaz de planeamiento reside justamente en la falta de articulación de esas entidades con el órgano que desempeña las funciones de núcleo central. En efecto, son pocos los estados en que el grado de coordinación existente llega siquiera a la etapa de fijación conjunta de metas sectoriales, permitiendo probar su compatibilidad y viabilidad en términos físicos y financieros. Menor aún ha sido la frecuencia y éxito con que se han creado canales de información y control que permitan ejecutar el plan y revisarlo periódicamente.⁷

La ausencia de relaciones sistemáticas entre los organismos gubernamentales es especialmente grave en el campo más restringido, pero importantísimo, de la preparación y aplicación del presupuesto. Hasta fecha muy reciente, eran pocos los núcleos de planeamiento que podían utilizar el presupuesto en calidad de pormenorización anual de los planes del gobierno, tanto por los vicios evidentes del presupuesto público tradicional, como por la falta de acceso al organismo encargado de su elaboración y control.

Si bien actualmente están en marcha algunas modificaciones de fondo a raíz de la ley que establece el presupuesto por programas, aún se está muy lejos de poder utilizarlo como instrumento eficaz de planeamiento a corto plazo.

Entre las entidades descentralizadas que tienen vínculos directos o indirectos con el establecimiento de una organización amplia para el planeamiento económico, cabe destacar los organismos financieros especializados, que junto con impulsar programas de desarrollo y asignarles fondos, generalmente contribuyen a dinamizar la actividad privada, sobre todo en el campo de la industria.

Tres son los tipos básicos de organismos financieros:

a) Bancos estatales, que a sus funciones de bancos comerciales añaden las de banco gubernamental e institución de fomento. La mayor parte de los bancos estatales nacieron de la reestructuración de organismos bancarios exclusivamente comerciales, mediante la creación de departamentos especializados. Otros surgieron recientemente al abrigo de una legislación especial que les atribuye funciones de bancos de desarrollo; en este caso, generalmente tienen a su cargo la administración de fondos estatales destinados a programas específicos, tanto públicos como privados, y de los recursos provenientes de traspasos efectuados por organismos federales.

máticamente), modifiquen su asignación a tales entidades.

⁷ La única experiencia completa, aunque temporal, de que se tiene noticia hasta la fecha es el Plan de Acción de São Paulo para el período 1959/63.

b) Instituciones paraestatales con propósitos múltiples, cuyas operaciones disfrutaban de relativa flexibilidad (como la Companhia de Desenvolvimento, por ejemplo). Sus atribuciones principales son: financiar la formación de capital fijo de las empresas industriales medianas y pequeñas; prestar colaboración técnica y financiera a las empresas públicas, especialmente para suministrar los servicios básicos que quedan fuera de la órbita administrativa estrictamente centralizada; efectuar estudios e investigaciones sectoriales; elaborar anteproyectos, y en general, desplegar todas las actividades tendientes a fomentar el desarrollo industrial. La administración de fondos estatales creados con ingresos tributarios específicos garantiza una estabilidad satisfactoria de los programas emprendidos por estos organismos. Por otro lado, su capacidad de presentar proyectos más cuidados desde el punto de vista técnico les permite solicitar de fuentes externas (federales e internacionales) recursos adicionales que los organismos administrativos corrientes generalmente no pueden absorber por falta de personal calificado y por su sujeción a normas jurídicas y contables más rígidas.

c) Por último, se han creado recientemente sociedades de crédito y financiamiento con licencia expedida por el Banco Central (ex SUMOC), que las autoriza para operar con valores reajustables de plazo mediano; su creación obedeció al deseo de captar y canalizar el ahorro privado (evitando su salida de las zonas respectivas) y a la conveniencia de efectuar algunas operaciones financieras vedadas a los bancos del Estado y a las compañías de desarrollo. Su fin primordial es el de proporcionar capital de explotación; la letra de cambio es su instrumento principal para captar recursos, en un intento por dar forma a un mercado de capital incipiente.

Habiendo destacado la falta de vinculaciones definidas entre las diversas instituciones que componen *grosso modo* los sistemas estatales de planeamiento, cabe considerar ahora sus nexos con las demás órbitas de acción programada, sobre todo la federal y la regional.

Se habló anteriormente del alto grado de dependencia financiera de las unidades federadas con respecto a la Unión, y del surgimiento de mecanismos informales de presión para obtener recursos y ventajas crediticias de los organismos del gobierno central. Aunque muchos de los proyectos estatales de importancia se financian en gran parte con recursos presupuestarios o créditos otorgados por la Unión, sólo recientemente se contó con instrumentos mínimos para analizar la participación federal en el programa de inversiones de los estados.⁸

⁸ Véase el presupuesto público consolidado de 1965.

Las relaciones entre las entidades de planeamiento estadual y los órganos regionales o interestaduais de desarrollo son ahora más estrechas, pero tampoco han sido regulares ni están encaminadas hacia la interdependencia de programas. Sólo en el Nordeste se observan vinculaciones más efectivas, fenómeno que deriva esencialmente de la institucionalidad conferida a las actividades de programación en esa zona con la creación del SUDENE.⁹

Finalizando estos comentarios, conviene aludir a las hipótesis y problemas relacionados con el avance eventual hacia un sistema nacional e integrado de planeamiento, deseo expreso del gobierno federal.¹⁰

El primero de estos problemas se refiere a una decisión fundamental: ¿representaría el sistema una simple suma de los núcleos preexistentes, pretendería aprovechar la indispensable coordinación de esfuerzo para centralizar, es decir, para subordinar las esferas estatales y regionales al poder central, o haría ambas cosas? Dentro de la solución adoptada cabe aun ponderar el papel de las entidades regionales, que en el esquema de integración pueden perder parte considerable de sus funciones presentes, o a la inversa, servir de bases regionales para concretar el movimiento centralizador. Sintetizando, en este último caso las entidades regionales vendrían a constituir las naves laterales de un edificio, cuya nave central más alta estaría representada por el poder federal.

La mayor o menor centralización deseada determinará el grado de coordinación y dependencia recíproca que se deberá alcanzar; convendrá entonces plantear aquí algunos problemas referentes al proceso y al ritmo de integración. Actualmente, pese a no existir relaciones definidas entre los núcleos planificadores de las dos esferas de poder, existen relaciones de dependencia y hasta de virtual subordinación entre los órganos sectoriales de la Unión y de los estados. Así, algunos organismos autónomos (*autarquías*) como el departamento nacional de carreteras (Departamento Nacional de Estradas de Rodagem), y algunos ministerios establecen programas de trabajo que abarcan todo el territorio nacional y cuyas tareas se encomiendan a secretarías u otras entidades estatales. Es este un engranaje de compartimientos sectoriales que se ejecuta al margen de las orientaciones emanadas de los núcleos de programación centrales o esta-

⁹ El Consejo Consultivo de la SUDENE cuenta entre sus miembros a los gobernadores de los estados del Nordeste y es presidido por el Superintendente de la SUDENE.

¹⁰ Véase el informe del Ministerio de Planificación, presentado al I Seminario Estadual de Planeamiento por el Dr. H. J. Cole.

duales. Si bien constituye una experiencia de trabajo conjunto realizada por órganos con atribuciones semejantes pero que operan en escala diferente, por otro lado contribuye a una toma de posición más rígida de las entidades que deciden sobre el todo. En suma, significa una articulación entre las partes de dos totalidades que será preciso conjugar.

Con independencia del grado de centralización que se quiera alcanzar en el cuadro nacional, se producirá inevitablemente un movimiento de convergencia que restará autonomía a las entidades sectoriales y dará más poder de decisión a las cúspides de cualquier órbita dada la realidad que sirve como punto de partida, especialmente en las esferas estatales y federales. Sin embargo, no deben perderse las ventajas operativas anteriores, ni menos permitir la fragmentación geográfica de un sistema que parte del seccionamiento funcional. En una visión global se observan aquí dos movimientos opuestos: de un lado aproximación de los organismos que se hallan en la cúspide y cuyas funciones son análogas, y del otro lado, revisión de las relaciones directas entre sectores idénticos de órbitas diferentes, que serían sustituidas por conexiones verticales con los respectivos núcleos de programación.

2. *Aplicación práctica del planeamiento: etapas y problemas*

La observación conjunta de la marcha de las experiencias de planificación indica que éstas se hallan en fases muy diferentes. Se esbozarán a continuación las diversas etapas en que se encuentran algunos grupos de estados:

— los estados que van a la zaga en el planeamiento son los que, sin experiencia previa, inician actualmente la creación de instituciones que ejercerán un papel preponderante en la coordinación de la política económica estadual;

— los estados que heredaron algunas tentativas de planeamiento, en su mayoría frustradas, actualmente procuran crear entidades más dinámicas o rehabilitar organismos prematuramente burocratizados;

— algunos estados parecen considerar que la iniciación de una fase de planeamiento exige examinar y reformar previamente las estructuras administrativas inadecuadas para cumplir con sus nuevas funciones;

— finalmente, algunos pocos estados, junto con crear o reorganizar sus organismos han logrado formular un plan de desarrollo que es más que un simple enunciado de intenciones cualitativas más o menos desvinculadas de los diversos programas gubernamentales.

Prescindiendo de la etapa en que se encuen-

tran las diversas experiencias, se considerarán en seguida los principales obstáculos que en casi todas las unidades federales dificultan un proceso orgánico de planeamiento que abarque desde la elaboración hasta la ejecución de los planes de desarrollo.

Las dificultades planteadas por la elaboración de un plan comienzan en la fase preliminar de diagnóstico, con la recopilación y ordenación de antecedentes sobre los distintos sectores de la economía estadual. Salvo contadas excepciones, los departamentos estatales de estadística no están preparados para efectuar la recopilación, crítica y elaboración de esos datos. En general, las entidades de planeamiento utilizan los datos macroeconómicos que les proporcionan los organismos federales encargados de las estadísticas económicas, y cuando disponen de personal calificado, emprenden algunas investigaciones y levantamientos sectoriales. De este modo, su análisis de los problemas locales sólo puede ser superficial.

A falta de un examen profundo de los principales sectores de la economía estadual, las líneas maestras de la política económica se trazan a la luz del conocimiento y experiencia de los miembros del equipo ejecutivo, que selecciona metas ciñéndose a criterios de prioridad establecidos empíricamente.

Generalmente sólo se fijan objetivos cuantificados y escalonados en el tiempo para los programas de obras públicas, educación y salud, que constituyen el núcleo de los planes de acción; para los demás sectores, especialmente aquellos cubiertos por la actividad privada, comúnmente sólo se enuncian las medidas cualitativas que se desea aplicar.

En algunos estados con organizaciones más maduras, se procede posteriormente a una elaboración cuidadosa del programa de inversiones públicas, los recursos financieros que su ejecución requiere, distinguiendo entre fuentes internas y externas, y sometiendo a veces el conjunto del programa, acompañado por la distribución presupuestaria correspondiente, a la aprobación del poder legislativo local.

En las etapas de elaboración y aprobación del plan de gobierno se plantean dos tipos de problemas que exigen casi siempre un trabajo prolongado y que, por consiguiente, absorben buena parte del tiempo de los ejecutivos estatales.

Los problemas del primer tipo aparecen en la etapa de elaboración, son de naturaleza técnica y se refieren a la capacitación de personal y a la necesidad de adecuar técnicas forjadas en otras condiciones a las peculiaridades del planeamiento estadual. El instrumental macroeconómico, tanto convencional como en sus formas más modernas

(derivadas de lo que se ha denominado Ciencia Regional) es por naturaleza muy difícil de transplantar y de utilidad práctica dudosa; solamente sirve como marco de referencia conceptual o como base para estudios comparativos interregionales.

Algunos ejecutivos estatales, ante la imposibilidad de preparar oportunamente con el personal de que disponen algo que merezca el nombre de plan, contratan firmas especializadas que lo preparan. Dichas firmas presentan trabajos dotados de cierto revestimiento formal (sobre todo en lo que se refiere a diagnóstico), pero que, salvo para fines políticos y de promoción, tienen poca utilidad como guía metodológica del desarrollo futuro y aun menos para fines de operación.

Los problemas del segundo tipo surgen durante la aprobación del plan y son de naturaleza eminentemente política. La aprobación global del programa de inversiones públicas sin que se le modifique al elaborarse y votarse las propuestas presupuestarias anuales, depende ante todo del apoyo que el jefe del poder ejecutivo encuentre en la Asamblea Estatal.

Son pocos los gobiernos que se valen principalmente de esta vía convencional. Ante todo, porque aun disponiendo de una mayoría que garantice la aprobación de las propuestas presentadas, lo nuevo de estos trabajos y la dificultad de apreciar sus aspectos técnicos imponen a los poderes legislativos un ritmo lento que por desgracia retarda su aprobación. Ante esta barrera temporal, los ejecutivos buscan arbitrios heterodoxos que pueden clasificarse burdamente en dos grupos: a) establecimiento de instituciones descentralizadas, cuyas asignaciones, una vez aprobadas, fluyen con independencia de los programas adoptados; y b) creación de instituciones y programas improvisados que caen indirectamente bajo su jurisdicción. Así, para escapar a la inercia de los mecanismos convencionales de aprobación y control de recursos —indispensable para que el ritmo sea satisfactorio— se tiende a la proliferación de frentes, lo que si bien confiere alguna agilidad a la maquinaria del poder público, acentúa su fragmentación. La introducción de elementos nuevos en el escenario estatal es otro recurso de los ejecutivos con poco apoyo político en las asambleas respectivas, y constituye una condición *sine qua non* para que los gobiernos con fuerzas minoritarias puedan avanzar hacia el planeamiento.

El paso a las etapas siguientes del proceso de planeamiento —ejecución y control de los programas— origina nuevos problemas difíciles de soslayar, derivados de la fase de organización en que se encuentran los organismos actuales de planeamiento, y de la necesidad de depender

de fuentes externas para llevar a cabo muchos de los programas iniciados.

En lo que toca al primer punto, importantísimo para fines de operación, se mostró en el capítulo anterior que aunque se ha descentralizado un poco la ejecución del plan, todavía no se han podido establecer vías adecuadas de información y control de las metas reales y de los recursos financieros aplicados. Se resiente por ello la revisión y actualización del plan, que debería hacerse paulatinamente, corrigiendo sus posibles deficiencias de formulación o haciendo frente a las alteraciones de la realidad económica y financiera del estado.

La dependencia del financiamiento externo perturba el desarrollo ordenado de los programas, puesto que la asignación de los recursos previstos, tanto federales como internacionales, escapa por completo al control de los organismos locales de planeamiento; con frecuencia el retraso o suspensión de las asignaciones obliga a interrumpir programas. Aunque se sigue recurriendo a mecanismos tradicionales de presión indirecta y al prestigio personal de los gobernantes para obtener recursos adicionales y liberar los que están comprometidos, últimamente los equipos encargados de formular los planes han tratado de protegerse del carácter aleatorio de la ayuda externa, ya sea dedicándola a proyectos menos apremiantes, ya sea reduciendo su participación relativa en el monto global de los recursos programados.

Dado lo precario del sistema de control, en la práctica los programas conservan bastante independencia. Siendo así, es posible que se acreciente la distancia entre lo programado (en el núcleo central) y la acción efectiva de las múltiples entidades descentralizadas. Así, los que preparan el plan tropiezan con una serie de dificultades que se plantean en dos planos: técnicamente, su aislamiento relativo sólo les permite percibir las deficiencias cuando éstas se hacen irreversibles; políticamente, se comprueba su extrema vulnerabilidad ante los intereses que dominan la vida local. La conjugación de estas fuerzas y resistencias tiende a obligar a los núcleos programadores, no a corregir los programas en ejecución, sino a mutilar los planes mismos (o a ajustarlos más a la realidad).

La reiteración y acumulación de los fenómenos anotados —distanciamiento de la realidad y ajustes mediante supresiones o adiciones— pueden restar a los planes toda validez práctica. En tal caso, se tiende a revisar los planes que se han convertido en obsoletos sin sustituirlos integralmente. Este fracaso puede traer como consecuencia un período de ostracismo para el planeamiento, y una reafirmación de los métodos tradicionales de gobierno. El

proceso de planeamiento se hace discontinuo y se caracteriza por la irregularidad de los períodos abarcados en los planes.

Las consideraciones precedentes muestran que la mayoría de los estados brasileños no han logrado implantar un proceso orgánico de planeamiento. Lo que se observa es en realidad un avance en varios frentes que confiere al planeamiento estadual una forma enteramente heterodoxa.

La busca de soluciones que puedan aplicarse y sean viables desde el punto de vista político se ha encaminado en dos direcciones: búsqueda de formas más racionales de organización que lleven a crear organismos de diversa naturaleza; y acumulación de experiencias, decantadas en prácticas que permitan una actuación más técnica.

Un examen rápido de las prácticas de planeamiento que utilizan las principales unidades de la federación permite destacar algunas con mayores posibilidades de aplicación y cuyo uso se ha difundido con ritmo acelerado. Tales prácticas se refieren al comportamiento del sector público o a sus relaciones con el sector privado.

En el campo de la programación del sector público, la técnica de presupuestos por programas ha permitido algunas experiencias relativamente satisfactorias de ordenación funcional de los gastos, con una mayor articulación del mecanismo administrativo.

Entre los instrumentos de inducción de las

actividades privadas, manipulados por el poder público estadual, se distinguen los que pretenden imponer criterios selectivos a la capitalización, y los que tienen por objeto motivar al sector privado otorgando ventajas a algunos emplazamientos con el fin de destacar oportunidades industriales efectivas.

En cualquiera de los campos de acción del sector público, en la esfera de la administración convencional y de la descentralizada, se han utilizado largamente las prácticas de análisis y elaboración de proyectos. Cabe señalar que la adecuación del instrumental microeconómico a las peculiaridades de las experiencias regionales ha tenido considerable éxito, lo que contrasta con la dificultad de aplicar técnicas globales. Conviene destacar aquí la labor de algunos organismos regionales de financiamiento, especialmente el Banco do Nordeste do Brasil, para difundir las técnicas de preparación de proyectos y su adaptación a las empresas pequeñas y medianas.

Parece evidente que al margen de estas oscilaciones, avances y retrocesos de las instituciones y prácticas sobre las cuales se procura fundamentar los sistemas de planeamiento, van decantándose algunas técnicas más especializadas. Aunque son sólo elementos laterales a la esencia del planeamiento, constituyen un avance hacia la utilización racional y técnica de los recursos económicos, y preparan el terreno para experiencias más ambiciosas de carácter menos empírico.

C. CONSIDERACIONES FINALES

1. El crecimiento de los poderes públicos en las unidades federadas —así como en las demás esferas de poder— se produjo hasta hace pocos años por la adición de nuevas entidades a cuerpos administrativos cuya coordinación era precaria. Se trataba de dar un marco institucional al comprometimiento progresivo de las actividades gubernamentales en los nuevos campos de la vida económico-social. El despuntar de organismos dedicados al planeamiento, que durante un breve período se extendió a todos los estados, testimonia la busca universal de un comportamiento gubernamental más orgánico. Los nuevos organismos que surgían en todas partes no cumplían nuevas funciones, es decir, no respondían a una dilatación del campo de la acción pública. Su establecimiento reflejaba una actitud crítica ante el pasado, cuyos elementos irracionales eran fáciles de señalar si se examinaba en forma global la situación a que se había llegado. Claro está que junto con los nuevos organismos surgía una actitud mucho más ambiciosa ante el futuro.

Uno de los rasgos más evidentes de la renovación que se halla en marcha es la búsqueda de un lenguaje común adecuado a las aspiraciones que se traducen en metas de desarrollo. Profundizando más, el mismo fenómeno implica la adopción de nuevos criterios y técnicas para orientar las decisiones de los organismos públicos, lo que a su vez exige y confirma la presencia de una naciente tecnocracia.

Los equipos surgidos así dan vida a las instituciones que fundamentan la acción programada y componen un cuadro en el que coexisten organismos cuyas relaciones con el contexto en el cual deben actuar son aún indefinidas, y entidades heredadas de otras etapas históricas. Son, en principio, cuerpos extraños insertados desde arriba en el complejo de instituciones que componen el poder público estadual. Sus componentes pretenden transformarse en el centro orientador-controlador del comportamiento de las demás entidades, y su avance en ese sentido depende exclusivamente del apoyo continuo del poder ejecutivo estadual.

2. Las características del contexto en que se asienta el planeamiento estadual son las siguientes:

— control efectivo de un reducido número de las variables con mayor gravitación en la vida económica local;

— capacidad poco definida de influir en las decisiones de otros centros de poder que afectan profundamente al comportamiento de las economías estatales;

— menor peso y diversificación del “esqueleto” institucional de los poderes públicos estatales frente a los de la Unión, aun considerándolos en términos relativos.

La primera de estas características reduce el radio de acción estadual o deja a las economías estatales al descubierto y sujetas a decisiones de otras esferas de poder. De esta observación se desprende la segunda característica: aunque es mucho lo que se puede hacer por sensibilizar las esferas superiores de poder y por aplicar medidas favorables a la economía estadual, tales acciones no tienen expresión institucional. Para la programación, lo imprevisible inherente a este último camino lo hace impracticable.

Lo dicho bastaría de por sí para ilustrar las dificultades que enfrentan los poderes públicos estatales al definir y sustentar las rutas preestablecidas de desarrollo que deberán recorrerse mediante decisiones de política económica. El problema se agrava cuando se considera que el lineamiento de la institucionalidad económica estadual es muy impreciso y que existe un amplio margen de decisiones *ad hoc* que compete al jefe del ejecutivo.

A primera vista, los aspectos negativos inevitables cuando la cúspide del poder ejecutivo local sustenta directamente a los organismos de planeamiento hacen contraindicada esta solución eminentemente inestable. De esta comprobación a la búsqueda de una demarcación institucional más clara y con mayor autodeterminación no hay más que un paso. Sin embargo, ese paso quizá no signifique una contribución real al progreso del planeamiento. El régimen de improvisaciones permitido por una estrecha intimidad con el jefe del ejecutivo ayuda a salvar la distancia entre los equipos planificadores y las instituciones que aplican la política económica estadual. Para superar efectivamente estos problemas habría que modificar por completo las características del aparato administrativo que sirve al poder público estadual.

El condicionamiento externo genérico, la inseguridad acerca de las decisiones que adoptan las esferas superiores y la improvisación de medidas componen un cuadro muy inestable y

constituyen las principales limitaciones de la programación estadual.

La conciencia de lo precario del contexto estadual para la implantación de sistemas de planeamiento con características convencionales ha hecho que los técnicos locales busquen nuevas fórmulas y prácticas que representen un avance en relación con las tradiciones estatales, y que a la vez acaten los parámetros de la realidad en la cual se aplican. Se están desarrollando técnicas para racionalizar el uso de los recursos públicos e influir en el comportamiento privado, y se están preparando planes de desarrollo económico que carecen de modelo analítico y se basan sólo en diagnósticos sumarios resultantes de un examen extensivo de la problemática local.

3. La elaboración e implantación de los planes en el nivel estadual representa una forma superior y concreta de política económica, por la cual los poderes públicos respectivos tratan de dar mayor eficacia a su acción mediante:

— una definición de objetivos más ajustada a la realidad y que considere sus repercusiones. Bajo este prisma, el plan como visión de conjunto ofrece una definición más clara de propósitos optativos. Por otra parte, la prolongación de los plazos para adoptar decisiones permite tener en cuenta consideraciones de secuencia, lo que amplía la gama de opciones a largo plazo;

— un avance más lúcido y fundamentado hacia los objetivos establecidos, lo que resulta especialmente provechoso en condiciones de dependencia externa y “personalismo” en las decisiones.

Sin embargo, en lo que toca a las definiciones principales de política económica, como la elección de una modalidad dada de industrialización, los estados carecen de orientaciones procedentes del poder central, que aparentemente les deja gran libertad de elección. Como es natural, esta falta de definición del poder central agrava los desequilibrios regionales alimentados por procesos acumulativos de concentración, y beneficia a los estados cuyo avance industrial es más acelerado.

En principio, correspondería a la Unión definir una política industrial que considerara las desventajas iniciales de los diversos estados, tratando de evitar la repetición en el plano interno de los problemas que hoy encaran las naciones subdesarrolladas para superar el esquema tradicional de división internacional del trabajo. En efecto, al faltar una política de industrialización coherente, se delega el poder de decisión en los estados que, sin una visión de conjunto, tratan de alcanzar indiscriminadamente el máximo de resultados en el plano industrial.

Como resultado de actividades inconexas en

las unidades estaduais se tiende a una división interna del trabajo sin una organización en escala nacional, división que posiblemente difiera mucho de la que se establecería conforme a criterios globales y dinámicos. En este cuadro indefinido, las autoridades locales establecen metas bajo la presión de las aspiraciones locales, sin considerar sus posibilidades reales dentro del ámbito nacional.¹¹ Aun cuando se aprovechen las oportunidades industriales, es posible que los resultados sean decepcionantes una vez sometidos a la prueba de las fuerzas de mercado.

4. Se han analizado suficientemente los rasgos y problemas comunes del planeamiento estadual; cabe sintetizar ahora las consideraciones acerca de su diversidad.

Existen diferencias notorias, tanto en los mecanismos adoptados como especialmente en la magnitud y significado de las experiencias mismas. Las diferentes etapas y las características de los procesos de planeamiento que están en marcha están presididas por un fenómeno básico: el grado de autonomía financiera de las diferentes unidades federadas.

En la mayoría de los estados brasileños, la considerable dependencia de recursos ajenos limita radicalmente el radio de acción de la administración local, de modo que sus aspiraciones y programas sólo tienden a adquirir sentido concreto en la esfera regional. Así, la posibilidad misma de desencadenar un proceso de planeamiento en las unidades menos favorecidas ha estado íntimamente ligada a la existencia de organismos regionales capaces de incorporar las tentativas estaduais a un contexto más amplio. Como ejemplo de este tipo pueden citarse los estados del Nordeste. La presencia en esa zona de instituciones como la SUDENE y el Banco do Nordeste, que además de encauzar recursos financieros y técnicos hacia la región formulan directrices para solucionar algunos de sus problemas comunes, impulsa a los gobiernos estaduais a adoptar modalidades más eficaces de comportamiento y sobre todo, a buscar una coordinación indispensable en empresas de significado pluriestadual.

Si se compara la situación de los estados del Nordeste (sin considerar los tropiezos de algunas experiencias aisladas) con la situación de las unidades federadas del Norte (Amazonas, Pará), del Este (Espírito Santo, Río de Janeiro), y del Oeste (Mato Grosso, Goiás), se observan contrastes apreciables en los progresos alcan-

zados. En las tres últimas regiones no ha habido integración de las actividades estaduais y regionales que confiera mayor dinamismo al planeamiento embrionario que pueda haber surgido, pese a que geográficamente esas regiones quedan dentro del radio de acción de entidades supraestaduales. Así, entregadas a sus propios y escasos recursos, echan las semillas de su organización para el planeamiento apoyándose en una institucionalidad precaria y enrarecida. Se comprende así que esos estados sólo hayan hecho intentos más o menos formales de elaborar planes, que en su mayoría eran apenas simples declaraciones de propósitos. En el Nordeste, sin embargo, pese a la inestabilidad de algunos mecanismos institucionales muchos estados realizaron una serie de experiencias que constituyeron indudablemente la expresión concreta de un proceso de planeamiento desarrollado en varias etapas. Su evolución, que se inició en el campo estadual con el Consejo de Pernambuco y la Comisión de Planeamiento Económico de Bahía y en el campo regional con el Banco do Nordeste, se vio impulsada por la creación de la SUDENE y (considerando los estados separadamente) condujo a la experiencia completa y razonablemente integrada de Ceará.

En estados con mayor desarrollo, la organización para el planeamiento tampoco se ha iniciado en el vacío: la precede una maquinaria pública "pesada", compleja y poco eficiente, y sobre todo, un sistema financiero local bastante desarrollado. Sobre esta base, las experiencias de planeamiento no han tenido por norte los grandes objetivos de industrialización o desarrollo económico; lo que han perseguido ante todo con el empleo de nuevas técnicas es un mayor grado de coherencia e integración en el comportamiento del sector público. Principal instrumento de esta nueva formulación técnico-administrativa es el presupuesto por programas, que permite conocer separadamente los programas y proyectos emprendidos con fondos públicos, y por lo tanto, subsidia el examen de posibilidades optativas y el control de las empresas iniciadas.

Si en los estados industrialmente avanzados y con un alto ingreso por habitante las técnicas en que se basa el planeamiento tienen un sentido introspectivo y de racionalización, en un estado nuevo que crece con vigor, como el de Paraná, esas técnicas tienen por fin dotar al sector público de instrumentos vigorosos que, a impulsos de su dinamismo naciente, despierten y encaucen las fuerzas económicas latentes y aquellas en crecimiento. Como el sector público no presenta todavía un grado excesivo de rigidez ni está dividido excesivamente en compartimientos estancos, es posible dinamizarlo con

¹¹ Cabe señalar que los estados inician sus programas con anuencia de la Unión, dado el control que ésta tiene sobre los instrumentos fundamentales de política económica y la necesidad de los estados de captar recursos federales para ejecutar sus proyectos de más envergadura.

organismos cuyo perfil institucional esté definido sumariamente y que se hallen vinculados en forma directa a la cúspide del poder ejecutivo.

5. La experiencia brasileña en el campo del planeamiento,¹² policéntrica y multiforme, se asienta en diversas instituciones pertenecientes a la esfera administrativa central, regional y estadual, y se caracteriza por la falta de una relación clara entre los centros de decisión. La ausencia de articulación en este conjunto de experiencias se manifiesta en dos sentidos que conviene destacar:

— las decisiones tomadas por el Poder Central afectan al comportamiento de las economías regionales, alterando las condiciones del universo sobre el cual actúan las entidades de programación. Por regla general, no se alquilan las derivaciones “espaciales” de las actitudes del Gobierno Federal, y corresponde a los centros inferiores de decisión improvisar medidas para ajustar su comportamiento a las transformaciones que confrontan;

— los intereses y metas estaduales y regionales que no se incorporan orgánicamente en el Plan Central pueden contraponerse recíprocamente o ir en contra de los intereses superiores de la nación, puesto que su viabilidad y oportunidad no se determinan dentro del contexto global.

La intensificación reciente de las actividades de planeamiento ha agravado las contradicciones inherentes a un régimen de esta índole, y ha hecho patente la necesidad de establecer un sistema integrado. En principio, existen dos caminos para llegar a esa integración:

— reconocer la importancia de los denominadores comunes económicos y sociales entre los estados, tanto en su realidad histórica como en su potencial dinámico. Se avanzaría así hacia una convergencia, pues la Unión “regionalizaría” expresamente sus programas, en tanto que los estados ajustarían una parte de los suyos a las metas regionales;

— o, más formalmente, eliminar los centros intermedios de decisión o incorporar directamente los programas estaduales en el programa nacional.

Al enunciar estas posibilidades, cabe recor-

¹² En el Brasil se ha generalizado el uso del término “planeamiento” para definir todos los tipos de remodelación del comportamiento del sector público, existan o no planes que reúnan un mínimo de los requisitos técnicos convencionales.

dar que la raigambre político-institucional de los tres centros donde nacen los programas de acción difiere fundamentalmente. Los planes nacionales obedecen a la necesidad imperiosa de enfocar y resolver globalmente algunos problemas económicos nacionales, y se apoyan en los amplios poderes de la Unión; los planes estaduales, cuya dotación instrumental es ahora más reducida, se asientan en la vitalidad del poder descentralizado. Los programas regionales, en cambio, tienen su origen en una delegación de poderes de la Unión, y sus instituciones, sin vigor político propio, tienen un futuro incierto como posible camino intermedio en el sistema nacional de planeamiento y dependen de la solución dada al problema anterior.

Cualesquiera que sean las posibilidades efectivas de integración, las resoluciones deberán tomarse estando en marcha el proceso de planeamiento, y atendiendo a su viabilidad política con las instituciones actuales, más que a criterios técnicos de operación o a la disponibilidad de modelos formales adoptables.

6. Las experiencias de acción planificada en la esfera estadual, pese a sus variaciones locales y regionales, tienen un rasgo común que las funde en una misma etapa histórica. Es éste la revisión crítica de una realidad que se ha hecho estrecha para contener las transformaciones en marcha y las aspiraciones nacientes. Tales experiencias están sujetas a adelantos y retrocesos independientes, pero en su conjunto avanzan en busca de nuevas soluciones. Nada asegura que se puedan crear y poner en marcha mecanismos verdaderamente eficaces en la lucha contra los problemas económicos que se oponen al progreso de la mayoría de las unidades federadas. El proceso iniciado puede hacerse estéril, pues el ímpetu renovador no es inmune al peligro de convertirse en una mera renovación verbal. Transformarse en un nuevo formalismo sería entonces el destino malogrado de la gigantesca experiencia que presenciamos.

Lo que protege en alguna medida de este posible fracaso es la presencia en el movimiento renovador de una generación dotada de visión crítica y una actitud pragmática. Es ella la que, con independencia de lo frágil y transitorio de las instituciones y de los intentos aislados, parece señalar la irreversibilidad del proceso global como una de las dimensiones del avance hacia etapas superiores de desarrollo económico y social.

LOS FACTORES ESTRUCTURALES DEL DESARROLLO Y EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN AMÉRICA LATINA

por Rubén D. Utría *

A. IDENTIFICACIÓN DEL "PROBLEMA" DE LA VIVIENDA

En el amplio contexto del desarrollo nacional, las condiciones habitacionales¹ y sus problemas conexos no constituyen un fenómeno autónomo y aislado sino más bien la resultante de una compleja combinación de factores estructurales e institucionales básicamente ubicados fuera del campo de la vivienda. Aunque estas condiciones y sus problemas conexos presentan ciertos problemas propios cuando se los considera aislada o "sectorialmente", en el fondo constituyen una función de las condiciones y tendencias características del desarrollo del país. En efecto, suelen encontrarse íntimamente ligados a los niveles de producción y de ingreso real, al volumen y a la capacidad de movilización de los recursos económicos, financieros y tecnológicos, a la compatibilidad de la organización político-administrativa con las aspiraciones de la población en torno a la elevación del nivel de vida, y en general, a casi todos los aspectos estructurales e institucionales del desarrollo nacional.

En términos más concretos, y tratando de ubicar el problema en un plano práctico, podría decirse que las condiciones habitacionales de un país o una comunidad dados dependen básicamente de tres requisitos:²

a) capacidad de la economía para generar el volumen adecuado de oferta de bienes y servicios relacionados con las condiciones habitacionales;

b) capacidad real de compra de estos bienes y servicios por parte de todos los sectores

de la población a consecuencia de su adecuada y real incorporación al proceso de desarrollo; y

c) eficiente organización operativa del mercado de la vivienda y de los servicios conexos que permita enlazar esa capacidad de generación de oferta con el poder real de compra de la población.

En la medida en que estos y otros requisitos se cumplen en un país, la situación general se torna favorable a una progresiva elevación de las condiciones habitacionales. El grado de factibilidad y consolidación de esta atmósfera favorable dependerá en gran medida, a su vez, del grado de autenticidad y mutua compatibilidad con que se encuentren satisfechas tales condiciones previas, es decir, cuando se trata de una capacidad de oferta basada en un sólido, progresivo y generalizado desarrollo del aparato productivo (no simplemente de una ampliación artificial y momentánea), cuando el poder de compra de la población es generado por una constante ampliación de las fuentes de trabajo y una elevación progresiva de la productividad (no simplemente por una política de subsidio transitorio) y cuando la organización funcional del mercado está basada en un proceso real de transformación y perfeccionamiento de las instituciones (no simplemente en disposiciones legales más o menos arbitrarias o sin base operativa real). En este caso podría afirmarse que el "problema" de las condiciones habitacionales como tal no existe, o que se reduce a la necesidad de cierto esfuerzo para perfeccionar o "afinar" total o parcialmente el conjunto de instrumentos del mercado y de la política de vivienda. Se trataría principalmente, pues, de un desajuste de coyuntura generado en esencia por deficiencias institucionales y operativas que pueden ser subsanadas con cierta facilidad a base de decisiones políticas.

Este es en principio el caso de los países altamente desarrollados en los cuales suelen cumplirse las condiciones o requisitos previos antes señalados. Las variantes que el caso ofrece parecen derivarse del mayor o menor grado de mutua compatibilidad en que dichos requisitos

* Aunque el autor es funcionario de la Comisión Económica para América Latina, las opiniones expresadas en este artículo son de su propia responsabilidad y pueden no coincidir con las de la CEPAL.

¹ Por "condiciones habitacionales" se entiende el conjunto de soluciones reales o respuestas de un individuo, una familia o una comunidad ante los problemas relativos al alojamiento físico, a los aspectos funcionales del hogar, a las necesarias relaciones de vinculación del hogar con el resto de la comunidad, al conjunto de servicios necesarios para el alojamiento y el desarrollo del hogar y en general a todos los aspectos que directa e indirectamente afectan los niveles de habitación.

² A estos requisitos "básicos" habría que agregar la decisión política de favorecer o no el mejoramiento de las condiciones habitacionales.

se presentan. Una de ellas se da cuando el deseo de la población por elevar constantemente sus condiciones habitacionales y la capacidad de compra que permite lograrlo van tornando obsoletas las viviendas existentes y ello se traduce en una demanda superior a la oferta convencional. Tal es el caso, por ejemplo, de los países escandinavos, del Reino Unido y los Estados Unidos en la actualidad.³ Otra variante se produce cuando existen minorías marginadas económica o socialmente. Tal es el caso, por ejemplo, de los grupos de color y de los inmigrantes mexicanos y portorriqueños en los Estados Unidos,⁴ el de los argelinos y otros africanos en Francia o el de los inmigrantes africanos y asiáticos de las colonias y las antiguas colonias en el Reino Unido.⁵ Otra variante diversa se presenta cuando esos países desarrollados son afectados por crisis cíclicas o bélicas. El "problema" habitacional en los Estados Unidos en el periodo de la recesión de 1930 podría constituirse en cierto modo en un ejemplo del primer caso; la República Federal de Alemania, Francia, Italia, los Países Bajos, otros países europeos y el Japón, cuyo inventario de viviendas se vio repentinamente destruido total o parcialmente durante la Segunda Guerra Mundial, ofrecen al comienzo de la posguerra ejemplos típicos del segundo caso.⁶

³ En relación con el mismo tema, véase Frank S. Kristop, "Componentes del cambio en el inventario nacional de vivienda en relación con el censo de 1960", *Estadística*, Vol. XX, N° 77 (Washington, diciembre de 1962), p. 755; Just Gustavsson, *La vivienda en Suecia* (Junta Nacional de la Vivienda, Copenhague, 1964), Danish Ministry Housing, *Housing in Denmark* (Copenhague, 1964), y Ministerio de Vivienda de Noruega, *La vivienda en Noruega* (Copenhague, 1964). Estos tres últimos documentos fueron presentados en la gira de estudios y seminario sobre organización y funciones de los organismos nacionales encargados de la ejecución de los programas de vivienda auspiciados por las Naciones Unidas y celebrada en 1964.

⁴ Véase *Informe sobre la situación social en el mundo* (E/CN.5/375/Rev. 1), publicación de las Naciones Unidas (N° de venta: 63.IV.4), Capítulo V; Charles Abrams, "La vivienda y el desarrollo urbano en los Estados Unidos de América", en el *Informe del grupo especial de expertos en vivienda y desarrollo urbano* (ST/SOA/50), publicación de las Naciones Unidas (N° de venta: 63.IV.1), p. 81-84; M. Harrington, *La cultura de la pobreza en Estados Unidos* (Fondo de Cultura Económica, México, 1963).

⁵ Véase United Nations Economic Commission for Europe, *The European Housing Situation* (E/ECE/221, Geneve, 1959); Paul D. Wendt, "Post World War II Housing Policies in Italy", en *Land Economics*, Vol. XXXVIII, N° 2 (mayo de 1962).

⁶ Véase *The European Housing Situation*, op. cit.; "Programa relativo a los censos nacionales de habitación", en *Estadística*, Vol. XX, N° 77 (Washington, 1962); H. Kano, "La vivienda y el desarrollo urbano en el Japón", en el *Informe del grupo especial de expertos en vivienda y desarrollo urbano*, op. cit.; pp. 74-76; *Situación de la vivienda en el mundo y estimación de las necesidades de vivienda* (ST/SOA/58), publica-

La característica básica que el problema de la vivienda presenta en estos casos y que determina una notable diferencia con "el problema" en los países en vías de desarrollo es que en aquéllos la "solución" no sólo es más fácil sino que puede con cierta facilidad resultar conveniente para el conjunto de la economía nacional. En efecto, por una parte esos países suelen hallarse en condiciones de afrontar el déficit de habitaciones mediante arreglos internos del sistema productivo y financiero sin grandes limitaciones estructurales —como las características de la región— y sin necesidad de causar trastornos serios a los otros sectores del desarrollo; por otra, una ampliación metódica de la oferta de bienes y servicios relativos a las condiciones habitacionales puede operar como un instrumento estratégico para dinamizar toda la economía más fácilmente en los países en desarrollo. En el contexto de una economía desarrollada la capacidad de la construcción de viviendas para absorber un alto y complejo volumen de insumos y manufacturas de todas clases constituye un factor dinamizador capaz de producir muchas ventajas.

Ello es así principalmente porque, en primer lugar, los grandes planes de construcción de viviendas permiten absorber un alto volumen de equipos pesados y livianos de construcción que el país puede producir, generan una amplia demanda de equipos "electro-domésticos" que la población puede realmente adquirir y consumir una formidable cantidad de materiales de construcción producidos con equipos, técnicas y materias primas nacionales.⁷ Y, en segundo lugar, porque el aparato productivo se encuentra listo para afrontar esta demanda sin cambios estructurales previos y porque los recursos financieros no suelen encontrarse afectados por fuertes restricciones de prioridad para otros sectores del desarrollo o de política de balance de pagos.

En estas condiciones el fenómeno del déficit habitacional puede ser concebido básicamente como un problema de "escasez coyuntural" y, en consecuencia, es posible abordarlo a través de la producción masiva, la organización del mercado y la movilización intensiva de recursos financieros. Sin embargo, en los países en desarrollo y particularmente en América Latina el problema reviste características muy diferentes. En efecto, las precarias condiciones habitacionales que afectan a amplios sectores de la

ción de las Naciones Unidas (N° de venta: 65.IV.8); *Major long-term Problems of Government Housing and Related Policies* (ST/ECE/HOU/20), Vols. I y II, publicación de las Naciones Unidas (N° de venta: 66.II.E/Mim. 3).

⁷ Véase Harold Robinson, "Recursos financieros y política de organizaciones interamericanas para vivienda", en *La formación de capitales para la vivienda en América Latina* (Unión Panamericana, Washington, 1963), p. 30.

población —en materia de educación, salud, nutrición y demás componentes del nivel de vida— no son simplemente el resultado de un problema de escasez transitoria de viviendas. Antes al contrario, todo parece indicar que son la manifestación o el síntoma —reflejado en el plano habitacional y urbanístico— de desajustes y limitaciones estructurales de diverso orden localizadas en las bases mismas del proceso de desarrollo. Los bajos niveles habitacionales de grandes sectores populares, con sus altos índices de hacinamiento, promiscuidad, deterioro, insalubridad, marginalidad urbanística y otros aspectos negativos,⁸ son parte de un cuadro de marginalidad social y económica mucho más amplio que incluye a todos los aspectos básicos del nivel de vida.

Como se sabe, este cuadro es el resultado del insuficiente desarrollo económico y social, en el cual amplios sectores de la población no encuentran oportunidades de empleo de alta productividad y con el nivel de remuneración ni otros servicios indispensables para asegurar la adquisición de adecuadas condiciones de vida. Las grandes barriadas periféricas insalubres o las congestionadas y deterioradas casas de vecindad ubicadas en el centro de las grandes ciudades, así como la precaria vivienda de los campesinos, no constituyen sólo una expresión de marginalidad habitacional, sino también una expresión general de los niveles de vida logrados por los sectores que quedaron al margen del desarrollo económico y social o que soportan los efectos negativos de los desajustes estructurales de éste.⁹

Aunque dentro de esta característica fundamental que el problema presenta en América Latina, como en el caso de los países altamente desarrollados, podrían distinguirse algunas va-

⁸ Hay "hacinamiento" cuando la vivienda es ocupada por un número de personas superior a su capacidad funcional de alojamiento. La "promiscuidad" se presenta cuando existe una forzosa simultaneidad de funciones incompatibles entre sí en un mismo espacio funcional. El "deterioro" se relaciona con la calidad y el grado de conservación de los materiales y equipos de la vivienda. La "insalubridad" se refiere a la existencia de instalaciones sanitarias (de eliminación de excretas, aguas servidas y desperdicios, de ventilación, etc.). La "marginalidad urbanística" se refiere a la falta de integración entre la vivienda y el conjunto de servicios municipales y comunales, a la ubicación geográfica marginal y a las deficiencias topográficas del terreno (fuertes pendientes, erosión, inundaciones, etc.). Existen otros indicadores sobre el mismo aspecto.

⁹ "La formación de una población marginal y submarginal, a menudo en los límites de los niveles de subsistencia, fue el precio más notorio que las grandes ciudades latinoamericanas hubieron de pagar para conciliar las altas tasas de incremento de su población con los bajos niveles de productividad de su estructura económica", (*El desarrollo social de América Latina en la postguerra* (E/CN.12/666), (Solar-Hachette, Buenos Aires, 1963), p. 74).

riantes o matices, todas ellas ofrecen el denominador común del subdesarrollo.¹⁰ Utilizando el esquema inicial de requisitos previos y básicos relativos a las condiciones habitacionales, podría decirse que este denominador común se presenta así en la región:

a) la economía no está en condiciones de generar una adecuada oferta de viviendas y servicios conexos;

b) los sectores sociales afectados por el problema de la vivienda no tienen capacidad real para adquirirla y el estado no está en condiciones de subsidiarlos; y

c) serias limitaciones y rigideces estructurales dificultan la adecuada organización y operación del mercado de la vivienda, la tierra urbana y los servicios conexos.

En estas condiciones, el cuantioso déficit de habitaciones acumulado hasta hoy no constituye el meollo del problema sino apenas una manifestación estadística o un síntoma de un problema más profundo: los bajos niveles de desarrollo económico y social. En consecuencia, no se trata simplemente de un problema de "escasez de viviendas", sino más bien de "escasez de desarrollo". De ahí que no pueda aislarse su solución mediante la construcción masiva y acelerada de nuevas unidades al margen de la creación de las bases de desarrollo que permitan a la economía dotar a la población afectada del poder de compra estable y suficiente y generar la compleja y costosa gama de factores necesarios para mantener una adecuada oferta de viviendas y servicios conexos.

Con independencia de estas consideraciones, la concepción o formulación del problema y la mayoría de las soluciones ofrecidas en los países de América Latina han girado tradicionalmente en sus aspectos básicos en torno a un concepto restringido de "déficit cuantitativo", o sea, de cuantificar la diferencia entre el número de familias u "hogares censuales" y el volumen de

¹⁰ Uno de estos matices lo ofrecen los casos de la Argentina y el Uruguay, países en los cuales el déficit acumulado hasta el momento es relativamente reducido como lo habían sido hasta hace pocos años los sectores marginados del desarrollo y de la redistribución de los beneficios de éste. En la actualidad dichos sectores están creciendo en la medida en que las condiciones tradicionales del desarrollo se deterioran relativamente. Otra variante la ofrece el caso de Venezuela, país en el cual los importantes recursos fiscales provenientes del petróleo podrían permitir el financiamiento y hasta el subsidio de un volumen significativo de viviendas. Sin embargo, ello no significaría forzosamente que las familias beneficiadas por tales concesiones en el plano habitacional hubieran superado el cuadro general de marginalidad económica y social en que se encuentran. Este tipo de solución ya fue ensayado con resultados negativos muy elocuentes a través del célebre proyecto denominado "Superbloques de Caracas". Véase *Evaluación de los Superbloques de Caracas* (Banco Obrero de Venezuela; Caracas, 1961).

viviendas "adecuadas" existentes en un momento dado. Tal es, al menos, la impresión que se desprende de la gran mayoría de los estudios y formulaciones hechas en la región por los gobiernos y sus agencias especializadas en vivienda,¹¹ así como de las publicaciones de varios organismos internacionales y regionales.¹² Sin embargo, la concepción de "déficit cuantitativo", que responde adecuadamente al contexto de los países industrializados, contiene algunas limitaciones básicas para el análisis y el tratamiento del problema en América Latina. La principal es que el estándar o patrón de referencia que sirve de base para establecer la escasez suele establecerse en forma poco objetiva.¹³ Qui-

¹¹ Véase, por ejemplo, Corporación de Fomento de la Producción, *Programa Nacional de Desarrollo Económico. Resumen* (Santiago, 1961); Corporación de la Vivienda, *Plan Habitacional-Chile* (Santiago, 1963); Cámara Chilena de la Construcción, *Plan Habitacional* (Santiago, 1964); Comisión Nacional de Vivienda, *Informe sobre su actuación y plan integral* (Ministerio de Trabajo y Previsión, Buenos Aires, 1957); *Déficit y demanda de viviendas en Colombia* (Corporación Nacional de Servicios Públicos, Bogotá, 1956); *Informe final del Primer Seminario Nacional de Vivienda de Interés Social* (Ambato, Ecuador, 1959); *La vivienda en El Salvador* (Ministerio de Economía, San Salvador, 1949); *Informe sobre la vivienda en el Perú* (Comisión para la Reforma Agraria y la Vivienda, Lima, 1958); *Programa financiero de vivienda* (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1964); W. Harris y otros, *La vivienda en el Perú* (Unión Panamericana, Washington, 1963); *Diagnóstico preliminar del Sector Vivienda* (Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, San José, Costa Rica, 1964); W. Harris y otros, *La vivienda en Honduras* (Unión Panamericana, Washington, 1964). Véase también *Análisis de los programas nacionales de vivienda de cinco países latinoamericanos* (ST/ECLA/Conf.9/L.9) e *Informe del segundo período de reuniones de la Comisión Especial VI al CIES* (Unión Panamericana Washington, OEA/Ser.H/X.4, São Paulo, 1963).

¹² Véase, por ejemplo, *Evaluación estadística de las condiciones de habitación, déficit existentes y necesidades futuras de viviendas en los países latinoamericanos* (ST/ECLA/Conf.9/L.10); *Informe del Seminario Latinoamericano sobre Estadísticas y Programas de Vivienda* (E/CN.12/647/Rev.1), publicación de las Naciones Unidas (Nº de venta: 63.II.G.14); *Problemas de la vivienda de interés social* (Unión Panamericana, Washington, 1956); *Situación de la vivienda en el mundo y estimación de las necesidades de vivienda*, op. cit.

¹³ No existe suficiente claridad sobre la naturaleza y la dinámica interna de estos estándares. En términos generales se habla casi siempre de las viviendas que

zadas en esta definición han jugado un papel muy importante las crecientes aspiraciones de las "clases medias" y en particular los grupos de empleados ligados al sector público. Como es natural, tales procedimientos y la actitud que entrañan no resultan compatibles con la realidad y las limitaciones latinoamericanas.

Así, los defectos de que adolecen los criterios para establecer el déficit y ciertos desenfoces en la identificación del problema en el contexto del desarrollo latinoamericano han conducido en la práctica a una identificación del problema propiamente dicho y sus causas con sus manifestaciones o efectos. Por eso es frecuente en la región que tanto su formulación como los esfuerzos para afrontarlo giren sistemáticamente en torno al déficit o "escasez" y no a las causas estructurales e institucionales que lo generan. Ello ha conducido a una concepción y a un tratamiento del problema restringidos al campo específico de la vivienda, con la consiguiente subestimación del resto de las influencias del universo social y económico y particularmente con las limitaciones típicas del proceso de desarrollo latinoamericano. Este fenómeno aparece de manifiesto en la mayor parte de los métodos propuestos para la programación de la vivienda en los países de la región.¹⁴

no los cumplen. Así, por ejemplo, la OEA basa el cálculo del déficit en "aquellas construcciones que no están a la altura de la dignidad humana y que es obligante demoler". (*Problemas de la vivienda de interés social*, op. cit.)

¹⁴ Véase L. J. Jonge, "Demanda actual de vivienda", en *Estadística*, Vol. XXI, Nº 79 (Washington, junio de 1963), p. 282; Jacob S. Siegel, "Informaciones demográficas para la formulación de programas de vivienda con especial referencia a América Latina", *ibidem*, p. 227; H. V. Muhsam, "Datos de población y análisis necesarios para evaluar la demanda presente y futura de viviendas", *ibidem*, p. 301; "El programa de estadística de habitación y construcción del Instituto Internacional de Estadística", *ibidem*, p. 405. Sobre el mismo tema véase también *Estadística*, Vol. XX, Nº 77, Washington, diciembre 1962). Para una referencia detallada sobre el tema véase Naciones Unidas, *Métodos propuestos para calcular las necesidades en materia de habitación* (E/CN.3/274), Nueva York, 1960; *Indicadores estadísticos de las condiciones de habitación* (ST/STAT/Ser. M/37), publicación de las Naciones Unidas (Nº de venta: 62.XVII.7). *Informe del Seminario Latinoamericano sobre Estadística y Programas de Vivienda*, op. cit.

B. CARÁCTER ESTRUCTURAL DEL PROBLEMA

Al analizar el problema en sus bases y causas, no sólo en sus manifestaciones visibles, surgen claramente definidos algunos fenómenos de carácter estructural que convierten el problema de la vivienda en un fenómeno que trasciende mucho más allá de su propio campo específico y lo ubican inevitablemente en la base misma del

desarrollo general de cada uno de los países y de la región en su conjunto. Algunos de estos fenómenos son:

1. las incompatibilidades entre el ingreso de los sectores populares y los costos de los servicios de vivienda;
2. las incompatibilidades entre la demanda

nominal y la capacidad real de los países para producir y financiar las viviendas y los servicios conexos requeridos;

3. los desequilibrios entre las estructuras rural y urbano-industrial, sus desajustes internos y sus implicaciones demográficas; y

4. el conjunto de limitaciones y escollos de carácter políticoadministrativo y socioculturales que constituyen reflejos directos e indirectos de las estructuras que predominan en la actualidad en la región.

Junto a estos fenómenos estructurales adversos, que se consideran decisivos en la configuración del problema, existen otros escollos de carácter operacional no menos importantes. Algunos de ellos son la falta de organización en la producción y en el mercado de viviendas y servicios, el injustificado recargo de los costos, las deficiencias de los actuales sistemas estadísticos y la falta de una adecuada política habitacional y sus correspondientes programas de inversión. Sin embargo, como se comprobará a lo largo del análisis de los fenómenos estructurales citados, estos escollos operacionales tienen una importancia muy relativa para la definición del problema en los países insuficientemente desarrollados. Por consiguiente, los esfuerzos para superarlos tienen poca repercusión en el enfrentamiento global y decisivo del problema. De ahí que los beneficios de tales esfuerzos queden casi siempre reservados a los sectores que por razones estructurales tienen acceso real al mercado de viviendas y servicios. Paradójicamente, es a estos factores operacionales a los cuales se

ha dado tradicionalmente énfasis en América Latina.¹⁵

1. Las incompatibilidades entre los costos de la vivienda y el poder de compra de los sectores populares

Como resultado de una compleja combinación de factores adversos, los costos de la vivienda en América Latina son muy altos, tanto desde el punto de vista de la producción como de la capacidad de compra de los sectores de ingresos bajos y medios, tanto urbanos como rurales.

No se dispone de estudios que permitan establecer con precisión el nivel de estos costos. En efecto, por una parte, no existen en la región sistemas de registro estadísticos que permitan conocer los costos fidedignos de las viviendas construidas independientemente por el sector privado. Como parte de sus sistemas de arbitrios fiscales, algunas ciudades importantes exigen datos sobre costos y área construida de la construcción nueva en general; pero en la práctica estos datos son generalmente acomodados por los propietarios y constructores a fin de rebajar el moni-

¹⁵ Véase *supra*, nota 5, y además *Concepto y técnica en el planeamiento de la vivienda de interés social* (Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo, Montevideo, 1964); *Problemas de la vivienda de interés social en América Latina* (Unión Panamericana, Washington, 1956); *Plan Nacional de la Vivienda, 1951-1955* (Banco Obrero de Venezuela, Caracas, 1951) y *Fondo Fiduciario de Progreso Social, Cuarto Informe Anual 1964* (Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 1965).

Cuadro

AMÉRICA LATINA: ESTIMACIONES DEL COSTO (Dóla)

Item	Viviendas para familias de	
	Alternativa A ^c	Alternativa B ^d
a) Terreno con servicios ^e	100 m ² × 5 = 500	80 m ² × 5 = 400
b) Construcción ^f	70 m ² × 30 = 2 100	70 m ² × 50 = 3 500
c) Otros costos ^g	20 % 520	20 % 780
<i>Costo total</i>	3 120	4 600
d) Arriendo mensual (promedio) ^h	31.20	46.80
e) Amortización mensual (promedio) ⁱ	39.00	58.50

FUENTE: Estimaciones a base de datos específicos sobre costos en diferentes ciudades.

^a Con ingreso mensual entre 0 y 100 dólares. (Véanse los cuadros 6 y 7.)

^b Con ingreso mensual entre 10 y 500 dólares. (Véanse los cuadros 6 y 7.)

^c Casa corriente aislada, en una o dos plantas.

^d Departamentos en edificios multifamiliares de 4 pisos en terreno con densidad promedio de 700 habitantes

^e Lote o parcela de terreno con vías, acueducto, alcantarillado, luz y algunos servicios comunales.

^f Superficie construida total.

^g Honorarios o utilidad, según el caso, costos legales, títulos, etc.

^h En promedio se cobra en la región el 1 por ciento de la inversión como cánón de arrendamiento.

ⁱ Con crédito al 10 por ciento anual en 20 años y pago en 240 cuotas mensuales (estimación aproximada).

to de los impuestos correspondientes. Por otra parte, los datos relativos a los programas oficiales de vivienda con frecuencia son fragmentarios. De ordinario no incluyen los costos administrativos de la institución (que con frecuencia oscilan entre el 15 y el 25 por ciento del presupuesto institucional), de los impuestos municipales y nacionales (que pueden variar entre el 3 y el 6 por ciento) y del financiamiento (que es del orden del 6 al 12 por ciento anual). En otros casos excluyen el costo de la tierra, de las obras de urbanización,¹⁶ o de ambos elementos, o los contabilizan por debajo de los costos reales, sobre todo cuando se trata de tierras adquiridas por estas instituciones con varios años de anticipación y de terrenos ejidales o de otro carácter público. Sobra advertir que los costos de la infraestructura básica han quedado convencionalmente excluidos. También se da el caso de programas en los cuales las viviendas figuran oficialmente con costos muy bajos a fin de no sobrepasar formalmente los topes máximos establecidos por los organismos de crédito interno o externo.¹⁷ A todo esto debe agregarse que, debido principalmente

¹⁶ La omisión de este rubro del costo es frecuente en los casos de programas de viviendas que no incluyen los servicios básicos. Aunque parezca paradójico, muchas instituciones nacionales de vivienda se concretan a construir y otorgar la vivienda propiamente dicha y dejan la provisión de los servicios a otras entidades. Algunos programas en Colombia y otros países ofrecen ejemplos ilustrativos de este fenómeno.

¹⁷ Muchas viviendas construidas bajo el programa del decreto con fuerza de ley N° 2, de Chile figuran oficialmente con superficies construidas y costos que son ampliados por sus propietarios después del registro oficial.

a la inflación y a la inestabilidad del mercado, en la mayoría de los casos los costos de adjudicación o venta son generalmente mucho más altos que los de programación; y éstos son los que figuran casi siempre en los informes oficiales. Al margen de estas informaciones oficiales y de las reducciones que podrían lograrse idealmente racionalizando los diseños, los materiales y las técnicas constructivas, la vivienda existente en el mercado actual es costosa y no puede ser pagada por los sectores de bajos ingresos, que son —salvo en los casos de la Argentina y el Uruguay— los mayoritarios. Se estima que, en general, una vivienda urbana modesta pero adecuada tiene un costo real en el mercado tradicional que varía entre 3 000 y 6 000 dólares para familias de ingresos bajos y de 8 000 a 18 000 dólares para familias de ingresos medios.¹⁸ (Véase cuadro 1.)

Esta situación se ve ampliamente confirmada hasta en los programas adelantados últimamente por los gobiernos en desarrollo de los programas regionales de cooperación financiera, particularmente en cuanto se refiere a los de menor costo. (Véase el cuadro 2.)¹⁹ Al mismo tiempo, la ofer-

¹⁸ Estas estimaciones incluyen: a) costos del terreno y los servicios básicos; b) costo del área construida; y c) costos de administración, honorarios e impuestos. No incluyen costos de capital ni obras básicas de infraestructura urbana.

¹⁹ Así, por ejemplo, según la National League of Insured Saving Associations, en junio de 1965 los costos promedio de vivienda producidas por estas asociaciones eran de 4 000 dólares en Chile, 6 249 en la República Dominicana, 4 700 en el Ecuador, 9 110 en El Salvador, 7 000 en Guatemala, 4 899 en el Perú y 14 482 en Venezuela. Véase National League of Insured Saving Associations, *Saving and Loan Progress Report*, N° 25 (Was-

1

PROMEDIO DE LA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL, 1965

res)

Ingresos bajos ^a	Viviendas para familias de ingresos medios ^b			
	Alternativa C ^c	Alternativa A ^c	Alternativa B ^d	Alternativa C ^e
150 m ² × 7 = 1 050	200 m ² × 10 = 2 000	80 m ² × 10 = 800	250 m ² × 15 = 3 750	
90 m ² × 50 = 4 500	140 m ² × 50 = 7 000	80 m ² × 70 = 5 600	160 m ² × 70 = 11 200	
20 % 1 110	25 % 1 800	25 % 1 600	25 % 2 990	
6 600	10 800	8 000	17 940	
66.60	108.00	80.00	179.40	
83.25	135.00	100.00	223.41	

por hectárea.

Cuadro 2
AMÉRICA LATINA: COSTOS DE LAS VIVIENDAS FINANCIADAS POR EL
BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, 1961-63
(Dólares)

País	Año convenio	Montos de los ingresos anuales de las familias beneficiadas con préstamos	Viviendas financiadas con préstamos	
			Costo promedio total por vivienda	Costo total por m ²
Argentina	1963	1 800-2 400	3 950	60.00-70.00
Bolivia	—	...	1 400	20.00-30.00
Brasil	—	Hasta cuatro salarios mínimos	830	11.00
Colombia	1962	366-2 200	2 110	18.40-57.20
Costa Rica	1961	648-1 440	2 707	38.00
Chile	1962	225	2 515	32.00
Chile	1962	...	3 346	43.57
Chile	1963	1 560-1 980	3 459	43.00
Ecuador	1962	Hasta 900	2 222	...
El Salvador	1962	576-1 536	2 260	...
Guatemala	1962	480-1 680	1 729-2 500	20.00
Honduras	—	660-1 560	1 912	51.00
Nicaragua	1962	428-2 200	2 732	40.00
Panamá	1961	800-2 400	2 950-3 240	43.00-46.00
Perú	1961	355-1 120	...	26.50
Perú	1962	1 560	3 364	37.50
República Dominicana	1963	320-2 160	1 000-1 640	15.00-40.00
Uruguay	—	660-2 280	...	40.00-63.00
Venezuela	1961	550- 800	1 300	15.00
Venezuela	1962	715-2 700	2 613	65.00

FUENTE: *Situación habitacional, política y programas de vivienda en América Latina, 1960-63* (ST/ECLA/Conf.16/L.1), p. 42.

ta es extremadamente limitada y el mercado se caracteriza por el predominio de compras al contado o de contratos de arrendamiento cuando se trata de propietarios privados, o de adjudicación mediante amortización a largo plazo cuando se trata de programas oficiales o de instituciones sin fines de lucro. Sin embargo, este último sistema tiene aún poca significación en el conjunto de la región debido al relativamente reducido volumen que representa en la oferta global. Como se sabe, el Fondo Fiduciario de Progreso Social, que hasta ahora es el más amplio y decisivo recurso financiero para la vivienda en la región, en sus cuatro primeros años de funcionamiento (1961-64) logró financiar parcialmente 230 000 unidades en 18 países.²⁰ Esto significa un pro-

hington, 1965). En Colombia, 64 149 viviendas construidas por el Instituto de Crédito Territorial entre 1961 y 1963 tuvieron un costo promedio de 2 900 dólares. Véase Instituto de Crédito Territorial, *Informe al señor Ministro de Fomento 1963* (Bogotá, 1963), p. 88. En Chile los departamentos económicos de 70 metros cuadrados financiados con fondos provenientes del Plan Habitacional cuestan entre 8 000 y 12 000 dólares.

²⁰ Véase Fondo Fiduciario de Progreso Social, *op. cit.*, p. 92.

medio de 57 000 nuevas viviendas anuales, que equivalen más o menos a la meta anual de construcción residencial fijada por el gobierno de Chile para 1965-70.²¹

El cuadro 3 ofrece una visión de conjunto de este tipo de oferta en relación con la demanda nominal de viviendas en América Latina.

Tampoco se cuenta con datos satisfactorios que permitan establecer la evolución de los costos de la construcción de viviendas, sus servicios conexos y de la tierra urbana en las principales ciudades de la región. Las informaciones de que se dispone, muy precarias y aisladas, no permiten por ahora establecer análisis comparativos debidamente fundamentados, pero pueden ser suficientes para intentar la caracterización del problema. Uno de los factores o ingredientes de mayor peso en la conformación de los costos es el alto precio que la tierra urbana ha venido alcanzando en los últimos veinte años en toda la región. Se estima que en las principales ciudades

²¹ Véase *Informe del Presidente de la República señor Eduardo Frei sobre el primer año de gobierno* (Santiago, 1965) y Cámara Chilena de la Construcción, *Plan habitacional 1965-70* (Santiago, 1964).

Cuadro 3

AMÉRICA LATINA: NECESIDAD MÍNIMA ANUAL DE NUEVAS VIVIENDAS EN 1960; METAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS ADOPTADAS EN PROGRAMAS NACIONALES Y PLANES DE INVERSIÓN EN VIVIENDAS; Y CONSTRUCCIÓN ANUAL DE VIVIENDAS ALREDEDOR DE 1960-63

País	Necesidad mínima anual de nuevas viviendas estimada para 1960 ^a			Metas de los programas y planes de inversión para la construcción de viviendas ^b			Meta anual de viviendas en 1960-63 como por ciento de la necesidad urbana	Construcción anual de viviendas urbanas alrededor de 1960-63 ^c	
	Total	Urbano	Rural	Período	Total	Urbano		Rural	Período	Urbano
Argentina	162 087	128 509	33 578	—	...	...	...	1960	55 000 ^d
Bolivia	14 547	7 408	7 139	1962-66	25 647	10 194	15 453	—	...
Brasil	289 023	169 352	119 671	—	...	...	...	—	...
Colombia	91 451	67 251	24 200	1961-65	...	45 220	...	1960-62	39 873
Costa Rica	11 520	6 661	4 859	1963	...	3 441	...	1950-61	3 100
Cuba	55 486	42 081	13 405	—	...	...	...	—	...
Chile	45 402	39 519	5 883	1961-70	53 870	44 450	9 420	1959-62	33 500 ^e
Ecuador	23 648	12 132	11 516	1964-68	9 370	7 644	1 726	—	...
El Salvador	11 050	9 106	1 944	1962-63	...	2 500	...	1958-62	984
Guatemala	15 982	12 137	3 845	1962-63	1 636	...	...	1960-62	902 ^f
Haití	15 336	6 316	9 020	—	...	...	...	—	...
Honduras	11 970	6 196	5 774	1962-64	...	2 208	...	—	...
México	227 689	158 873	68 816	—	...	...	...	1958-60	6 564 ^g
Nicaragua	6 639	3 377	2 662	1962-63	1 425	...	...	—	...
Panamá	5 697	3 653	2 044	1962-66	10 000	...	...	1962-63	2 390 ^h
Paraguay	5 001	3 069	1 932	—	...	...	...	—	...
Perú	60 711	33 693	27 018	1962-71	78 982	...	...	1962	5 429 ⁱ
República Dominicana	14 396	7 323	7 073	—	...	...	...	—	...
Uruguay	18 820	17 227	1 593	—	...	...	...	1953-62	11 900 ^j
Venezuela	54 842	50 863	3 979	1963-66	65 000	...	...	1950-61	41 048 ^k
<i>América Latina</i>	<i>1 141 297</i>	<i>785 346</i>	<i>355 951</i>	<i>—</i>	<i>245 930</i>	<i>115 657</i>	<i>26 599</i>	<i>14.7</i>	

^a FUENTE: ST/ECLA/CONF.9/L.10, 4 de julio de 1962.

^b FUENTES: ST/ECLA/CONF.9/L.9; *Desarrollo económico y social de Costa Rica*, informe presentado por el Gobierno de Costa Rica. (OEA/Ser.H/X.4 CIES/313, 26 de agosto de 1963; Junta de Planeamiento y Coordinación Económica, *Plan General de Desarrollo Económico y Social del Ecuador* (1963); IVU, Panamá, *Memo-ria a la Asamblea General, 1962-63*; BID, *Fondo Fiduciario de Progreso Social. Segundo informe anual, 1962*.

^c FUENTES: Instituto de Investigación Económica de la C. G. E., *Programa Conjunto para el Desarrollo Agropecuario e Industrial*, tomo IV (Argentina, 1962); Ins-tituto de Crédito Territorial, *Informe 1962* (Colombia, 1962); *Desarrollo económico y social de Costa Rica* (OEA/Ser.H/X.4 CIES/313, 26 de agosto de 1963); CORVI, *Plan habitacional de Chile* (1963); Dirección General de Estadística y Censos; *El Salvador en gráficas* (1962); Banco de Guatemala, *Boletín Estadístico* (julio-agosto de 1963); *Informe preliminar sobre los programas y Estadísticas de Vivienda en México* (Seminario Latinoamericano sobre Estadística y Programas de la Vivienda); Junta Nacional de la Vivienda, *Informe de situación sobre vivienda, construcción y desarrollo urbano* (Perú, 1963).

^d Comprende las viviendas construidas por el sector privado en todo el país.

^e Comprende las viviendas construidas por el sector público (21 478) y el privado (12 022) en todo el país.

^f Edificación particular en la capital de la república.

^g Construcción de viviendas por el sector público en todo el país.

^h Viviendas construidas por el IVU en todo el país. FUENTE: IVU, Panamá, Memoria a la Asamblea Nacional 1962-63.

ⁱ Viviendas construidas en Lima.

^j Viviendas construidas en todo el país. Estimación preliminar basada en una muestra nacional de viviendas.

^k República de Venezuela, *Informe Vivienda* presentado ante el CIES (julio de 1963). Comprende las viviendas construidas en todo el país.

este rubro ocupa entre el 20 y el 30 por ciento del costo total. Tal situación parece obedecer, en primer lugar, a la limitación de capitales privados y estatales para la provisión de los servicios urbanos,²² y en segundo lugar, a la especulación derivada de ciertas fases del proceso inflacionario y de la falta de una acción estatal efectiva en el campo de la política reguladora del desarrollo urbano. Paralelamente, existe una tendencia de bajo rendimiento en la tierra urbanizable en las especificaciones o patrones de diseño urbano y arquitectónico impuestas a través de las reglamentaciones municipales de urbanismo o planeamiento urbano. Como se sabe, entre el 30 y el 50 por ciento del total bruto de la tierra destinada a vivienda en las grandes ciudades debe ser destinado a "áreas verdes" (parques y jardines públicos), avenidas y calles; además de cada lote familiar o parcela neta sólo puede ocuparse con la construcción del 50 al 60 por ciento, quedando el resto como "área libre" o "área no construida". Esta liberalidad no corresponde a una estrategia de reservas para futuras. Tales especificaciones inspiradas originalmente en sanos propósitos estético-urbanísticos,²³ si bien pueden tener justificación en países de alto desarrollo, constituyen en la práctica un significativo sobrecosto para la vivienda de interés social, que los países en desarrollo no pueden pagar por ahora. En efecto, además del bajo rendimiento de la tierra urbanizada determinan una multiplicación de los costos en los servicios de agua, luz, alcantarillado, teléfono, vías y otros, además de los costos sociales producidos por los desajustes de todo orden que genera la expansión inmoderada de las ciudades. Otro factor negativo es el bajo rendimiento del área construida en el diseño específico de cada vivienda. Analizando cuidadosamente los proyectos de vivienda de interés social elaborados tanto por el sector privado como por los organismos oficiales res-

pectivos, se observa que, en general, no parece haber criterios claros sobre el mejor aprovechamiento de este concepto y que hay una evidente tendencia al desperdicio. En los proyectos adelantados como parte de la política habitacional, el "área construida por persona" varía entre 7 y 25 metros cuadrados entre los diferentes países de la región, y aun dentro de un mismo país, una misma institución, un mismo clima y muchas veces en el mismo sector socioeconómico.²⁴ Como es natural, diferencias en este concepto del orden de 300 por ciento y más, como las señaladas, afectan en magnitud proporcional el costo y por consiguiente el grado de acceso a estas soluciones por parte de los sectores de bajos ingresos. Desde el punto de vista técnico no parece existir suficiente explicación para variaciones tan amplias, sobre todo si se tiene en cuenta que desde el punto de vista del funcionamiento arquitectónico es posible obtener soluciones de buena calidad con "áreas unitarias" de 8 a 12 metros cuadrados.

Otro factor importante es el alto costo de la construcción en general. Este fenómeno parece obedecer a diversas causas. Una de ellas es el bajo nivel de utilización de los factores (mano de obra, equipos y herramientas, etc.), cualquiera que sea la técnica de producción empleada. Tal situación parece ser el resultado de características estructurales y del bajo nivel de eficiencia administrativa. Todo ello se traduce en baja productividad, desperdicio de materiales, deterioro y subutilización de herramientas y equipo, alta frecuencia de accidentes, extensión exagerada de los plazos de construcción y muchos otros factores adversos. Otro factor generalmente reconocido es el alto precio de los materiales de construcción debido no sólo a las escalas de producción sino también a la falta de competencia efectiva en el mercado, al crecido número de intermediarios que causan sobrecostos del orden del 20 al 30 por ciento, y a la desorganización característica de la industria de materiales de construcción. Se estima que alrededor de un 10 por ciento de los materiales se desperdicia debido a la falta de normalización y de coordinación modular.²⁵ Otro factor es el elevado costo administrativo de los programas de construcción de vivienda. Como se sabe, los organismos oficiales responsables de vivienda operan a altos costos

²² Esta limitación se traduce en una restricción de la oferta de tierras frente a la presión de una demanda cada vez más intensa, generada por la constante llegada de nuevos contingentes humanos procedentes de poblaciones pequeñas, de áreas suburbanas y del campo. Para un amplio desarrollo del tema de la urbanización escalonada véase "Los patrones de asentamiento rural en América Latina", en *Boletín Económico de América Latina*, Vol. X (1965), pp. 1-22; y "Distribución geográfica de la población de América Latina y prioridades regionales del desarrollo", *ibidem*, Vol. VIII (1963), pp. 53-66.

²³ Generalmente estas altas especificaciones de diseño urbano se justifican invocando propósitos higiénicos y funcionales. Sin embargo, al analizarlas detenidamente se observa que sobrepasan con creces los estándares razonables. En general se trata de una tendencia a reproducir el boato ornamental típico de algunos sectores de las grandes capitales de los países altamente desarrollados.

²⁴ La misma situación subsiste en los diseños específicos de cada unidad habitacional en cuanto se refiere a la distribución del área construida asignada a cada función.

²⁵ La "normalización" es una técnica de producción destinada a buscar la eficiencia, la economía y el rendimiento en los materiales a través de la unificación y racionalización de las especificaciones y normas. La "coordinación modular" es una técnica de diseño y construcción basada en la utilización racional y coordinada de módulos o denominadores comunes en las dimensiones de los materiales.

administrativos que fluctúan entre el 15 y el 25 por ciento del volumen de las inversiones reales. Por otra parte, los honorarios de los proyectistas y constructores varía entre el 10 y el 20 por ciento del costo de la construcción cuando se basan en tarifas profesionales y son aún mayores cuando se aplican otros criterios. Estos altos costos obedecen en buena parte a las características de las empresas constructoras de viviendas, las cuales generalmente no tienen adecuado apoyo, son improvisadas y carecen del capital y el equipo mínimo indispensable.²⁶ Otro factor que coadyuva a esta situación es el alto costo del financiamiento, el cual es del 6 al 12 por ciento anual en el sector público²⁷ y del 10 al 24 por ciento en el sector privado, y como la mayoría de los empresarios constructores de viviendas necesitan financiar a crédito entre el 50 y el 80 por ciento de sus operaciones, los intereses contribuyen significativamente a elevar los costos. A todo este recargo originado por diferentes conceptos debe agregarse el sobrecosto que representa el lucro cesante, ciertos daños emergentes y los aumentos de precios y materiales que se producen automáticamente durante los amplios plazos de construcción originados en la falta de adecuada organización empresarial, en los trámites ante organismos municipales y de servicios, en las demoras en el otorgamiento del crédito, en la escasez estacional de materiales, en las huelgas y

en muchos otros factores. Así, por ejemplo, en Chile el período promedio de construcción de una vivienda económica de 100 a 400 metros cuadrados (tipo DFL n° 2)²⁸ construida particularmente suele ser de 10 a 20 meses y en ese período las variaciones de los precios de los materiales y de la construcción resultan muy importantes, pues a precios constantes fueron del orden de 13.1 por ciento, en 1962 con respecto al año anterior, de 43.4 por ciento en 1963 y de 51 por ciento en 1964. (Véase el cuadro 4.) A los factores señalados deben agregarse las utilidades totales cuando se trata de programas que lleva a cabo el sector privado, las cuales se estima que son del orden del 20 por ciento de la inversión real aunque se trate de actividades financiadas con fondos provenientes de recursos oficiales, tanto internos como externos.²⁹

En la evolución de estos costos, lejos de aparecer indicios de que los factores anotados estén siendo superados, se evidencia una tendencia alcista. Es innegable que en algunos países se están realizando intentos de racionalización y mecanización en ciertas etapas de la construcción por parte de algunas empresas, pero esto no parece traducirse en una efectiva baja de precios de las viviendas y en cierto modo neutraliza algunos de los efectos más dinamizadores de la construcción de viviendas en los países insuficientemente desarrollados.

²⁶ Véase Tatian Bulat, *Organización de las asociaciones gremiales de empresarios en función de un sistema de planificación económica*. (Universidad de Chile, Fac. de Ciencias Económicas, Santiago, 1964), pp. 66 y 67.

²⁷ Los intereses directos generalmente varían del 6 al 10 por ciento anual pero deben agregarse a ellos los recargos por seguro de vida y de incendio que son casi siempre obligatorios en este tipo de transacciones para asegurar la inversión.

²⁸ Se trata de las viviendas económicas acogidas a los beneficios del decreto con fuerza de ley n° 2, del 31 de julio de 1959, reglamentario de la ley n° 9135, que constituyen la base del plan habitacional en Chile.

²⁹ Se hace referencia a operaciones de empresas constructoras privadas financiadas directa o indirectamente con fondos públicos provenientes de programas especiales de crédito interno y externo para estimular la industria de la construcción y la construcción de viviendas.

Cuadro 4

CHILE Y ARGENTINA: ÍNDICES DEL COSTO DE LA CONSTRUCCIÓN (TIPO MEDIO) EN ALGUNOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA, 1960-64

País	Promedio del año	Materiales	Mano de obra	Gastos generales	Costo total	Variación (porcentajes)
Chile	1960	100.0	100.0	100.0	100.0	—
	1961	101.2	106.9	125.2	105.9	5.9
	1962	110.2	126.5	146.1	119.8	13.1
	1963	157.3	178.9	221.2	171.8	43.4
	1964	240.3	276.7	304.6	259.5	51.0
Argentina	1960	328.0	268.9	337.5	303.5	11.5
	1961	396.4	334.9	398.4	370.1	21.9
	1962	516.2	442.4	489.7	481.7	30.2
	1963	589.0	591.8	675.7	599.2	24.4
	1964	678.6	753.7	801.3	723.7	20.8

FUENTES: Chile: "Índices de variación de precios", en *Revista de la Construcción*, año III, No. 34 (Santiago, marzo de 1965), p. 24. Argentina: "Índice del costo de la construcción en la Capital Federal", en *Edificación* (Dirección Nacional de Estadísticas y Censos, Secretaría de Estado), Buenos Aires, junio de 1965, p. 9.

En el medio rural los costos anotados para la vivienda urbana —particularmente la de grupos de ingresos bajos— descienden un poco, pero mantienen sus características principales. Si bien en este caso no cuentan los altos precios de la tierra, éstos se ven compensados con los sobrecostos del transporte de los materiales que, según sean las distancias entre la vivienda y los grandes centros de producción, pueden ser del 30 al 100 por ciento del costo de los materiales. Debido a las deficiencias del sistema de distribución de materiales y equipos y a la inexistencia de un servicio de transporte rural en muchos países y en muchas zonas dentro de cada país este sobrecosto vale mucho más que los materiales transportados. En Colombia y Ecuador, por ejemplo, el bulto de cemento, cuyo precio aproximado en las grandes ciudades es de un dólar, cuesta 2 dólares puesto en una pequeña aldea a 20 kilómetros de distancia de aquellas. En Venezuela la diferencia llega a ser en ocasiones de 1 a 3. Algo similar sucede con la mano de obra especializada.

Parte de los factores que generan los altos costos y sobrecostos de la vivienda en América Latina parecen obedecer a causas operativas y, por lo tanto, susceptibles de un tratamiento organizacional, pero la mayoría de ellos son el resultado directo o indirecto de fenómenos estructurales. Así, por ejemplo, los altos precios de la tierra reflejan la naturaleza del régimen de uso y tenencia de ésta; la especulación no puede ser fácilmente combatida en una economía de mercado que se caracteriza por una oferta muy limitada y una competencia casi inexistente. Los sobrecostos en la producción de materiales y en la actividad constructora reflejan en buena parte el bajo nivel tecnológico y las rigideces propias del sistema de producción. Ciertos aspectos del bajo rendimiento de los diseños urbanísticos y arquitectónicos reflejan algunos valores socioculturales. De ahí que la remoción de tales obstáculos implique cambios sustanciales en instituciones claves del sistema (la propiedad y el mercado), que entrañe una significativa y repentina multiplicación de los recursos financieros y tecnológicos y que suponga serios cambios en la actitud y en los valores de la sociedad. Teniendo en cuenta estas consideraciones no es razonable esperar a corto plazo reducciones drásticas en los costos. Si bien es cierto que pueden y deben lograrse algunas reducciones —sobre todo racionalizando el diseño y la producción—, es obvio que las características y tendencias de los costos continuarán si no se introducen las modificaciones estructurales correspondientes.

Como consecuencia de esta situación, la vivienda y sus servicios conexos han alcanzado

en el mercado tradicional los altos precios ya anotados que la mayor parte de la población latinoamericana no puede pagar, ni siquiera dentro de programas oficiales con crédito a largo plazo y a bajo interés. En efecto, podría estimarse que su adquisición implica desembolsos mensuales variables entre 32 y 67 dólares para las familias de ingresos bajos y entre 80 y 180 dólares para las de ingresos medios cuando se trata de arrendamiento. En caso de amortización mensual estos desembolsos fluctúan entre 40 y 84 dólares para las familias de ingresos bajos y entre 100 y 224 dólares para las de ingresos medios. (Véase de nuevo el cuadro 1.) A pesar de los esfuerzos realizados en los últimos cuatro años por los países con ayuda externa, es evidente que el mercado tradicional de viviendas y servicios que se ha descrito sigue conservando estas características adversas en los costos. Ello se explica —además de los escollos citados— por el poco impacto relativo de tales programas sobre el cuadro general de las necesidades de vivienda en la región y por la falta de los esfuerzos internos requeridos para racionalizar los procesos de diseño y construcción.

El poder de compra de las familias afectadas por el problema habitacional es muy bajo tanto en términos absolutos como en relación con los precios de los servicios de vivienda. Reconociendo de antemano las limitaciones propias de los promedios aritméticos y las generalizaciones, el ingreso de las grandes mayorías latinoamericanas es muy bajo. Partiendo de la situación imperante en 1961, se estima que el 50 por ciento de la población latinoamericana tiene un ingreso familiar mensual de 55 dólares como promedio de una escala que va de 0 a 100 dólares. El grupo de ingresos inmediatamente superiores está constituido por el 45 por ciento de la población y tiene ingresos entre 100 y 500 dólares, con promedio de 190. El resto lo forman dos pequeños grupos cuyos ingresos oscilan uno entre 500 y 1 300 dólares y otro entre 1 300 y más dólares. Esos grupos representan el 2 y el 3 por ciento de la población respectivamente.³⁰ Analizando los gastos del consumo privado en los países de la región puede estimarse que la vivienda ocupa entre el 13 y el 20 por ciento del consumo y que se destina del 1 al 5 por ciento a calefacción y alumbrado y del 4 al 12 por ciento a menaje. (Véase el cuadro 5.) Si se acepta que esta distribución porcentual del consumo se cumple para los gru-

³⁰ Véase *El desarrollo económico de América Latina en la postguerra* (E/CN.12/659/Rev.1), publicación de las Naciones Unidas (Nº de venta: 63.II.G.12), p. 68, y también Raúl Prebisch, *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano* (E/CN.12/680), publicación del Fondo de Cultura Económica (México, 1963).

Cuadro 5

AMÉRICA LATINA: DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LOS GASTOS FAMILIARES DE CONSUMO EN ALGUNOS PAÍSES, 1955-60

País	Fecha de la encuesta	Gastos de consumo por año	Alimentación	Vivienda			Total	Vestido	Varios
				Alquiler	Combustible y alumbrado	Mobiliario, conservación y equipo			
<i>Argentina</i>		Pesos							
(Buenos Aires)	1960	87 522 ^a	59.2	3.1	3.9	2.0	9.0	18.7	13.1
<i>Honduras</i> ^{b,c}	1958	1 190 ^a	50.1	6.5	6.4	7.7	20.6	12.8	16.5
<i>Haití</i>		Gourdes							
	1955	6 760	51.2	17.4	8.8	3.2	29.4	10.0	9.4
<i>Ecuador</i> ^d	1960	—	44.0	—	—	—	12.0	—	—
<i>El Salvador</i> ^d	1960	—	42.0	—	—	—	8.0	—	—
<i>Panamá</i>		Balboas							
Puerto Armuelles ^e	1955	1 231	37.0	0.6	2.4	9.4	12.4	13.6	37.0 ^f
Bocas del Toro ^e	1955	1 369	38.3	0.9	2.5	9.7	13.1	11.8	36.8 ^f
David	1956	1 607	38.6	5.3	4.3	9.3	18.9	11.1	31.4 ^f
Panamá ^c	1958	2 172	33.8 ^g	10.1	3.9	9.0	23.0	11.1	32.1 ^f
<i>Perú</i>		Soles							
Lima y Callao	VIII-IX 1957	17 552 ^a	55.6	9.2	3.5	5.8	18.5	10.1	15.8
<i>Venezuela</i> ^b	VII-VIII 1956	...	46.8	11.3			11.3	7.6	34.3

FUENTE: OIT, *Anuario de estadísticas del trabajo*, 1963, pp. 493 y 494.^a Total anual calculado por la OIT a base de datos de un período más corto.^b Población urbana.^c Familias de trabajadores manuales y no manuales.^d Según N. U. *Compendium of Social Statistics, 1963* (Statistical Paper Series K, No. 2), p. 572.^e Zonas bananeras.^f Incluye las bebidas alcohólicas.^g Excluye las bebidas alcohólicas.

pos de ingresos bajos y medios y se acepta el 17 por ciento del ingreso familiar como base de la capacidad máxima de pago para los servicios habitacionales, podría estimarse que el primer grupo (es decir, el 50 por ciento de la población latinoamericana) sólo puede destinar en promedio 9.35 dólares mensuales a vivienda y que el segundo grupo (integrado por el 45 por ciento de la población) no puede llegar sino hasta 38 dólares. (Véase el cuadro 6.) Al com-

parar los costos mensuales corrientes en el mercado tradicional de vivienda con la capacidad real de pago se observa que estos sectores no están en condiciones de adquirir y sostener niveles habitacionales adecuados. En efecto, como puede verse en el cuadro 7, el grupo de ingresos bajos presenta un déficit de poder de compra del 80 al 84 por ciento y el de los ingresos medios otro del 64.9 al 71.8 por ciento. (Véase el gráfico adjunto.)

Cuadro 6

AMÉRICA LATINA: DISTRIBUCIÓN CONJETURAL DEL INGRESO Y DISPONIBILIDAD MENSUAL PARA VIVIENDA

Grupos de ingreso (dólares)	Proporción de la población comprendida en el grupo de ingresos (porcentaje)	Promedio del ingreso personal anual por habitante		Ingreso mensual por familia (dólares)			Capacidad mensual máxima de pago ^a (20 por ciento)
		Relación porcentual con el promedio general	Dólares	Promedio	Límites		
					Más de	Hasta	
0 a 100	50	30.0	120	55	0	100	11.0
100 a 500	45	110.0	400	190	100	500	38.0
500 a 1 300	3	470.0	1 750	800	500	1 300	160.0
1 300 y más	2	950.0	3 500	1 600	1 300	más	320.0
<i>Total</i>	<i>100</i>	<i>100.0</i>	<i>370</i>	<i>170</i>			

FUENTE: *El desarrollo económico de América Latina en la postguerra (E/CN.12/659/Rev.1)*, op. cit., p. 67.
^a Estimación.

Cuadro 7

AMÉRICA LATINA: ESTIMACIÓN DE LA CAPACIDAD MENSUAL DE PAGO PARA VIVIENDAS EN LOS GRUPOS DE INGRESOS BAJO Y MEDIO (Dólares)

Grupos de ingreso ^a	Ingreso familiar mensual	Capacidad máxima de pago	Costo de los servicios de vivienda ^b		Déficit de capacidad de pago ^c (por ciento)	
			Arriendo	Amortización	Arriendo	Amortización
0 a 100	55	9.35 ^d	46.80	58.50	80.1	84.1
100 a 500	190	38.00 ^e	108.00	135.00	64.9	71.8

^a Son los primeros grupos de la distribución conjetural del ingreso prevaleciente en los países de América Latina (que muestra el cuadro 6).

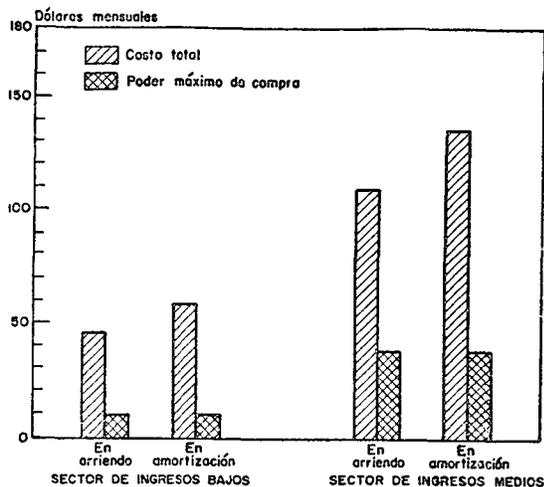
^b Arriendo mensual o cuota mensual de amortización según el cuadro 1 y tomando como base la alternativa media (alternativa B para grupos de ingresos bajos y alternativa A para grupos de ingresos medios).

^c Déficit o faltante en la capacidad de pago mensual para cubrir el costo.

^d Tomando como base el 17 por ciento destinado en promedio a pago de alquileres en el patrón de consumo de un número representativo de países según los cuadros 1 y 2.

^e Tomando el 20 por ciento de los egresos familiares de acuerdo con estimación para grupos de ingresos medios.

AMÉRICA LATINA: COSTO DE LA VIVIENDA
Y PODER DE COMPRA EN LOS SECTORES
DE INGRESOS BAJOS Y MEDIOS



La anterior confrontación entre las estimaciones de costos y el poder de compra de los sectores populares basada en el ingreso promedio refleja una situación dramática, pero en la realidad esta situación es peor aún. En efecto, aunque estos promedios aritméticos ofrecen una imagen panorámica, no permiten ver con claridad que entre los dos extremos hay toda una gama de ingresos que van desde los correspondientes a las familias que sólo reciben el mínimo hasta los correspondientes a las que reciben el máximo, ni que existe un sector mayoritario con ingreso inferior al promedio. Como expresión del dualismo característico del proceso de desarrollo en América Latina, un pequeño grupo de trabajadores correspondiente a procesos de producción de alta productividad —metalurgia, petróleo, química, minería industrializada, transporte aéreo y otros— ha logrado salarios que al constituir el extremo superior de la escala de ingresos del sector popular afecta sensiblemente el promedio de ingreso, aunque sólo representa del 5 al 10 por ciento de la masa laboral total. Por vía de discusión podría argumentarse que el 50 por ciento de la población latinoamericana es rural y que, por lo tanto, el ingreso promedio de 55 dólares corresponde a este sector. De ahí se deduce que las familias urbanas dispondrían de una mayor capacidad de pago que la reflejada en las estimaciones de ingreso promedio anotadas. Varios hechos, sin embargo, demuestran que tal suposición no está confirmada por la realidad. En primer lugar, existe constantemente en los centros urbanos un sector afectado por el desempleo o empleo disfrazado. En

los dos casos el ingreso familiar es mínimo o notoriamente inferior al promedio. Esta situación se ve corroborada en todos los estudios socioeconómicos realizados en las grandes ciudades latinoamericanas, sobre todo en los relativos a las barriadas marginales y a los sectores de tugurios. Por ejemplo, en Santiago de Chile en 1961 el 23 por ciento de los trabajadores de las poblaciones “callampas” o marginales estaban cesantes y el 43 por ciento tenían ingresos inferiores al “salario vital”. Estos ingresos equivalían a la mitad del correspondiente a la población obrera en su conjunto y a un tercio del área metropolitana de Santiago.³¹ En Cali, la ciudad de desarrollo económico más dinámico de Colombia en la última década, el 49.2 por ciento de los trabajadores de los cinco barrios marginales más importantes estaban desocupados en 1963.³² En Lima, en 1962, en la extensa barriada marginal Pampas de Comas, el 88.9 por ciento de las familias tenían ingresos inferiores a 44 dólares en tanto que el 38.13 por ciento sólo tenía trabajo ocasionalmente.³³ En las 16 principales ciudades de México en 1960 el ingreso familiar mensual del 26.9 por ciento era inferior a 750 pesos, es decir, a 60 dólares.³⁴ En Venezuela, en 1964, el 44.9 por ciento de las familias urbanas tenía un ingreso inferior a 500 bolívares³⁵ y se reconocía un margen de desempleo del 13 por ciento.³⁶ En Belo Horizonte, Brasil, el 86 por ciento de las familias ocupantes de las “parcelas” percibía en 1965 menos de dos salarios vitales y el 39 por ciento de ellos recibía menos de uno.³⁷ Las estimaciones del volumen de empleo marginal en la región³⁸ corroboran también las limitaciones estimadas en materia de poder de compra por parte de los sectores populares.

Las anteriores consideraciones permiten suponer que los sectores populares urbanos tienen realmente un poder de compra de servicios habitacionales más precario que el que acusan los

³¹ Véase Guillermo Roseblüth, *Problemas de la marginalidad y la integración urbana*, pp. 76 y 83.

³² Oficina de Planificación Municipal, *Estudio socioeconómico de cinco barrios nororientales* (Cali, 1963).

³³ Véase Pablo Berckholtz Salinas, *Barrios marginales aberración social*, (Lima, 1963), p. 45.

³⁴ Véase Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Programa financiero de la vivienda, México 1964* (México, D. F., 1964).

³⁵ Véase Ministerio de Obras Públicas, *Informe de la Comisión para el Desarrollo Urbano y la Vivienda* (Caracas, 1964), p. 50.

³⁶ Véase Oficina Central de Coordinación y Planificación, *Plan de la Nación* (Caracas, 1963).

³⁷ Véase Secretaría de Estado do Trabalho e Cultura Popular, *Levantamento do população de Belo Horizonte* (Belo Horizonte, 1966), p. 59.

³⁸ Véase “Los cambios estructurales del empleo en el desarrollo económico de América Latina”, en *Boletín Económico de América Latina*, Vol. X (1965), pp. 160-187.

cálculos basados en las estimaciones del ingreso promedio. Frente a esta situación, algunos especialistas sugerían el empleo de subsidios por parte del Estado para que este poder de compra fuera compatible con los precios actuales del mercado. Sin embargo, tal alternativa no ofrece ninguna viabilidad a la luz de las limitaciones estructurales que los países de la región afrontan en materia financiera y de las prioridades que exige el desarrollo básico. Estas limitaciones explican en buena parte que ningún país ni programa internacional la haya puesto en práctica, con excepción de algunos casos explicables de calamidad pública.

Estas fuertes discrepancias entre el poder de compra de los sectores populares y los costos de los servicios de la vivienda en el medio urbano, explican en buena parte la creciente marginalidad habitacional que se expresa en el acelerado congestionamiento de grandes sectores de casas de vecindad y la proliferación de extensas barriadas marginales. También explicaría el hecho de que los sectores más afectados por el problema son precisamente los que tienen menos oportunidades reales de beneficiarse de las viviendas ofrecidas por la gran mayoría de los programas oficiales de vivienda en la región. Esta limitación de oportunidades se concreta generalmente en dos formas. Una de ellas es la precariedad de la oferta de este tipo de soluciones. La otra consiste en que, aun cuando nominalmente pueden tener acceso a los programas, por lo general estas familias no pueden pagar las cuotas iniciales ni las de amortización. Es sabido que muchas de estas familias, para poder cubrir los compromisos de amortización, terminan perdiendo la adjudicación o subarrendando o convirtiendo en local de comercio o producción la modesta vivienda recibida.³⁹

El hecho más significativo en el análisis de este aspecto del problema es que la precariedad del ingreso popular no constituye un fenómeno circunstancial susceptible de ser superado de un momento a otro, pues responde a características estructurales que sólo pueden ser modificadas favorablemente como resultado de un largo y profundo proceso de transformaciones estructurales. Es decir, que estas discrepancias entre costos y poder de compra hacen de las actuales condiciones habitacionales de los sectores popu-

³⁹ Por ejemplo, el Instituto de Crédito Territorial de Colombia anunció recientemente que va a proceder judicialmente contra el 15 por ciento de sus adjudicatarios por incumplimiento en las cuotas de amortización (*El Tiempo*, Bogotá, 7 de enero de 1966). En Santiago de Chile, alrededor del 20 por ciento de las familias de la población Lo Valledor Norte se encuentran actualmente en estado de morosidad en el pago de sus cuotas de amortización a la Corporación de la Vivienda.

lares un problema que trasciende mucho más allá del campo específico de la vivienda.

Así, como consecuencia de la precariedad del ingreso real frente al excesivo precio de los servicios de vivienda, grandes sectores de la población urbana están virtualmente obligados a refugiarse en los contornos periféricos de las ciudades en terrenos erosionados o inundables y con dificultades para ser dotados de servicios, o bien a hacinarse en ciertos sectores céntricos en deterioro ocupando congestionadas casas de vecindad. Existe, pues, un factor estructural de presión hacia la marginalidad habitacional que bien podría definirse como "marginalidad forzosa" y que aparece claramente expresada a través del "déficit de capacidad de pago" del cuadro 7. En la población rural, estas condiciones de marginalidad forzosa son más dramáticas aún, como podrá verse más adelante.

2. Las limitaciones estructurales para financiar y producir el volumen de viviendas necesarias

Aunque en un momento dado la capacidad mensual de pago de los sectores afectados por el problema de la vivienda se viera repentina y extraordinariamente incrementada, la solución tropezaría con otro poderoso escollo estructural: la incapacidad actual de los países latinoamericanos para financiar y producir el volumen de vivienda que absorbería el déficit existente. Son varios los factores que determinan esta situación.

En primer lugar la demanda nominal o déficit acumulado hasta el presente ha alcanzado un volumen prácticamente inabordable que para 1960 fue estimado por las Naciones Unidas en 20.3 millones de unidades, de las cuales 6.6 corresponden a áreas urbanas y 13.7 a las rurales.⁴⁰ Se estima que a esa cifra debe agregarse entre 1960 y 1965 alrededor de 1.2 millones de unidades anuales para responder al incremento demográfico y a la reposición de viviendas deterioradas. Si las tendencias actuales continúan vigentes, en el período 1960-75 habría que construir 23.5 millones de unidades más, de las cuales 18.7 corresponderán al medio urbano y 4.8 al rural⁴¹ para no aumentar el déficit existente en 1960. Esta situación, determinada básicamente por el fuerte incremento demográfico que caracteriza a la región, convierte la absorción del déficit en una empresa inabordable hasta con un programa a largo plazo. La absorción total e inmediata del déficit en 1960 hubiera signifi-

⁴⁰ Sobre la base de que el 45 por ciento de la población urbana y el 50 por ciento de la rural viven en condiciones inadecuadas. Véase *Situación de la vivienda en el mundo y estimación de las necesidades de vivienda* (ST/SOA/58), op. cit., párrafo 79.

⁴¹ *Ibidem*, párrafo 71.

cado un esfuerzo de construcción del orden de 1 339.8 millones de metros cuadrados, lo que equivale a multiplicar por 50 la capacidad actual de construcción de viviendas, estimada en una cifra del orden de 26.4 millones de metros cuadrados por año, extensión esta última en la que se pueden construir aproximadamente 400 mil viviendas por año. (Véase el cuadro 8.) En el caso de una alternativa más realista —por ejemplo, absorber el déficit urbano en 30 años y el rural en 20 a partir de 1965—, el esfuerzo de construcción necesario sería del orden de 217.8 millones de metros cuadrados en cada uno de los próximos cinco años. Esto significaría multiplicar por 8 la actual capacidad estimada de construcción de viviendas. Tomando una alternativa más modesta aún, como la propuesta recientemente por un grupo de expertos en vivienda,⁴² que consistía en construir alrededor de 10 viviendas por cada 1 000 habitantes para mantener estacionario el déficit actual, el esfuerzo constructor sería del orden de 161.4 millones de metros cuadrados anuales, equivalente a 6 veces la capacidad actual.

⁴² Véase *Informe del Seminario Latinoamericano sobre Estadísticas y Programas de Vivienda* (E/CN.12/647/Rev.1), *op. cit.*

Como puede observarse, a la luz de la actual capacidad constructora de viviendas y las tendencias del sector de la construcción en América Latina, ninguna de estas alternativas sería viable. En efecto, la tasa de crecimiento anual del sector en el último quinquenio sólo ha sido del 5.9 por ciento⁴³ en un período caracterizado por la intensificación de la construcción de viviendas gracias al financiamiento externo, sin que se vislumbren, por ahora, cambios importantes en la situación.

Para llevar a cabo cualquiera de las anteriores alternativas, tanto el sector de la construcción como el resto del aparato productivo de la región requerirían previamente cambios estructurales profundos que parecen incompatibles con su dinámica tradicional, con los niveles tecnológico e industrial y con los niveles generales de desarrollo que prevalecen en la región. Acerca del particular basta tener en cuenta que en el transcurso de los últimos cinco años el ritmo de incremento del producto ha sido de 4.3 por ciento y que muestra una tendencia regresiva. (Véase el cuadro 9.)

⁴³ Véase *La economía de América Latina en 1965* (E/CN.12/754), publicación de las Naciones Unidas (Nº de venta: 66.II.G.8), p. 11.

Cuadro 8
ESTIMACIÓN DEL COSTO DE ENFRENTAR EL DÉFICIT HABITACIONAL
A TRAVÉS DE TRES ALTERNATIVAS

	<i>Viviendas necesarias (millones de unidades)</i>	<i>Costos^a (millones de dólares)</i>	<i>Superficie construida^b (millones de metros cua- drados)</i>
I. Absorción total en un año del déficit de 1960^c			
Viviendas urbanas	6.6	21 529	435.6
Viviendas rurales	13.7	22 769	904.2
<i>Total</i>	20.3	44 298	1 339.8
II. Absorción en 20-30 años^d a partir de 1965			
Viviendas urbanas	1.8	5 871.6	118.8
Viviendas rurales	1.5	2 493.0	99.0
<i>Total</i>	3.3	8 364.6	217.8
III. Congelación del déficit a partir de 1965^e			
Viviendas urbanas	1.33	4 344.8	88.11
Viviendas rurales	1.11	1 853.1	73.32
<i>Total</i>	2.45 ^f	6 197.9	161.43

^a Costos unitarios: 3 262 dólares para cada vivienda urbana y la correspondiente infraestructura básica.

^b Tomando 60 metros cuadrados por vivienda, más el 100 por ciento para equipamiento comunitario.

^c Según cálculo del déficit para 1960. (Véase el cuadro 3.)

^d Suponiendo que el déficit urbano sería absorbido en 30 años y el rural en 20.

^e Aceptando como meta de construcción 10 viviendas por cada 1 000 habitantes, con lo cual el déficit actual no se alteraría sensiblemente.

^f Tomando como base la población actual de 245 millones y la actual composición urbano-rural.

Cuadro 9

AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DEL PRODUCTO BRUTO Y DEL INGRESO REAL, 1950-63

Año o período	América Latina, excepto Cuba					América Latina, excepto Argentina y Cuba					América Latina, excepto Argentina, Brasil y Cuba				
	Pro- ducto bruto	Ingre- so real	Pobla- ción (millo- nes)	Pro- ducto bruto	Ingre- so real	Pro- ducto bruto	Ingre- so real	Pobla- ción (millo- nes)	Pro- ducto bruto	Ingre- so real	Pro- ducto bruto	Ingre- so real	Pobla- ción (millo- nes)	Pro- ducto bruto	Ingre- so real
	(Millones de dólares de 1960)			(Por habitante en dólares de 1960)		(Millones de dólares de 1960)			(Por habitante en dólares de 1960)		(Millones de dólares de 1960)			(Por habitante en dólares de 1960)	
1950	49 160	50 620	150.6	326	336	36 842	38 100	133.4	276	286	23 893	24 814	81.3	294	305
1955	63 000	64 220	172.8	365	372	48 596	49 877	153.6	316	325	31 516	32 353	93.2	338	347
1956	65 390	66 350	177.7	368	373	50 658	51 765	158.2	320	327	33 276	34 209	95.9	347	356
1957	69 620	70 260	182.9	381	384	54 182	54 972	163.0	332	337	35 607	37 177	98.8	360	376
1958	72 700	72 910	188.2	386	387	56 440	56 818	167.9	336	338	36 636	36 827	101.7	360	362
1959	74 840	74 780	193.6	387	386	59 336	59 350	173.0	343	343	38 073	38 083	104.8	363	364
1960	79 060	79 060	199.1	397	397	62 636	62 636	178.2	352	352	40 016	40 016	107.9	371	371
1961	83 140	82 890	204.9	406	405	65 747	65 518	183.5	358	357	41 397	41 193	111.1	373	371
1962	86 040	85 120	210.7	408	404	69 192	68 516	189.0	366	363	43 572	43 009	114.5	381	376
1963 ^a	87 850	86 970	216.8	405	401	71 820	71 055	194.7	369	365	45 660	45 045	117.9	387	382
<i>Tasas anuales acumu- lativas</i>															
1950-55	5.1	4.9	2.8	2.2	2.2	5.4	5.5	2.9	2.7	2.6	5.7	5.6	2.8	2.8	2.7
1955-60	4.7	4.3	2.9	1.7	1.4	5.2	4.7	3.0	2.2	1.6	4.9	4.0	2.9	1.9	1.3
1960-63 ^a	3.6	3.2	2.9	0.7	0.4	4.7	4.4	3.0	1.6	0.7	4.6	4.1	3.0	1.4	1.0
1960-61	5.2	4.8	2.8	2.3	2.0	5.0	4.6	3.0	1.7	1.4	3.4	2.9	3.0	0.5	—
1961-62	3.5	2.7	2.8	0.5	-0.2	5.3	4.6	3.0	2.2	1.7	5.3	4.4	3.0	2.1	1.3
1962-63 ^a	2.1	2.2	2.9	-0.7	-0.7	3.8	3.7	3.0	0.8	0.6	4.9	4.9	3.0	1.6	1.6

FUENTE: Estadísticas nacionales elaboradas por la CEPAL.

^a Cifras provisionales.

En términos de inversión necesaria, esta empresa ofrece cifras de magnitud astronómica. Si se toma como estimación del costo unitario promedio de las viviendas urbanas y rurales la cifra de 2 900⁴⁴ y 1 400 dólares, respectivamente, más el costo de la infraestructura básica, la absorción total del déficit en 1960 hubiera requerido una inversión del orden de 43 668 millones de dólares, sin incluir el servicio de capital. Ello hubiera significado destinar a vivienda en ese año más del triple de la inversión total de la región, que fue sólo del orden de 13 545 millones de dólares. (Véase el cuadro 10.)

La segunda alternativa, o sea la absorción del déficit en 20-30 años o en una generación, ofrecería también serias implicaciones de inversión, pues representaría una cifra del orden de 8 184 millones de dólares anuales entre 1965-70. Equivaldría aproximadamente al 50 por ciento de todos los recursos de inversión en 1965, que ascienden a 15 900 millones de dólares.⁴⁵

La tercera alternativa, o sea la construcción de 10 viviendas por cada 1 000 habitantes, implicaría una inversión de 6 065 millones de dólares anuales que equivalen aproximadamente al 38 por ciento de los recursos totales de inversión y a más de 6 veces la inversión probable en vivienda.

En los tres casos anteriores las disponibilidades de inversión de la región presentan serias limitaciones estructurales. El primero —la absorción inmediata del déficit— ni siquiera merece análisis puesto que se halla al margen de la realidad. El segundo —el enfrentamiento del problema a lo largo de una generación— también encontraría serias limitaciones, pues ninguna economía —mucho menos en las condiciones de América Latina— podría destinar alrededor de la mitad de los recursos de inversión a construir nuevas viviendas. Una modificación significativa de las características y del ritmo del desarrollo podría alterar favorablemente esta situación, pero para lograrla quizá sería necesario concentrar las inversiones en los aspectos básicos del desarrollo, con lo que el gasto en vivienda se vería obviamente disminuido. Otro tanto puede decirse sobre el último caso —la construcción de 10 viviendas por cada 1 000 habitantes para mantener estacionario el déficit—, ya que sería prácticamente imposible equilibrar una economía en la cual el 38 por ciento de la inversión se canaliza hacia la vivienda.

Esta limitación estructural de la economía para superar las precarias condiciones habita-

⁴⁴ A la estimación general de 3 000 dólares por unidad habitacional se le ha deducido el costo de la tierra, para hacer posible una comparación adecuada con las cifras disponibles de inversión en la región.

⁴⁵ Véase *La economía de América Latina en 1965* (E/CN.12/754), op. cit., p. 6.

cionales de la región también puede ser analizada en términos de la composición del producto nacional. Es bien sabido que en economías más desarrolladas y equilibradas —las de los países europeos, por ejemplo—, el gasto en vivienda es sólo del orden del 3 al 6 por ciento del producto nacional bruto. Partiendo de la estimación del costo unitario de inversión ya mencionado, podría decirse que una vivienda cuesta aproximadamente 10 veces el producto nacional bruto por habitante. Esta relación se cumple en los países europeos, particularmente en los menos industrializados.⁴⁶ Si es válida en América Latina, esto significaría que el cumplimiento de la alternativa mínima de 10 viviendas por cada 1 000 habitantes implicaría destinar a vivienda alrededor de 10 por ciento del producto nacional bruto. Ello equivaldría a duplicar la relación que el gasto en vivienda guarda con esa variable del desarrollo en los países industrializados. La situación sería más extrema en el grupo de países cuyo producto nacional por habitante es inferior a 300 dólares.

La preocupación por el orden de magnitud de los recursos disponibles para la vivienda frente a los requerimientos de capital no es nueva. Hace más de diez años, un Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas intentó evaluar el gasto en vivienda y sus posibilidades y comparó los requerimientos para afrontar el problema con los recursos totales de inversión. Entonces como ahora —a pesar de la expansión del gasto lograda en el último quinquenio— las limitaciones estructurales se hicieron evidentes y fueron claramente planteadas por el Grupo.⁴⁷ Esta misma preocupación ha venido siendo expresada en años recientes en algunos estudios y artículos sobre el tema.⁴⁸

En los últimos años, y particularmente con la puesta en marcha de la Alianza para el Progreso, la repentina oferta de ayuda externa para proyectos de mejoramiento social ha introducido un transitorio alivio en el restringido volumen de los recursos financieros disponibles para vivienda. Es indudable que ello constituye un suceso afortunado que algunos países —con Colombia y Chile a la cabeza—⁴⁹ han podido apro-

⁴⁶ Véase *Informe del grupo especial de expertos en vivienda y desarrollo urbano* (ST/SOA/50), op. cit., p. 14. Véase también *Financing of housing in Europe* (E/ECE/328), publicación de las Naciones Unidas (Nº de venta: 54.II.4), cuadro 37.

⁴⁷ Véase *Programas de financiamiento de vivienda y desarrollo comunal en América Latina*. Informe de un grupo de estudio de las Naciones Unidas compuesto por Carlos L. Acevedo, Eric Carlson y Jorge Videla (Bogotá, 1956).

⁴⁸ Véase Carlos L. Acevedo, "Evaluación y ejecución de los programas para formación de capitales para la vivienda en América Latina", en *Formación de capitales para la vivienda en América Latina*, op. cit., p. 71.

⁴⁹ Véase *Situación habitacional, política y programas*

Cuadro 10

AMÉRICA LATINA: INGRESO REAL, INVERSIÓN, CONSUMO Y SECTOR EXTERNO, 1960-65

	1960	1962	1963	1964	1965 ^a	1960-62	1962-63	1963-64	1964-65	1960-65 ^a
	<i>Millones de dólares de 1960</i>					<i>Tasas anuales de crecimiento</i>				
Ingreso real	78 115	84 651	86 614	92 220	97 684	4.1	2.3	6.5	5.9	4.6
Inversión total	13 545	14 700	13 860	15 594	15 900	4.2	- 5.7	12.5	2.3	3.3
Inversión fija	13 108	14 194	13 468	14 600	15 080	4.1	- 5.1	8.4	3.7	2.9
Pública	4 070	4 159	3 975	4 786	5 080	1.1	- 4.4	20.4	6.1	4.5
Privada	9 038	10 035	9 493	9 814	10 000	5.4	- 5.4	3.4	2.5	2.2
Consumo total	64 508	69 753	71 712	75 750	80 409	4.0	2.8	5.6	6.1	4.5
Público	8 369	9 270	9 670	9 760	10 000	5.2	4.3	0.9	2.6	3.6
Privado	56 139	60 483	62 042	65 990	70 409	3.8	2.6	6.4	6.6	4.6
Volumen de las exportaciones	8 665	9 766	10 108	10 352	10 916	6.2	3.5	2.4	5.4	4.7
Efecto de la relación de intercambio	-	- 502	- 274	+ 88	- 150					
Pagos netos a factores productivos externos	1 193	1 423	1 395	1 584	1 663	9.2	- 2.0	13.5	5.0	6.9
Financiamiento neto externo	1 132	1 225	353	708	288	4.0	-71.2	100.6	-59.3	-24.0
Importaciones de bienes y servicios	8 603	9 066	8 792	9 564	9 391	2.7	- 3.0	8.8	- 1.8	1.8

FUENTES: CEPAL, a base de estadísticas nacionales. Sector externo: Estadísticas básicas del Fondo Monetario Internacional, *Balance of Payments Yearbook*.

^a Cifras provisionales.

vechar en buena parte desde el primer momento. (Véase de nuevo el cuadro 3.) Sin embargo, si se piensa en los requerimientos de capital de los diferentes países, cabría concluir que no es posible considerar adecuada tal oferta, a pesar de su amplitud. En efecto, como ya se anotó, los préstamos concedidos por el Banco Interamericano de Desarrollo entre 1961 y 1964 sólo ascendieron a 197.1 millones de dólares para vivienda y a 141.2 millones para obras sanitarias.⁵⁰ Frente a la magnitud de los requerimientos de inversión ya señalados, es evidente la limitación de esos préstamos. Además, vienen acompañados de explicables requisitos de esfuerzos financieros nacionales que deben cumplir los países beneficiarios.⁵¹ En la práctica ello se traduce en una limitación aún mayor como consecuencia de la misma limitación de los recursos de dichos países.

Las anteriores consideraciones ponen en evidencia una seria y decisiva limitación estructural. Los países de la región no están en condiciones de afrontar por sí mismos el financiamiento y la construcción necesarios para absorber el déficit de viviendas y servicios existentes.

Tampoco lo están para comprometer básicamente el aparato productivo sin crear trastornos mayores. A pesar de los esfuerzos realizados en el plano internacional y en el plano interno por algunos países, no se vislumbran nuevos factores que permitan esperar a corto o mediano plazo una mejoría de la situación.

Como si estas limitaciones estructurales fueran insuficientes, América Latina se ve enfrentada a serias rigideces también estructurales en el sector externo que hacen sumamente difícil abordar el problema a corto o a mediano plazos. Es bien sabido que, a pesar de la idea generalizada sobre la capacidad interna para generar toda la gama de materiales de construcción necesarios para la vivienda, buena parte de éstos deben ser producidos con una proporción importante de insumos importados. Hasta la fabricación de cemento, ladrillos, maderas laminadas y muchos otros materiales producidos en los países requiere equipo, técnica y cierto margen de materia prima que debe adquirirse en el exterior. Ello significa que la intensificación de los planes de construcción de vivienda representa en cierta medida la intensificación de los desequilibrios en el balance de pagos de la región en su conjunto y

de vivienda en América Latina, 1960-1963 (ST/ECLA/Conf.16/L.1), op. cit.

⁵⁰ Véase Fondo Fiduciario de Progreso Social, *op. cit.*, pp. 12 y 93.

⁵¹ Por lo general los organismos internacionales de crédito exigen esfuerzos nacionales similares al monto del préstamo otorgado. Así, por ejemplo, el Banco Interamericano de Desarrollo tiene como norma solicitar una contribución nacional de 1.06 dólar por cada dólar que presta la institución. Véase Fondo Fiduciario de Progreso Social, *op. cit.*

de cada uno de los países en particular. Este fenómeno adverso será mayor en la medida en que las técnicas de producción de materiales y artefactos y de construcción impliquen mayor mecanización. En este sentido los países ni siquiera cuentan con la posibilidad de incrementar la productividad mediante procesos industrializados (capital intensivo) porque ello, además de las serias implicaciones a que da lugar en cuanto se refiere a la generación de empleo, repercute decisivamente en el sector externo de la economía.

La limitación en este campo se expresa en el hecho de que la región no alcanza ni a producir las divisas necesarias para mantener su actual ritmo de desarrollo. Ello es así en razón de la tendencia de los términos de intercambio en la última década, según la cual los precios de los productos latinoamericanos en el mercado internacional —quizá con la excepción del cobre— no son sostenidos o tienen tendencia a la baja, en tanto que los precios de las manufacturas y las materias primas que éstos compran se mantienen firmes o aumentan significativamente. Ello explica la paradoja de que el ingreso de divisas de la región tienda a disminuir a pesar de que el volumen de las exportaciones crece en varios países.

Así, de acuerdo con ciertas estimaciones muy provisionales, se prevé que para 1970, por ejemplo, mientras los egresos de divisas ascenderán en total a 16 900 millones de dólares (15 200 por importaciones necesarias y 1 700 por otros egresos), las exportaciones tradicionales sólo alcanzarán una cifra de 11 900 millones de dólares, dando lugar a un déficit de 5 000 millones de dólares en el sector externo.⁵² Es obvio que cualquier aumento de este desequilibrio debido a una significativa expansión de la construcción de viviendas podría repercutir sobre el ya reducido poder de importaciones necesarias.

3. *El desequilibrio urbano-rural y sus implicaciones en la urbanización*

Aunque parezca paradójico, la agravación del problema de la vivienda urbana es en buena parte un fenómeno que se origina en las áreas rurales. Todo parece indicar que las condiciones de extrema y explosiva marginalidad que se observan en los sectores urbanos más afectados por el problema habitacional son en cierta medida la culminación de un proceso estructural de marginalidad que comienza en las áreas rurales.⁵³

⁵² Véase *El proceso de industrialización en América Latina (E/CN.12/716/Rev.1)*, publicación de las Naciones Unidas (Nº de venta: 66.II.G.4), p. 243.

⁵³ Véase Marshall Wolfe, *Some implications of recent changes in urban and rural settlement patterns in Latin*

La formulación y el esclarecimiento de esta hipótesis resultan de la mayor importancia no sólo para una comprensión más profunda del problema de la vivienda, sino también para la formulación de la política destinada a afrontarlo.

Debido a los fuertes desequilibrios entre el desarrollo de las áreas urbanas y el de las rurales y en particular, al grave estancamiento de estas últimas, importantes contingentes de campesinos se han visto arrastrados en las décadas recientes por un incontenible proceso escalonado de urbanización. Esta afluencia masiva de campesinos a las áreas urbanas no sólo se ha traducido en la ampliación constante y progresiva del déficit habitacional, sino que produce profundas perturbaciones en el mercado de viviendas y tierras urbanas. Dadas su naturaleza y su magnitud, este fenómeno ha anulado cuantitativamente todos los esfuerzos de construcción masiva de viviendas, los cuales han llegado a convertirse en varios casos en un estímulo más para la migración hacia los centros urbanos,⁵⁴ no tanto por la perspectiva de ampliación de los servicios de vivienda, sino también por la oferta de trabajo que se origina en las actividades de construcción y de producción de materiales y artefactos de vivienda. Como se sabe, América Latina ostenta actualmente la tasa de crecimiento demográfico más alta del mundo (2.9 por ciento anual) y simultáneamente presenta fuertes tendencias de urbanización. En efecto, entre 1950 y 1960 aumentó de 11 a 17 el número de países latinoamericanos con población urbana superior al 30 por ciento de sus habitantes y disminuyeron de 9 a 3 las repúblicas con una población rural igual o superior al 70 por ciento. El crecimiento urbano entre 1945 y 1960 fue aproximadamente el doble del crecimiento de la población total, lo cual significó que muchas ciudades tuvieran que afrontar la duplicación del número de sus habitantes en sólo diez años. En conjunto, los incrementos anuales del sector urbano fueron del orden del 5 por ciento anual, salvo en la Argentina, Cuba y Chile, mientras que los del rural no excedieron del 2 por ciento anual. Se prevé que entre 1961 y 1975 la población urbana aumentará a una tasa promedio de 4.1 a 4.2 por ciento anual.⁵⁵ De mantenerse constantes las tasas de crecimiento que operaban en la década 1950-60, podría estimarse que en 1975 la población urbana combinada de los 20 países habría crecido aproximadamente en 100 millones de habitantes.

América (WPC/WP/66), documento presentado a la Conferencia Mundial de Población (Belgrado, 30 de agosto al 10 de septiembre de 1965).

⁵⁴ Véase *Evaluación de los superbloques de Caracas*, op. cit.

⁵⁵ Véase *El futuro crecimiento de la población mundial* (ST/SOA/Ser.A/28), publicación de las Naciones Unidas (Nº de venta: 58.XIII.2).

Llegaría a cuadruplicarse y hasta a quintuplicarse en la República Dominicana, Haití y Venezuela, triplicarse en el Ecuador, Colombia y algunos países centroamericanos, y a duplicarse en el resto de América Latina, salvo en la Argentina, el Uruguay y tal vez Cuba. La población rural sólo aumentaría en cerca de 40 millones, con tasas de incremento variables de una a otra república.⁵⁶ La distribución de la población en los dos grandes sectores en 1950 y su respectiva estimación en 1975 aparece detallada en el cuadro 11.

El análisis de esta situación permite establecer que el fenómeno de la urbanización —que implicaría construir, entre 1960 y 1975, otros 20 millones de nuevas viviendas— tiene su principal motor, además de ciertos estímulos de orden cultural, en los desequilibrios del desarrollo nacional de los diferentes países. Este desequilibrio se expresa y se genera simultáneamente en la concentración de casi todas las inversiones y los servicios en las grandes áreas metropolitanas, con el consiguiente estancamiento del desarrollo rural. Las características y la procedencia de la población marginal establecida en los grandes centros urbanos permite comprobar que una gran parte de ella está constituida por inmigrantes procedentes de ciudades pequeñas y de áreas suburbanas y rurales que vienen en busca de trabajo y servicios.⁵⁷ Esto lleva a concluir que, en cierto modo, el fenómeno de la urbanización encuentra un decisivo impulso en el relegamiento de las áreas rurales.

⁵⁶ Véase *El desarrollo social de América Latina en la postguerra* (E/CN.12/660), op. cit., p. 21.

⁵⁷ Véase "Los patrones de asentamiento rural y el cambio social en América Latina", en *Boletín Económico de América Latina*, Vol. X (1965), pp. 1-22.

Cuadro 11

AMÉRICA LATINA: PREDOMINIO DE LOS SECTORES URBANOS Y RURALES EN 1950 Y ESTIMACIONES PARA 1975

Países con	Número de países	
	Año 1950	Año 1975
Predominio urbano (50 % o más de población urbana)	4	10
Equilibrio urbano-rural (31 a 49 % de población urbana)	5	8
Predominio rural (30 % o menos de población urbana)	11	2

FUENTE: "La situación demográfica en América Latina", en *Boletín Económico de América Latina*, Vol. VI, No. 2 (octubre de 1961) pp. 27 (cuadro 11) y 31 (cuadro 14).

El desplazamiento masivo de población rural y su instalación en los centros urbanos, que incrementa constante y progresivamente el déficit de habitaciones en las áreas urbanas, no corresponde a una elevación significativa de los niveles de desarrollo de estas últimas. Por el contrario, en América Latina, a diferencia de Europa y Norteamérica, la urbanización ha precedido a la industrialización y en las últimas décadas ha mantenido tasas superiores de crecimiento relativo. (Véase el cuadro 12.) Como los niveles de desarrollo en las áreas urbanas son aún inferiores a los requerimientos de la población urbana original, no permiten asegurar el empleo, el ingreso y el volumen de bienes y servicios necesarios para satisfacer las necesidades mínimas y las crecientes aspiraciones de la población inmigrante. De ahí que estos nuevos contingentes estén destinados a formar parte de los estratos sociales urbanos de más escaso poder de compra y de inferior nivel de vida. Así, como resultado de la falta de oportunidades de trabajo, de su escasa o ninguna capacitación profesional, de los bajos niveles de remuneración y de la ausencia de un sistema efectivo de servicios sociales, estas masas de inmigrantes quedan inexorablemente al

Cuadro 12
RELACIÓN ENTRE INDUSTRIALIZACIÓN Y
URBANIZACIÓN EN PAÍSES SELECCIONADOS
(Porcientos)

País	Año censual	Urbanización ^a	Industrialización ^b
Chile	1920	28	30
	1950	40	30
Cuba	1919	23	20
	1943	31	18
México	1910	11 ^c	22
	1950	24 ^c	17
Suecia	1910	16	27
	1950	30	41
Estados Unidos	1910	31	31
	1950	42	37
Unión Soviética	1928	12	8
	1955	32	31

FUENTE: "La situación demográfica en América Latina", en *Boletín Económico de América Latina*, Vol. VI, No. 2 (octubre de 1961), p. 35 (cuadro 17).

^a Porcentaje de la población total que vive en localidades de 20 000 o más habitantes.

^b Porcentaje del total de mano de obra que trabaja en minas y canteras, industria manufacturera, construcción y servicios públicos (electricidad, gas y agua).

^c Porcentaje de la población total que vive en localidades de 100 000 habitantes o más.

margen de la vida urbana. Como culminación del largo proceso de marginalidad iniciado en el campo, estos grupos terminan hacinados en sórdidas casas de vecindad en los sectores céntricos o en las grandes barriadas marginales ubicadas en las áreas de más baja calificación urbanística.⁵⁸

Las posibilidades de controlar el fenómeno de la urbanización y su secuela de marginalidad habitacional y social son muy remotas por ahora, como consecuencia del carácter estructural de este fenómeno. En efecto, la emigración rural-urbana, si bien puede tener ciertos estímulos culturales y psicológicos⁵⁹ u obedecer circunstancial y transitoriamente a motivos muy precisos,⁶⁰ responde a una razón inequívocamente estructural: el estancamiento y los desajustes económicos y sociales que son característicos de las áreas rurales latinoamericanas. Este estancamiento se expresa con evidencia en numerosos aspectos.⁶¹

Uno de ellos es el de las condiciones de producción, que no permiten a la población rural adquirir los niveles de empleo ni las remuneraciones mínimas necesarios. Entre 1934 y 1960, la producción agropecuaria resultó insuficiente para elevar en forma significativa los niveles de producción por habitante. En 1958-60, el índice global de la producción agropecuaria por habitante fue inferior en 8 por ciento al promedio mundial. Entre 1945 y 1960, sólo algunos países como el Brasil (3.9 por ciento contra 2.9 por ciento), el Ecuador (7.2 por ciento contra 3.9 por ciento), El Salvador (3.8 por ciento contra 2.3 por ciento), México (7.1 por ciento contra 3.0 por ciento), el Perú (2.9 por ciento contra 2.3 por ciento) y Venezuela (4.6 por ciento contra 3.7 por ciento) lograron incrementos de producción superiores al incremento demográfico.⁶² (Véase el cuadro 13.)

⁵⁸ Para una extensión del tema véase Rubén D. Utría, *El tugurio y el hombre* (Consejo de Estudios Sociales, Editorial Iqueima, Bogotá, 1965).

⁵⁹ A juzgar por ciertas interpretaciones bastante generalizadas sobre el caso de Venezuela como país de rápidos cambios sociales.

⁶⁰ Tal sería el caso, por ejemplo, de la violencia política desatada en Colombia durante el período de posguerra.

⁶¹ Véase "Problemas y perspectivas de la agricultura latinoamericana", en *Boletín Económico de América Latina*, Vol. VIII (1963), pp. 149-194; *El desarrollo social de América Latina en la postguerra* (E/CN.12/660) op. cit., pp. 29 ss; "Los patrones de asentamiento rural y el cambio social en América Latina", loc. cit.

⁶² Sin embargo, debe tenerse presente en el caso de México y el Ecuador, que ofrecen cambios muy favorables, que sólo en aquél se trata de un desarrollo más o menos general, basado en la ampliación de zonas de riego y en otros factores internos. En el caso del Ecuador se trata principalmente de la ampliación del cultivo de banano determinado por la favorable demanda exterior.

Cuadro 13

AMÉRICA LATINA: TASAS ANUALES DE AUMENTO DE LA PRODUCCIÓN AGROPECUARIA Y DE LA POBLACIÓN EN ALGUNOS PAÍSES, 1945-1947 A 1958-1960 (Porcientos)

País	Producción agropecuaria	Población
Argentina	1.0	2.1
Bolivia	1.3	2.0
Brasil	3.9	2.9
Colombia	2.5	2.8
Chile	1.8	2.2
Ecuador	7.2	3.0
El Salvador	3.8	2.3
Guatemala	2.7	3.0
Honduras	2.1	3.0
México	7.1	3.0
Paraguay	1.5	2.4
Perú	2.9	2.3
Uruguay	1.4	1.6
Venezuela	4.6	3.7

FUENTE: Chile: Publicaciones de la Corporación de Fomento de la Producción, según "Problemas y perspectivas de la agricultura latinoamericana", *loc. cit.*, p. 151 (cuadro 2).

Debe agregarse que, en general, los aumentos en la producción corresponden a productos de exportación y no podría afirmarse que se tradujeron forzosamente en aumentos del ingreso debido a la tendencia declinante de los precios que es característico de la década.⁶³ Si se excluyen los productos de exportación y toda la producción de la Argentina, país que tuvo un descenso excepcional, el crecimiento de la producción sólo fue del 2.2 por ciento anual en el período citado. Al mismo tiempo, el desarrollo de la producción agropecuaria ha sido desequilibrado. En efecto, de una parte, mientras la agricultura creció entre 1934-60 al ritmo de 2.8 por ciento anual, la ganadería sólo lo hizo al 1.8 por ciento; por otra parte, dicho crecimiento se produjo básicamente en función de la exportación, que por lo general beneficia al sector urbano, más bien que en función de las necesidades de la población campesina.

Otra expresión del estancamiento rural es el carácter marcadamente tradicional de la empresa agrícola. Mientras la empresa urbana se modernizó, la rural continuó fundándose básicamente en técnicas de cultivo de bajo rendimiento por unidad de superficie y en monocultivo agotador

⁶³ Como se sabe, los países de la región han tenido que exportar mayor volumen de productos para conservar los niveles de ingreso externo que tenían en 1950. Véase *América Latina y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo* (E/CN.12/693).

del suelo. En contraste con otras regiones del mundo, el aumento de la producción en América Latina no corresponde tanto a un mejoramiento del rendimiento unitario como a la expansión de las superficies cultivadas.⁶⁴ Gracias a la introducción de técnicas perfeccionadas, tanto Europa como Norteamérica lograron avances espectaculares en casi todos los rubros de la producción agrícola; América Latina, en cambio, afrontó declinaciones de la productividad en muchos productos importantes y los aumentos que logró en algunos, siempre fueron inferiores a los de las otras regiones. Puede decirse, por consiguiente, que en términos de eficiencia "la situación no ha variado fundamentalmente después de la guerra".⁶⁵

Otro factor importante en el cuadro del estancamiento rural, consecuencia tal vez del carácter tradicional de la empresa agrícola, es que los beneficios del trabajo no favorecen básicamente al sector rural. En efecto, el mayor aumento de los precios pagados por los consumidores, lejos de favorecer a los productores agrícolas, es retenido por el sistema distributivo.⁶⁶ La deficiencia del proceso de comercialización y la excesiva multiplicación del número de intermediarios hacen que los márgenes de comercialización hayan tendido a aumentar en muchas partes. Esto explica que los costos de la alimentación hayan aumentado a un ritmo mayor que el costo de la vida en general. (Véase el cuadro 14.)

La estructura de la tenencia de la tierra, causa y efecto de esta situación de estancamiento, refleja claramente también los desajustes del sector rural. Su característica fundamental es un fuerte contraste entre la concentración de grandes propiedades en pocas manos y el minifundio.

⁶⁴ El incremento de la productividad por hectárea en 19 productos importantes que ocupan alrededor de la mitad de las tierras de cultivo (50 millones de hectáreas) entre la preguerra y el trienio 1957-59 no pasó del 16 por ciento, mientras que el de la superficie cultivada fue de 38 por ciento. El rendimiento en términos físicos entre 1948-52 y 1957-59 sólo creció en América Latina a una tasa anual de 0.8 por ciento mientras que en Europa y Norteamérica esa misma tasa fue aproximadamente del 2.9 por ciento anual, o sea alrededor del 25 por ciento en 8 años, con un crecimiento de la superficie cultivada de sólo 3 por ciento en Europa y una disminución del 7 por ciento en Norteamérica. Al mismo tiempo, los productos que lograron mayor rendimiento unitario en América Latina son precisamente los que ocupan menos superficie en el conjunto.

⁶⁵ Véase "Problemas y perspectivas de la agricultura latinoamericana", *loc. cit.*, p. 160.

⁶⁶ *Ibidem*. En algunos países centroamericanos el 50 por ciento del precio que pagan los consumidores por estos productos corresponde al margen de comercialización y dentro de éste los gastos de transporte y almacenamiento sólo ascienden a una cuarta parte y el resto constituye beneficio neto de los intermediarios.

Cuadro 14

AMÉRICA LATINA: RELACION ENTRE LOS INDICES DEL COSTO DE ALIMENTACIÓN Y DEL COSTO DE LA VIDA EN ALGUNOS PAÍSES, 1950-60^a
(1950 = 100)

País	1960
Argentina	1.19
Brasil	1.18
Chile	1.75
México	1.02
Perú	1.12
Uruguay	1.34

FUENTE: CEPAL, a base de estadísticas oficiales nacionales, según "Problemas y perspectivas de la agricultura latinoamericana", *loc. cit.*, p. 160 (cuadro 16).

^a El índice del costo de alimentación se ha dividido por el índice del costo de la vida.

Según las cifras disponibles, de los 32 millones de habitantes que constituyen la población agrícola, alrededor de 100 000 son grandes propietarios, casi 2 millones son empresarios medianos y cerca de 30 millones son minifundistas y trabajadores agrícolas sin tierras. De un total de 7.5 millones de explotaciones agrícolas, 100 000 (es decir, alrededor del 1.5 por ciento) comprenden el 65 por ciento de toda la superficie agrícola de la región. En cambio, 5.5 millones de propiedades menores de 20 hectáreas comprenden menos del 4 por ciento de dicha superficie. Esta situación, bastante pareja en toda la región —a pesar de las variantes en cada país y dentro de éstos en cada zona—, origina una concentración similar del ingreso agrícola y también un tipo tradicional de relaciones sociales y ha estimulado la conservación y el afianzamiento de ciertas instituciones sociales conservadoras. Las técnicas rudimentarias de trabajo —con gran número de brazos a baja remuneración—, los niveles de vida infrahumanos y el predominio de los grandes propietarios, el predominio de un sistema primario de relaciones laborales, la miseria y la marginalidad campesina y otras características, constituyen en general los rasgos típicos de la vida rural.⁶⁷ Todo ello se ha traducido en niveles de ingreso y de vida marginales y que contrastan notoriamente con la situación en los medios urbanos. Así, por ejemplo, en Chile a mediados de la década pasada el ingreso medio del sector agrícola patronal —esto es, del 12.4 por ciento de la población activa agrícola total del país— era 14 veces superior al ingreso medio del sector obrero-agrícola.⁶⁸ En Cuba en

⁶⁷ Véase *El desarrollo social de América Latina en la postguerra* (E/CN.12/660), *op. cit.*, p. 22.

⁶⁸ Véase Ministerio de Agricultura, Departamento

1956, frente a un ingreso promedio anual para todo el país del orden de 370 dólares por habitante, el de la población campesina sólo era de 92 dólares, es decir, la cuarta parte.⁶⁹ En el Brasil, el ingreso medio nacional por habitante activo agrícola es de 110 dólares frente a 440 dólares en los sectores no agrícolas, mientras que en el Nordeste (donde vive alrededor de un tercio de la población total constituida casi en un 80 por ciento por población rural) el promedio general sólo llega a unos 85 dólares anuales y desciende aproximadamente a 50 dólares para los campesinos de las zonas azucareras. En el Ecuador los ingresos de la población huasipunguera⁷⁰ en 1959 fluctuaban entre el equivalente de 11 a 27 centavos de dólar por día, incluyendo el salario en dinero y las regalías. El salario diario promedio para los peones libres (sin derecho a regalías) en las diez provincias de la Sierra equivalía a algo menos de 40 centavos de dólar. En cambio en la costa alcanzaban ese mismo año un promedio de poco más de 60 centavos.⁷¹ El contraste se agudiza aún más cuando se trata de las áreas metropolitanas. Así, por ejemplo, la relación entre los ingresos promedios de las áreas metropolitanas y las regiones típicamente rurales era en Venezuela (1957) de 10 entre Caracas y las áreas rurales, en Colombia (1953) de 11 entre los departamentos de Cundinamarca y Chocó y en el Brasil (1960) de 10 entre los estados de Guanabara y Piauí.⁷²

Esta precariedad del ingreso de los campesinos va acompañada por niveles de vida infrahumanos. En materia de alimentación y nutrición, a pesar de la carencia de suficientes estudios detallados, es fácil advertir esta cruda realidad. La creciente demanda urbana de alimentos y la mayor capacidad de compra de este sector hacen que la población rural tenga en la práctica poco acceso al ya limitado mercado interno de productos alimenticios.⁷³

de Economía Agraria, *Aspectos económicos y sociales del inquilinaje en San Vicente de Tagua-Tagua* (Santiago de Chile, 1960).

⁶⁹ Véase "Problemas y perspectivas de la agricultura latinoamericana", *loc. cit.*, p. 167.

⁷⁰ Constituida por peones agrícolas que deben trabajar para las haciendas de la sierra cierto número de días por semana. La remuneración está formada por una parte en dinero y otra en forma de derecho a cultivar cierta extensión de tierra.

⁷¹ Véase a este respecto la información proporcionada por Alfredo Costales, del Instituto Ecuatoriano de Antropología y Geografía, en *Revista del Instituto de Derecho del Trabajo y de Investigaciones Sociales*, año I, N° 2 (Universidad Central de Quito, Ecuador, julio-diciembre de 1961).

⁷² Véase *El desarrollo económico de América Latina en la postguerra* (E/CN.12/659/Rev.1), *op. cit.*, p. 57 (cuadro 57).

⁷³ Esta situación resulta evidente si se tiene en cuenta que en el conjunto de la región —aun incluyendo a la Argentina, cuyo alto consumo hace subir mucho

Las condiciones sanitarias y de salubridad reflejan asimismo esta situación de marginalidad y estancamiento. Por ejemplo, en los países con más de 45 por ciento de población rural la tasa de mortalidad casi siempre sobrepasa las 100 defunciones anuales por cada 100 000 habitantes y a veces llega a más de 500. Por el contrario, en cuatro de los cinco países latinoamericanos con 45 por ciento o menos de población rural, la tasa de mortalidad sólo alcanza la cifra de unas 50 defunciones anuales por cada 100 000 habitantes.

Las condiciones habitacionales son más deficientes aún que en las áreas urbanas. La característica dominante es la vivienda de una sola pieza, con piso de barro, muros de adobe y techos de paja, desprovista de servicios de agua potable, luz eléctrica y servicios sanitarios. Según algunas estimaciones, el 80 por ciento de las viviendas rurales debieran ser reemplazadas.⁷⁴ Puede afirmarse que en general la vivienda rural escasamente ofrece a la familia campesina un precario amparo contra el rigor de la naturaleza, pero que al propio tiempo, debido a sus pésimas condiciones, la expone permanentemente a numerosos contagios y enfermedades.

Las condiciones generales de desarrollo de las áreas rurales y suburbanas de la región, descritas muy a la ligera en los párrafos anteriores, definen claramente un cuadro de estancamiento y marginalidad que difícilmente podía ni podrá seguir siendo soportado pasivamente por las masas campesinas. A ello se suma el atractivo de la vida urbana, con una mayor oferta de bienes y servicios y la perspectiva —casi siempre frustrada— de mejores oportunidades de empleo y remuneración. Simultáneamente el avance en las

el nivel promedio por habitante— puede apreciarse que América Latina está muy lejos de alcanzar los niveles existentes en países de mayor desarrollo. Dentro de esta situación general deficitaria corresponden a la población campesina los consumos mínimos. El de cereales (humano y no humano) es sólo 25 por ciento que en América del Norte y poco más de la mitad que en algunos países europeos. El de carnes es la mitad del de Francia y del Reino Unido y casi un tercio del de Norteamérica. También es notoria la desventaja en grasas y aceites comestibles. Sólo en azúcar y algodón es relativamente pareja. Con excepción de la Argentina y el Uruguay, el consumo de calorías y proteínas —especialmente de proteínas de origen animal— es muy deficiente en la región. Países como Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela registran en conjunto una ingestión diaria por habitante poco superior a 2 100 calorías, 53 gramos de proteínas totales y 20 gramos de proteínas animales, lo que representa un déficit de 30, 40 y 65 por ciento, respectivamente, en relación con los países desarrollados. (Véase "Problemas y perspectivas de la agricultura latinoamericana", *loc. cit.*, p. 158.)

⁷⁴ Unión Panamericana, *Informe sobre la cooperación de las repúblicas americanas en materia de vivienda económica* (Washington, 1953).

vías de comunicación y en los sistemas de telecomunicaciones se ha traducido en un significativo acortamiento de las distancias y en una eliminación progresiva de todas las barreras físicas, culturales y psicológicas que separaban de los centros urbanos al campesino y al poblador de áreas suburbanas. Como si esto fuera poco, el centralismo administrativo y la tendencia a la concentración de las inversiones han dado lugar a que casi todos los estímulos al desarrollo queden en las grandes ciudades y a que las áreas rurales sean dejadas al margen del progreso. Como resultado de estos desequilibrios entre la ciudad y el campo y de los desajustes propios del desarrollo rural, los campesinos se han visto precisados y estimulados a emigrar a los centros urbanos y quizá seguirán haciéndolo mientras la situación de marginalidad y estancamiento del agro no les asegure condiciones mínimas de subsistencia. Por eso no es raro que el fenómeno de la urbanización haya alcanzado la magnitud que presenta actualmente y se haya convertido en el mayor ingrediente de la agudización del problema de la vivienda urbana.

Al analizar los orígenes y la dinámica de este desequilibrio en el desarrollo y esta polarización del desarrollo en torno a grandes áreas metropolitanas, se observa que se trata de un fenómeno estructural cuya superación no parece posible a mediano plazo ni sin un complejo proceso de transformaciones previas. En efecto, mientras la gran mayoría de los campesinos no disponga de tierra suficiente, mientras las inversiones y las oportunidades de empleo y de servicios se concentren en unos cuantos polos de poder y de desarrollo y mientras las relaciones sociales y laborales mantengan en el medio rural su carácter semifeudal, es de esperar que los campesinos seguirán emigrando en busca de las condiciones de ingreso y de vida que el agro les niega. Debe tenerse presente, por otra parte, que a pesar de los esfuerzos realizados en algunos países esta situación no ha mejorado y es de presumir que continuará agravándose. A pesar del éxodo permanente, la población rural y de los núcleos pequeños continúa creciendo, con lo que las necesidades se tornan aún más dramáticas; la calidad y el rendimiento de la tierra en manos de millones de minifundistas continúa haciéndose cada vez más precaria como consecuencia de la intensa y antitécnica explotación, y el cerco político en torno a las aspiraciones de reivindicación de las masas campesinas parece estrecharse cada día. Todo esto hace pensar que, mientras esta situación subsista, las condiciones habitacionales rurales se harán más precarias aún y el déficit urbano continuará incrementándose progresiva e inevitablemente.

4. *Las limitaciones y escollos socioculturales y político administrativos*

A los factores estructurales anotados hay que agregar otros inherentes a los órdenes político, social y cultural, que de manera diversa contribuyen a estimular el problema habitacional. Entre ellos vale la pena referirse especialmente a los siguientes: el papel de la vivienda en el mercado y su función social; las características y tendencias del desarrollo urbano; los valores y pautas socioculturales; las características y tendencias de la actividad constructora; las limitaciones de la acción estatal; y las limitaciones en la concepción del problema.

a) *El papel de la vivienda en el mercado y su función social*

Aunque teóricamente la vivienda es considerada como un bien generado de un servicio eminentemente social —el alojamiento—, en el contexto de una economía de mercado suele adquirir otra connotación y cumple ciertas funciones económicas adicionales. En América Latina —como en muchos otros lugares del mundo—, la vivienda juega en el mercado el papel de un bien costoso, escaso, generador de renta y susceptible de toda suerte de transacciones comerciales. La excepción en este último aspecto la constituye Cuba. La falta de una acción efectiva por parte del Estado en la organización de los servicios habitacionales ha significado que ésta opere como una responsabilidad típica del sector privado a través de los mecanismos convencionales del mercado. Debido a la escasez de capitales en la región y al volumen de inversión que requiere cada unidad de vivienda, la oferta se ha ido convirtiendo paulatinamente en una actividad y una responsabilidad en manos de medianos y grandes inversionistas, con lo cual ha pasado a ser objeto de importantes transacciones comerciales y fuente de lucro. Para ciertos inversionistas de corte tradicional, la construcción y compra de viviendas significa en la gran mayoría de los países latinoamericanos un mecanismo de probada efectividad para la obtención de renta y, simultáneamente, para asegurar y valorizar el patrimonio. Esta última función resulta más evidente en ciertas fases del proceso inflacionario.

Podrían señalarse varios indicadores de este papel económico de la vivienda. Uno de ellos es la proliferación en casi todas las ciudades importantes de la región de las bolsas, agencias y corredores de bienes raíces. Las transacciones de viviendas urbanas ocupan actualmente en la mayoría de los países un volumen muy importante del mercado; la administración de la pro-

piedad inmueble constituye una de las actividades más desarrolladas en el mercado moderno de la región, y es bien sabido que en muchos países ocupa una posición importante el ingreso personal de ciertos estratos sociales proveniente de rentas de casas-habitación. Otro indicador lo constituye la vigencia en la mayoría de los países de la llamada “libertad de cánones de arrendamiento” según la cual los arriendos quedan exentos de control.⁷⁵ Esta situación ha sido tradicionalmente justificada como medio de estimular la inversión privada en vivienda.⁷⁶ Sin embargo, si se consideran el volumen y las características de esta inversión y sus resultados, se tiene la sensación de que los únicos “estimulados” y favorecidos son los inversionistas, no precisamente la comunidad. El efecto práctico de esta concepción de mercancía costosa y escasa y de bien generador de renta es que la vivienda suele ser objeto de toda suerte de maniobras especulativas. La situación se complica aún más en un mercado caracterizado por una sostenida tendencia de bajo nivel de oferta. En la perspectiva de este papel económico y comercial que juega la vivienda es natural que el grueso de las inversiones privadas y buena parte de las del sector público se orienten a cubrir la demanda de los sectores que tienen mayor capacidad de pago. Desde ese punto de vista, son estos sectores los únicos que pueden ofrecer garantías de seguridad tanto en términos de demanda real como en el cumplimiento de los demás compromisos contractuales que implica toda transacción de compraventa o de arrendamiento. Al mismo tiempo, las viviendas y las tierras urbanizadas para estos sectores ofrecen mayores ventajas de liquidez y están menos al alcance de controles y limitaciones propios de los servicios de interés social. Ello significa en la práctica que los sectores de menor ingreso, que son los más afectados por el problema, quedan al margen de los beneficios de este mercado convencional. Esta concepción y este papel de la vivienda en el mercado constituyen obviamente un serio escollo en el enfrentamiento del problema.

Como consecuencia de la situación descrita, la propiedad de la vivienda y de la tierra urbana no cumple en la práctica una auténtica función social. Por el contrario, su régimen legal de uso y tenencia protege plenamente el ejercicio ilimitado de la propiedad y con muy pocas salvedades formales la libra de los controles y limitaciones que podrían imponerles el concepto

⁷⁵ En algunos países —la Argentina y el Uruguay, por ejemplo—, existen controles para los cánones de arrendamiento.

⁷⁶ En Chile, por ejemplo, las viviendas construidas en virtud de la política habitacional vigente están expresamente exentas del control de arrendamiento.

de bien común y los objetivos de una política social eficaz. Esta concepción tradicionalista se refleja en los códigos civiles de todos los países de la región a través de una serie de privilegios y salvaguardias que hacen de la tierra urbana y de la vivienda un instrumento casi exclusivamente al servicio del propietario.⁷⁷ Son notables los ejemplos en este terreno, particularmente en materia de contratos de arrendamiento, de compraventa a base de amortización y de limitaciones a cualquier intento de planificación y control del desarrollo urbano. Ello explica en parte el fracaso de los numerosos planes reguladores y planes de remodelación urbana que han sido elaborados prácticamente en todas las grandes ciudades de la región.⁷⁸ Ello explicaría también el hecho de que mientras los servicios de agua, alcantarillado, luz eléctrica, gas, parques y vías de acceso, por ejemplo, han logrado progresivamente en algunos países el carácter de servicio público no susceptible de lucro, la tierra urbana y la vivienda —que constituye el eje de todos ellos— continúa prácticamente al margen de este carácter y esta función social.

b) *Características y tendencias del desarrollo urbano*

Las actuales tendencias del desarrollo urbano constituyen otro escollo importante. Como consecuencia del fenómeno de la urbanización y del acelerado crecimiento demográfico, los problemas urbanos han venido multiplicándose y complicándose cada vez más. Simultáneamente, por múltiples razones y entre ellas las expuestas anteriormente, las ciudades no han contado con instrumentos eficaces y con recursos suficientes para enfrentarlos. Antes al contrario, se observa más bien una actitud contemplativa frente al progresivo crecimiento del déficit de servicios habitacionales y comunales y una aparente intención urbanístico-ornamental en el tratamiento de la planificación urbana. Cuando se analiza la evolución de la planificación y el control del desarrollo urbano de la región, parece como si

⁷⁷ Son muy contadas las excepciones. En algunos países como la Argentina y el Uruguay, el uso y las transacciones de arrendamiento de viviendas están debidamente reglamentadas y congelados los cánones de arrendamiento. En Colombia, las viviendas adjudicadas en los planes oficiales "constituyen patrimonio familiar inembargable", es decir, no susceptible de embargos judiciales. En Venezuela, la ley de alquileres de 1960 introdujo algunos controles. En Cuba, la reforma urbana de 1961 declaró de utilidad pública gran parte de la propiedad urbana y reglamentó el uso y la tenencia de la vivienda.

⁷⁸ Como se sabe, casi todas las grandes ciudades de la región cuentan con planes reguladores en los cuales han trabajado los más destacados urbanistas contemporáneos europeos, norteamericanos y latinoamericanos.

se hubiera asignado a la disposición de grandes avenidas y parques ornamentales mayor importancia que a la organización de los servicios habitacionales y comunales básicos, siendo así que éstos constituyen, conjuntamente con la adecuada provisión de fuentes de abastecimiento, el objeto fundamental de la planificación urbana y la razón de ser del municipio como célula básica de servicios y de administración pública. La presión social originada por la magnitud y la complejidad de los problemas habitacionales y la falta de una adecuada orientación se han traducido en tendencias negativas en el desarrollo municipal que hacen más difícil aún el manejo de los problemas urbanos. Por otra parte, la concentración excesiva de poderes y de decisiones en los organismos centrales ha dejado a los municipios casi completamente desarmados para intervenir en la promoción y en el control de su propio desarrollo. Por diversas razones que actuaron de consuno, el municipio latinoamericano parece haber desviado sus preocupaciones y su actividad hacia los aspectos más formales de la administración pública, como la recaudación de ciertos impuestos y el control arquitectónico de las obras en construcción.⁷⁹

c) *Valores y pautas socioculturales*

Por lo que ella representa para la familia y para la sociedad en el orden social y cultural y quizá también como consecuencia del papel económico y político que han jugado en los países de la región, la vivienda y su marco comunal se encuentran íntimamente ligados al concepto sociocultural de prestigio. En algunas fases del proceso de desarrollo de un país ciertos valores y pautas de prestigio en materia de vivienda pueden afectar negativamente los esfuerzos racionales en procura de mejores condiciones de habitación. Aun cuando generalmente se trata de aspiraciones auténticas, ciertos valores relacionados con el diseño residencial y urbanístico originan sobrecostos importantes que contribuyen a encarecer la vivienda y los servicios y hacer más complejos los esfuerzos para darles un tratamiento adecuado. Uno de los ejemplos más corrientes es la amplitud de las viviendas en términos de áreas construidas y espacios libres. Otro es el carácter ornamental del diseño urbanístico en cuanto a las características y dimensiones de las calles y áreas verdes. Otro lo constituye la idea de la vivienda como estructura aislada con toda clase de servicios individuales, incluyendo amplios jardines y espacios abiertos. Otro más es el recargo innecesario de las fachadas median-

⁷⁹ Véase Unión Panamericana, *Informe final del Seminario Interamericano de Funcionarios y Técnicos de Planeamiento Urbano* (Bogotá, 1958).

te costosos y complicados enchapes y un complejo despliegue de carpintería ornamental. Estos y otros aspectos que en países altamente desarrollados constituyen valores y aspiraciones normales, en los países en vías de desarrollo adquieren una connotación especial no sólo en la configuración del problema habitacional sino también en la formulación de la correspondiente política. En efecto, al convertirse en aspiración general en las actuales condiciones de subdesarrollo, estos valores encarecen fundamentalmente los costos en relación con la capacidad de pago y los recursos del país, limitando en forma decisiva las posibilidades de una acción racional. De ahí que las aspiraciones en materia de vivienda y servicios queden por encima de las posibilidades de los países. Así lo prueban los estándares —generalmente inspirados por grupos representativos de los estratos medios y altos— que sirven de base en la región para la concepción del problema habitacional como para la fijación de las metas físicas de construcción de barrios y viviendas.

Al lado de estos valores que tienen cierto carácter universal, en los últimos años han venido surgiendo en la región otros más artificiales pero también de gran impacto en la complicación del problema de la vivienda. Se trata de la tendencia a imitar en forma indiscriminada los aspectos formales de la cultura y la tecnología de los países industrializados, lo que ha significado la incorporación en la construcción residencial de algunos elementos que, lejos de facilitar la solución del problema, pueden contribuir a complicarlo. Uno de ellos es el progresivo empleo de concepciones y diseños arquitectónicos y materiales procedentes de países muy desarrollados, por lo general sin vinculación alguna con la cultura y la sensibilidad de las masas latinoamericanas. Es bien conocida de los sociólogos y antropólogos la actitud hostil, o al menos de incompreensión, de los sectores populares urbanos, suburbanos y campesinos frente al tratamiento arquitectónico característico de los nuevos programas de vivienda. No se trata de que los sectores populares latinoamericanos sean incapaces de comprender las excelencias de una arquitectura y una construcción de avanzada, ni de negar la importancia y la validez de la experiencia lograda en los países industrializados. Se trata más bien de hacer notar el conflicto que experimenta una sociedad en transición como la latinoamericana —formada básicamente por campesinos, obreros en proceso de industrialización y grupos indígenas— ante el espectáculo de unas ciudades y unas viviendas casi completamente extrañas a su cultura y a sus necesidades sentidas y además costosas. La alternativa no consiste en un simple “localismo” arquitectónico y tecnológico, sino en un au-

téntico “funcionalismo” que conjugue en forma más coherente las funciones reales y los valores culturales de una sociedad en transición con técnicas avanzadas pero compatibles con las condiciones, posibilidades y requerimientos del desarrollo. Es natural que los estrategas y programadores de la vivienda encuentren en este aspecto de los valores socioculturales un serio escollo que se opone a cualquier intento de racionalizar los esfuerzos nacionales en el campo de la vivienda.

d) *Características y tendencias de la actividad constructora*

La característica principal de la actividad constructora es el dualismo, pues ofrece simultáneamente los aspectos formales más avanzados de la industrialización y los más artesanales y hasta primitivos. En casi todos los procesos de construcción es posible observar la coexistencia y aun la mezcla de los materiales y técnicas más industrializados con los más tradicionales. Este fenómeno no representaría una dificultad mayor si no llevara frecuentemente aparejadas las desventajas inherentes a ambos tipos de procesos y muy pocas de sus ventajas. Así, por ejemplo, la producción industrializada de materiales y de la construcción misma no ha significado un descenso sensible de los costos de la construcción residencial. Antes al contrario, es frecuente que las empresas mejor organizadas se caractericen por los precios más altos del mercado. También lo es que las construcciones adelantadas aparentemente con procedimientos industriales resulten, al fin tan costosas o más que las realizadas con técnicas tradicionales. A esto debe agregarse el impacto que sobre la economía del país tienen estos intentos formales de industrialización en términos de insumo de capitales y divisas. Por ejemplo, la inexistencia de la materia prima elaborada nacionalmente que requieren ciertos materiales como el asbesto-cemento, los perfiles metálicos, las porcelanas, los plásticos, la madera laminada y otros, implica el fuerte sobre costo que lleva aparejada toda importación (alto costo de divisas, fletes, seguros, impuestos, depósitos previos, etc.). La inexistencia de suficiente mano de obra calificada en los mercados nacionales se traduce en contratación de técnicos extranjeros o nacionales a alto costo o, en su defecto, en desperdicio, de materiales y en bajo rendimiento de los equipos. La reducción del tamaño de las operaciones hace que los equipos industriales operen a altos costos, y como los intentos de industrialización se producen por lo general aislados, no existe la sincronización y la organización mínima necesaria en el resto del aparato productivo, que con frecuencia trabaja

a nivel artesanal. Esta falta de coherencia se traduce en bajo rendimiento de los equipos y procesos industrializados y en claros desajustes en el sistema tradicional de producción. Todo ello redundará finalmente en altos costos de producción.

Otra característica es la falta de organización operativa de las industrias de construcción, de materiales y de artefactos domésticos, las cuales operan en la mayoría de los países en forma esporádica y anárquica. Al parecer no hay indicadores de que cada una de ellas funcione orgánicamente ni de que las tres operen en forma articulada. En los casos en que existe cierta organización a escala nacional, se diría que el sentido de ésta es el de un mecanismo para la defensa de intereses gremiales más bien que el de un órgano de coordinación técnica e industrial. Como ya se advirtió en relación con los altos costos de la construcción, los países de la región no han incorporado ciertas técnicas de producción de gran utilidad como la normalización y la coordinación modular. La producción en general no parece responder a estudios exhaustivos del mercado y muy pocos países cuentan con catálogos nacionales de construcción. Es notoria la falta de investigación científica en este campo y prácticamente no existen programas nacionales de asistencia técnica a los constructores. En muy pocos países hay organismos destinados a la capacitación de la mano de obra y del personal profesional intermedio.

Debe tenerse en cuenta, además, que muchos factores adversos suelen afectar al mercado de la construcción. Uno de tales factores es la existencia de monopolios en los contratos de construcción y en la producción y distribución de materiales. En el frente de la distribución y la promoción de materiales, se presentan generalmente dos casos extremos: la falta de sistemas adecuados para este fin o, por el contrario, la existencia de complejos y costosos sistemas de propaganda y distribución que implican todo un contingente de intermediarios y promotores de venta a alto costo y campañas excesivas de publicidad. Es notoria asimismo la falta de mecanismos de distribución en las ciudades medianas y pequeñas y en el campo.⁸⁰ En materia de precios puede afirmarse que generalmente existe, como consecuencia de los factores negativos ya anotados, anarquía y tendencia a la especulación. En cuanto al financiamiento, las actividades de construcción y afines no cuentan con un mecanismo especializado propio, a pesar de los progresos logrados en algunos países a través de la

⁸⁰ La falta de distribución fuera de las grandes ciudades origina sobrecostos por transporte que en muchos casos hacen que éste iguale o supere al de los materiales y equipos.

creación de bancos de la construcción y de los mecanismos de canalización de recursos financieros hacia la vivienda tal como el que existe en Chile.

e) *Limitaciones de la acción estatal*

En el plano de la acción estatal se han logrado progresos importantes en los últimos veinte años. Prácticamente todos los países cuentan con organismos nacionales responsables de la construcción de viviendas de interés social y en muchos operan entidades semificiales y privadas que tienen el mismo objeto. Estos mecanismos se han visto notablemente favorecidos con los programas interamericanos de crédito a largo plazo y bajo interés, sobre todo en virtud de la "Alianza para el Progreso". Sin embargo, la acción de estos organismos ha estado siempre afectada por la limitación de capitales nacionales y en algunos casos como consecuencia de la falta de adecuados mecanismos de canalización de los recursos real y convenientemente destinables para vivienda. Los esfuerzos para mejorar las condiciones habitacionales han encontrado algunos escollos importantes en estos organismos oficiales, semificiales y privados. Entre esos escollos se cuenta la baja capacidad operativa que es consecuencia de su burocratización característica y de las interferencias negativas de orden político que con frecuencia afectan su funcionamiento. Otro es que estos organismos generalmente carecen de aptitud para actuar eficazmente en el mercado y, por consiguiente para controlar los factores generadores del problema. En efecto, generalmente carecen de una sólida base financiera y operan a merced del presupuesto público, no tienen capacidad para expropiar terrenos y viviendas ni para regular el mercado y en general carecen de un sistema funcional de instrumentos complementarios de apoyo que les permitan actuar simultáneamente sobre aspectos claves de la política de vivienda tales como el financiamiento, el mercado de seguros e hipotecas, el control del desarrollo urbano y la reglamentación de la producción de viviendas.

Como consecuencia de estas limitaciones muchos organismos nacionales de vivienda operan a la deriva sin poder ejercer un impacto realmente eficaz. Por una parte son pocos los países que cuentan con una política racional de vivienda y otro tanto puede decirse de los planes nacionales de construcción de viviendas. Por otra parte, la naturaleza social del problema habitacional hace de las actividades nacionales en este campo un factor íntimamente ligado al interés y a la presión de la opinión pública, y en consecuencia a las actividades electorales. Debe tenerse presente que la política y los programas de

vivienda afectan de una u otra manera a los tratantes urbanos y a los demás usufructuarios del mercado habitacional. Ello significa que la acción de los organismos nacionales de vivienda se encuentra de hecho sometida a una serie de limitaciones y presiones de diversa índole que la apartan del plano eminentemente técnico en que debería desenvolverse. De ahí que los proyectos de estas instituciones presenten con frecuencia limitaciones y deficiencias técnicas y que sus principales beneficiarios no sean las familias más afectadas por el problema habitacional.

f) *Limitaciones en la concepción del problema*

No pueden dejar de mencionarse, para terminar, las limitaciones propias del enfoque tradicional latinoamericano para concebir y afrontar el problema de la vivienda ni las limitaciones de los instrumentos derivados de dicho enfoque. Analizando cuidadosamente las características y los resultados prácticos de la mayor parte de los esfuerzos en materia de vivienda realizados en la región en las dos últimas décadas, se observa en todos ellos un denominador común: la idea casi obsesiva de que las precarias condiciones habitacionales obedecen básicamente a la escasez de viviendas en el mercado. Esta manera de concebir teóricamente el problema tiene en la práctica serias consecuencias. Una de ellas es que en el diagnóstico subestima el impacto que las rigideces y limitaciones estructurales características de la región tienen en la configuración del cuadro de las condiciones habitacionales. Como contrapartida se concentra la atención sobre todo en las deficiencias operativas de los instrumentos convencionales del mercado. De ello se deriva una actitud sectorial y operacionalista, así como un conjunto de instrumentos y técnicas bien definidas. No se pretende afirmar que los dos enfoques —el estructuralista y el operacionalista, para darles alguna denominación— sean forzosamente excluyentes. Se propugna más bien introducir una escala de jerarquías que permite identificar y aislar más objetivamente las diferencias entre las causas del problema y sus efectos en el diseño de una acción más racional. La consideración de este carácter no excluyente es algo más que un simple afán ecléctico y se justifica particularmente en el examen de los problemas de una

región como América Latina, la cual ofrece serios y definidos matices en su desarrollo a pesar de su aparente homogeneidad. Partiendo de la premisa básica de que el problema es la escasez, la respuesta más generalizada ha consistido en construir masivamente más y más viviendas para absorber el déficit existente. En consecuencia, la política más eficaz dentro de este enfoque ha de ser aquella que se traduzca en el mayor volumen de inversiones en vivienda en el menor tiempo posible. El instrumental ideal de dicha política estaría formado, como es lógico, por todas aquellas medidas que produzcan la canalización del mayor volumen de recursos financieros hacia vivienda y aceleren más la construcción. Naturalmente, como sucede siempre en toda generalización, podrían señalarse algunos casos excepcionales.

El complejo problema de la precariedad de las condiciones habitacionales, sus causas y las limitaciones para afrontarlo eficazmente y a corto plazo, aceptado como base de esta concepción simplista, ha sido convencionalmente identificado con el "déficit de habitaciones". Y éste —al menos aparentemente— ha quedado reducido a la simple formulación estadística de la diferencia aritmética entre el número de familias y el número de viviendas confortables en un momento dado. Deliberadamente o no, esta limitada concepción de la problemática de las condiciones habitacionales ha inspirado la mayor parte de las intenciones y los instrumentos para la acción en materia de vivienda en América Latina. En ella se encuentran comprometidos muchos esfuerzos y muchas experiencias de instituciones nacionales, muchas campañas políticas y muchos años de trabajo de especialistas. Por ello no es fácil contar a corto plazo con los necesarios cambios de actitud y con la formulación de los instrumentos teórico-conceptuales y metodológicos que se requieren para intentar un examen objetivo de la situación y para formular una alternativa. Indudablemente ello significa que, hablando en términos generales, los esfuerzos en este campo no están orientándose objetivamente, con la secuela del bajo rendimiento de los recursos disponibles y quizá la pérdida de un tiempo precioso para poner en marcha soluciones más efectivas. Sin embargo, las causas generadoras del problema continúan vigentes y los efectos de las mismas se hacen cada vez más dramáticos.

METODOLOGÍA DEL PRESUPUESTO ECONÓMICO NACIONAL

LA RECIENTE EXPERIENCIA ARGENTINA

por Federico J. Herschel y Juan J. Santieri

El presente artículo se propone informar sobre algunas experiencias recogidas recientemente en la Argentina en la preparación de un Presupuesto Económico Nacional y su utilización como instrumento complementario en los esfuerzos nacionales de planificación. Tratándose de uno de los primeros ensayos efectuados en esta materia en América Latina, ha parecido conveniente describir con cierto detalle los procedimientos empleados, cotejar las previsiones con las cifras definitivas o provisionales del primer año para el que se formulan estimaciones, y esbozar brevemente algunas líneas de investigación que habrían de encararse en el futuro.

A. LAS CARACTERÍSTICAS DEL PRESUPUESTO ECONÓMICO NACIONAL

1. Naturaleza, origen y propósitos de las previsiones a corto plazo

El Presupuesto Económico Nacional (PEN) puede definirse como el conjunto de previsiones cuantitativas de la evolución de las principales variables macroeconómicas y de sus interrelaciones en el futuro inmediato, con el objeto de facilitar las decisiones de política económica y, en los países en que existen programas de desarrollo, para la verificación *ex ante* del cumplimiento de sus metas anuales.¹

Aun cuando algunos antecedentes ya se produjeron durante la guerra, sobre todo basados en los trabajos de Keynes,² los presupuestos económicos se comenzaron a elaborar en forma sistemática en los años que siguieron a la Segunda Guerra Mundial. Cabe mencionar entre los pioneros de esta clase de previsiones al Central Planning Bureau de La Haya.³ En la actualidad se preparan presupuestos económicos nacionales en los Países Bajos, Noruega,⁴ Suecia, Francia e Israel. En el Reino Unido, los Estados Unidos

y el Canadá se elaboran pronósticos de la actividad económica de similares características.

La necesidad de contar con esta clase de herramientas surge desde el momento en que la adopción de decisiones en materia económica debe tratar no sólo de responder a los acontecimientos ya producidos, sino de prever la evolución futura para poder actuar *antes* de que los hechos ocurran.

Es evidente que los presupuestos económicos nacionales no pudieron elaborarse antes de adelantar en las siguientes áreas:

a) contabilidad nacional, a fin de tener un marco básico de referencia para la presentación de los datos en los PEN y verificar retroactivamente el grado de exactitud logrado en las estimaciones;

b) macroeconomía teórica, para poder explicar las relaciones causales existentes entre los grandes agregados económicos;

c) ciertas técnicas de investigación, sobre todo en el campo de la estadística y la matemática, que permitieron encontrar relaciones cuantificadas entre variables o prever directamente —por ejemplo a través de encuestas de magnitudes anticipadas— la evolución de variables económicas.

La característica predominante de estas previsiones está en ser utilizada como instrumento de la política de estabilización.⁵ La explicación de este hecho consiste en que los países europeos —terminada la guerra— enfrentaban

¹ H. J. Meyer lo define como "una previsión que abarca el conjunto de relaciones económicas que los diferentes agentes económicos de la nación tienen entre sí y con el resto del mundo" ("Réponses à quelques questions sur les budgets économiques", en *Études de Comptabilité Nationales*, N° 2, 1961.)

² J. M. Keynes, "How to pay for the war". Reproducido en *Lecturas sobre política fiscal*, seleccionadas por un comité de The American Economic Association dirigido por Arthur Smithies y J. Keith Butters (Madrid, 1959), pp. 218-225.

³ Central Planning Bureau (Países Bajos), *Scope and Methods of the Central Planning Bureau*.

⁴ Véase P. J. Bjerre, *Planning in Norway, 1947-1956* (Amsterdam, 1959).

⁵ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OECD), *Techniques of economic forecasting* (Paris, 1965), p. 10.

fundamentalmente dos tipos de problemas: el de las fluctuaciones de la actividad interna —tratando de evitar crisis de desocupación como las que sucedieron a la Primera Guerra y posibles presiones inflacionarias que ya se habían manifestado durante la guerra— y desequilibrios en el balance de pagos, que tuvieron su expresión más visible en la escasez de dólares. Para combatir estos peligros, en general, se utilizaron políticas de tipo global (fiscal y monetaria, por ejemplo). El uso de esta clase de instrumentos concordaba en cierto modo con el aparato teórico y estadístico que pudo usarse mejor en aquellos momentos y que se basaba en los grandes agregados macroeconómicos. Las particularidades de las estructuras económicas de estos países hacían también más adecuado el uso de tales instrumentos, salvo en lo que respecta a los desequilibrios existentes en el período inmediatamente posterior a la guerra. Además existía una considerable homogeneidad entre los sectores económicos, flexibilidad en los factores, estabilidad institucional, etc. Todo ello parecía indicar que eran acertados, en general, los supuestos sobre la efectividad de tales medidas globales.

La preocupación en los países de América Latina en la década posterior a la Segunda Guerra se concentró, en lo fundamental, en el análisis y la proyección del desarrollo económico. De ahí que los organismos nacionales de planificación y la Comisión Económica para América Latina dedicaran un esfuerzo considerable a la preparación de planes de desarrollo a largo y mediano plazo. Sin embargo, frecuentemente se produjeron dificultades en la ejecución de los planes, ya sea por no haber adoptado las medidas de política necesarias para implementar el plan general, o porque dificultades que podríamos llamar de corto plazo⁶ frenaban el ritmo de crecimiento. Se llegó, pues, a la conclusión de que “para estructurar una política deliberada de desarrollo siempre se necesitará de un mecanismo que elabore decisiones, fije objetivos y seleccione medios de acción, y se informe, además, sobre la experiencia y resultados de las aplicaciones de esas medidas, a fin de ajustarlas o corregirlas permanentemente de acuerdo con las condiciones cambiantes de la economía, o el mejor conocimiento que se vaya adquiriendo del proceso económico”.⁷

Como resultado de esta preocupación por

⁶ Para la distinción entre políticas de corto y de largo plazo, véase E. S. Kirschen, *Economic policy in our time*, Vol. I: “General Theory” (Amsterdam, 1964), pp. 4-5.

⁷ *La experiencia de los grupos asesores y los problemas prácticos del desarrollo económico* (E/CN.12/548), p. 6.

una mayor conexión entre las políticas a largo (o mediano) y a corto plazo, en el aspecto teórico se hizo resaltar el papel del presupuesto económico como herramienta de orientación general de las decisiones a corto plazo⁸ y, en la práctica, varios países dieron cada vez mayor importancia a las interrelaciones que deberían guardar la política de coyuntura y los planes de desarrollo.

2. *El presupuesto económico nacional en la Argentina*

Un departamento específico del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) empezó sus funciones en los primeros meses del año 1964. Una primera estimación del producto bruto se preparó en abril de dicho año y en octubre se presentó el primer informe completo referido a 1964. Aunque se pudieron utilizar algunos índices (por ejemplo, datos sobre producción de algunos artículos), el atraso que en general existía —y en parte todavía existe— en la elaboración de muchos guarismos históricos permite afirmar que el primer informe —a pesar de la fecha de su presentación— tiene características de predicción, observación que no carece de importancia, pues en el presente informe se hace una evaluación de los resultados de la predicción lograda para 1964.

El informe de 1965 se presentó en mayo del mismo año y se espera poder adelantar la elaboración de los sucesivos para que su presentación se aproxime a la fecha ideal.

Los informes presentados hasta ahora han servido como previsión económica y como instrumento auxiliar para verificar el cumplimiento de las metas del Plan de Desarrollo. Con ese fin se ha establecido una estrecha colaboración del sector PEN con los sectores encargados de la programación general.

En lo que respecta a su utilización como herramienta de política, sólo ha sido empleado como marco general de referencia, especialmente con motivo de la presentación del presupuesto del gobierno nacional. Se espera que en el futuro el PEN podrá servir en forma más directa como instrumento auxiliar de la política económica. Con tal objeto se estima necesario contar con un modelo econométrico —aunque sea relativamente simple— para poder cuantificar los resultados de políticas alternativas.

Puede afirmarse que, aun con un modelo econométrico sólo se pueden analizar ciertas variables macroeconómicas fundamentales. Como

⁸ *Algunas consideraciones sobre las relaciones entre la programación del desarrollo y el presupuesto fiscal* (E/CN.12/BRW.2/L.5, 14 de agosto de 1962).

para la ejecución del Plan de Desarrollo será necesario adoptar medidas determinadas en sectores más específicos, habrá que complementar el modelo econométrico con otros métodos, entre los cuales tal vez pueda brindar muchos frutos el de experimentación numérica.

En todos los países que elaboran presupuestos económicos se discutió si las estimaciones deberían basarse esencialmente en un modelo econométrico o en un sistema más ecléctico.⁹ La adopción de este último método, lejos de implicar la no utilización de funciones econométricas y hasta de modelos completos, sólo significa que el énfasis fundamental se dirige a otros procedimientos. Hasta ahora, para confeccionar el PEN en la Argentina se ha usado el procedimiento ecléctico, si bien dando desde el comienzo gran importancia a la estimación de ciertas funciones claves¹⁰ con el doble propósito de que sirvieran como cifras de control de las estimaciones obtenidas por otra vía y fuesen integradas posteriormente en un modelo econométrico.

Las siguientes razones determinaron la elección del procedimiento no econométrico en la primera etapa del trabajo:

a) La construcción de un modelo económico requiere tiempo para obtener los datos adecuados, analizarlos, estudiar la evolución de las series a través de los años que se analizan y formular hipótesis sobre el comportamiento de los agentes económicos y para verificarlas después. Esta tarea ha sido más difícil en el caso de que se trata porque hasta ahora sólo excepcionalmente se han construido modelos econométricos o funciones de la economía argentina¹¹ que pudieran haber servido de base para un modelo que cumpliera las necesidades del PEN, es decir, que pudiera ser utilizado como instrumento de predicción y de análisis de políticas alternativas. Existen ciertas características particulares de la economía argentina, además de lo señalado, que han dificultado la construcción de un modelo en un plazo relativamente corto, a saber:

i) la deficiencia de datos estadísticos que puede existir para algunas variables (por ejemplo, no hay estimaciones sobre las existencias industriales);

⁹ OECD, *op. cit.*, p. 26.

¹⁰ Véase, por ejemplo, Ivo E. de Barreiros, A. Fucaraccio y F. J. Herschel, *Funciones de consumo en la Argentina*, 1965 (ed. mimeografiada).

¹¹ Véase, sin embargo, el trabajo de D. Pastore, *Ingreso y dinero, Argentina 1935-60* (Buenos Aires, 1964), y el artículo de A. A. Guadagni, "Un simple modelo econométrico de la Argentina", en *Revista de Economía Latinoamericana*, 1964. Debe tenerse en cuenta que después de publicados dichos estudios se revisaron los datos del ingreso nacional.

ii) la forma de obtención de los datos estadísticos puede no guardar una estricta correspondencia con la variable que se desea estimar; así, por ejemplo, la inversión privada en equipos y maquinaria se estima por el método del flujo de bienes, lo que puede discrepar con la inversión real de las empresas;¹²

iii) podría ocurrir también que el comportamiento de los agentes económicos en algunos casos sufriera modificaciones más pronunciadas de lo normal, debido a la influencia de factores extraeconómicos o de otras razones particulares del país.¹³

b) Los modelos econométricos, en general, son agregados¹⁴ distinguiendo sólo un pequeño número de sectores o industrias. Para los fines del análisis requerido en la Argentina —sobre todo, para la verificación de las metas del plan— era necesario disponer de una desagregación mucho mayor que llegara hasta la rama industrial.

Las cifras que se indican en el presupuesto económico se refieren siempre al año calendario, es decir, no se hacen estimaciones que pudieran señalar la evolución que puede producirse "durante" el año. Aun cuando esta meta sería muy deseable, no se cree posible alcanzarla muy rápidamente, debido —en primer lugar— a que las estadísticas del ingreso nacional tampoco son elaboradas hasta ahora sobre la base de cifras trimestrales o cuatrimestrales, lo que dificulta su proyección para el futuro. Esta dificultad se presenta también en otros países.¹⁵

Se ha seguido, en general, el sistema de contabilidad social, tal como surge de la elaboración

¹² Aun podría discutirse si la inversión debe registrarse en el momento en que se produce la incorporación física del bien o cuando se adopta la decisión de invertir. Un análisis más riguroso podría llevarnos a la conclusión de que lo que realmente se debiera considerar es el momento en que se adopta la decisión de invertir. (Véase Albert G. Hart, "Capital appropriations and the accelerator", en *Review of Economics and Statistics*, Vol. LVII, n° 2 (mayo de 1965), pp. 123 ss.).

¹³ Véase al respecto los comentarios de Ángel Monti comparando países industrializados con los de menos desarrollo, "La programación del financiamiento a corto plazo", en *Boletín Económico de América Latina*, Vol. X (1965), pp. 71-72.

¹⁴ Las características de los modelos actualmente en uso se analizan —entre otros— en los siguientes artículos: D. B. Suits, "Forecasting with an Econometric Model", en *American Economic Review*, Vol. LII, n° 1 (marzo de 1962), p. 104; M. Nerlove, "A Quarterly Econometric Model for the United Kingdom", *ibidem*, p. 154; C. F. Christ, "Aggregate Econometric Models", *ibidem*, junio de 1956, p. 385; Central Planning Bureau (Países Bajos), *Central Economic Plan, 1951* (La Haya, 1961).

¹⁵ OECD, *op. cit.*, p. 24. En la Argentina, una organización privada ha realizado recientemente la desagregación trimestral del producto, pero no existen estimaciones oficiales del mismo.

efectuado en las cuentas nacionales.¹⁶ Todas las cifras se calcularon en pesos constantes, incluso las cuentas nacionales, elaboradas como prueba de consistencia. Dada esta finalidad, hasta el momento no se han tenido en cuenta las diferencias en la evolución de los precios relativos.

Como se indicó antes, las cuentas nacionales

¹⁶ Véase CONADE, *Cuentas nacionales de la República Argentina* (Buenos Aires, 1965).

B. ASPECTOS GENERALES DE LA ESTIMACIÓN DEL PRESUPUESTO ECONÓMICO NACIONAL

La confección del PEN tiene como esquema básico la ecuación de definición:

$$PBI + M = C_p + I_p + C_g + I_g + V + X$$

El producto bruto interno (PBI) más las importaciones (M), primer miembro de la ecuación, constituyen el total de bienes disponibles para abastecer la demanda interna y externa.

El procedimiento de cálculo descansa fundamentalmente en la determinación de la oferta. En efecto, el producto se calcula en forma analítica, por sectores, grupos y ramas de origen. Las importaciones también son objeto de una estimación independiente, por tipos de bienes. Este procedimiento difiere del aplicado en la mayoría de los países,¹⁷ en que las estimaciones son determinadas por la demanda. Cabe, pues, hacer algunos comentarios sobre la orientación metodológica seguida.

Por un lado, en los sectores en los que se recurre a la investigación directa a las empresas por medio de encuestas o consultas se puede suponer que éstas, al hacer sus estimaciones, ya tienen en cuenta las posibilidades del mercado para absorber la producción prevista.

El enfoque adoptado puede justificarse también por el comportamiento del mecanismo de oferta y demanda en una economía inflacionaria.¹⁸ Según el modelo indicado, el crecimiento

¹⁷ Como se puede ver en P. J. Bjerve, *op. cit.*, también en Noruega el método está basado en el pronóstico de la oferta.

¹⁸ Es interesante transcribir el proceso seguido en la construcción del modelo: "Un análisis econométrico preliminar de las funciones de inversión y de consumo para la Argentina nos llevaron a la conclusión de que una tentativa para estudiar el efecto de políticas de estabilización a través de su influencia sobre la demanda no hubiera sido muy fructífera... Estos resultados nos llevaron a explorar una línea bastante diferente de razonamiento centrada en la relación entre la política de estabilización y la producción. De esta manera se puso de relieve el impacto que las restricciones monetarias tendrían sobre la decisión de la demanda efectiva" (Geoffrey Maynard y Willy van Rijckeghem, *Stabiliza-*

ción sirven como marco de referencia y verificación retroactiva de los guarismos contenidos en el PEN. Esto no significa que las estimaciones estén constreñidas a la forma de obtención de las mismas. En ciertos casos podrá ser necesario efectuar estimaciones que no se incorporan a los datos del ingreso nacional, pero que son convenientes para apreciar en su conjunto la evolución futura de la economía de un país.

de la producción (del sector no agropecuario) dependía fundamentalmente de un incremento del crédito destinado al sector privado. En otras palabras, se podría afirmar que el límite a corto plazo en la expansión del producto reside en una liquidez adecuada más que en una demanda insuficiente.

En cuanto a los componentes del gasto total, se determinan en forma específica: la inversión bruta fija, la variación de existencias y las exportaciones. El consumo se estima por diferencia, como un factor residual.

Como se ha señalado en párrafos anteriores, la proyección directa se controla por una estimación parcial de los elementos que integran la demanda, a través de funciones econométricas.

Para el año 1964, por ejemplo, se determinó un consumo privado de 692 200 millones de pesos de 1960, por el procedimiento de estimación directa, y de 719 600 millones, basándose en la siguiente función de consumo:

$$\begin{aligned} \log C &= 0.270 \log Y_d^a + 0.377 \log Y_d^n + \\ &\quad (0.050) \quad (0.059) \\ &+ 0.377 \log C_{-1} + 0.029 \\ &\quad (0.076) \end{aligned}$$

C = Consumo del año t .

Y_d^a = ingreso disponible de asalariados del año t .

Y_d^n = ingreso disponible de no asalariados del año t .

C_{-1} = consumo del año $t-1$.

Período de observación: 1951-61 $R^2 = 0.938$

De la misma manera se efectuaron estimacio-

tion policy in an inflationary economy. An analysis of the Argentine case, 1966, edic. mimeografiada). En relación con este orden de ideas debe señalarse que al presentar las estimaciones para el PEN de la Argentina correspondiente a 1965 se hizo notar que "una política monetaria restrictiva más allá de lo necesario podría poner en peligro el ritmo de crecimiento".

nes a base de funciones de la inversión privada y del empleo.

Es de interés primordial analizar la posible causa de las diferencias anotadas. Hasta ahora no pudo adelantarse en este examen porque todavía no se han publicado las cifras correspondientes a la utilización del producto bruto. Sin embargo, parece razonable sostener que una sola observación no permite afirmar nada sobre las posibles causas de discrepancia.

Resumiendo lo dicho hasta ahora, las etapas del cálculo son las siguientes:

- a) determinación del producto y la inversión, a partir del flujo de bienes;
- b) determinación independiente de importaciones, exportaciones y gastos del gobierno;
- c) cálculo residual del consumo privado;
- d) estimación estadística del consumo y la inversión privados;
- e) análisis global de las discrepancias en las variables antedichas sujetas a doble estimación.

Como ya se ha indicado, uno de los objetivos concretos del PEN es permitir, para cada año, la verificación de las metas del plan con las proyecciones que resulten de suponer que la política económica, tal como prevalece cuando se confecciona el PEN, no ha de sufrir modificaciones. Se trata, pues, de una verdadera previsión, especialmente en lo que concierne a las estimaciones para las variables del sector privado. De la confrontación de esta previsión con las metas del plan de desarrollo pueden surgir conclusiones importantes para la ejecución del mismo. Habría dos tipos de ajuste posibles:

- a) puede ser necesario modificar la política económica para crear mayores incentivos o desincentivos a fin de lograr el cumplimiento de las metas del plan;
- b) en ciertos casos —por ejemplo, hechos de fuerza mayor (malas cosechas debido a factores climáticos)— puede ser necesario modificar las metas del plan.

C. COMPARACIÓN DE LAS ESTIMACIONES DEL PRESUPUESTO ECONÓMICO NACIONAL DE 1964 CON LAS CIFRAS DEL AÑO, DEFINITIVAS O PROVISIONALES, CONOCIDAS HASTA LA FECHA

Como el propósito de este análisis es sobre todo metodológico, una mayor investigación de las discrepancias encontradas servirá para mejorar las estimaciones en el futuro. De este modo el proceso de formulación del PEN debe considerarse como un proceso continuo, gracias al cual se puede llegar, con el tiempo, a una mayor perfección en las estimaciones y en la identificación de las causas que determinan los cambios en las variables económicas que se utilizan en las proyecciones.

Al analizar las diferencias entre realidad y estimación pueden indicarse distintas fuentes de error en las estimaciones:¹⁹

- 1) La modificación posterior de los datos utilizados para el año base puede alterar las estimaciones.
- 2) Los factores exógenos que influyen en las variables determinan a veces variaciones imprevistas (por ejemplo, cambios en los mercados del exterior).
- 3) Puede haber supuestos sobre política económica que luego no se cumplen.

Las discrepancias hasta aquí indicadas pueden denominarse no sistemáticas. Es previsible, además, que se cometan errores sistemáticos atribuibles al método de estimación empleado y que, por supuesto, merecen especial atención.

El análisis desarrollado a continuación, aun-

que circunscrito en este caso a la economía argentina, puede tener un interés más general, en cuanto señala el tipo de problemas que suelen surgir al comparar las previsiones con los datos *ex post*.

Debe señalarse que cuando se redactó este trabajo, en algunos casos no existía información sobre lo ocurrido en 1964, mientras que en otros sólo había cifras preliminares o sujetas a posterior revisión.

A continuación se detallan los distintos resultados obtenidos en las estimaciones de las principales variables.

1. Producto bruto interno

Las diferencias entre el crecimiento previsto por el PEN (9.4 por ciento) y el incremento efectivamente alcanzado (8.5 por ciento) se desagregan a nivel sectorial en el cuadro 1.

Las discrepancias en el sector agropecuario²⁰ son atribuibles a la compleja predicción de una de las principales variables que influyen en el valor agregado del sector: el cómputo de las variaciones de existencia del ganado vacuno. Asimismo debe agregarse que las estimaciones de

Bajos, *Scope and Methods of the Central Planning Bureau*, parte 2, cap. IV.

²⁰ En el anexo puede verse la metodología empleada para calcular el producto en los distintos sectores.

¹⁹ Véase al respecto Central Planning Bureau (Países

Cuadro 1

ARGENTINA: COMPARACIÓN ENTRE LA PREVISIÓN Y EL CÁLCULO EX POST DEL PRODUCTO BRUTO INTERNO, 1964

(Variaciones porcentuales respecto del año anterior)

Sector	Presupuesto Económico Nacional (ex ante)	Cálculo preliminar del Banco Central y CONADE (ex post)
Agropecuario	7.0	9.6
Agricultura	11.6	14.1
Ganadería	2.8	5.7
Construcciones y mejoras por cuenta propia	7.0	6.0
Pesca	30.8	30.8
Canteras y minas	2.7	4.9
Industria manufacturera	18.2	14.3
Construcciones	4.8	8.8
Electricidad, gas y agua	8.1	10.2
Transporte	8.7	8.5
Comunicaciones	1.8	3.6
Comercio	7.6	5.6
Bancos, seguros y otros servicios financieros	0.2	0.5
Propiedad de vivienda	0.4	2.1
Servicios gubernamentales	0.5	0.3
Otros servicios	3.7	3.2
<i>Total</i>	<i>9.4</i>	<i>8.5</i>

producción agrícola que preparan los organismos especializados difieren según las distintas épocas de su realización, lo que conduce a disímiles resultados anuales según las cifras que se utilicen.

Las previsiones en el sector pesca han coincidido con las cifras definitivas en tanto que en el sector canteras y minas el crecimiento pronosticado ha resultado menor que el registrado. Una de las razones de esta discrepancia es la carencia de series históricas referidas a la producción de la mayoría de minerales y rocas de aplicación (las últimas cifras oficiales de producción se refieren a 1962 y parcialmente a 1963).

En el sector manufacturero se ha sobrestimado la tasa de crecimiento, hecho que en términos generales se atribuye a las expectativas optimistas del conjunto de empresarios encuestados en relación con los niveles de producción efectivamente alcanzados.

Las comparaciones por grupos industriales revelan para alimentos y bebidas una baja menor que la efectivamente ocurrida; las diferencias que más influyeron se deben a las estimaciones de las ramas de bebidas gaseosas, vinos y azúcar, mientras que en carnes (rama principal) las variaciones estimadas han coincidido con las reales. En los grupos de textiles y confecciones las diferencias derivan principalmente

de las ya referidas opiniones de los empresarios; en los grupos maderas, papel y cartón, imprenta y publicaciones, derivados del petróleo, metales y maquinarias y aparatos eléctricos las estimaciones han resultado prácticamente coincidentes con lo observado *a posteriori*. En los grupos caucho y vehículos y maquinaria las discrepancias también se explican por las estimaciones de los empresarios. (Es de hacer notar que la alta ponderación de este último grupo es lo que más ha incidido en la diferencia global de crecimiento para todo el sector industrial.) La diferencia observada en el grupo cuero se debe al debilitamiento en el ritmo de producción del último bimestre del año, por dificultades de la industria en la colocación de sus productos. Por último, en el grupo productos químicos cabe señalar que las discrepancias se deben a la información deficiente sobre datos básicos de algunas ramas y al carácter atomizado de ciertas producciones, que hace difícil la estimación de sus variaciones. (Véase el cuadro 2.)

Son conocidas las dificultades que existen para medir la evolución del sector construcciones, tanto en el cálculo anterior como en el dato histórico. De ahí que sea razonable suponer diferencias según el método de estimación que se utilice.

Cuadro 2

ARGENTINA: COMPARACIÓN ENTRE LA PREVISIÓN Y EL CÁLCULO EX POST DE LA PRODUCCIÓN MANUFACTURERA, 1964

(Variaciones porcentuales respecto del año anterior)

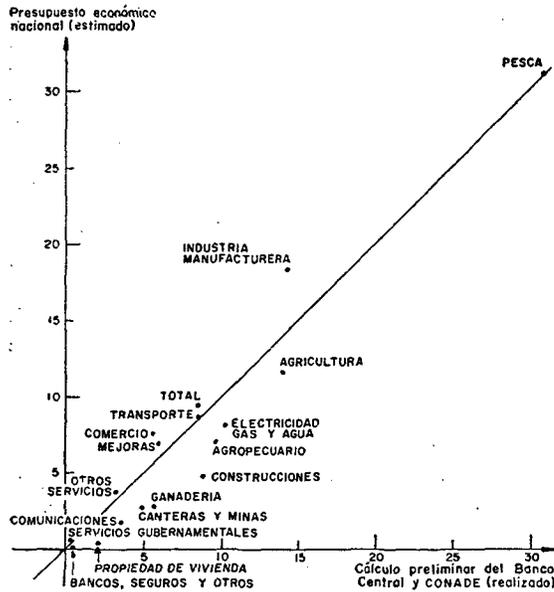
Grupos industriales	Presupuesto Económico Nacional (ex ante)	Cálculo preliminar del Banco Central y CONADE (ex post)
Alimentos y bebidas	- 6.1	-10.4
Tabaco	2.7	8.0
Textiles	19.3	28.6
Confecciones	19.4	23.9
Madera	16.0	15.2
Papel y cartón	13.5	13.0
Imprenta y publicaciones	8.4	9.2
Productos químicos	18.9	11.8
Derivados del petróleo	4.4	5.1
Caucho	31.0	21.7
Cuero	21.8	16.7
Piedras, vidrio y cerámica	13.1	6.9
Metales	34.0	36.4
Vehículos y maquinaria	51.9	32.0
Maquinaria y aparatos eléctricos	16.0	17.7
Varios	18.2	14.3
Industria no captada	18.2	14.3
<i>Total</i>	<i>18.2</i>	<i>14.3</i>

Los sectores de servicios muestran, en líneas generales, estimaciones bastante similares a los resultados definitivos.

En los gráficos I y II se pueden observar las desviaciones arriba comentadas, así como los casos en que las estimaciones coincidieron con los datos reales.

Gráfico I

ARGENTINA: COMPARACIÓN ENTRE LAS VARIACIONES PORCENTUALES ESTIMADAS Y REALES DEL PRODUCTO BRUTO INTERNO, 1964

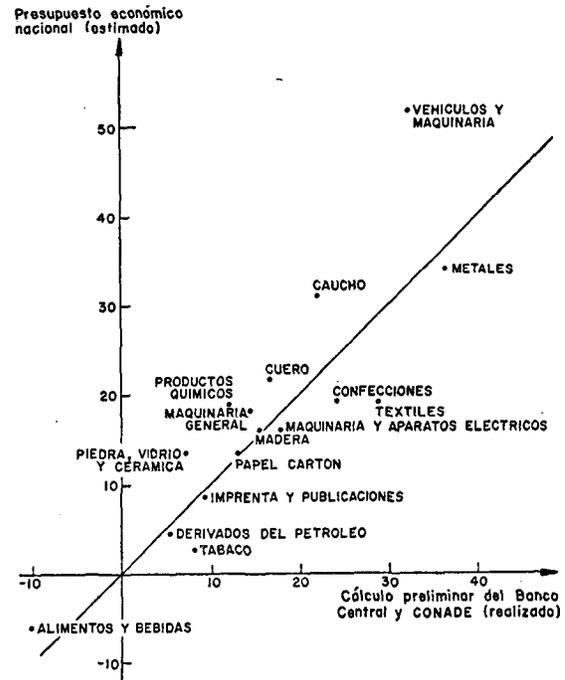


2. Demanda global

La diferencia entre la estimación del producto bruto interno efectuada y el cálculo provisional para 1964 afecta a la proyección de la inversión, ya que esta variable se obtiene por sectores de origen: de esa manera, al estimarse volúmenes de producción diferentes, la inversión también cambia. Las mayores discrepancias se encuentran en el rubro automotores, donde las expectativas de producción de los empresarios resultaron optimistas con respecto a la realidad. En cambio, tanto en tractores, como en el resto de maquinaria y equipos nacionales la inversión estimada coincide prácticamente con la real. La sobrestimación de las importaciones de maquinarias y equipos se debió a la aplicación, en el segundo semestre de 1964, de normas de cambio que restringieron la entrada de este tipo de bienes al demorar el otorgamiento de divisas para

Gráfico II

ARGENTINA: COMPARACIÓN ENTRE LAS VARIACIONES PORCENTUALES ESTIMADAS Y REALES DE LA PRODUCCIÓN DEL SECTOR MANUFACTURERO, 1964



importar, dando lugar a que las importaciones reales de estos bienes resultaran inferiores a las previstas. (Véase el cuadro 3.)

En el rubro construcciones se estimó una evolución menos favorable que la concretada, sobre todo en lo que se refiere a las construcciones públicas. En las privadas la diferencia fue menor.

Como resultado de lo que antecede, la inversión bruta fija estimada resultó superior a la real en 6.5 por ciento. (Véase el gráfico III.)

La estimación de la variación de existencia efectuada en el Presupuesto Económico Nacional ha sido inferior a la realmente ocurrida, lo que se debe principalmente a las dificultades para medir la evolución de los *stocks* ganaderos. Incluyendo la variación de existencia en la comparación, resulta que la inversión bruta interna estimada superó en 4.2 por ciento a la cifra real.

En lo que respecta al consumo del sector gubernamental, la estimación del Presupuesto Económico Nacional superó al cálculo provisional en 2.2 por ciento. A su vez, al sobrevaluarse la inversión, el consumo privado, que se obtuvo por diferencia entre la oferta global (producto bruto interno e importaciones) y los restantes compo-

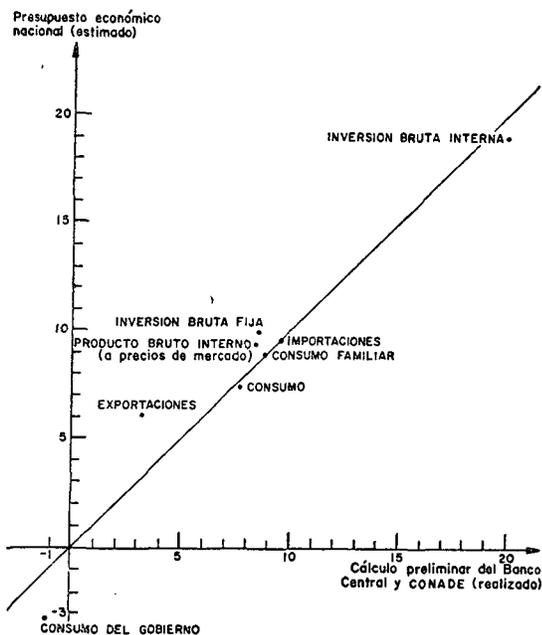
Cuadro 3

ARGENTINA: COMPARACIÓN ENTRE LA PREVISIÓN Y EL CÁLCULO EX POST DE LA INVERSIÓN BRUTA INTERNA Y SUS PRINCIPALES COMPONENTES, 1964
(Millones de pesos argentinos de 1960)

Concepto	PEN (ex ante)	Cálculo preliminar del Banco Central y CONADE (ex post)	Diferencia porcentual
Automotores	47 047.9	37 133.2	+ 26.7
Tractores	6 799.2	6 521.1	+ 4.3
Maquinaria y otros equipos	35 624.3	35 816.7	- 0.5
Subtotal	89 471.4	79 471.0	+ 12.6
Reparaciones	13 466.7	12 406.1	+ 8.5
Total de equipo nacional	102 938.1	91 877.1	+ 12.0
Inversión importada	38 269.5	32 664.2	+ 17.2
Total de inversión en equipo	141 207.6	124 541.3	+ 13.4
Construcciones	89 940.7	92 526.6	- 2.8
Públicas	(33 363.0)	(34 964.4)	- 4.6
Privadas	(56 577.7)	(57 562.2)	- 1.7
Inversión bruta interna fija	231 148.3	217 067.9	+ 6.5
Variación de existencias	10 148.7	15 138.1	- 28.6
Inversión bruta interna	241 963.0	232 206.0	+ 4.2

Gráfico III

ARGENTINA: COMPARACIÓN ENTRE LA ESTIMACIÓN DE LOS COMPONENTES DE LA OFERTA Y LA DEMANDA GLOBALES, 1964
(Variaciones porcentuales respecto del año anterior)



Nota: Importaciones y exportaciones a base de dólares corrientes. Variables restantes a base de pesos nacionales de 1960.

mentos de la demanda global, resultó subestimado en 3 por ciento.

3. Cuenta corriente del balance de pagos

La cifra del saldo de mercaderías obtenida por el Presupuesto Económico Nacional es superior a la del Banco Central como consecuencia, fundamentalmente, de la sobrestimación de las exportaciones en un 2.8 por ciento en relación al dato real. (Véase el cuadro 4 y el gráfico IV.)

La explicación radica en que se esperaba un monto mayor de exportaciones de carnes, cueros y lanas. Esta diferencia resultó en parte compensada por una subestimación en las ventas al exterior de cereales y lino (-4 por ciento). (Véase el cuadro 5.)

En lo que se refiere a carnes, las distintas medidas internas tomadas para reconstituir los plantales tuvieron por efecto restringir la oferta, produciendo una elevación de precios en el mercado interno. Paralelamente, la Junta Nacional de Carnes tomó diversas disposiciones tendientes a ordenar los embarques con el fin de evitar la caída de los precios internacionales que se hubiera producido de aumentar la oferta de carnes por parte de Argentina en el mercado mundial. Ello produjo la declinación paulatina del ritmo de las exportaciones, acentuada en el último trimestre, a la que se deben las discrepancias entre ambos cálculos.

Cuadro 4

ARGENTINA: COMPARACIÓN ENTRE LA PREVISIÓN Y EL CÁLCULO *EX POST* DE LA CUENTA CORRIENTE DEL BALANCE DE PAGOS, 1964

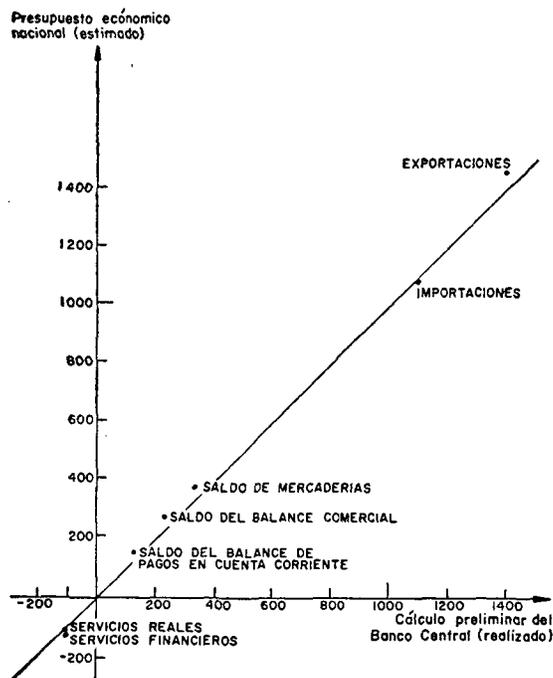
(Millones de dólares)

	Presupuesto Económico Nacional (ex ante)	Cálculo preliminar del Banco Central (ex post)	Diferencia porcentual
Exportaciones	1 450.0	1 410.5	2.8
Importaciones	1 075.0	1 077.4	- 0.2
Saldo de mercaderías	375.0	333.1	12.6
Servicios reales	- 107.0	- 102.5	- 4.4
Saldo del balance comercial	268.0	230.6	16.2
Servicios financieros	- 112.0	- 102.0	9.8
Saldo del balance de pagos en cuenta corriente	156.0	128.6	21.3

Gráfico IV

ARGENTINA: COMPARACIÓN ENTRE LA CUENTA CORRIENTE DEL BALANCE DE PAGOS ESTIMADA EN EL PRESUPUESTO ECONÓMICO NACIONAL Y EL CÁLCULO PROVISIONAL DEL BANCO CENTRAL, 1964

(Millones de dólares corrientes)



Las diferencias observadas en las exportaciones proyectadas de cueros y lanas, superiores a las realmente efectuadas, se deben a las retencio-

nes realizadas por acopiadores y exportadores, particularmente en los últimos meses del año, desalentados ante el tipo de cambio vigente. La disminución de la faena de ganado vacuno, ya comentada, también afectó en parte a las exportaciones de cueros.

En el rubro cereales y lino, las diferencias se deben a una reactivación de las exportaciones, en especial de trigo, en los últimos meses del año, como consecuencia de las ventas concertadas en el segundo semestre y de la agilización de las operaciones de exportación por parte de la Junta Nacional de Granos.

Analizando las cifras globales de importaciones, puede señalarse que el cálculo coincide prácticamente con los datos de la Dirección Nacional de Estadísticas y Censos. (Véase el cuadro 6.) Sin embargo, discriminando el monto total por tipos de artículos, se observan algunas discrepancias en los rubros hierro, maquinarias y combustibles. En cuanto al hierro y a los combustibles, la estimación resultó menor a lo efectivamente importado; en el caso de las maquinarias, en cambio, las importaciones fueron mayores que las estimadas. Con respecto a los demás rubros los datos coinciden o registran diferencias mínimas.

La causa principal de las discrepancias existentes entre las estimaciones de la importación de maquinarias es la demora en la tramitación de las solicitudes de importación por parte del Banco Central de la República Argentina, que trajo como consecuencia cierto debilitamiento en el ritmo de las entradas de bienes de capital.

Finalmente, las diferencias en el rubro hierro provienen principalmente del aceleramiento de la producción de SOMISA en los últimos meses

Cuadro 5

ARGENTINA: ESTIMACIÓN EX ANTE Y DETERMINACIÓN EX POST DE LAS EXPORTACIONES, 1964
(Millones de dólares)

Grupos y subgrupos	PEN (ex ante)	Dirección Na- cional de Esta- dística y Cen- sos (ex post)	Diferencia porcentual
I. Ganadería	649.0	590.0	10.0
a) animales vivos	22.0	24.0	— 8.3
b) carnes	350.0	329.0	6.4
c) cueros	70.0	58.0	20.7
d) lanas	150.0	129.0	16.3
e) productos de lechería	34.0	31.0	9.7
f) subproductos ganaderos	23.0	20.0	15.0
II. Agricultura	670.0	695.0	— 3.6
a) cereales y lino	480.0	500.0	— 4.0
b) harina y otros productos	25.0	27.0	— 7.4
c) oleaginosos	119.0	120.0	— 0.8
d) granos elaborados	9.0	8.0	12.5
e) frutas frescas	26.0	28.0	— 7.1
f) frutas secas	6.0	8.0	— 25.0
g) otros productos de la agricultura	5.0	4.0	25.0
III. Forestales	17.0	16.0	6.3
IV. Minería	19.0	13.0	46.2
V. Caza y pesca	5.0	4.0	25.0
VI. Diversos artículos	90.0	92.0	— 2.2
Total	1 450.0	1 410.0	2.8

Cuadro 6

ARGENTINA: ESTIMACIÓN EX ANTE Y DETERMINACIÓN EX POST DE LAS IMPORTACIONES, 1964
(Millones de dólares)

Grupos	Presupuesto Económico Nacional (ex ante)	Dirección Na- cional de Esta- dística y Cen- sos (ex post)	Diferencia porcentual
I. Sustancias alimenticias	54.7	53.4	2.4
II. Tabaco y sus manufacturas	0.3	0.4	— 25.0
III. Bebidas	2.8	2.8	—
IV. Textiles y sus manufacturas	49.8	51.3	— 2.9
V. Sustancias y productos químicos	112.1	114.9	— 2.4
VI. Papel, cartón y sus artefactos	38.1	37.8	0.8
VII. Madera y sus artefactos	67.8	67.7	0.1
VIII. Hierro (incluidos minerales de hierro)	120.2	134.8	— 10.8
IX. Maquinaria	380.1	339.3	12.0
X. Metales	88.3	91.7	— 3.7
XI. Piedras, vidrio y cerámica	14.1	16.2	— 13.0
XII. Combustibles y lubricantes	73.1	83.7	— 12.7
XIII. Caucho y sus manufacturas	33.5	38.8	— 13.7
XIV. Varios artículos	40.1	44.5	— 9.9
Total	1 075.0	1 077.2	— 0.2

del año, lo que determinó un aumento de las importaciones con respecto a los niveles habituales.

4. Sector Gobierno General

En términos generales, en el cálculo del sector gubernamental influye la falta de datos correspondientes a las jurisdicciones provinciales y municipales, hecho que implica la posibilidad de que se produzcan diferencias; en efecto, la necesidad de estimar sus respectivas evoluciones se-

Cuadro 7

ARGENTINA: COMPARACIÓN ENTRE LA PREVISIÓN Y EL CÁLCULO EX POST DE LOS GASTOS CORRIENTES DEL GOBIERNO GENERAL, 1964

(Variaciones porcentuales respecto del año anterior)

Concepto	Presupuesto Económico Nacional (ex ante)	Datos provisionales (ex post)
1. Ingresos corrientes	18.4	21.1
a) Impuestos indirectos	12.0	16.3
b) Impuestos directos sobre sociedades anónimas	— 5.4	— 5.5
c) Impuestos directos sobre unidades familiares	— 5.4	— 5.5
d) Aportes jubilatorios	43.1	43.3
e) Ingresos provenientes de propiedades y empresas y otras transferencias corrientes de unidades familiares	23.5	60.9
2. Gastos corrientes	29.8	37.4
a) Gastos de consumo	22.8	35.0
b) Subsidios	38.8	38.3
c) Intereses de la deuda pública	45.7	47.1
d) Transferencias corrientes a las unidades familiares	39.1	41.1
3. Ahorro	—	—

D. INNOVACIONES INTRODUCIDAS RECIENTEMENTE EN LA METODOLOGÍA DEL PEN

La experiencia hasta ahora recogida en la determinación de las cifras contenidas en el PEN, por una parte, y los requerimientos formulados por los organismos de decisión, han llevado a considerar las necesidades que pueden surgir en el futuro y la mejor forma de proveer a ellas. Se creyó que era fundamental:

1) mejorar los datos primarios que sirvieron

para la elaboración del PEN, observación aplicable —en especial— al sector construcciones;

2) utilizar el PEN en mayor medida para el análisis de políticas alternativas;

3) emplear instrumentos de análisis —por ejemplo, la matriz de insumo-producto— que pudieran servir como prueba de consistencia de las estimaciones efectuadas.

gún la tendencia histórica puede inducir a discrepancias importantes al cabo de varios años. Debe observarse que, luego de realizado el primer Presupuesto Económico Nacional, las cifras del Sector Gobierno fueron modificadas, en especial las de las dos jurisdicciones citadas, lo que explica las diferencias que se encuentran en valores absolutos entre las dos estimaciones.

En particular, los rubros más importantes en los que la evolución esperada difiere de la observada son los gastos de consumo y los impuestos indirectos. (Véase el cuadro 7.) En gastos de consumo, los elementos con que se contaba al tiempo de realizar la estimación no permitieron evaluar exactamente los incrementos de sueldos ocurridos en los últimos meses del ejercicio, que fueron liquidados especialmente en octubre, último mes del año fiscal. Además hubo aumentos significativos en los gastos de remuneraciones en provincias y municipalidades, sobre todo en la Municipalidad de Buenos Aires, donde prácticamente se duplicaron durante 1964, lo que tampoco pudo ser tenido en cuenta.

En los impuestos indirectos la diferencia se debe a las estimaciones referentes a provincias y municipalidades, las que se efectuaron tomando como base una evolución similar a la que se proyectó para el gobierno nacional, lo que impidió captar los aumentos mayores ocurridos, especialmente en la Municipalidad de Buenos Aires.

En dos rubros menores (otras transferencias de familias e ingresos procedentes de propiedades y empresas) se encuentran diferencias importantes que se deben a que los mismos fueron estimados en función de su evolución histórica, siendo así que en 1964 presentaron un comportamiento no común en años anteriores.

5. Comparación internacional

A fin de poder apreciar debidamente las discrepancias que se han producido en la estimación del primer PEN en la Argentina, en los cuadros 8 y 9 se pueden observar las estimaciones previas y la realidad, en comparación con las de Noruega y Suecia.

Cuadro 8

COMPARACIÓN ENTRE LA PREVISIÓN Y EL CÁLCULO *EX POST* DEL PRODUCTO BRUTO INTERNO
EN LA ARGENTINA (1964) Y NORUEGA (1947)

Sector	Producto bruto interno del año anterior = 100		Desviación (% sobre el año base)
	(ex ante)	(ex post)	
<i>Argentina, 1964</i>			
Agropecuario	107.0	109.6	— 2.6
Agricultura	(111.6)	(114.1)	— 2.5
Ganadería	(102.8)	(105.7)	— 2.9
Construcciones y mejoras	(107.0)	(106.0)	1.0
Pesca	130.8	130.8	—
Industria manufacturera y canteras y minas	117.2	113.8	3.4
Construcciones	104.8	108.8	— 4.0
Electricidad, gas y agua	108.1	110.2	— 2.1
Transporte	108.7	108.5	0.2
Comercio	107.6	105.6	2.0
Otros sectores	101.8	101.8	—
<i>Total</i>	<i>109.4</i>	<i>108.5</i>	<i>0.9</i>
<i>Noruega, 1947</i>			
Agricultura	105.0	115.0	— 10.0
Bosques	109.2	109.8	— 0.6
Pesca	108.3	166.7	— 58.4
Caza de ballena	147.6	244.4	— 96.8
Industria manufacturera y minería (incluido electricidad)	111.3	117.8	— 6.5
Construcciones	104.5	116.2	— 11.7
Navegación	114.1	136.2	— 22.1
Otros transportes	100.9	117.4	— 16.5
Comercio	107.3	114.6	— 7.3
Otros sectores	101.5	100.6	0.9
<i>Total</i>	<i>107.4</i>	<i>113.6</i>	<i>— 6.2</i>

FUENTE: Noruega: P. J. Bjerve, *op. cit.*

Cuadro 9

COMPARACIÓN ENTRE LAS PREVISIONES Y EL CÁLCULO *EX POST* DEL BALANCE DE RECURSOS
EN SUECIA (1963) Y LA ARGENTINA (1964)
(Variaciones porcentuales respecto al año anterior)

Concepto	Suecia, 1963		Argentina, 1964	
	(ex ante)	(ex post)	(ex ante)	(ex post)
Oferta				
Producto	4.5	3.5	9.4	8.5
Importación	4.0	7.0	9.6	9.8
Demanda				
Inversión bruta privada	1.5	0.5	10.1	8.6
Inversión del gobierno central	5.5	2.0		
Inversión de los gobiernos locales	11.5	14.0		
Exportaciones	6.5	7.0	6.2	3.3
Consumo privado	4.0	4.0	9.0	8.9
Consumo del gobierno central	7.0	7.5	— 3.3	— 1.1
Consumo de los gobiernos locales	5.0	5.0		

FUENTE: Suecia: OECD, *op. cit.*, p. 89.

A continuación se comentan algunos de los trabajos iniciados para cumplir dichos propósitos.

1. Análisis del sector construcciones

Este sector tiene considerable importancia en la economía nacional. Representa el 4 por ciento del valor agregado y el 42 por ciento de toda la inversión bruta fija; esa inversión, además, equivale al 9 por ciento de la utilización del ingreso bruto nacional. En los momentos actuales, cuando todavía existe una desocupación considerable, debe destacarse también la alta elasticidad ocupación-ingreso de este sector. Debe tenerse en cuenta, por último, la importancia de cierto tipo de viviendas dentro de un programa de política social.

Por las razones indicadas parece conveniente tener estimaciones directas de la evolución futura de este rubro. Es importante destacar que la estimación *ex post* que se realiza para calcular el producto nacional dista mucho de ser perfecta, debido a la deficiencia de las estadísticas de base. Esta última reflexión constituyó una razón adicional para emprender una investigación especial del sector.

Se ha iniciado, por lo tanto, una encuesta dirigida aproximadamente a 100 empresas de la construcción en la Capital Federal y el Gran Buenos Aires, que se realiza mediante entrevistas personales. Complementariamente, se llevará a cabo una consulta similar, en forma postal, a 500 empresas del interior del país. Es evidente que en este sector surgen ciertos obstáculos que no se han encontrado en las empresas industriales, entre ellos: *a*) la baja concentración de las empresas respecto al total de la producción, *b*) la imposibilidad de tener una información completa sobre el universo, del que debería tomarse una muestra representativa, y *c*) las particularidades del sector, que crean dificultades para definir el incremento físico de la producción. A fin de lo-

gar datos útiles para la política de vivienda, se cree conveniente, tanto en las proyecciones como en la elaboración de datos históricos, contar con una cierta desagregación mínima que permita captar la construcción de tipo modesto.

Para reunir elementos con los que evaluar la bondad de la estimación *ex post* hasta ahora realizada (basada en las autorizaciones para construir, como ya se dijo), se incluirá una pregunta relativa a los permisos de construcción obtenidos en cada uno de los últimos tres años por las empresas encuestadas. Como hasta ahora, a falta de otras informaciones, se ha estimado la evolución futura del sector construcciones partiendo de la proyección de las industrias que proveen insumos a dicho sector, se incluyó otra pregunta acerca de los materiales empleados (hierro, cemento, sanitarios, vidrio). También se tratará de obtener datos sobre la cantidad de personal empleado.

2. Relaciones interindustriales como prueba de consistencia

Hasta ahora se han efectuado ciertas pruebas de consistencia interna de las proyecciones del PEN. Éstas son fundamentalmente de dos tipos: globales, es decir, a base de ecuaciones macroeconómicas de definición (por ejemplo, la ecuación de bienes y servicios disponibles y su utilización) o para los distintos productos o ramas (por ejemplo, se verifica que la oferta de trigo —proveniente de la cosecha de un año más las existencias de años anteriores— equivale al consumo interno, más la exportación, más el saldo remanente al fin de un período determinado).

No se han analizado en forma intensiva, en cambio, las relaciones que existen entre insumos y producto final. Se piensa que estas relaciones pueden investigarse por el método de correlaciones (en el cuadro 10 se indican, a título de ejemplo, algunas relaciones a analizar en el futuro) o bien utilizando la matriz de insumo-producto.

Cuadro 10

EJEMPLOS DE INTERRELACIONES INDUSTRIALES PROPUESTAS PARA EL ANÁLISIS DE LA EVOLUCIÓN MANUFACTURERA

Artículo	Rama o grupo
Producción de harina	Elaboración de pan Elaboración de fideos y otras pastas alimenticias Elaboración de galletas y bizcocho
Producción de azúcar	Producción de bebidas sin alcohol Elaboración de dulces, mermeladas y jaleas Producción de chocolate, caramelos, pastillas, etc.
Alcohol puro	Fabricación de licores y otras bebidas alcohólicas

Cuadro 10 (Continuación)

<i>Artículo</i>	<i>Rama o grupo</i>
Leche industrializada	Manteca, crema, quesos y otros productos de lechería
Producción de uva para vinificar	Elaboración de vinos
Producción de fibra de algodón	Hilados y tejidos de algodón Fabricación de medias
Consumo de algodón por hilanderías	Tejidos y artículos de punto de algodón Fabricación de indumentaria en general
Lana industrializada	Hilados y tejidos de lana Medias Tejidos y artículos de punto de lana Fabricación de indumentaria en general
Producción de hilados sintéticos	Tejidos de seda natural y artificial Medias Fabricación de indumentaria en general
Producción de fibras sintéticas (rayón, cord, etc.)	Producción de cubiertas
Importación de papel de diario	Producción de diarios y revistas
Producción de celulosa	Producción de papeles en general
Importación de celulosa	Hilado de seda artificial
Producción de papeles	Actividad de imprenta y publicaciones
Producción de ácido sulfúrico	Índice de volumen físico de las actividades: a) química b) papelera c) textil
Producción de petróleo crudo	Refinerías de petróleo
Importación de petróleo crudo	(obtención de todo tipo de productos)
Importación de caucho	Índice del volumen físico del grupo industrial Caucho Producción de cubiertas y cámaras Producción de calzado de goma
Faena de ganado vacuno (cueros obtenidos)	Producción de calzado de cuero Elaboración de cueros curtidos
Producción de piedra caliza	Elaboración de cal Elaboración de cemento
Producción de cemento	Volumen físico de construcciones
Producción de ladrillos	
Elaboración de acero (laminados)	
Producción de pinturas	
Fabricación de parquets	
Carpintería de obra (metálica y de madera)	
Fabricación de pinturas	Talleres mecánicos para automotores
Producción de cubiertas y cámaras	
Parque automotor	
Producción de automotores	
Producción de hierro	Máquinas y motores no eléctricos
Producción de acero	
Producción de cemento	Producción de mosaicos Producción de artículos de cemento y fibrocemento
Producción siderúrgica	Volumen físico del grupo Metales
Producción de chapas de hierro	Fabricación de cocinas y otros artefactos análogos

Cabe pensar en dos tipos de prueba utilizando la matriz de insumo-producto:

a) como *test* mínimo, partiendo del vector de valor agregado y usando la matriz de coeficientes técnicos, se determina la demanda final (Y) a fin de verificar que no haya valores negativos para Y;

b) partiendo de una estimación de la demanda final exógena, se tratará de comprobar si la misma es consistente con la estimación del valor agregado obtenida fuera de la matriz. En este caso se habrá de establecer que el vector X determinado por la ecuación siguiente sea consistente con las cifras obtenidas:

$$(I - A)^{-1} Y = X$$

Puede lograrse igual resultado si se comienza el procedimiento a partir del valor agregado —como en a)— y se compara el valor así determinado para Y con una proyección exógena del vector de demanda final.²¹

3. Análisis de la demanda de bienes de consumo

Hasta ahora se han efectuado pruebas de consistencia entre la oferta global para consumo —determinada como residuo partiendo de los datos de la oferta global menos la inversión, la exportación y el consumo del gobierno— y la demanda de consumo privado, estimada a base de funciones de consumo. Conviene establecer funciones de consumo más desagregadas para hacer iguales comprobaciones por sectores y eventualmente por productos. Se ha planeado realizar una encuesta de consumo que mejoraría la información obtenida anteriormente²² y verificar algunas funciones ya determinadas. En el futuro podría ensayarse la incorporación de algunas preguntas sobre expectativas (perspectivas de cambios en el ingreso y posible adquisición de bienes duraderos).

4. Evolución probable dentro del período anual proyectado

Sería muy conveniente predecir no sólo los cambios que se producirían en un año futuro, sino también en qué forma se comportarán las variables durante el año. Para ello se ha iniciado

²¹ Véase H. S. Levine, "Input-output analysis and Soviet planning", en *American Economic Review*, Vol. LII, n° 2 (mayo de 1962), p. 132.

²² Véase CONADE, "Encuesta sobre presupuestos de consumo de las familias urbanas por niveles de ingreso para 1963", en el *Estudio sobre política fiscal en la Argentina*, preparado para el Programa Conjunto de Tributación OEA/BID, marzo de 1965.

la recopilación mensual de los índices más importantes; sin embargo, debido al reducido número de indicadores disponibles, la efectividad de este análisis se ve seriamente limitada. Lo ideal sería iniciar el análisis trimestral con el cómputo del ingreso nacional, para lo cual habría que mejorar la estadística industrial. A falta de estas bases previas, parece difícil lograr un avance significativo en este campo.

5. Reconciliación de la inversión por origen y por destino

En la encuesta industrial se incluyen datos relativos a los planes de inversión futura dentro del sector encuestado. Gracias a ellos se obtiene una indicación del orden de magnitud, pero hasta ahora no ha sido posible integrarla en la estimación de la inversión que se realiza partiendo de los sectores de origen.

El sector PEN ha participado en un análisis de la inversión, con el propósito de efectuar una primera desagregación por sectores. Así hasta ahora se han distinguido los siguientes sectores: 1) minería, industria y construcciones; 2) agricultura, ganadería y pesca y 3) servicios. Por otra parte, en el CONADE se ha hecho una conciliación basada en las metas del plan. Como este último trabajo no parte de una determinación empírica *ex post*, sino de cifras proyectadas, tampoco puede adoptarse de inmediato como esquema de conciliación.

A las dificultades inherentes a la obtención de los datos hasta aquí descritos cabe agregar que también la información proveniente de la encuesta debería ser minuciosamente analizada para hacerla comparable con las proyecciones globales indicadas (definición de inversión, clasificación de los bienes, período de imputación, etcétera).

6. Utilización del PEN como herramienta de política económica

Para que el PEN sea más útil en el futuro, es necesario hacer posible su empleo como modelo de decisión, indicando el resultado de medidas alternativas de política.²³

Como no pueden considerarse todas las medidas factibles, pareció fundamental elegir variables instrumentos de política económica que

²³ Aunque ya en el informe de 1964 se había iniciado la determinación de algunas funciones, la colaboración del grupo asesor de Harvard ha sido de importancia fundamental. Cabe mencionar en especial, las investigaciones realizadas por el señor W. van Rijkhem y más recientemente el asesoramiento del profesor P. De Wolff.

fueran de alcance global (no específicos para algún sector), de tipo cuantitativo y cuya efectividad *prima facie* sea significativa.

Hasta el momento se cree que las siguientes variables reúnen las condiciones indicadas: gasto público nacional, subsidios, impuestos directos impuestos indirectos, recargos y retenciones, restricciones a las importaciones de bienes de capital, tipo de cambio y oferta monetaria.

Existen diferencias en lo que respecta al uso de estos instrumentos, ya que algunos dependen de la reacción de otros agentes económicos que se hallan fuera del control del gobierno. Tal ocurre, por ejemplo, en el caso de los tributos. Tampoco parece solucionarse esta dificultad sustituyendo la variable impuestos por tasa de imposición, porque precisamente la tasa efectiva depende de una reacción de los contribuyentes difícil de medir, debido sobre todo a la evasión. En otros casos, existen restricciones de tipo político o social que limitan el radio de acción de los instrumentos. Una vez elegidos éstos, para conocer sus posibles efectos deben ser integrados en un modelo. No es posible dejar de señalar que hasta ahora se han encontrado algunas dificultades en esta tarea. Considerando en especial el factor monetario, en una primera etapa cabe suponer que la oferta monetaria debe adaptarse a las modificaciones que se producen en el producto real y en el movimiento de los precios. Este procedimiento supone —según la teoría cuantitativa— que la velocidad de circulación se mantiene constante. Sin embargo, es

evidente que tal premisa, si bien muy útil como primera aproximación, no puede mantenerse, pues la velocidad ha sufrido cambios en el pasado. Si se piensa que en el futuro pueden repetirse estos cambios, es fácil que la oferta monetaria así determinada resulte excesiva o deficiente. Aunque siempre puede alegarse que las autoridades monetarias han de reaccionar frente a consecuencias imprevistas, parece tarea propia del PEN estimar con la mayor exactitud posible los cambios en las variables instrumentales. Si se produce deficiencia o exceso en la oferta de dinero, surge el problema de predecir cuáles serán sus consecuencias, lo cual exige considerar estas variables como determinantes fundamentales dentro del sistema.²⁴

Si fuese posible integrar las variables en un modelo completo, la efectividad de las medidas alternativas podría indicarse por los coeficientes a en la siguiente ecuación (fijándose una sola meta y dejando de lado otras consideraciones, como las de tipo político y social):

$$M = aP_1 + aP_2 + \dots$$

en que M representa la meta y P la política. Por supuesto, sería interesante complementar esta información cuantitativa con un enfoque cualitativo, para el cual ya existen algunos elementos provenientes de la encuesta industrial y de un estudio anterior sobre el problema impositivo.

²⁴ Se han efectuado algunos ensayos —por ejemplo, el de la influencia sobre la inversión— que no dieron resultado.

Anexo

METODOLOGÍA EMPLEADA PARA CALCULAR EL PRODUCTO Y LA INVERSIÓN EN LA ESTIMACIÓN DEL PRESUPUESTO ECONÓMICO NACIONAL

A. DETERMINACIÓN DEL PRODUCTO

1. Agropecuario

a) Agricultura

Conforme a la metodología empleada en el cómputo del ingreso nacional en la Argentina, las cantidades producidas de los distintos componentes que forman el sector agrícola se imputan al año en que se efectúa su comercialización. Fijado para cada cultivo su ciclo correspondiente, queda así determinado el año en el cual incidirá su producción. Así, por ejemplo, la cosecha de trigo se realiza en su mayor parte en los meses de noviembre y diciembre (año t) y se habla, en general, de la cosecha del año $t/t + 1$, que se considera como producto del año $t + 1$.

Dadas las distintas características de cada uno de los cultivos (cosecha fina, cosecha gruesa, frutas de ve-

rano y de invierno, etc.), se plantean distintas situaciones en el momento de preparar el informe sobre el PEN. Puede darse el caso de productos para los cuales existen estimaciones preliminares de las producciones obtenidas;^a entonces se toman para el cálculo las últimas cifras disponibles. Cuando no existe ese dato, se procede a realizar estimaciones basándose en la superficie sembrada y en los rendimientos probables de los cultivos, con el fin de prever la probable producción. Para calcular los rendimientos, se tienen

^a Estas estimaciones las efectúa la Secretaría de Agricultura y se llevan a cabo por medio de inspectores que recorren las distintas zonas del país, realizándose además consultas y reuniones entre representantes de los productores y agentes directos de la Secretaría.

en cuenta los resultados registrados en los últimos años (generalmente los cinco últimos), así como las opiniones de organismos especializados acerca del desarrollo del ciclo de los cultivos. En este sentido se analizan, como elementos de juicio, los informes agrícolas mensuales de la Secretaría de Agricultura.

Determinada la producción física de los distintos cultivos, se asigna a cada uno de ellos el precio del año base (1960), obteniendo de esta manera el valor de la producción agrícola a precios constantes. El incremento de la producción del año t con respecto al año $t-1$ se aplica a la cifra de valor agregado, suponiendo constante la relación valor agregado/producción.

Los productos considerados anualmente para calcular el valor agregado del sector agrícola son 51, divididos así: cereales y lino (9), cultivos industriales (10), frutas (14), hortalizas y legumbres (18). (Véase cuadro 11.)

Cuadro 11

ARGENTINA: PRODUCTOS Y RAMAS DE ACTIVIDAD ANALIZADAS PARA CALCULAR EL PRODUCTO BRUTO

Sector	Unidad	Cantidad
Agricultura	Producto	51
Ganadería	"	11
Canteras y minas	"	9
Industria manufacturera	Rama	83
Construcciones	"	2
Comercio	"	82
Transportes	"	13
Comunicaciones	"	6
Electricidad, gas y agua	"	3
Otros servicios	"	10
<i>Total</i>		<i>270</i>

Es interesante formular aquí una acotación que arroja luz sobre la verdadera finalidad del PEN. Como se ha señalado, en el caso de algunas cosechas, aun antes de terminar el año $t-1$ se poseen ciertas estimaciones sobre la siembra realizada en ese período y los correlativos resultados de la cosecha que se espera obtener en el año t , siendo estas estimaciones las que se computan en el cálculo del producto dentro del PEN. Este paso es necesario para obtener cifras del producto y su distribución sectorial, conforme a la metodología seguida en las cuentas nacionales, lo que permite comparar la estimación con el cálculo efectuado posteriormente. Debe recordarse, sin embargo, que la función del PEN no es sólo servir de instrumento de predicción, sino también de ayuda para la elección de políticas alternativas. Desde este último punto de vista debería darse un paso más —por lo menos teóricamente— y estimar también la cosecha que se va a sembrar en el año t , pues sólo sobre ella se podrá actuar todavía en lo fundamental mediante medidas de política.

b) Ganadería

El cálculo abarca los siguientes componentes: producción de ganado (vacuno, ovino, porcino, y otros ti-

pos), lana, leche, aves, huevos, miel, cera y otros productos de granja. El ganado vacuno tiene gran peso en la estimación, puesto que representa 60 por ciento del total de ganado y 28.2 por ciento del sector pecuario.

La producción de ganado vacuno resulta de adicionar la faena esperada para el año de que se trata (incluida la exportación de animales vivos) y la variación de existencias prevista. La expresión algebraica es:

$$PN_0 = PB_0 - M_0 = F_0 + VE_0$$

$$VE_0 = EI_1 - EI_0$$

siendo:

- PN_0 = Producción neta en el año 0
- PB_0 = Producción bruta en el año 0
- M_0 = Mortandad en el año 0
- F_0 = Faena en el año 0 (incluida la exportación en pie)
- VE_0 = Variación de la existencia en el año 0
- EI = Existencia inicial total

a) *Faena*: Las estimaciones de faena en la estadística histórica comprenden datos referidos a matanza en frigoríficos y mataderos registrados, y cálculos estimativos para mataderos no registrados y consumo *in situ*. Las previsiones para el año siguiente provienen de la Junta Nacional de Carnes y se basan en el análisis del comportamiento del consumo interno y las posibilidades de exportación, dada la política vigente. Debe agregarse que en ambos rubros (consumo y exportación), el gobierno argentino aplica actualmente una estricta supervisión, tendiente al cumplimiento de metas cuantitativas preestablecidas.

b) *Variación de existencias*: Aunque no son totalmente dignas de confianza las cifras históricas contienen información utilizable después de ciertos ajustes. Las estimaciones para un año futuro son de difícil pronóstico. En general, se consultan todas las fuentes disponibles y se hace una evaluación de los criterios en que se fundan las cifras suministradas. Dichos cálculos se originan en cifras proporcionadas por informantes del interior del país, quienes tienen una impresión objetiva de las áreas dedicadas cada año a la ganadería y de la repoblación o merma de ganado que se está produciendo.

Una vez obtenidos la faena y la variación de existencias en número de cabezas, se analizan los posibles cambios de rendimiento (kilogramos de carne por cabeza) de ambos componentes.

En el caso del ganado ovino y porcino, el procedimiento es el mismo que para el ganado vacuno, pero la información es más deficiente, especialmente cuando se refiere a pronósticos.

El cálculo de producción de lana, leche, aves y huevos se realiza también a base de consultas a sectores o expertos directamente vinculados a tales rubros. En los dos primeros casos, la aplicación de rendimientos medios a las existencias de ovejas y vacas dan una pauta en cuanto a la verosimilitud de las cifras suministradas y, en muchos casos, obliga a volver a la fuente informante en busca de explicaciones adicionales.

Los índices de volumen físico de producción obte-

nidos en cada uno de los rubros analizados, se aplican a los valores de producción del año base (1960), actualizándose así el valor agregado total de la ganadería a precios constantes.

2. Industrias manufacturera y extractiva

a) Conceptos generales

Este sector es el más importante de los que componen el producto bruto nacional en la Argentina, ya que representa actualmente el 35 por ciento del total. Su importancia es mayor aún si se tiene presente que puede influir en forma directa o indirecta en el crecimiento de otros sectores, tales como comercio (en lo que respecta a la comercialización de los productos industriales), transporte y almacenaje, y electricidad (que en gran parte representa una demanda derivada del cambio en el producto industrial). Si a ello se agrega el hecho de que este sector ha experimentado fuertes oscilaciones en el pasado (crecimiento del 14.3 por ciento en 1964 y caída del 7.4 por ciento en 1959), que determinan en buena medida los cambios del producto bruto, se explica que se haya dado fundamental importancia a la previsión del crecimiento de este sector.

Las estimaciones de la evolución industrial se basan fundamentalmente en una encuesta realizada entre las empresas manufactureras y extractivas. La información así obtenida es controlada y en algunos casos ajustada así a base de otras informaciones, las que básicamente son las siguientes:

a) Consultas a los expertos del sector Industrias del CONADE;

b) Consultas a organismos oficiales (Secretaría de Industria, Consejo del Tractor, Instituto de Vitivinicultura, Dirección de Envases Textiles, etc.);

c) Consultas a cámaras representativas de los sectores productivos (Asociación de Fabricantes de Automotores, Centros Siderúrgicos);

d) Otras comprobaciones, consistentes especialmente en:

i) Análisis de la evolución del sector en el pasado (tendencia);

ii) Evolución del sector que proporciona la materia prima cuando ésta no proviene del sector industrial (por ejemplo, evolución de los oleaginosos con respecto a la producción de aceites vegetales, de la producción de caña en relación con la de azúcar, de las cosechas de uvas con respecto a la producción de vino, etcétera).

En la mayoría de los casos, esta clase de interrelaciones ha sido analizada en forma aproximada, sin determinar correlaciones;

iii) Pruebas de consistencia a base de relaciones tecnológicas entre los diversos grupos del sector industrial. Estas dependencias pueden existir porque el crecimiento de un determinado producto *a* está relacionado con otro *b*, porque este último es un insumo necesario para la elaboración de *a* (por ejemplo, relación entre la producción de acero y la de vehículos y maquinaria, entre la producción de papel y la de im-

prentas y publicaciones, celulosa, papel y cartón, etcétera);^b

e) Finalmente además de la encuesta indicada, se sigue en contacto con las empresas más importantes para conocer su evolución posterior. Tal procedimiento se aplicó, por ejemplo, al estimar las cifras de producción de 1965, contenidas en el informe *Presupuesto Económico Nacional 1965*, a cuyo fin se visitó a las empresas o se les pidió información.

b) Descripción de la encuesta de expectativas de producción e inversión

Para guardar una mayor unidad en la exposición, se describen aquí las características generales de la encuesta, ya que este tipo de investigación se inició en el sector industrial y ha servido hasta ahora como uno de los instrumentos para la estimación del producto. Sin embargo, como se verá, su radio de acción se ha ampliado o se está expandiendo actualmente a otros sectores.

Las encuestas de expectativas empresariales se han utilizado cada vez más en los últimos años en distintos países;^c se ha sostenido que puede resultar sumamente provechoso emplear este tipo de datos de anticipación (*anticipation data*), sobre todo cuando se utilizan conjuntamente con otras informaciones disponibles.^d

Las preguntas cuantitativas de la encuesta pertenecen al tipo de las anticipaciones internas (por algunos autores llamados intenciones o planes)^e que dependen de la acción del encuestado. Se reconoce, en general, que las posibilidades de utilizar datos anticipatorios es mayor cuando se trata de esta clase de predicciones y no de las externas, que se refieren a las perspectivas de un determinado mercado.^f Debe advertirse, sin em-

^b En el cuadro 10 de este informe se enumeran a título de ejemplo algunas variables de interés para el análisis señalado en *ii*) y *iii*).

^c Pueden mencionarse, en especial, las encuestas sobre intenciones de inversión, llevadas a cabo por el Departamento de Comercio y la Securities and Exchange Commission; también en los Estados Unidos la encuesta de inversión de McGraw-Hill, y sobre expectativas (ocupación, inventarios, nuevas órdenes, ventas y ganancias) la de Dun and Bradstreet. En la República Federal de Alemania se han impuesto las investigaciones realizadas por el Institut für Wirtschaftsforschung (IFO) de Munich. Con respecto al Reino Unido, puede verse el artículo de R. J. Ball y Pamela S. Drake, "Investment intentions and the prediction of private gross capital formation", en *Economica*, n° 123 (agosto de 1964), pp. 229-247. En la Argentina, el Banco Central ha realizado encuestas —sobre todo, en forma de apreciaciones aproximadas— sobre la evolución actual de las empresas.

^d Arthur M. Okun, "The predictive value of surveys of business intentions", en *American Economic Review*, Vol. LII, n° 2 (mayo de 1962), pp. 218 ss., justifica el uso de este tipo de variables —que él llama no causales, sintomáticas— aduciendo que las mejores explicaciones del comportamiento de los agentes económicos no nos proporcionan necesariamente una mejor predicción.

^e G. Hart, Modigliani y Guy Orcutt, introducción a *The quality and economic significance of anticipations data* (Princeton, 1960), p. 5.

^f Arthur M. Okun, "The Value of Anticipation Data in Forecasting National Product", en *The quality and economic significance of anticipations data*, op. cit.

bargo, que las variables incluidas en la encuesta no dependen tan sólo de la actividad de los encuestados, sino de la interacción con las fuerzas del mercado. De ahí que el cumplimiento de las previsiones dependa, en síntesis, 1) de la medida en que las empresas tengan planes, 2) de que la función de planeación se traduzca luego en una función de realización y 3) de que los microcambios previstos por las empresas correspondan a las variaciones de la rama industrial.

Con respecto al primer problema, se tiene la impresión de que la mayoría de las empresas argentinas ha logrado un adelanto tal en su organización interna (investigación de mercado, oficinas de estudios económicos y financieros, mayor planeación de la producción) que les resulta posible y necesario —frente a la competencia de las demás empresas— poseer planes definitivos.

En cuanto a la realización concreta de los planes, habrá que conocer las premisas en que se basan las previsiones de las empresas, para apreciar si los cambios en las condiciones generales habrán de influir también en la modificación de lo planeado. La pregunta sobre los obstáculos que impiden expandir la producción y la inversión, tal como se formula en la encuesta comentada, tiende a evaluar la importancia de los factores que pueden cambiar la conducta de los empresarios. Por otra parte, en la tercera investigación —actualmente en curso— se incluye una pregunta sobre el margen de confianza que las empresas asignan a sus planes o, dicho en otras palabras, cuál es el grado de variación entre lo pronosticado y lo realmente producido, según la experiencia de la empresa.

En lo que se refiere al tercer factor enunciado, es evidente que la evolución de las unidades encuestadas reflejará la del total de la rama a que pertenecen, en cuanto a la representatividad de la muestra sea razonable. Como en general se han elegido las empresas de tamaño grande y mediano y habida cuenta de que a través de los años parece advertirse un proceso de concentración de la producción industrial, podría pensarse que las empresas encuestadas crecen más rápidamente que las restantes. Sin embargo, se considera que dicho proceso actúa en forma lenta y no llega a perturbar las estimaciones en el corto plazo.

El universo de la encuesta industrial está constituido por empresas manufactureras y extractivas, privadas, mixtas y estatales, establecidas en la Capital Federal y en el Gran Buenos Aires.[§]

Se han elegido para constituir la muestra razonada,^h empresas que representaban un alto porcentaje de la producción de la rama. Así, seleccionaron 350 em-

[§] Debe tenerse presente que aun cuando para ciertos productos las empresas existentes en el interior tienen gran importancia (por ejemplo, productos regionales, como la industria vitivinícola y azucarera), casi todas tienen la sede administrativa en la Capital Federal.

^h La muestra fue confeccionada a base de la lista preparada en 1961 para la investigación sobre "Demanda de Mano de Obra Especializada" por el Centro de Investigaciones Económicas del Instituto T. Di Tella; dicho padrón fue actualizado y ampliado según informaciones proporcionadas por la Unión Industrial, la Confederación General Económica, las cámaras que agrupan a industriales, la lista de las sociedades que cotizan en la Bolsa

presas en la primera encuesta y 500 en la segunda y en la tercera. En dichas encuestas las empresas pertenecían aproximadamente a 85 ramas industriales.^l

Las empresas encuestadas se asignaron a las correspondientes ramas industriales siguiendo las normas censuales, es decir, según los artículos de mayor valor de producción en 1963 con respecto a la producción total de la empresa. Sin embargo, en los casos en que una empresa cubría varias líneas de producción o actividades completamente diferentes, se definió cada actividad como establecimiento independiente. A consecuencia de ello, la primera encuesta comprendió un conjunto de 460 establecimientos, mientras que la segunda y la tercera incluían 660.

Se adoptó el criterio de elegir las empresas de mayor magnitud por cada rama industrial. El promedio de representatividad de la muestra resultó del 33.5 por ciento.

Para determinar el incremento de la producción en cada empresa,^j se pregunta el valor y las cantidades producidas en el año adoptado como base, lo que permite obtener precios unitarios para ese período. Estos mismos precios se aplican —para cada producto— a las estimaciones de la cantidad a producir en el año futuro. Se llega así, para cada empresa, a estimaciones de la producción en términos constantes. Sumando dichas producciones en términos constantes se obtiene la producción por ramas correspondientes a la muestra.^k

Para llegar al cambio en la producción de cada grupo industrial, las ramas se ponderan por su participación en el valor de producción de cada grupo. A su vez, para llegar al cambio en el total de la industria, se pondera por el valor agregado de cada grupo industrial en toda la industria en el año base.

Debe destacarse que no sólo se pide a las empresas los datos sobre producción esperada en el año del PEN, sino también los que corresponden al período ya transcurrido. Como los trabajos que se comentan se iniciaron en 1964, hasta ahora sólo pudo hacerse la compara-

de Comercio y la información disponible sobre nuevas empresas obtenida en guías y ficheros industriales.

^l Para el cálculo *ex post* del producto se efectúan estimaciones de 96 ramas industriales.

^j Es interesante señalar que en los Estados Unidos se recogen estimaciones sobre ventas e inversión, pero no sobre producción global. Sin embargo, se había sugerido que "el esquema de producción podría ser la variable principal sobre la cual decide la empresa a corto plazo y que podrían obtenerse resultados muy interesantes pidiendo un pronóstico directo de la producción" (Arthur M. Okun, "The predictive value of surveys of business intentions", *loc. cit.*, p. 225).

^k Llamando P a la producción de la empresa j a precios del año base, la variación relativa del producto de la rama i en el año t , referido al nivel del año anterior, será

$$\frac{\sum_{j=1}^{j=n} P_{ij}(t) - \sum_{j=1}^{j=n} P_{ij}(t-1)}{\sum_{j=1}^{j=n} P_{ij}(t-1)}$$

para las n empresas de la rama.

ción entre plan y realización, por empresas, para dicho año. Puede considerarse que, en general, el resultado es satisfactorio. (Véase en el cuadro 2 la producción proyectada y la realizada en el grupo industrial.)

Existen buenas posibilidades de que en el futuro pueda mejorarse el valor predictivo de la encuesta, ya que se ha ampliado y mejorado la representatividad de la muestra y el transcurso del tiempo permitirá conocer mejor la estructura productiva de la industria, sus interrelaciones y los factores que determinan la decisión empresarial. Cabe formular, sin embargo, la reserva importante de que hasta aquí las observaciones se han realizado en períodos de auge de la economía nacional. Si se comprobara que en forma sistemática se registra una cierta exageración psicológica de los empresarios (sobreoptimismo), tal factor podría cuantificarse e incorporarse a las estimaciones. Como, en cambio, no existe experiencia para períodos de declinación, no puede afirmarse nada sobre el valor predictivo en tal situación.

Además de los datos sobre producción y obstáculos, la encuesta incorpora cifras sobre las siguientes variables:¹ planes de inversión; formación de existencias (de materias primas y productos elaborados); utilización de la capacidad de producción; variación esperada en los costos de producción; composición del costo de producción, y situación financiera basada en los datos del balance y su proyección futura.

Las cifras recopiladas no sólo permiten complementar en forma directa los rubros que componen el PEN, sino que en el futuro ayudarán a extraer conclusiones interesantes sobre el comportamiento de las diferentes variables en cada una de las empresas o grupos industriales.

3. Construcciones

Se analizan separadamente las construcciones privadas y las públicas.

a) *Construcción privada*: La estimación *ex post* del producto se basa en las series sobre permisos de construcción concedidos en las principales jurisdicciones del país, previo un ajuste por desistimientos.

La proyección para el PEN parte de los crecimientos investigados en las ramas industriales de las que proceden los insumos de la construcción. Estos índices se ponderan por la importancia que cada uno de ellos tiene en el costo de la construcción, cuya estructura proviene del sector correspondiente de CONADE.

El índice de volumen físico obtenido se aplica al valor agregado del año base, lo que supone —como en todos los casos— una relación constante entre los insumos y la producción.

b) *Construcción pública*: Los valores de las construcciones atribuibles al gobierno nacional se obtienen de los presupuestos anuales, realizándose ajustes en el caso de conocerse información posterior a la confección de dichos presupuestos. Los créditos presupuestarios se expresan en valores corrientes, por lo que deben ser deflacionados por el índice de precios calculados para el año de la estimación.

¹ Véase CONADE, *Resultados de la encuesta sobre expectativas de producción e inversión de las empresas industriales*, marzo de 1965.

4. Sectores de servicios

a) Comercio

En la estimación del sector comercio para el cálculo *ex post* del producto se supone que existe un margen de comercialización constante sobre los precios de los sectores productivos cuyos productos están sujetos a etapas intermedias (mayoristas y/o minoristas) antes de pasar al consumidor final. En el cálculo del valor agregado del sector a los fines del presupuesto económico nacional se ha seguido igual criterio, lo que supone un análisis detenido de la evolución de las ramas productivas. Para ello se distinguen los siguientes grupos de productos básicos: industriales, primarios y de importación y dentro de ellos los correspondientes subgrupos o ramas. Los productos de exportación se incluyen dentro del sector primario.

El crecimiento de cada uno de estos componentes se aplica a la cifra de valor agregado por el comercio (en el año base) para cada subgrupo.

b) Transporte y almacenaje

Para estimar la evolución probable de este sector se investigan sus componentes. En el caso de ferrocarriles, navegación y aeronavegación, la fuente principal consultada son los respectivos sectores específicos de CONADE. En el caso del transporte por camión y almacenamiento se tiene en cuenta el crecimiento productivo de los sectores que mayor uso hacen de este medio. Finalmente, la evolución probable de los taxis —que se mide por las nuevas patentes de este tipo de vehículos— se estima a base de la secuencia histórica.

c) Comunicaciones

“Correos” se mide fundamentalmente por el número de cartas despachadas. Las informaciones provienen del sector correspondiente de CONADE, con el cual se analiza la inversión probable en el año y en efecto sobre el producto, teniendo en cuenta además la elasticidad-precio, dada la probable evolución de las tarifas.

La evolución del rubro “teléfonos” se computa históricamente por el número de aparatos instalados. Para la proyección se hace un análisis de las inversiones (esencialmente: líneas a habilitar), ya que para esta rama el método de predicción *ex post* reconoce una relación directa entre incrementos de producción y de inversión.

d) Electricidad, gas y agua

En cuanto a la energía eléctrica se utilizan planes de las tres empresas principales, recogidas directamente por el sector Presupuesto Económico Nacional, que se verifican luego con los datos sobre capacidad y su utilización probable en el futuro dados por el sector respectivo de CONADE.

Para el gas se trabajó con las cifras estimadas del volumen físico que estima comercializar la empresa estatal. Esta estimación se verifica con la efectuada por la Secretaría de Energía que basa su cálculo en la provisión del insumo entregado.

En lo que respecta al agua, se cuenta con estimacio-

nes efectuadas en Obras Sanitarias de la Nación, las que proporcionan cifras detalladas tanto de la probable provisión de agua potable como de las cloacales.

e) *Servicios del Gobierno*

El valor agregado se estima según la evolución probable del personal ocupado en el sector Gobierno Nacional.

f) *Propiedad de la vivienda y otros servicios*

En el rubro "Bancos" se ha tratado de determinar la incorporación futura de personal a base de consultas efectuadas a los bancos principales de la plaza.

Para los demás rubros, resultó difícil hasta ahora reunir información apropiada, por lo que las estimaciones se basan en la evolución de algunos indicadores indirectos.

B. ESTIMACIÓN DE LA INVERSIÓN BRUTA INTERNA TOTAL

Para calcular la inversión total se analizan separadamente la inversión bruta fija (en bienes importados, en maquinaria y equipos nacionales y en construcciones) y la variación de existencias.

1. *Inversión bruta fija*

En el caso de los bienes importados se toman las cifras obtenidas en la estimación del comercio exterior para los bienes de capital. Para la inversión en maquinaria y en equipo nacional se parte de las cifras correspondientes al año base, incrementándolas en el porcentaje de variación estimado para el período analizado en la producción de la correspondiente rama productiva, suponiendo constante la relación producción-inversión. En el caso de los automotores se clasifica la producción en bienes de inversión o de consumo, de acuerdo con los diferentes tipos y modelos fabricados. En el cálculo de la inversión en maquinaria y equipos se parte del valor de la producción a precios de usuario, es decir, agregando al precio en fábrica el margen de comercialización.

En lo que se refiere a la inversión en construcciones, se cuenta con la estimación del producto realizada para construcciones públicas y privadas, así como para las construcciones del sector agropecuario. En los tres casos, se supone constante la relación valor agregado-volumen de producción física.

2. *Variación de existencias*

En el cálculo de la variación de existencias sólo se consideraron productos provenientes de la agricultura, la ganadería e industrias conexas, de conformidad con la metodología que se utilizó para calcular el ingreso nacional.

Ganado vacuno y ovino: Los valores determinados como variación de existencias para el cálculo del producto sirven también para calcular este rubro.

Agricultura y resto del sector pecuario: Para determinar este rubro se calcula la oferta disponible de cada producto, restándole la utilización que, según estimaciones, puede producirse durante el año.

C. GASTOS DEL GOBIERNO

El consumo y la inversión del gobierno se calculan conforme a los presupuestos anuales del gobierno nacional. La información sobre el gasto de provincias y municipios se obtiene con gran retraso, aun para las estimaciones históricas, por lo que no es posible contar con cifras en el momento de elaborarse el PEN y es necesario expandir directamente los totales del gobierno nacional.

En algunos casos, los datos presupuestarios pueden reajustarse en vista de informaciones posteriores a su aparición y que representan reajustes de los créditos originales.

Uno de los principales problemas que plantea la

cuenta del gobierno es el de la deflación de los valores corrientes.^m La deflación se ha hecho, en general, por el índice de precios implícitos en el ingreso nacional. Sin embargo, para estimar el valor agregado por el gobierno dentro del producto, la deflación se basó en el índice de salarios del sector, mostrando de ese modo los cambios en la ocupación, excluido el efecto productividad.

^m En este sentido constituye una excepción al método de estimación de las demás variables, con respecto a las cuales el cálculo se hace directamente en términos constantes.

D. SECTOR EXTERNO

El sector externo comprende el análisis del balance de pagos en dólares corrientes y en pesos constantes.

La estimación en valores constantes de 1960 persigue fundamentalmente dos objetivos: a) permitir la integración del sector externo de la economía con el resto de los grandes agregados de la demanda final, en unidades monetarias homogéneas; b) obtener una estimación del balance comercial depurando de él la incidencia que tienen las variaciones en los precios de las exportaciones

e importaciones de mercaderías, lo que permite calcular el resultado de los términos de intercambio exterior y su efecto sobre el poder adquisitivo de las exportaciones.

1. *Balance de pagos en dólares corrientes*

El valor (cantidades y precios) de las exportaciones se basa en datos del sector específico de CONADE, com-

plementados con entrevistas efectuadas a las cámaras exportadoras de los principales productos. Tales informaciones son corroboradas y confrontadas con la evolución de la producción interna para los principales bienes y las expectativas futuras.

Las importaciones de mercaderías se compilan también en el sector respectivo, según una clasificación en bienes corrientes y bienes de capital. La proyección se basa en los requerimientos de bienes importados estimados por cada uno de los sectores. En donde es posible, se descomponen las importaciones por cantidades y precios y en las agrupaciones restantes, se realiza la estimación en valor total (dólares corrientes).

Los demás rubros del balance de pagos se estiman con datos proporcionados por el sector respectivo de CONADE y el Banco Central.

2. Balance de pagos en pesos constantes de 1960

A fin de calcular los términos de intercambio se hace una estimación del balance de pagos en pesos constan-

tes, para lo cual se proyectan los índices de volumen físico y de precios. El cálculo se realiza para exportaciones de mercaderías, saldo de fletes, exportaciones del resto de los servicios reales, importaciones de mercaderías, importaciones de servicios reales y saldo de servicios financieros. En general, se determina en forma directa sólo uno de los dos índices indicados (volumen o precio) y el otro se deduce por cálculo. Dentro de cada uno de los rubros arriba mencionados se consideraron los artículos o productos más representativos con objeto de lograr una cobertura satisfactoria. Así, por ejemplo, en el caso de las exportaciones de mercaderías se incluyen animales vivos, carnes, cueros, lanas, productos de lechería, trigo, maíz, oleaginosas, harina y frutas frescas, mercaderías que cubren el 80 por ciento del total exportado en 1964.

Para estimar el índice de precios de importación de mercaderías se tuvo en cuenta su tendencia histórica. En cuanto a los demás rubros, los índices de precios respectivos se estimaron analizando los principales componentes de cada uno de ellos.

E. POBLACIÓN OCUPADA

La información disponible obligó a centrar el análisis en el sector de asalariados, que constituye el 70 por ciento del total de ocupaciones. Se ha supuesto que el 30 por ciento restante, compuesto por empleadores, sus familiares e independientes, sigue una evolución similar a la de los asalariados, hipótesis que, aun cuando no se comprueba en el largo plazo, parece válida en períodos más cortos de tiempo.

La cifra de ocupaciones resulta algo mayor que la población ocupada, debido a la incidencia de las duplicaciones que origina el empleo múltiple de una misma persona.

El análisis se efectúa con referencia a seis grandes sectores de la economía: agropecuario, industria manufacturera, construcciones, comercio, gobierno general y los restantes sectores en conjunto. Esta última agrupación sólo comprende el 25 por ciento del total.

Las cifras se obtienen aplicando incrementos porcentuales anuales a los datos de un año base, de acuerdo con los criterios que a continuación se exponen.

Los cambios en la ocupación agraria se han determinado con los datos reunidos recientemente en el sector específico de CONADE para la confección del Plan de Desarrollo, ya que los resultados de esta investigación parecen confirmarse con las estimaciones anuales. Las variables tenidas en cuenta en forma cuantitativa o cualitativa han sido: 1) el proceso autónomo de urbanización y migración de las zonas rurales; 2) las fases de prosperidad y depresión en el sector agrícola-ganadero;

3) el nivel de actividad económica en el sector industrial; 4) las fluctuaciones en la superficie sembrada y cultivada; 5) la composición del área sembrada según se trate de cultivos de mayor o menor intensidad de mano de obra, y 6) el proceso de mecanización agraria.

En la industria manufacturera, la evolución del empleo se estableció a base de elasticidad-producto de la ocupación, conforme a los datos que proporciona la encuesta industrial realizada por este sector.^a

Las cifras de construcciones y comercio se determinan por la aplicación de elasticidades ocupación-producto a las cifras sobre evolución del volumen físico de los respectivos sectores.

El empleo en el gobierno general se obtuvo expandiendo a todo el sector las cifras disponibles sobre el gobierno nacional, las que están basadas en cargos de presupuesto y en las apreciaciones de funcionarios acerca de las posibilidades de cumplimiento de las metas presupuestarias.

La estimación del rubro "sectores restantes" se basa en indicadores muy generales referidos a varios de sus componentes.

La ocupación total de asalariados, obtenida sumando las cifras sectoriales, puede ser comparada con las estimaciones sobre población total y población en edad activa. De esta manera también se puede establecer la importancia relativa de la desocupación.

^a Véase *supra*, sección a, 2 de este Anexo.

F. DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DEL INGRESO

El cálculo se basa en la determinación directa de la remuneración de los asalariados, estimándose por residuo los ingresos del capital y la empresa (incluidos los profesionales y los trabajadores por cuenta propia).

Con respecto a la remuneración de los asalariados, las cifras del año base se obtuvieron por cociente entre

el valor de los sueldos y salarios, después de deducir los aportes jubilatorios, y el total de ocupaciones asalariadas. Los sectores analizados responden a la desagregación adoptada para calcular la ocupación.^o

^o La información histórica se basa en las siguientes series: a) para el sector agropecuario se utilizan las ci-

El procedimiento consiste en determinar los incrementos en la remuneración media, aplicándolos a la cifra del año base y multiplicándolos por el número de ocupaciones asalariadas del año de la estimación.

En todos los casos, la determinación del incremento anual del salario medio del sector se basa en un análisis de la evolución probable de los salarios mínimos establecidos en los convenios colectivos de trabajo. Este procedimiento no toma en cuenta las mejoras que pueden producirse en los salarios realmente pagados por encima de las cifras de convenio, pero en la actualidad no existe información estadística que permita medir satisfactoriamente y con la anticipación exigida por el PEN, la influencia de este factor.

frases sobre salario del peón rural (la categoría de mayor ponderación dentro de la población ocupada en el sector) establecido en el Estatuto del Peón. En 1964 y 1965 se tuvieron en cuenta también otros criterios sobre la incidencia del salario mínimo, la asignación familiar que complementa el sueldo básico y el incumplimiento parcial de este último beneficio; *b*) para la industria manufacturera (peón industrial), el comercio (empleado administrativo) y construcciones (peón), se recurrió a las cifras compiladas por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; *c*) en cuanto al gobierno, la información procede de los presupuestos anuales.

G. PROYECCIÓN DE PRECIOS

En los informes hasta ahora presentados, las estimaciones se han realizado en términos constantes. Sin embargo, se piensa proyectar las cuentas nacionales también en términos corrientes. De este modo se da un primer paso para la integración de las previsiones reales y financieras, lo que resulta indispensable para el análisis de la política monetaria proyectada para el año del PEN. Con el objeto indicado, se ha iniciado el estudio del movimiento del nivel general de precios. Este tipo de investigación tiene una importancia considerable como primera contribución al estudio del proceso inflacionario.

Para poder estimar el nivel general de precios (índice de precios implícitos en el ingreso bruto nacional), se ha realizado el estudio empleando diversas variables explicativas. Así, se han efectuado correlaciones ensayando 16 variables independientes, las que se utilizaron con retardo de un año y sin retardo. Se hicieron también distintas combinaciones entre ellas, resultando 36 correlaciones distintas. Los factores analizados fueron los siguientes: *i*) factores de creación de medios de pago (oro y divisas, préstamos al sector oficial y al sector privado); *ii*) volumen físico del producto (total y agropecuario); *iii*) tasa de salarios; *iv*) tipo de cambio; *v*) precios agropecuarios; y *vi*) nivel general de precios del año anterior. Del análisis efectuado resultaron ciertas conclusiones con respecto a la posibilidad de utilizar algunas de las variables citadas para estimar el curso futuro del nivel de precios. No se pretende haber determinado así las causas del proceso inflacionario. En efecto, es evidente que algunas de las variables son interdependientes y un análisis más exhaustivo exigiría construir un modelo general en que se tuvieran en cuenta

Como es lógico, las mejoras estipuladas en los convenios de salarios generalmente no coinciden con el incremento medio anual en las remuneraciones de cada sector, que es el necesario a los efectos del PEN. Ello determinó la realización de algunos estudios empíricos preliminares, de los cuales se deduce que el aumento de la remuneración media del año *t* está ligado por una relación cuantificable a las mejoras porcentuales obtenidas al firmarse los convenios en los años *t-1* y *t*.

Además, una característica del sistema de fijación de salarios facilita la proyección de los datos con alguna anticipación. Como los convenios salariales rigen por períodos de alrededor de un año a partir de su firma, es posible extrapolar los salarios que tendrán vigencia en los primeros meses del año siguiente a aquel en que se realiza la estimación. De esa manera, la confrontación de los salarios promedio correspondientes al primer trimestre o cuatrimestre del año siguiente con los de igual período del año corriente permite tener una primera aproximación acerca de los aumentos que se producirán durante todo el año. Este análisis puede completarse con hipótesis razonables sobre el curso que han de seguir las renovaciones de convenios en los siguientes meses del año, debiendo considerarse que las mejoras pactadas en los primeros meses generalmente influyen en los convenios subsiguientes.

también las interacciones entre el nivel de precios y los factores que lo determinan.

La mejor función obtenida fue la siguiente:

$$p = 0.4794 w + 0.1029 t + 0.2959 p_a - 0.4273 q + \\ (0.0765) \quad (0.0311) \quad (0.0527) \quad (0.1877) \\ + 0.0457 p_{-1} + 0.8039 \\ (0.0476) \quad (0.1760) \quad R^2 = 0.99$$

donde representan:

- p* = precios implícitos en el ingreso bruto nacional
- p*₋₁ = correspondiente al año anterior
- w* = salario efectivamente pagado por hora trabajada en el sector manufacturero
- t* = tipo medio de cambio del dólar de exportación e importación
- p*_a = precios implícitos en el producto bruto interno a costo de factores del sector agropecuario
- q* = producto bruto interno real, a costo de factores

Las observaciones abarcaron el período 1940-63 y todas las variables fueron expresadas en incrementos porcentuales anuales.

Como puede observarse en esta función el índice de salario horario de los obreros industriales es el factor que incide en mayor medida en la formación del nivel general de precios. En orden de importancia, dentro de las variables que actúan con signo positivo, le sigue la incidencia de los precios de los productos del sector agropecuario. El tipo de cambio del dólar es el tercer factor explicativo, pero su ponderación es considerable-

mente menor (1/5 con respecto a la ponderación de los salarios industriales). Por último, es interesante destacar la significación de la producción real como factor atenuante del alza de precios a través de la mayor oferta de bienes.

Se ha realizado una prueba de esta función cotejando los incrementos anuales de precios resultantes de la función con los incrementos reales ocurridos en el período histórico. Los resultados de dicha comprobación fueron muy satisfactorios como puede deducirse del elevado valor que alcanza el coeficiente de determinación.

Se ha trabajado sobre los precios del año 1965, plan-

teándose tres alternativas sobre evolución de las variables independientes que responderían a hipótesis de máxima, mínima y una tercera que se considera la más realista, siempre que no se produzcan acontecimientos futuros que hagan modificar su valor.

La estimación del índice de salarios industriales se basó fundamentalmente, para el año 1965, en las variaciones que se producirían en el salario móvil, en los aumentos contratados para seis meses del año y en la incidencia que el incremento de precios tendrá sobre los convenios futuros de salarios. En el cuadro 12 puede verse, a título de ejemplo, la proyección efectuada para 1965.

Cuadro 12

ARGENTINA: ESTIMACIÓN DEL ÍNDICE DE PRECIOS IMPLÍCITOS PARA 1965

<i>Variables independientes</i>	<i>Ponde- raciones</i>	<i>Hipótesis de incrementos porcentuales</i>			<i>Estimaciones resultantes</i>		
		<i>Máxima</i>	<i>Mínima</i>	<i>Adoptada</i>	<i>Máxima</i>	<i>Mínima</i>	<i>Adoptada</i>
p_{-1} (Precio implícito del año anterior)	0.0457	24.7	24.7	24.7	1.13	1.13	1.13
q (Índice de volumen físico del producto)	- 0.4273	5.0	8.0	7.0	- 2.14	- 3.42	- 2.99
w (Índice de salarios industriales)	0.4794	38.0	32.8	36.8	18.22	15.72	17.64
p_a (Índice de precios implícitos agropecuarios)	0.2959	18.5	8.0	18.0	5.47	2.37	5.33
t (Tipo de cambio)	0.1029	24.0	18.5	19.0	2.47	1.90	1.96
Constante	0.8039				0.80	0.80	0.80
<i>Incremento ponderado de precios implícitos</i>					<i>25.95</i>	<i>18.50</i>	<i>23.87</i>

ACTIVIDADES RECIENTES DE LA CEPAL

I

U THANT EN AMÉRICA LATINA

Dos acontecimientos de importancia para la CEPAL se registraron a fines de agosto de 1966: la visita de U Thant a varios países de América Latina y la inauguración del edificio de las Naciones Unidas en Santiago de Chile.

Haciendo una pausa en las actividades que usualmente le retienen en la sede permanente de la Organización de las Naciones Unidas, el Secretario General estuvo en México y Chile durante la última semana de agosto. Además, dentro de su itinerario de viaje, efectuó breves escalas en Panamá, Quito y Lima.

Como huésped de los gobiernos de los países visitados, U Thant tuvo la oportunidad de entrevistarse con sus Jefes de Estado y autoridades principales. Asimismo conferenció con los directores y representantes de los organismos especializados que laboran en la región.

En México fue recibido por el Presidente Gustavo Díaz Ordaz; en Panamá, por el Presidente Marco Aurelio Robles; y en Chile, por el Presidente Eduardo Frei. En los tres países, el Secretario General se reunió también con los respectivos Ministros de Relaciones Exteriores y otros miembros del poder ejecutivo. En su escala en Quito, se entrevistó con el canciller ecuatoriano. En Lima, conferenció con el Ministro de Trabajo del Perú y con otros altos funcionarios del gobierno de ese país.

Uno de los motivos principales de la visita de U Thant a América Latina fue la inauguración del edificio de las Naciones Unidas en Santiago de Chile, destinado a servir como sede a la Comisión Económica para América Latina y al Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social.

El edificio —que viene a sumarse a los que las Naciones Unidas tienen en Nueva York y en Ginebra— fue diseñado por el arquitecto chileno Emilio Duhart, y se construyó en un lote donado por el Gobierno de Chile. Su silueta, baja y alargada, se recorta contra uno de los macizos de la cordillera de los Andes, que rodea la capital del país. Consta básicamente de tres partes: la exterior, en forma de cuadrado, que aloja el piso de trabajo con espacios ininterrumpidos; el nú-

cleo, donde están instalados los servicios, y la sala de reuniones, con capacidad para más de 300 personas. En su estructura predominan el concreto y el cristal. En los pisos se ha utilizado mármol, maderas preciosas y material plástico. Muchos de los muros interiores, especialmente los de la biblioteca y la sala de conferencias, están recubiertos de maderas preciosas, que al igual que el mármol y otros materiales, constituyen aportes valiosos de los países miembros de la CEPAL.

En la ceremonia de inauguración, efectuada en la mañana del lunes 29 de agosto, estuvieron presentes el Presidente Frei y varios de sus ministros, representantes de los poderes legislativo y judicial, el cuerpo diplomático y la Iglesia, así como los directores y el personal de los distintos organismos de las Naciones Unidas con asiento en Chile. También asistieron a la inauguración los arquitectos e ingenieros que dirigieron la obra y los trabajadores que la construyeron. En dicha ceremonia hablaron al Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, Sr. Gabriel Valdés; el Secretario General; el alcalde de la comuna de Las Condes, Sr. José Rabat, y el Secretario Ejecutivo de la CEPAL, Sr. José Antonio Mayobre. Después del acto inaugural, U Thant asistió al almuerzo que ofreció en su honor el Presidente de Chile.

En la tarde del mismo día, el Secretario General plantó un árbol en el parque que rodea la construcción, y luego se reunió en el interior del nuevo edificio con los funcionarios de los distintos organismos de las Naciones Unidas. En esta oportunidad hicieron uso de la palabra la señora Rosa Doren, presidenta del Comité de Personal de la CEPAL y el Instituto; el Sr. Luis María Ramírez-Boettner, Representante Residente en Chile del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, y el Sr. Clive Mitchell, Presidente del Comité de Personal de la Oficina regional de la FAO.

En respuesta, U Thant hizo un amplio análisis de la misión que corresponde desempeñar a la organización mundial y a sus funcionarios. Expuso la importancia de las actividades econó-

micas a cargo de las Naciones Unidas y se lamentó de que no siempre hayan sido valorados en toda su magnitud los grandes beneficios alcanzados en tal género de actividades. Se refirió también a las funciones de la organización mundial en la construcción y el mantenimiento de la paz, así como al papel armonizador que desempeña para encontrar un puente que una a las diversas partes. Habló de la dificultad de esta tarea, especialmente en un mundo donde prevalecen las tensiones, a causa de ideologías políticas diferentes, de disparidad en la situación económica, de residuos del colonialismo y de conflictos raciales. Refiriéndose a la trágica guerra del sudeste de Asia, con su creciente saldo de muerte y destrucción, afirmó que no hay paz en el mundo porque no hay paz en la mente del hombre.

Advirtió el Secretario General que si estas tendencias continúan, el mundo podría verse abocado a una nueva guerra mundial, y agregó que todas las grandes realizaciones de la humanidad están en peligro de perderse en la sombra de la bomba atómica. Hizo votos para que el mundo tuviera tolerancia y siguiera la política de "vivir y dejar vivir" con el fin de unir a toda la humanidad. Luego, al destacar la importancia de la educación para obtener estas metas, señaló que en las sociedades tecnológicas, como los Estados Unidos, la Europa Occidental y la Unión Soviética, el objetivo principal de la educación era desarrollar el intelecto y definir las cosas externas y materiales, mientras que en el Oriente, la educación insiste tradicionalmente en los aspectos morales y espirituales de la vida e ignoraba el mundo exterior. Si se quiere desarrollar un ser humano plenamente integrado en los aspectos intelectual, moral y espiritual, dijo, deberían combinarse ambos tipos de educación.

Antes de terminar, el Secretario General rindió tributo a la contribución de Chile en las Naciones Unidas y agradeció al pueblo y al gobierno del país la cordial bienvenida que le habían extendido, tanto a él como a su comitiva, formada por los señores José Rolz-Bennett, Subsecretario para Asuntos Políticos Especiales, a cargo de la Oficina de Información Pública; Ramsés Nassif, oficial de información, y Donald Thomas, secretario personal. Después de su discurso, el Secretario General departió con los miembros del personal de las Naciones Unidas y de los organismos especializados destacados en Chile.

Al día siguiente, U Thant ofreció una conferencia de prensa, dictó una conferencia en la Universidad de Chile y asistió a una comida en honor del Presidente de Chile y de las autoridades.

Desde su llegada, el domingo 28 de agosto en la tarde, hasta su partida, el miércoles 31 en la mañana, U Thant recibió el aplauso general de todos los sectores por sus esfuerzos en favor de la paz. En la Corte Suprema de Justicia, en el Congreso, en la Universidad, en las calles, las autoridades y la ciudadanía le reiteraron su confianza y su simpatía, tanto en los días de sol primaveral que saludó el principio de su visita como en el de lluvia que le acompañó al partir de Chile. Es muy probable que estos sentimientos acerca de la visita de U Thant puedan resumirse mejor en las palabras del presidente en ejercicio de la Cámara de Diputados, Sr. José Isla, quien le dijo:

"Usted se ha ganado el corazón del pueblo de Chile. Lo hemos constatado cada vez que caminaba por nuestras calles, donde ha recibido el aplauso que Chile brinda a quienes, sin más armas que su fe, luchan por la paz del mundo y por la justicia para los pueblos pequeños."

II

CONFERENCIA DE MINISTROS DE EDUCACIÓN Y MINISTROS ENCARGADOS DEL PLANEAMIENTO ECONÓMICO EN LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y DEL CARIBE *

(Buenos Aires, 21 al 28 de junio de 1966)

Bajo el patrocinio conjunto de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), se celebró en Buenos Aires, del 21 al 28 de junio de 1966, la Conferencia de Ministros de Educación

y Ministros Encargados del Planeamiento Económico en los países de América Latina y del Caribe. El propósito esencial de esta Conferencia, convocada en cumplimiento de las resoluciones 1212 b) y 1322 a) de la UNESCO y de la resolución 256 (XI) de la CEPAL, fue elaborar criterios y principios normativos que ayudasen

* Véase el informe correspondiente.

a los Estados Miembros de la región en el planeamiento del desarrollo de la educación en la esfera nacional y formular recomendaciones acerca del carácter y la orientación de los programas educativos de la UNESCO en la región una vez terminado el Proyecto Principal sobre extensión y mejoramiento de la educación primaria en América Latina.

En el acto de apertura pronunciaron sendos discursos el Excmo. Sr. Presidente de la República Argentina, Dr. Arturo J. Illia, y los señores René Maheu, Director General de la UNESCO, y José Antonio Mayobre, Secretario Ejecutivo de la CEPAL.

Se hicieron representar en la Conferencia veinticinco países y varios organismos de las Naciones Unidas. Enviaron observadores otros seis países y diversas organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales. Las sesiones fueron presididas por el señor Carlos R. S. Alconada Aramburu, Ministro de Educación y Justicia de la República Argentina, auxiliado por los demás jefes de delegación en carácter de vice-presidentes. El señor Eduardo Rivas Casado desempeñó las funciones de relator general y los señores Carlos Cueto Fernandini, Ministro de Educación del Perú, y Agustín Yáñez, Secretario de Educación de México, presidieron las dos comisiones en que se dividió el trabajo.

Los temas principales tratados fueron los siguientes:

1. Evaluación de los progresos alcanzados en educación y en los aspectos pertinentes del desarrollo económico y social por los países de la región desde la Conferencia de Ministros de Educación de Lima (1956), y de la medida en que los servicios educativos están contribuyendo al desarrollo nacional.

2. Las perspectivas del desarrollo económico y social de América Latina y sus exigencias en el plano de la expansión de la educación y la formación de recursos humanos. Disponibilidad y demanda presentes y futuras de personal técnico y mano de obra calificada.

3. Las reformas que el desarrollo económico

y social de los países de la región requiere en la estructura, la calidad y la administración de sus servicios educativos particularmente con respecto a:

- a) requisitos de educación general para la formación especializada de todo tipo y nivel,
- b) educación técnica y profesional,
- c) educación permanente de jóvenes y adultos y programas de alfabetización, y
- d) formación de personal para los servicios educativos.

La Secretaría de la UNESCO preparó dos documentos de trabajo para la Conferencia. En uno de ellos, titulado *Evolución de la situación educativa de América Latina 1956-65* (UNESCO/MINEDECAL/6), se describen los principales aspectos del proceso evolutivo de la educación latinoamericana más directamente relacionados con el desarrollo económico y social durante el último decenio. El otro, titulado *Educación y desarrollo en América Latina: Bases para una política educativa* (UNESCO/MINEDECAL/7), constituye un estudio en el que se ofrece una visión sistematizada de los problemas y factores más directamente relacionados con las reformas que el desarrollo económico y social de los países de la región requieren en la estructura, en la calidad y en la administración de los servicios educativos. La Secretaría de la CEPAL preparó un documento titulado *La formación de recursos humanos en el desarrollo económico y social de América Latina* (UNESCO/MINEDECAL/9),¹ en el cual se examinan las perspectivas del desarrollo económico y social de América Latina y sus exigencias en el plano de la expansión de la educación y la formación de recursos humanos. Además, se sometió a la consideración de la Conferencia el informe de la Comisión de Evaluación del Proyecto Principal para la extensión y el mejoramiento de la educación primaria en América Latina.

En su última sesión plenaria, la Conferencia aprobó las recomendaciones siguientes:

¹ Reproducido *supra*, pp. 169 ss.

RESOLUCIÓN GENERAL

La Conferencia de Ministros de Educación y Ministros Encargados del Planeamiento Económico en los países de América Latina y del Caribe, reunida en Buenos Aires con el propósito de formular criterios y principios que permitan dar un nuevo impulso al desarrollo educativo de la región:

I

1. Toma nota con satisfacción de los importantes avances educativos alcanzados durante el

último decenio, gracias a los grandes y crecientes esfuerzos que han hecho los países latino-

americanos, al pasar de 24 millones de alumnos incorporados al sistema educativo en sus tres niveles en 1956, a 40 millones en 1965, con un incremento de 58 por ciento en la educación primaria, de 110 por ciento en el nivel medio y de más de 90 por ciento en educación superior.

2. Señala en particular la favorable repercusión que han tenido las actividades realizadas en materia de planteamiento integral de la educación que han permitido adquirir a la vez una visión más comprensiva y precisa de las necesidades educativas y una mayor racionalización de los esfuerzos en favor del desarrollo general.

3. Observa el creciente interés de los distintos sectores sociales, aun de los más alejados de la vida cultural, por la educación, que contrasta con la actitud de indiferencia que determinados grupos de población, especialmente del medio rural, mantenían respecto al cumplimiento de la obligatoriedad escolar y sobre el acceso a la educación.

4. Agradece la contribución que la UNESCO ha prestado a los países de la región, tanto para ayudarlos a la formulación de sus planes educativos como en la realización de determinadas ac-

tividades de los mismos, especialmente en el marco del Proyecto Principal para la extensión y el mejoramiento de la educación primaria en América Latina.

5. Aprecia en su valor la acción de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina orientada en el sentido de conseguir que los organismos nacionales de planeamiento del desarrollo tengan en cuenta la importancia de la educación para impulsar el desarrollo económico y social.

6. Ve con satisfacción la actitud cada vez más favorable de los organismos internacionales de asistencia técnica y de financiamiento hacia los proyectos educativos.

7. Agradece a la UNESCO y a la CEPAL el esfuerzo desarrollado para la realización de esta Conferencia y la valiosa contribución que han supuesto para ella los documentos de trabajo elaborados por ambas organizaciones, y expresa la esperanza de que se convoque periódicamente en el futuro a Conferencias de esta naturaleza, con el fin de evaluar los progresos alcanzados y de preparar los planes de acción futura para una mejor contribución de la educación al desarrollo.

II

Si bien los resultados logrados durante el último decenio han sido muy alentadores, la Conferencia estima que persisten graves problemas entre los que se consideran de especial importancia los siguientes:

1. El grado aún insatisfactorio de integración del planeamiento de la educación con la política general de desarrollo económico y social y con los planes globales en que la misma se formula.

2. Las todavía bajas tasas de retención en los distintos niveles y sectores de la educación, que en educación primaria sólo alcanzan en promedio el 25 por ciento.

3. Las deficiencias de que adolece la calidad de la educación, tanto en su rendimiento con respecto a las exigencias económico-sociales como en el propio proceso educativo.

4. La anticuada estructura de los sistemas educativos caracterizada en algunos casos por su inadecuación con respecto a los requerimientos del desarrollo, por la desconexión de los diferentes niveles de la educación entre sí y de sus grados en el seno de cada uno de ellos y por el hecho de que la Universidad no está en muchos casos vinculada suficientemente con el resto del sistema educativo.

5. La vigencia de una administración educativa que no dispone en general de la estructura ni de los servicios y medios personales y materiales para hacer frente a la creciente complejidad de los problemas educativos y obtener el máximo rendimiento de todos los recursos puestos a su disposición.

6. Las fallas en los sistemas de formación y perfeccionamiento de personal docente y las limitaciones de la situación económica y de los derechos profesionales de éste.

7. La insuficiencia de la enseñanza técnica y profesional.

8. La existencia de más de 50 millones de analfabetos en la población adulta y la falta de atención adecuada a la educación de los sectores de población indígena.

9. El grado insuficiente de los recursos que la economía nacional destina a la educación, así como las limitaciones de la ayuda económica internacional a la educación, derivadas principalmente de la aplicación de determinados criterios para concederla, que no siempre responden a la peculiaridad de los problemas educativos de la región.

En atención a las características de la situación educativa actual, a las perspectivas del desarrollo de la región y a los cambios sociales que se avizoran para el futuro, la Conferencia recomienda que cada país al definir su política educativa tenga en cuenta los principios generales siguientes:

1. Que se amplíe el campo del desarrollo educativo, a fin de aprovechar los elementos posiblemente favorables a la educación que existen en la sociedad y, al propio tiempo, eliminar los obstáculos extraescolares que dificultan el acceso a la educación.

2. Que los gobiernos adopten las medidas necesarias para vincular estrechamente los planes educativos a los planes nacionales de desarrollo integral tanto en sus aspectos teóricos como operativos.

3. Asegurar el derecho a una educación básica común y la vigencia efectiva de la igualdad de oportunidades educativas para toda la población, sin más limitaciones que las que se derivan de la capacidad para el estudio.

4. Proseguir los esfuerzos a fin de que se sostengan ritmos elevados de expansión de la educación que refuercen los logros obtenidos durante el último decenio, procurando un desarrollo armónico y proporcionado del conjunto de los niveles y modalidades educativos, que remedie las anomalías de la pirámide educativa, mejorando especialmente las tasas de retención, y que responda a las exigencias respecto a la preparación de cuadros profesionales que requiere el desarrollo económico y social.

5. Intensificar la acción para mejorar la calidad de la educación, a cuyo efecto será necesario actuar sobre la formación y perfeccionamiento permanente del personal docente, el contenido y los métodos de enseñanza, la utilización de los recursos que ofrece la tecnología moderna —lo que permitirá también extender los beneficios de la educación— y la investigación educativa.

6. Desarrollar una acción sistemática y fijar metas para disminuir las tasas de abandono y repetición.

7. Conceder la prioridad debida a la formación y perfeccionamiento continuo de los administradores, planificadores y especialistas en otros sectores relacionados con la educación, tanto del sector público como privado, que requerirán en cantidad creciente los países de la

región para su desarrollo institucional, económico y social. A este efecto convendría aprovechar, coordinar y ampliar la acción de los centros ya existentes.

8. Extender los beneficios de la educación secundaria en un primer nivel a fin de completar la necesaria formación general, sobre cuya base se estructure la formación profesional y técnica diversificada que requiere el desarrollo económico y social de los países.

9. Procurar una más adecuada incorporación de la Universidad al conjunto de la planificación nacional de la educación y del desarrollo.

10. Iniciar o vigorizar una política científica y tecnológica con la colaboración de las Universidades e instituciones de investigación y en relación con los planes de desarrollo, que fomente la ciencia y la tecnología y evite la emigración de científicos y técnicos.

11. Impulsar vigorosamente la educación de la población adulta y más particularmente la alfabetización funcional sobre bases seguras que tengan en cuenta las causas del analfabetismo en cada país o zona y vinculándola a los planes de desarrollo.

12. Asegurar que los egresados de todos los niveles y modalidades del sistema educativo adquieran una conciencia social que los ayude a comprender los problemas y necesidades del desarrollo y los incite a poner su capacidad profesional al servicio de la comunidad.

13. Fomentar la educación conducente al respeto de los derechos humanos y la comprensión internacional. Igualmente contribuir, mediante la formación de actitudes favorables, a la realización de los objetivos de integración cultural y económica en que están empeñados los países de la región.

14. Mantener el ritmo apropiado de aumento de los recursos económicos destinados a la educación, procurando una distribución proporcionada a las necesidades de cada nivel y sector educativo y el máximo aprovechamiento de los mismos. A fin de compensar la insuficiencia de recursos de los países para proseguir los planes de desarrollo educativo y evitar los posibles desequilibrios en el financiamiento de éstos, se invita a los organismos de financiamiento externo y a los países amigos a prestar o intensificar su asistencia financiera en el campo de la educación.

RECURSOS HUMANOS

Considerando:

Que la política educativa debe responder al principio de una integración dinámica del sistema educacional con el proceso integral del desarrollo económico y social; que en consecuencia ha de procurarse una vinculación plena de la planificación de la educación con la planificación global del desarrollo; y que esa vinculación exige que tales planes globales ofrezcan como marco de referencia para el planeamiento educativo, una evaluación suficientemente detallada de los requerimientos presentes y futuros de los recursos humanos que demanda el desarrollo económico y social,

Resuelve:

1. *Destacar* la conveniencia de encarar a nivel nacional la planificación de la formación de los recursos humanos, como parte integrante de la planificación global y vinculada al planeamiento de la educación. A tal efecto, reconoce la conveniencia de que el plan global incorpore una política ocupacional tendiente a asegurar el uso más efectivo posible de la potencialidad de los recursos humanos en todos los niveles ocupacionales, como pautas generales a las que debería vincularse un plan de educación.

2. *Señalar* la necesidad de que las reformas que se propongan al sistema educativo tengan en cuenta, además de los objetivos culturales y sociales de la comunidad, la estructura de la fuerza de trabajo por sectores de actividad económica y niveles de calificación, compatibles con las perspectivas del desarrollo económico y social, y de acuerdo con las metas globales que se fijen en los planes nacionales.

3. *Precisar* que tales reformas vinculadas a las perspectivas del desarrollo económico y social, han de tener en cuenta los procesos de

cambio que vienen operándose en áreas tales como la estructura de la economía, modernización agrícola y reformas agrarias, creciente urbanización y su relación con la población rural, asimilación y progreso tecnológico, cambios institucionales y en la estructura administrativa y de manera general el cambio de actitudes frente a los valores tradicionales y los nuevos valores culturales que requiere el proceso de desarrollo económico y social.

4. *Recomendar a los gobiernos nacionales* el establecimiento de grupos de trabajo cuando quiera que fueren necesarios dentro de los organismos nacionales de planificación, a fin de evaluar hasta qué punto cumplen los actuales sistemas con los objetivos que se les asignan en el planeamiento educativo, e intensificar los trabajos destinados a realizar el inventario de los recursos humanos y a establecer una corriente sistemática de informaciones en la materia.

5. *Destacar* que no obstante la importancia que tiene el concepto de desarrollo de los recursos humanos es necesario acentuar el espíritu humanista que ha de caracterizar el esfuerzo educativo y cómo éste debe operar fundamentalmente como un medio de realización de vocaciones individuales en función de los requerimientos de la sociedad.

6. *Recomendar a la UNESCO, la CEPAL, el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, la OIT, la OEA y demás organismos interesados:* a) la profundización del análisis metodológico, en especial de los criterios para integrar los aspectos de recursos humanos en los planes generales y uniformar las estadísticas básicas, las clasificaciones profesionales y ocupacionales y el análisis de los perfiles educativos; y b) la intensificación de los esfuerzos para capacitar personal técnico en el campo de la planificación de los recursos humanos y de la educación, con el aporte del sector público y del sector privado.

ESTRUCTURA DE LOS SISTEMAS EDUCATIVOS

Considerando:

Que la estructura de los sistemas educativos de la región no guarda una relación adecuada con las exigencias de la estructura ocupacional al no haber incorporado determinadas especializaciones y modalidades de la educación que requiere la sociedad actual, y que adolece de la falta de un sistema flexible de interdependencia

de los distintos grados de la educación y en el seno de ellos,

Recomienda:

1. Revisar la estructura de los sistemas educativos de tal modo que se adapten mejor a las exigencias de una sociedad en proceso de cambio y desarrollo, sobre la base de estudios para

determinar los requisitos educativos de los distintos niveles de profesiones, y que posea al propio tiempo unas características que aseguren la unidad del proceso educativo y la flexibilidad e interrelación entre los diversos ciclos y modalidades de la educación.

2. Que se elimine en el ciclo de educación primaria la diferencia todavía subsistente en determinados casos respecto a la duración de la escuela urbana y rural con perjuicio para esta última.

3. Que si bien es deseable que los países de mayor desarrollo educativo traten de prolongar el ciclo obligatorio de escolaridad, en la gran mayoría de los países de la región deberían concentrarse los esfuerzos en el mejoramiento de las tasas de retención para asegurar una educación primaria completa a toda la población en edad escolar.

4. Que, sujeto a las adaptaciones que las circunstancias de cada país aconsejen, se procure ajustar la estructura del sistema educativo al esquema general siguiente: un ciclo de educación preescolar, un ciclo común de 8 a 9 años de duración de educación general, un segundo ciclo con ramas de formación polivalente y un nivel

de educación superior en el que además de las carreras tradicionales se introduzcan las nuevas especializaciones y carreras cortas, así como cursos de postgraduados que requiera la estructura ocupacional.

5. Que los centros de educación superior se vinculen más estrechamente al conjunto del sistema educativo.

6. Que en la revisión de los planes de estudio de los distintos niveles participen representantes de los grados educativos consecutivos para asegurar su mejor conexión.

7. Que se incluyan en la estructura educativa los servicios de educación especial y para adultos.

8. Que, de acuerdo con las perspectivas del campo ocupacional, se organicen cursos breves encaminados a dotar de una preparación técnica a los escolares que habiendo abandonado o terminado los estudios secundarios no tengan posibilidades inmediatas de acceso a los estudios superiores.

9. Que dentro de los planes de reorganización de las estructuras se atienda, sin discriminaciones, a la educación de ambos sexos.

CALIDAD DE LA EDUCACIÓN

Considerando:

Que los esfuerzos realizados por los países latinoamericanos para extender la educación deben ir acompañados de una acción que permita asegurar los más altos niveles de calidad de la misma;

Que la calidad de la educación está en función de la medida en que el sistema educativo responde a los requerimientos que plantean los ideales y necesidades de la sociedad, y de la eficacia interna del proceso educativo,

Recomienda:

1. Que se planifique una acción amplia, sistemática y continuada encaminada a mejorar el rendimiento de la educación en todos los niveles. Se considera necesario a este efecto actuar simultánea y coordinadamente sobre los siguientes sectores:

- la estructura del sistema educativo
- la administración
- las personas que intervienen en el proceso educativo como factor más destacado
- las instituciones educativas

- los planes, programas, métodos y material de enseñanza
- la asistencia integral al escolar y dentro de ella, con especial relieve, la orientación escolar y profesional.

2. Que se establezcan sistemas de evaluación continua de la educación y que se lleven a efecto pruebas de rendimiento al finalizar cada nivel de estudios, a fin de garantizar un mínimo de exigencias en las promociones.

3. Que se perfeccionen los servicios de supervisión de los distintos niveles de enseñanza, brindando al personal encargado de tales servicios una formación específica para su función, aumentando su número en la proporción adecuada y revisando los procedimientos y técnicas de su actuación.

4. Que se preste una atención preferente a los sistemas de formación y perfeccionamiento, y a la situación económica y social del profesorado por la decisiva repercusión que el nivel de preparación del personal docente y su situación tienen en la calidad de la educación.

5. Que se organicen centros nacionales y sub-regionales de investigación educativa para llevar a cabo las funciones principales siguientes:

- formación de investigadores

— la realización de investigaciones, en contacto con instituciones de investigación social y científica y de diversa índole, para establecer en líneas generales un esquema de las principales exigencias que la sociedad en que vivirán los alumnos actuales les planteará a éstos, y poder atender, por consiguiente, a una formación adecuada a las mismas

— la experimentación de planes, programas y métodos de enseñanza

— investigaciones sobre las causas de deserción y de repetición escolares y estudio de las medidas para eliminarlas o compensarlas.

6. Que en los programas de mejoramiento de la enseñanza de las matemáticas en todos los niveles educativos se utilice la cooperación que pueden prestar el Comité Interamericano de Educación Matemática y otros organismos internacionales análogos.

7. Que se acelere la utilización de nuevas técnicas educativas, como la televisión, que pueden contribuir a suplir la falta de maestros, a complementar la labor docente, a hacer efectiva la nivelación cualitativa de la educación urbana y rural, y a reducir los costos.

8. Que se creen sistemas efectivos de becas, suficientes en cantidad y calidad para asegurar la igualdad de oportunidades educativas y el acceso de todos los niños y jóvenes a los estudios de más alto nivel, sin otras limitaciones que las aptitudes y capacidades individuales.

9. Que se aumente la duración efectiva del

calendario escolar vigente en cada uno de los países, de modo que se cumplan las metas mínimas de 200 días de clase al año y 5 horas de jornada diaria, señaladas por la Conferencia de Santiago (1962).

10. Que, teniendo en cuenta la influencia que ejerce en la calidad de la enseñanza, se preste particular atención a todo lo relativo a la programación de las construcciones escolares y que en el desarrollo de estos programas se utilicen los servicios técnicos que ofrece el Centro Regional de Construcciones Escolares para América Latina.

11. Que se promueva la creación de Centros de Documentación e Información Educativa, tanto de carácter local como regional y nacional, de acuerdo con las pautas señaladas por los organismos internacionales, en particular el Acta de Mar del Plata de la Primera Reunión Latinoamericana de Centros de Documentación e Información Pedagógica.

12. Que la UNESCO mantenga y en lo posible amplíe sus servicios regionales de información y asistencia especializada; en particular, que se siga editando en la Oficina Regional de Educación una publicación periódica dedicada a registrar los avances de la educación en América Latina, y a analizar los problemas económicos y sociales de la educación. Se propicia igualmente la edición de estudios y de manuales dedicados a la formación e ilustración de maestros, profesores y supervisores.

ADMINISTRACIÓN DE LA EDUCACIÓN

Considerando:

Que la complejidad creciente de la administración educativa, la importancia de las responsabilidades que asume y el volumen de los recursos que se destinan a la educación exigen que se dedique una especial atención a su renovación y perfeccionamiento;

Recomienda:

1. Que los gobiernos otorguen participación efectiva en los organismos encargados de administrar la enseñanza, tanto en el ámbito local como en el regional y nacional, a representantes de los educadores, entidades científicas, organizaciones de padres y otros sectores interesados, según los casos, y que se adopten las medidas tendientes a garantizar una real y efectiva participación de la opinión de todos los sectores sociales, en el marco de los sistemas representativos de cada Estado.

2. Que se reformen las estructuras administrativas de tal modo que se adapten a los objetivos de la política educativa y que se definan con la mayor precisión posible las atribuciones y las responsabilidades de los organismos creados o reorganizados, así como las que corresponden a su personal.

3. Que se racionalicen los servicios y se apliquen los principios reguladores de la administración pública moderna, evitando la superposición de esfuerzos y el aprovechamiento insuficiente de los elementos personales y materiales.

4. Que se procure, en la medida en que ello sea compatible con la funcionalidad y eficiencia del sistema, la descentralización administrativa, la división del trabajo y la delegación de responsabilidades.

5. Que se forme y se perfeccione de manera sistemática al personal que tiene a su cargo las tareas administrativas de la educación, tanto en el orden de la organización y administración escolar propiamente dicha, como en los aspectos

económicos de planeamiento y financiamiento de la educación.

6. Que se modernicen y, en lo posible, se mecanicen los servicios auxiliares de la administración dando especial importancia a la organización y el funcionamiento de los servicios de estadística escolar, y que la UNESCO y el Instituto Interamericano de Estadística faciliten

para este fin ayuda técnica al nivel regional para los países que la soliciten.

7. Que se preste especial atención a la importancia de la supervisión como garantía de la eficacia administrativa, y se capacite al personal que presta dichos servicios, teniendo en cuenta lo indicado en el acápite de recomendaciones relativo a "Calidad de la educación".

PLANEAMIENTO INTEGRAL Y FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN

Considerando:

1. Que desde la Segunda Reunión Interamericana de Ministros de Educación, celebrada en 1956, y la Conferencia sobre Educación y Desarrollo Económico y Social, celebrada en 1962, hasta el presente, se han realizado importantes avances en materia de difusión y adopción del concepto y la práctica del planeamiento de la educación;

2. Que tales avances se han registrado particularmente en lo que respecta al establecimiento de organismos encargados del planeamiento, al desarrollo de algunos instrumentos metodológicos, la preparación de especialistas y la realización de trabajos de diagnóstico y programación del desarrollo educativo que están permitiendo a los países obtener una imagen cada vez más comprensiva y precisa de sus necesidades educativas y de la índole y cuantía del esfuerzo necesario para afrontarlas; y

3. Que, sin embargo, un juicio evaluativo de lo realizado hasta ahora evidencia la necesidad de que los gobiernos y los organismos internacionales pertinentes intensifiquen sus esfuerzos para mejorar los aspectos de organización, metodológicos y, sobre todo, operativos del planeamiento educativo, con vistas a convertir a éste en un instrumento que contribuya eficazmente al proceso de formulación y ejecución de las políticas del desarrollo de la educación;

Recomienda:

1. Que con el fin de que los países pasen más rápidamente de la etapa de los diagnósticos y de la formulación de proyectos de planes de educación a la ejecución de los mismos, se tomen, de acuerdo con las prioridades del desarrollo, las medidas tendientes a traducir más eficazmente dichos planes en decisiones de gobierno y en pautas efectivas de los procesos de acción y se acelere en esta forma el desarrollo educativo y se asegure la máxima eficacia y funcionalidad con respecto a los requerimientos de los países.

2. Que se tomen medidas efectivas para re-

mover ciertos obstáculos que impiden la realización de un eficaz proceso de planeamiento o le restan eficiencia. Sin descuidar otros factores deberán tener en cuenta:

a) la necesidad de evaluar y precisar las funciones actuales, la estructura de organización y de personal de los servicios de planeamiento educativo, sus métodos de trabajo y los recursos puestos a su disposición, para perfeccionarlos y fortalecerlos de modo que cuenten con los equipos interdisciplinarios adecuados con los recursos financieros necesarios, y con el respaldo de los ejecutivos de la administración educativa y con las funciones claramente definidas que les corresponde realizar dentro del contexto de dicha administración;

b) la necesidad de intensificar los programas de formación, dentro y fuera de los respectivos países, de la variada gama de personal requerido para un eficaz proceso de planeamiento. Esta acción ha de efectuarse en tres niveles: la formación de los planificadores generales y de los especialistas que requieren los organismos específicos de planeamiento; la capacitación del personal de la administración educativa en sus diversos niveles y aspectos; la incorporación de enseñanzas relativas al planeamiento de la educación en los programas de estudio para formación, capacitación y perfeccionamiento del personal docente.

3. Que se arbitren medidas tendientes a desarrollar los mecanismos que aseguren articulación entre los trabajos de planeamiento general de la educación realizados en los organismos de educación, los llevados a cabo en los diversos servicios de la administración educativa, los emprendidos en las universidades y otros sectores educativos autónomos y semiautónomos, y de todos ellos con los procesos de planificación realizados en los organismos de planeamiento general del desarrollo y en otros ministerios u organismos del Estado. Del grado en que esta articulación se obtenga dependerá la posibilidad de un planeamiento integral de la educación vinculada a los esfuerzos del desarrollo nacional.

4. Que el planeamiento de la educación debe

abarcar todos los niveles del sistema escolar, así como la educación extraescolar y en particular la educación y capacitación de adultos a fin de acrecentar su contribución al esfuerzo del desarrollo.

5. Que se implanten sistemas de análisis y registro de costos de la educación y, a tal fin, que se estudie, por parte de la UNESCO y del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, sistemas que tengan en cuenta los recursos reales que intervienen en el proceso educacional y en sus resultados.

6. Que la UNESCO y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social preparen a la mayor brevedad posible un informe regional sobre los siguientes aspectos:

a) Situación de los servicios de planeamiento de la educación.

b) Disponibilidad actual de personal especializado para las tareas del planeamiento de la educación.

c) Características del personal que trabaja actualmente en los servicios de planeamiento de la educación y sus condiciones de trabajo.

d) Resultados obtenidos y previsiones futuras de los actuales programas de formación y perfeccionamiento de personal técnico para labores de planeamiento de la educación.

e) Proyección futura de las necesidades de personal técnico requerido por las tareas previsibles de planeamiento de la educación según especialidades, en los niveles nacional y regional.

f) Posibilidades de fomentar en la región un intercambio más activo, de país a país, en cuanto a documentos, materiales, recursos financieros y personal en el campo del planeamiento de la educación.

7. Que el Director General de la UNESCO, en consulta con la CEPAL y con otros organismos internacionales y regionales interesados en el problema, tome las medidas conducentes a evaluar la experiencia recogida por las entidades internacionales que contribuyen a las distintas tareas que involucra la planificación educativa y seguir medidas de coordinación, fortalecimiento de mecanismos existentes o eventualmente la creación de nuevos mecanismos, a fin de que se atienda con la máxima eficacia a las funciones siguientes:

a) Recopilación, elaboración, presentación y análisis de la información tanto por países como por grupos de países y para toda la región. Especial atención debería otorgarse a lo relacionado con las necesidades de recursos humanos, costos, financiamiento, actitudes sociales, población, planes de estudio, matrícula, deserción, promociones y egresos, profesorado y locales.

b) Investigación y estudio de acciones e ins-

trumentos convenientes para lograr que la integración cultural y educacional latinoamericana avance con un ritmo similar y, si es posible, superior, a la que se observa en el nivel político y económico.

c) Formación, perfeccionamiento y práctica del personal especializado en los diversos aspectos del planeamiento educativo que se requiere en nuestros países, inspirada en la necesidad de planificación de la educación en todos sus niveles y su integración plena en la política general de desarrollo. Particular atención debería prestarse a la preparación, tanto de planificadores generales de la educación como de expertos en recursos humanos, y especialistas en curriculum, material de enseñanza, cálculo de costos y estadísticas.

d) Prestar asistencia técnica a los países en los programas nacionales de capacitación de los cuadros técnicos para el planeamiento y la administración de la educación y de investigación en este campo.

8. Que los gobiernos de la región presenten a la próxima Conferencia General de la UNESCO las propuestas correspondientes al punto anterior y soliciten la decidida ayuda de la organización en su realización para que autorice al Director General a tomar las medidas oportunas.

9. Que los gobiernos y los organismos de cooperación participantes en la Conferencia intensifiquen sus esfuerzos para alcanzar una más apropiada integración en el planeamiento de la educación de los proyectos de desarrollo comunal que se ejecuten en la región, tales como los realizados con el esfuerzo nacional de programas de cooperación o acción comunal o popular; con la ayuda de fondos multilaterales y bilaterales, como en las operaciones de crédito que otorga el BID para proyectos de desarrollo comunal; o con la acción conjunta, como en el caso del proyecto de la Acción Andina.

10. Que los gobiernos de los países de la región presten atención prioritaria al incremento de la inversión en la medida que lo demanden las necesidades de mejora y ampliación de la infraestructura escolar. Para tal fin se requerirá por parte de los países un esfuerzo para lograr el aumento sustancial de su capacidad de preparación, ejecución y evaluación de proyectos. Por parte de los organismos de cooperación financiera, sería deseable una reorientación de los criterios y procedimientos en uso, para agilizar el financiamiento externo complementario de los recursos internos, con el objeto de satisfacer las urgentes demandas de inversión escolar.

11. Que la UNESCO atienda las solicitudes que le formulen aquellos países latinoamericanos que no cuentan con recursos suficientes para

un plan racionalizado y sostenido de proyectos educativos, y que tropiezan, al mismo tiempo, con los requisitos de los organismos internacionales de crédito y el tiempo de su tramitación; y que, consecuentemente, la UNESCO siga enviando misiones técnicas que cooperen con los países interesados en la preparación de sus so-

licitudes de préstamo, para proyectos educativos, ante los organismos crediticios internacionales, y que sean constituidas dentro de los plazos más breves posibles, teniendo en cuenta la urgencia de las operaciones financieras, para que los países puedan resolver sus problemas más inmediatos.

EDUCACIÓN GENERAL Y ESPECIALIZADA

Considerando:

Que el equilibrio entre educación general y especializada constituye una exigencia ineludible de acuerdo con una concepción integral del hombre;

Que cuanto más complejas sean las actividades profesionales de un individuo, más amplias y difíciles serán las funciones que se le exigirán como ciudadano y, por consiguiente, más necesidad tendrá de una formación general amplia;

Que cuanto más completa sea esa formación general en el técnico y el obrero, mayores serán sus posibilidades de hacer frente a los nuevos problemas que la evolución de la técnica plantea,

Recomienda:

1. Que en la educación general se procure, además de dotar al alumno de los conocimientos que requiere una cultura sólida general básica, desarrollar en él una actitud responsable frente al trabajo, estabilidad en las relaciones humanas, actitudes favorables al desarrollo, capacidad de pensamiento objetivo y sensibilidad a lo cultural por encima de los límites de su especialización.

2. Que en la formulación de planes de estudio y en las actividades docentes se tenga en

cuenta que una educación general armónica e integral requiere una atención equilibrada a los sectores siguientes: el desarrollo de las aptitudes físicas, la conservación de la salud, el dominio de la lengua nacional, y, con carácter complementario, el conocimiento de alguna lengua extranjera que permita un enriquecimiento cultural y profesional posterior, habilidades matemáticas, comprensión del mundo físico, de las personas, de los grupos y fuerzas sociales, de las relaciones económicas y las aportaciones culturales dentro de la sociedad en que se vive, así como de otras sociedades y culturas, contemporáneas y del pasado, y el desarrollo de la sensibilidad hacia las bellas artes.

3. Que durante el período de educación general se utilicen los servicios de orientación escolar y vocacional que lleven hacia una preparación diversificada de segundo nivel o bien a la incorporación al mundo del trabajo, de acuerdo con los requerimientos ocupacionales y las aptitudes individuales del estudiante.

4. Que en todo plan de formación especializado se consideren cuatro núcleos de acción: los conocimientos originados en la transformación o adaptación de disciplinas de formación general que dan la comprensión y la base para la acción profesional; la formación instrumental propia de la especialidad; la formación operativa, basada en las necesidades de colaboración humana y la ética profesional.

EDUCACIÓN TÉCNICA Y PROFESIONAL

Considerando:

1. Que la relación entre el desarrollo económico y social y la educación exige una atención particular a la preparación y el perfeccionamiento técnico de los jóvenes y de la mano de obra existente;

2. Las recomendaciones ya aprobadas en reuniones anteriores, en particular las que fueron aprobadas con anterioridad por la Conferencia General de la UNESCO en su 12ª sesión (París, noviembre 1962) por la Conferencia General de

la OIT en su 46ª sesión (Ginebra, junio 1962), relativas a la enseñanza y formación técnica y profesional; en la Conferencia de Educación y Desarrollo Económico (Santiago, marzo 1962); en la Conferencia sobre Aplicación de la Ciencia y la Tecnología al Desarrollo de la América Latina (CASTALA, Santiago de Chile, septiembre de 1965); y en la Reunión de Expertos sobre Enseñanza Superior y Desarrollo de América Latina (RESDAL, San José de Costa Rica, marzo de 1966),

Recomienda:

1. Que en la política educativa de los países respectivos se dé una prioridad creciente a la educación técnica y profesional.

2. Que, a fin de aumentar el alcance y eficacia de la enseñanza técnica a todos los niveles:

a) Los países remedien el presente desequilibrio entre educación general y técnica, dando prioridad a la puesta en marcha, reforma o expansión, según corresponda, de los medios de formación de recursos humanos de carácter técnico y profesional, fijando al mismo tiempo una política nacional de prioridades y metas en la formación técnica y profesional, que alcance tanto a los sistemas escolares como extraescolares, y estableciendo las bases para una coordinación estrecha entre los sistemas educativos y los distintos organismos privados o públicos que poseen servicios de formación técnica y profesional;

b) Se propenda a la máxima articulación de los sistemas educativos, permitiendo la movilidad interna del estudiante, que facilite tanto su reorientación como la continuidad de sus estudios hasta niveles más elevados, asegurando así una trabazón en la estructura interna de la enseñanza;

c) Se recurra a proyectos piloto tanto para el lanzamiento como para el ajuste de programas de formación especializada;

d) Se promueva la máxima colaboración de la empresa en el mejoramiento y actualización de los estudios técnicos.

3. Que, teniendo en cuenta que el personal técnico es imprescindible para el desarrollo de los países, se introduzcan las reformas necesarias a fin de adaptar el rendimiento de los sistemas de enseñanza técnica a la estructura ocupacional y a las necesidades del desarrollo, tanto en el sector industrial, como en el agropecuario y en el de los servicios.

4. Que, a fin de estimular la orientación del estudiante hacia las carreras técnicas y de mejorar la retención escolar, se difundan y extiendan

las medidas de asistencia al estudiante, en especial en aquellas carreras consideradas estratégicas para el desarrollo, creando al mismo tiempo incentivos adecuados de carácter legal, salarial y otros, que favorezcan y protejan el ejercicio profesional.

5. Que, en relación al nivel de educación primaria, se introduzcan los conceptos básicos de la ciencia y la tecnología tan temprano como sea posible, para contribuir a la mejor comprensión del mundo físico y por lo tanto facilitar luego la inclinación del joven hacia carreras científicas y técnicas.

6. Que, en relación al nivel de enseñanza media, se dé consideración a su posible estructuración en ciclos diferenciados: una etapa inicial o "ciclo básico" común y otro diversificado y orientado hacia distintos canales en correspondencia con las necesidades del desarrollo económico y social de los países.

7. Que, en relación al nivel universitario, se fomente el establecimiento de carreras intermedias o cortas, a fin de formar el personal apto para los cuadros de dirección, supervisión, operación, mantenimiento y tareas similares; y se favorezca, al nivel más elevado, la especialización diversificada mediante cursos para graduados, así como la formación de investigadores.

8. Que, en relación con necesidades impostergables del desarrollo, y para dotar a las fuerzas de trabajo de la flexibilidad necesaria, se introduzcan programas de formación acelerados, tanto escolares como extraescolares, teniendo presente sin embargo que la educación técnica a todos los niveles debería normalmente reposar sobre una educación general sólida.

9. Que, en el ámbito latinoamericano, se actúe siguiendo las pautas que preceden, así como las establecidas más detalladamente en otras reuniones, tendiendo a la unificación de principios, estructuras y conceptos básicos, tanto en la enseñanza escolar como extraescolar, condición previa al mayor grado de armonización en el ámbito latinoamericano que requerirán las metas de la integración regional.

EDUCACIÓN PERMANENTE DE JÓVENES Y ADULTOS, Y PROGRAMAS DE ALFABETIZACIÓN

Considerando:

Que la educación permanente de los adolescentes y adultos es vital para atender las necesidades de recursos humanos que requiere el desarrollo económico y social;

Que el problema de la alfabetización y educación de los adultos fue detenidamente estudiado en la Conferencia Regional sobre Planeamiento

y Organización de Programas de Alfabetización en América Latina y el Caribe,

Recomienda:

Que esta Conferencia haga suyas las recomendaciones de la Conferencia Regional de Caracas y que los Estados Miembros, los organismos regionales y las organizaciones internacionales las

pongan en práctica con la eficiencia requerida y que en particular instituyan un régimen de incentivos para el perfeccionamiento cultural y

profesional de los trabajadores a través de una legislación de base, convenios colectivos de trabajo y el apoyo del sector privado.

FORMACIÓN DE PERSONAL PARA LOS SERVICIOS EDUCATIVOS

Considerando:

Que el factor esencial para mejorar el rendimiento de la educación es, y será siempre, el personal docente y técnico de los sistemas educativos,

Recomienda:

1. Que se revisen los planes y programas y las técnicas de la enseñanza normal asignando un lugar importante a la práctica docente, y que en aquellos países que han reestructurado su enseñanza media sobre la base de un ciclo común de formación general, las escuelas normales se dediquen exclusivamente a la formación profesional.

2. Que se revisen los planes de preparación del profesor secundario dando especial importancia a la formación científica y reorientando la pedagógica que debería comprender, además de los aspectos didácticos, conocimiento de psicología del adolescente, de psicología social y de psicología educativa; una comprensión de las influencias extraescolares que contribuyen a la formación de la personalidad juvenil; una apreciación de los objetivos de la educación y de sus valores, y el conocimiento de los procedimientos que puedan contribuir al proceso de formación de los alumnos.

3. Que en los países que han iniciado la reestructuración de sus sistemas educativos se estudie la posibilidad de formar un tipo nuevo de maestros, especializados en áreas de materias afines, que ejercería sus funciones en el ciclo intermedio entre el nivel básico de formación general y el ciclo diferenciado de enseñanza media.

4. Que se revisen los sistemas de preparación

de maestros y profesores de todos los niveles a fin de asegurar la adecuada proporción de los contenidos que tienden a la formación personal, cultural y profesional del magisterio, y que allí donde sea posible se coordine y complemente la acción que en este campo desarrollan los centros dependientes de los Ministerios y de las Universidades.

5. Que se prosiga la labor de capacitación de los maestros y profesores sin título en el marco de un sistema que garantice un grado de preparación equivalente con la formación regular.

6. Que se creen centros permanentes para el perfeccionamiento del personal docente, técnico y administrativo de los servicios de educación y que se perfeccionen los existentes, interesando en su labor a las Universidades y a otros centros de educación superior y se establezcan estímulos de carácter económico y profesional para el personal que demuestre interés por proseguir estudios superiores o por especializarse.

7. Que se estudien las necesidades de especialistas en educación en cada uno de los países de la región, y que se asegure su formación en centros nacionales o regionales de nivel superior. A este respecto, se considera especialmente importante la formación de supervisores, administradores y especialistas en investigación pedagógica, estadística escolar, orientación escolar y vocacional y medios audiovisuales.

8. Que se preste atención preferente a la situación social y económica del magisterio, y que se procure cumplir las recomendaciones internacionales en esta materia en lo que se refiere a garantías en el ejercicio de la profesión, remuneraciones, procedimientos de nombramiento, promociones y sistemas de previsión y asistencia social.

III

PRIMER CURSO REGIONAL DE POLÍTICA COMERCIAL

(Santiago de Chile, 1º de julio al 10 de agosto de 1966)

En cumplimiento de la resolución 14 (III) de su Comité de Comercio, y con la cooperación de la Dirección de Operaciones de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas, la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica para América La-

tina (CEPAL) organizó el primer curso de especialización en política comercial, que se efectuó en Santiago de Chile del 1º de julio al 10 de agosto de 1966. El curso, de carácter intensivo, tuvo por objeto capacitar a funcionarios latino-

americanos que ya participan en la elaboración de la política comercial de sus respectivos países y que eventualmente podrían colaborar en forma activa en la orientación y conducción de esa política. Habrá cursos análogos en el futuro.

Concurrieron a este primer curso, becados por las Naciones Unidas o por los gobiernos de sus respectivos países, una veintena de funcionarios de categoría técnica de las cancillerías, ministerios de comercio, industria o fomento, bancos centrales y otros departamentos vinculados de algún modo al comercio exterior. El curso se desarrolló en forma de conferencias, seminarios y lecturas selectas e intensivas, conforme al siguiente programa:

I. *El comercio internacional, la integración y el desarrollo económico*

1. El sector externo en el proceso económico de los países en vías de desarrollo.
2. La función del comercio internacional y de la integración en el desarrollo económico.
3. La programación de los objetivos y de las medidas de la política comercial en el contexto de los planes de desarrollo.

II. *La política comercial, su formulación y ejecución*

1. La formulación, los instrumentos y las instituciones de la política comercial.
2. La política de exportaciones.
3. La política de importaciones.
4. La política comercial y sus relaciones con la política económica y financiera.
5. La organización institucional y el mecanismo de decisiones.
6. El análisis y la interpretación de las cuentas e indicadores del sector externo.

III. *Las instituciones internacionales relacionadas con la política comercial*

1. El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).
2. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).
3. El Fondo Monetario Internacional.
4. Organismos financieros internacionales.

IV. *La evolución de la política comercial de los países latinoamericanos*

1. Diagnóstico del comercio exterior de los países latinoamericanos.
2. Evolución de la política económica de los países industrializados y sus efectos sobre las

economías y el comercio exterior de América Latina.

3. Evolución de la política comercial seguida por los países latinoamericanos.

4. Análisis de la política comercial actual de algunos países latinoamericanos.

5. Tratamiento del sector externo en los planes de desarrollo.

V. *Los objetivos de una política comercial de América Latina*

1. Los objetivos generales de la política comercial y financiera externa en relación con el crecimiento económico.

2. Los productos básicos.

3. Las exportaciones de productos manufacturados.

4. La política de importaciones.

5. El financiamiento externo; el sistema monetario internacional.

6. El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio.

7. La política de América Latina en relación con la Comunidad Económica Europea, la Asociación Europea de Libre Comercio y otros grupos de países.

8. La política comercial de América Latina respecto de los países socialistas.

9. La coordinación de la política comercial de los países latinoamericanos.

VI. *La política comercial y la integración económica regional*

1. Los problemas de la política comercial en relación con la integración regional.

2. La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC).

3. El Mercado Común Centroamericano.

4. Objetivos y medidas de una política para acelerar y ampliar el proceso de integración de América Latina.

Las conferencias fueron dictadas por funcionarios de la CEPAL y otros organismos internacionales, así como por funcionarios gubernamentales especialmente capacitados de América Latina y de Europa. Dirigió el curso don Alberto Baltra Cortés, profesor de economía en la Universidad de Chile y exministro de Economía.

En la primera parte del curso, el señor Manuel Balboa, Secretario Ejecutivo Adjunto de la CEPAL, se refirió a la función del sector externo como factor del desarrollo económico, señalando su carácter condicionante del ritmo de crecimiento y la correlativa necesidad de fortalecerlo para hacer posible la aceleración de dicho ritmo. Destacó las diferencias de producti-

vidad entre los países de América Latina y otras regiones del mundo, las que revelan en aquéllos un considerable margen de aprovechamiento de sus recursos, con correlativas posibilidades de mejorar sus ritmos de crecimiento y los niveles de vida, si se dispone de los medios financieros necesarios, cuya provisión depende en gran medida del sector externo. Puntualizó también que la política comercial puede tener un efecto directo sobre la productividad en la medida en que canalice las actividades hacia las aplicaciones más productivas.

En la segunda parte, los señores Pascual Martínez (Asesor Regional en Política Comercial), Walter Koller (Jefe de la Sección de Cuentas Nacionales), Mario Movarec (Jefe de la Sección de Estadísticas del Comercio Exterior) y Aníbal Pinto (de la División de Investigación y Desarrollo Económico), todos de la CEPAL, analizaron los diversos instrumentos de la política comercial, como los derechos aduaneros y otros gravámenes de efecto equivalente, las regulaciones directas, los regímenes cambiario y de pagos, los tratados de comercio, etc., examinando los efectos de esos instrumentos y su grado de aplicabilidad, según las circunstancias. También se refirieron a los mecanismos e instituciones nacionales para la formulación y ejecución de la política comercial, así como a los distintos indicadores que permiten apreciar la situación y evolución del sector externo y, en general, a las relaciones entre la política comercial y la política económica y financiera.

En la tercera parte se pasó revista a los organismos del campo internacional, con particular referencia al GATT, al Fondo Monetario Internacional, a la UNCTAD, el Banco Interamericano de Desarrollo, etc., poniendo de relieve en cada caso las características del funcionamiento de esas instituciones en relación con los países en desarrollo. En algunos de estos temas se contó con la colaboración de distinguidos expertos y funcionarios de dichos organismos y de gobiernos de América Latina y Europa. Así, el tema de las relaciones comerciales entre los países socialistas y los países en desarrollo y los del Oeste Europeo, fue expuesto por los señores J. P. Saltiel, del Centro Nacional del Comercio Exterior de Francia, y Janez P. Stanovnik, de la UNCTAD, quienes dictaron también conferencias sobre dichas organizaciones; el señor Marcos Monsalve, del GATT, se refirió en particular a las nuevas orientaciones de este organismo en relación con los países en desarrollo; el señor Jorge Marshall, del Banco Central de Chile y exdirector del Fondo Monetario Internacional, tuvo a su cargo las exposiciones sobre este último organismo y el sistema monetario internacional.

El señor Santiago Macario, director de la División de Política Comercial de la CEPAL, desarrolló en sus líneas generales la cuarta parte del curso, en la que hizo el diagnóstico del comercio exterior y analizó la situación actual de los países latinoamericanos en su sector externo, refiriéndose especialmente al lento crecimiento de las exportaciones tradicionales en el conjunto de dichos países, y a las causas determinantes de esta tendencia. Entre otros temas, se consideraron aquí las repercusiones que sobre las posibilidades del comercio exterior y, en particular, para el desarrollo de nuevas exportaciones ha tenido la política que los diversos países siguieron para fomentar su desarrollo industrial y para defender sus balances de pagos, insistiendo en los efectos negativos de la protección a niveles elevados, practicada en forma indiscriminada y con carácter permanente.

En la quinta parte del curso, algunos de los conferenciantes nombrados y otros funcionarios de la CEPAL como los señores Alain Débiez, Giorgio Gamberini y Nicasio Perdomo, examinaron las posibles líneas de acción de los países latinoamericanos en el campo de la política comercial. A este respecto se trataron diversos temas, relacionados con las exportaciones de productos básicos, la exportación de manufacturas, la coordinación de la política comercial de los países de la región, la intensificación de relaciones con otros mercados —especialmente los demás países en desarrollo y los países de economía centralmente planificada—, la correlación entre los programas de desarrollo y la necesidad de estimular nuevas exportaciones, etc.

Bajo la dirección del señor Julio Lacarte Muro, Embajador del Uruguay ante la Comunidad Económica Europea y la República Federal de Alemania y Representante en el GATT, él mismo y los señores Carlos Besa (Director Económico en el Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile), Francisco Borja (de la Subsecretaría de Industria y Comercio de México), Gabriel Martínez (Director Nacional de Comercio Exterior en el Ministerio de Comercio de la Argentina) y Helio Schlittler Silva (Director del Banco Nacional de Desenvolvimento Económico del Brasil), analizaron la política comercial de sus países en un seminario que alcanzó especial relieve. En sus exposiciones, seguidas por debates con la participación de todos ellos y de los asistentes al curso, analizaron la experiencia reciente de cada país en materia de política comercial y las enseñanzas que se desprenden de los distintos regímenes, medidas y situaciones, a la vez que se señalaron los principales problemas existentes y el modo de abordar su solución.

Los alumnos que participaban en el curso hi-

cieron exposiciones similares sobre el desarrollo de la política comercial en sus respectivos países. Todo ello culminó en un debate y discusión general, que permitió definir los principales rasgos de la política comercial de los países latinoamericanos y obtener conclusiones respecto a las líneas de acción más adecuadas.

El tema de la integración estuvo presente en las diversas partes del Curso. Tanto al hacer la exposición institucional del comercio internacional, como en el diagnóstico, y sobre todo en lo relativo a las líneas que podrían seguirse en relación con estas materias, se subrayó la importancia y trascendencia de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y el Mercado Común Centroamericano. Para el desarrollo de estos temas se contó con la colaboración del

señor Elvio Baldinelli, Director del Departamento de Industrias de la ALALC, así como de los señores Alejandro Power, Representante Permanente de la CEPAL en la ALALC, y Álvaro de la Ossa, Jefe de la Sección de Política Comercial de la oficina de la CEPAL en México, y don Alberto Baltra.

Los resultados obtenidos en este primer curso regional de política comercial pueden juzgarse altamente satisfactorios, por su valor informativo como medio de capacitación para funcionarios latinoamericanos cuya actuación en este campo es de la mayor importancia en sus países respectivos, por el desarrollo conceptual que puede obtenerse del curso mismo y por los valiosos esclarecimientos surgidos de los debates suscitados a propósito de los diversos temas tratados.

IV

CURSO DE DESARROLLO ECONÓMICO Y PLANIFICACIÓN PARA DIRIGENTES SINDICALES DE AMÉRICA LATINA

(Santiago de Chile, 4 de abril al 13 de mayo de 1966)

Organizado conjuntamente por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, la Oficina Internacional del Trabajo y la Comisión Económica para América Latina, del 4 de abril al 13 de mayo de 1966 se llevó a efecto en Santiago de Chile el Curso de Desarrollo Económico y Planificación para Dirigentes Sindicales de América Latina. El objeto principal de dicho curso fue poner a disposición de los dirigentes sindicales la experiencia obtenida en la interpretación de las tendencias históricas, la situación actual y las perspectivas que ofrece el desarrollo económico y social de América Latina; examinar la evolución a largo plazo de las economías de la región, las líneas generales de la política de desarrollo, los principales obstáculos estructurales y de índole social y, en general, la problemática del desarrollo latinoamericano; analizar un conjunto de criterios que faciliten el examen de las consecuencias de ese proceso en los sectores trabajadores; analizar el papel que la planificación puede desempeñar en el desarrollo latinoamericano; precisar los criterios e instrumentos metodológicos más adecuados para evaluar las implicaciones de los planes desde el punto de vista de los asalariados, y discutir las modalidades de participación de los trabajadores organizados en los esfuerzos de planificación. Se trataba, en suma, de fortalecer la capacitación de quienes tienen responsabilidades en el plano sindical para interpretar, tanto en general como desde el punto de vista de los intereses específicamente obreros, los problemas del desarrollo en los respectivos países y a la vez para

evaluar el alcance y los efectos de determinadas políticas económicas o planes de desarrollo.

El contenido del curso fue distribuido en dos tipos de materias: las principales, que constituyeron las enseñanzas de fondo en cada uno de los temas abordados, y las auxiliares, destinadas a facilitar a los participantes una base común de conceptos e instrumentos analíticos.

El desarrollo de las *materias principales* estuvo a cargo de funcionarios especializados de las organizaciones patrocinantes del curso, y fue complementado por sesiones de mesa redonda que permitieron aclarar conceptos y discutir libremente los temas respectivos. Se ajustó al siguiente programa general:

1. Características y problemas del desarrollo económico y social de América Latina:

a) Evolución a largo plazo de las economías latinoamericanas y su ubicación en el contexto mundial;

b) Lineamientos de la política de desarrollo seguida en distintas etapas;

c) Principales obstáculos estructurales;

d) Papel del sector externo y del sector público;

e) Características y problemas de la formación de capital;

f) Condiciones sociales en que ha tenido lugar el desarrollo y escollos sociales existentes.

2. Condiciones de vida de la población latinoamericana y sus factores determinantes:

a) Nivel y distribución del ingreso; factores determinantes de la distribución; significado y alcances de la política redistributiva;

b) Ocupación; sus relaciones con los factores demográficos, la tasa de crecimiento económico y la estructura productiva; efectos de la productividad y de la incorporación del progreso técnico; estructura ocupacional; desocupación y subempleo;

c) Niveles y evolución de los salarios; factores económicos y sociales que influyen sobre ellos; remuneraciones y productividad; presiones inflacionarias y salarios reales; el problema de los reajustes;

d) Seguridad social; su situación actual en América Latina y forma en que las condiciones económicas influyen en su funcionamiento; financiamiento y política de inversiones de la seguridad social; sus efectos sobre los salarios, la ocupación, la distribución del ingreso y la asignación de recursos;

e) Condiciones de vivienda; magnitud y origen del problema;

f) Condiciones de salud y sus factores determinantes;

g) Acceso a la educación; amplitud, calidad y orientación de los servicios educativos; capacitación y formación técnica.

3. Perspectivas del desarrollo latinoamericano y problemas económicos fundamentales del desarrollo futuro:

a) Examen general del significado de las reformas estructurales y de sus alcances para el desarrollo;

b) Consideración específica de la reforma agraria, el proceso de industrialización y la integración económica de América Latina.

4. Planificación del desarrollo económico y social:

a) Papel de la planificación a la luz del diagnóstico y perspectivas del desarrollo latinoamericano;

b) Forma y alcances con que se vienen emprendiendo los esfuerzos de planificación en los distintos países de la región;

c) Concepto y requisitos de un proceso de planificación;

d) Implicaciones de los planes y políticas de desarrollo desde el punto de vista de los asalariados;

e) Condiciones y modalidades de la participación popular en los esfuerzos de planificación.

Las *materias auxiliares* estuvieron a cargo de grupos de trabajo dirigidos por funcionarios de la CEPAL y el Instituto. Dado su carácter complementario, se desarrollaron paralelamente a los temas principales que tendían a esclarecer. Su programa fue el siguiente:

1. Nociones generales sobre el funcionamiento del sistema económico:

a) Conceptos y mediciones de la producción

y el ingreso, del comercio exterior, del sistema financiero y de la economía gubernamental;

b) Algunos términos y conceptos sociológicos.

2. Conceptos y formas de evaluación de las condiciones de vida de la población:

a) Nociones sobre conceptos y mediciones de la distribución del ingreso;

b) Definiciones de los recursos humanos, fuerza de trabajo, ocupación, desocupación, productividad y mercado de trabajo;

c) Componentes y formas de medición de los salarios nominales y reales;

d) Significado de los índices de precios y nociones sobre las formas de calcularlos;

e) Nociones sobre formas de financiamiento de la seguridad social;

f) Los indicadores de vivienda, salud y educación.

3. Nociones generales de los instrumentos de política económica comprendidos en los planes de desarrollo:

a) El sistema tributario;

b) Organización del comercio exterior y del sistema cambiario;

c) Elementos de política monetaria y crediticia;

d) Mecanismos de la política de salarios.

4. Instrumentos de análisis para evaluar determinados planes de desarrollo en sus implicaciones sobre los sectores asalariados.

Asistieron a este curso veintiséis dirigentes sindicales propuestos por las organizaciones sindicales nacionales de casi todos los países de América Latina, previamente seleccionados por un comité especial en que estaban representados los organismos patrocinantes y becados por la Oficina Internacional del Trabajo.

Los señores Ricardo Cibotti, René Livchen y Pedro Vuskovic dirigieron el curso en forma conjunta. Además de ellos, los señores Raúl Prebisch, Osvaldo Sunkel, Benjamín Hoppenhayn, Alfredo Mallet, Rubén Utria, Simón Romero Lozano, Eduardo Carvalho, Norberto González, Plinio Sampaio, Héctor Soza, Aníbal Pinto, José Ibarra, Carlos Matus y el Dr. Hernán Durán pronunciaron las conferencias principales. Actuaron como coordinadores los señores Esteban Lederman, Pedro Guglielmetti y Tomás Barinaga, y como jefes de seminario los señores Oscar Bardeci, Retórico Fretes y Enrique Sierra.

En la ceremonia de clausura hicieron uso de la palabra los señores Manuel Balboa, Secretario Ejecutivo Adjunto de la CEPAL; Ricardo Cibotti, director del Programa de Capacitación del Instituto; René Livchen, director de la oficina de enlace CEPAL/OIT, y Cristóbal Lara Beattell, Director General Adjunto del Instituto.

ALGUNAS PUBLICACIONES IMPRESAS DE LA COMISIÓN ECONÓMICA
PARA AMÉRICA LATINA (continuación)

Transporte

El Transporte en América Latina

Mayo 1965 E/CN.12/703/Rev. 1	348 páginas No. de venta: 65.II.G.7	Dls. 4.00
---------------------------------	--	-----------

Industria

Estudios sobre la Electricidad en América Latina

I. Informe y documentos del seminario latinoamericano de energía eléctrica

Octubre 1962 E/CN.12/630	576 páginas No. de venta: 63.II.G.3	Dls. 6.00
-----------------------------	--	-----------

II. Documentos del seminario latinoamericano de energía eléctrica

Octubre 1964 E/CN.12/630/Add. 1	520 páginas No. de venta: 64.II.G.10	Dls. 5.50
------------------------------------	---	-----------

La Industria Química en América Latina

Diciembre 1963 E/CN.12/628/Rev. 1	307 páginas No. de venta: 64.II.G.7	Dls. 3.50
--------------------------------------	--	-----------

Tendencias y Perspectivas de los Productos Forestales en América Latina

Noviembre 1962 E/CN.12/624	133 páginas No. de venta: 63.II.G.3	Dls. 1.50
-------------------------------	--	-----------

La Industria Textil en América Latina

I. Chile

Noviembre 1962 E/CN.12/622	97 páginas No. de venta: 62.II.G.3	Dls. 3.00
-------------------------------	---------------------------------------	-----------

El Proceso de Industrialización en América Latina

Diciembre 1965 E/CN.12/716/Rev. 1	279 páginas No. de venta: 66.II.G.4	Dls. 4.00
--------------------------------------	--	-----------

Estudios sobre Centroamérica

Segundo Compendio Estadístico Centroamericano

Enero 1963 E/CN.12/597	62 páginas No. de venta: 63.II.G.11	Dls. 0.75
---------------------------	--	-----------

Posibilidades de desarrollo industrial integrado en Centroamérica

Noviembre 1963 E/CN.12/683/Add. 1	53 páginas No. de venta: 63.II.G.10	Dls. 0.75
--------------------------------------	--	-----------

