

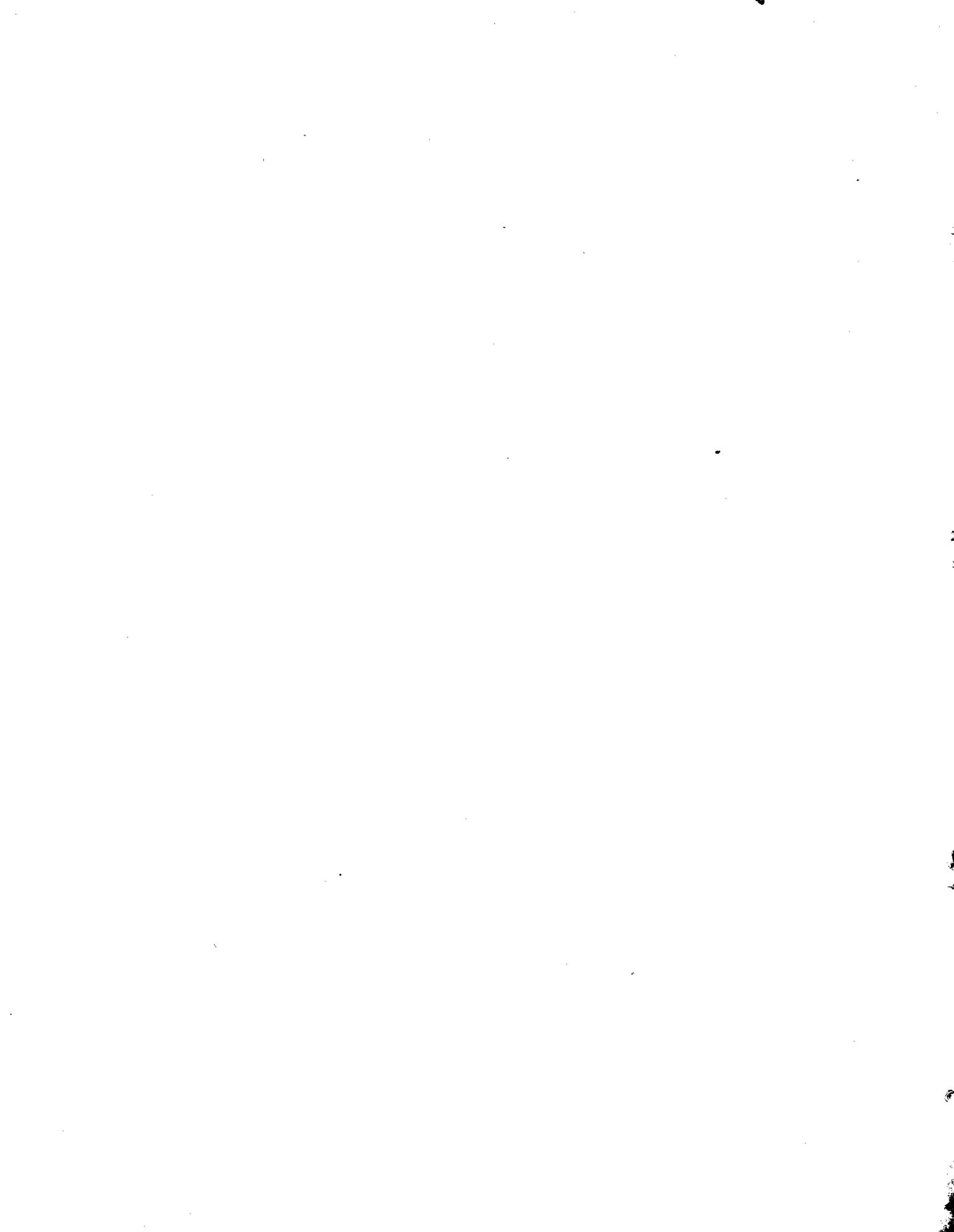
INSTITUTO LATINOAMERICANO DE
PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL

ORGANIZACION PANAMERICANA
DE LA SALUD

Programa Panamericano de Planificación de la Salud

CURSO DE PLANIFICACION DE LA SALUD *

* Material y documentos utilizados en el Curso de Planificación de la Salud efectuado en 1968.



Curso de Planificación de la Salud 1968

MATERIAL DISTRIBUIDO

I. INFORMACION GENERAL

- Prospecto
- Calendario
- Lista de participantes

II. SALUD Y DESARROLLO

- Análisis de las relaciones entre salud y desarrollo. H. Durán.
- Relaciones entre salud y desarrollo. Los aspectos estructurales de la salud. Material estadístico para seminario.
- Salud y desarrollo. Control.
- La planificación de la salud en el desarrollo. H. Durán.
- Problemas conceptuales y metodológicos. Separata de la Publicación III de la OPS.
- * - Efectos económicos de la erradicación del paludismo. R. Barlow.
- * - Introducción a la planificación del desarrollo. R. Cibotti y P. Paz.
- * - Planificación del desarrollo económico. Seminarios 1 al 4 y soluciones.
- * - La integración del sector salud en la planificación del desarrollo. R. Cibotti.
- Planificación del desarrollo económico - Pauta de temas. E. Sierra.

* Distribuido en cursos anteriores.

1947-1948
Sgt. [Name] [Rank] [Branch]

RECORD OF SERVICE
[Name]

1947-1948
[Rank] [Branch]
[Location]
[Duty Station]
[Duty Station]
[Duty Station]

[Faded text block]

[Faded text at bottom]

- Introducción al tratamiento del proceso de política económica. E. Sierra.
- Planificación del desarrollo económico - Notas complementarias. E. Sierra.
- Notas sobre la segunda parte política económica. E. Sierra.
- Las reformas básicas. C. Matus y E. Sierra.
- * - Aspectos conceptuales de la planificación del sector público. R. Cibotti.
- Desarrollo nacional, participación popular y desarrollo de la comunidad en América Latina. R. Utría.
- El problema de población en América Latina - Bibliografía. A. Volpi.
- La situación demográfica en América Latina. C. Peláez.
- Sociología del desarrollo - Bibliografía.
- * - El problema educacional - Manual.
- ** - Nutrición en el proceso de planificación de la salud (OPS, Washington, 1968).

III. PLANIFICACION DE LA SALUD

- Delimitación del sujeto - Ejercicio N° 1.
- Delimitación de las áreas - Ejercicio N° 2.
- Delimitación del campo - Ejercicio N° 3.
- Definición de términos - Ejercicio N° 4.
- * - Indicadores de salud. H. Behm.
- La alimentación, nutrición y el sector salud.
- Descripción del nivel y estructura de la salud - Ejercicio N° 5.

* Distribuido en cursos anteriores.

** No se incluye.

The first part of the report deals with the general situation of the country and the progress of the work.

The second part of the report deals with the results of the work and the conclusions drawn from them.

The third part of the report deals with the financial situation and the budget for the next year.

The fourth part of the report deals with the personnel situation and the plans for the next year.

The fifth part of the report deals with the general conclusions and the recommendations for the future.

The sixth part of the report deals with the appendixes and the references.

The seventh part of the report deals with the summary and the conclusions.

The eighth part of the report deals with the general conclusions and the recommendations for the future.

The ninth part of the report deals with the appendixes and the references.

The tenth part of the report deals with the summary and the conclusions.

The eleventh part of the report deals with the general conclusions and the recommendations for the future.

The twelfth part of the report deals with the appendixes and the references.

The thirteenth part of the report deals with the summary and the conclusions.

The fourteenth part of the report deals with the general conclusions and the recommendations for the future.

The fifteenth part of the report deals with the appendixes and the references.

The sixteenth part of the report deals with the summary and the conclusions.

The seventeenth part of the report deals with the general conclusions and the recommendations for the future.

- Inventario de recursos por departamentos en un establecimiento Ejercicio N° 6 y solución.
- Vulnerabilidad de un daño.
- * - Procedimiento para estimar valor de la depreciación de las inversiones (local y equipos). (Agotado)
- Programa de penetración.
- Evaluación de la planificación de la salud - Ejercicio.
- Programación de la atención odontológica.
- Programación de la ejecución de obras públicas.
- * - Resúmenes planes de salud de Bolivia, Chile, El Salvador, Perú y
- ** Trinidad-Tobago.

IV. MODELO DOCENTE

.....

* Distribuido en cursos anteriores
** No se incluye.

The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions. It emphasizes that every entry should be supported by a valid receipt or invoice. This ensures transparency and allows for easy verification of the data.

In the second section, the author outlines the various methods used to collect and analyze the data. This includes both manual and automated processes. The goal is to ensure that the data is as accurate and reliable as possible.

The third part of the document provides a detailed breakdown of the results. It shows that there has been a significant increase in sales over the period covered by the report. This is attributed to several factors, including improved marketing strategies and better customer service.

Finally, the document concludes with a series of recommendations for future actions. These include continuing to invest in marketing, improving operational efficiency, and maintaining a strong focus on customer satisfaction.

Prepared by: [Name]
 Date: [Date]

Appendix A
 Appendix B

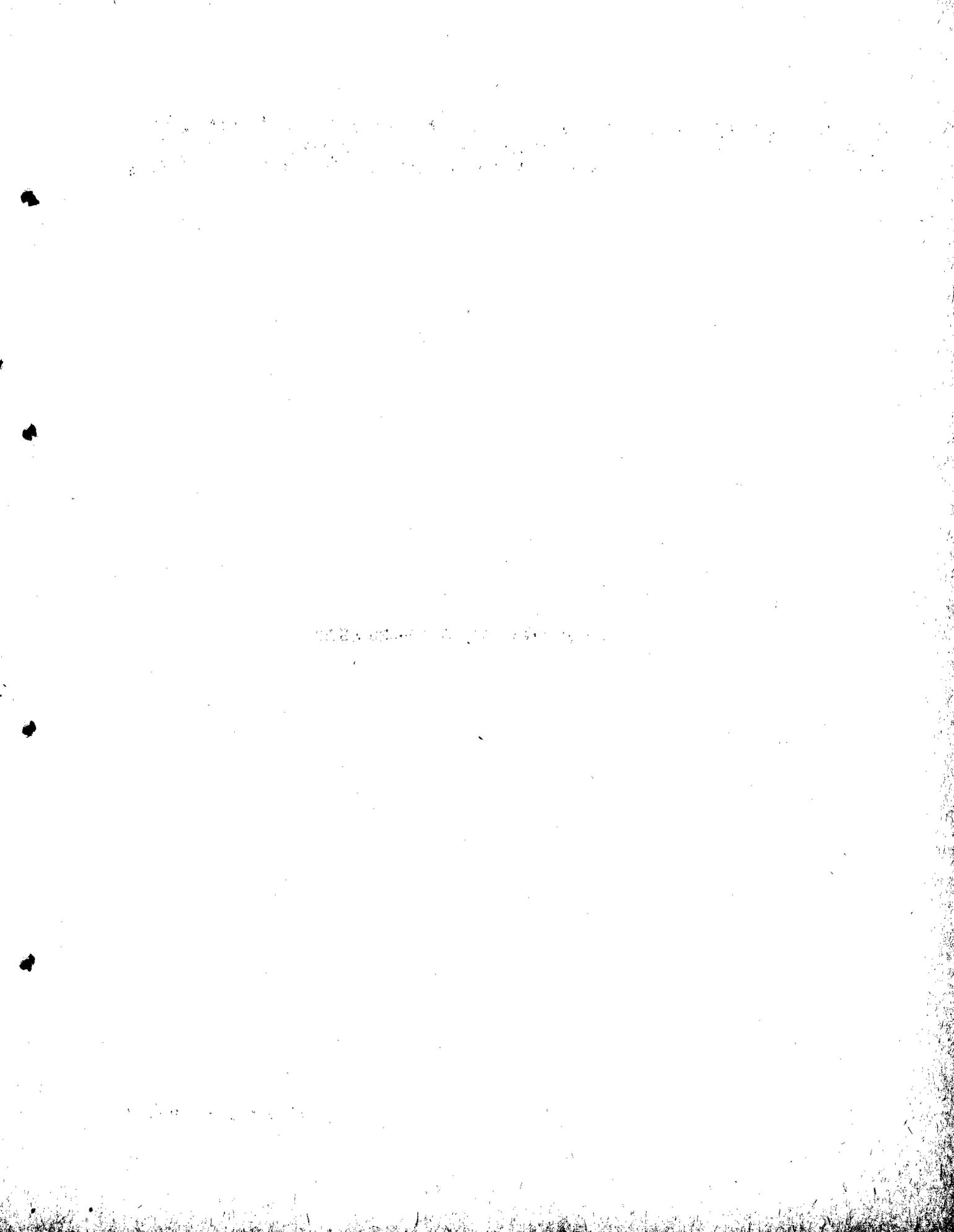
The following table provides a summary of the key findings from the report. It shows that the overall performance has been positive, with a clear upward trend in sales and profitability.

Santiago, agosto de 1968

CURSO DE PLANIFICACION DE LA SALUD*

PROSPECTO

* Organizado conjuntamente por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social de las Naciones Unidas y por la Organización Panamericana de la Salud, como parte del Programa Panamericano de Planificación de Salud.



I. OBJETIVOS Y CARACTERISTICAS

1. Antecedentes

El reconocimiento de que la salud no sólo es un bien en sí, sino también un factor del desarrollo, ha dado origen en los últimos años a diversas iniciativas tendientes a planificar la salud como parte de los planes de desarrollo económico y social en los países de América Latina. Ello exige personal con conocimiento de los principios y métodos en que se basa la programación de la salud y de los aspectos fundamentales de la planeación integral del desarrollo.

A estos efectos, el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social y la Organización Panamericana de la Salud concertaron un acuerdo para desarrollar cursos de capacitación para funcionarios gubernamentales de alto nivel, de los países latinoamericanos.

Estos cursos se realizan anualmente desde 1962, habiéndose capacitado un total aproximado de 200 técnicos en los seis cursos anteriores.

2. Objetivos

- a) Impartir enseñanza intensiva sobre los principios y métodos de la planificación de la salud.
- b) Familiarizar a los participantes con los conceptos, métodos y contenido de la programación económica y social.
- c) Propiciar el intercambio de experiencias y propósitos.

3. Participantes

Este Curso está destinado a funcionarios de alto nivel de los servicios de salud de los países de América Latina, con adiestramiento y experiencia en salud pública y vinculados estrechamente con las actividades de formulación y ejecución de planes nacionales de salud.

El Curso de 1968 contará aproximadamente con 30 participantes.

4. Sede y duración

El Curso tendrá lugar en la sede del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social en Santiago de Chile, cuya dirección es Edificio Naciones Unidas, Av. Vitacura N° 3030.

Se desarrollará desde el 5 de agosto al 22 de noviembre de 1968, con una duración total de 16 semanas.

5. Diracción

El Curso está organizado y dirigido conjuntamente por la Organización Panamericana de la Salud y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. Actuarán como directores los señores Hernán Durán y Ricardo Cibotti, respectivamente.

6. Profesorado

El cuerpo de profesores está constituido, entre otros, por los siguientes especialistas:

- a) Del Instituto, en materias de desarrollo económico y social y planificación del desarrollo: Ricardo Cibotti, Enrique Sierra, Pedro Paz, Antonio Baltar, Simón Romero Lozano, Adolfo Gurrieri, Carlos A. de Mattos.
- b) De la Organización Panamericana de la Salud, en materias de salud y desarrollo y planificación de la salud: Hernán Durán, Eduardo Sarué, Hernán Ramírez y Ezequiel Paz.
- c) De la CEPAL, en materias de desarrollo económico y social: Rubén Utria y Alberto Volpi.

II. PLAN DE ESTUDIOS

Durante las cinco primeras semanas se procederá a un análisis de los aspectos principales del desarrollo económico y social de América Latina y al papel que desempeñan los problemas de la salud en este contexto.

A partir de la sexta semana se iniciará el estudio de la planificación de la salud, a través de la enseñanza de sus aspectos conceptuales y metodológicos y del desarrollo de trabajos prácticos. Utilizando datos reales extraídos de áreas territoriales de un país, se llegará a la formulación del diagnóstico y del plan de salud, así como de los planes operacionales de dichas áreas. Este ejercicio abarcará asimismo el análisis del contexto económico y social en que se formulan y ejecutan los planes nacionales y locales de salud. Se consideran también aquellos factores que permiten el éxito del proceso de la planificación, vinculados al mecanismo de las decisiones, al financiamiento, a los problemas de organización y administración, etc.

Durante este segundo período del Curso se analizarán y discutirán los principales problemas de organización y administración que influirán o afectarán la instalación del proceso de planificación, así como la formulación, ejecución y evaluación del plan. Al mismo tiempo, se revisarán aquellos aspectos que se estiman fundamentales para su puesta en marcha, tales como el adiestramiento de planificadores, la estructura administrativa para la planificación, etc. Esta revisión se hará tomando especialmente en cuenta la experiencia latinoamericana, examinando el estado actual de la planificación de la salud en los países de las Américas, incluyendo el estudio de los planes nacionales de salud de algunos países.

El siguiente es el resumen del plan de estudios con las materias y sus profesores y el número de horas que comprende cada materia:

/Materia

<u>Materia</u>	<u>Profesor</u>	<u>Nº de horas</u>
A. <u>Salud y desarrollo en América Latina</u>		152
1. El problema de la salud	H. Durán E. Paz H. Ramírez E. Sarué	52
2. Planificación del desarrollo económico	R. Cibotti P. Paz E. Sierra	64
3. Sociología del desarrollo	A. Gurrieri	13
4. El problema educacional	S. Romero	6
5. El problema de población	A. Volpi	6
6. Vivienda y desarrollo	R. Utria	3
7. Planificación regional	C. de Mattos	3
8. Los proyectos en la programación de la salud	A. Baltar	5
B. <u>Metodología de planificación de la salud</u>	E. Sarué E. Paz H. Ramírez	268
C. <u>El proceso de planificación de la salud y el análisis de la situación en América Latina</u>	H. Durán E. Paz H. Ramírez E. Sarué	30
	TOTAL	<u>450</u>

III. RESUMEN DE MATERIAS

A. Salud y desarrollo en América Latina

1. El problema de la salud

Análisis de las relaciones entre la salud y el desarrollo. La finalidad del desarrollo; las relaciones entre el bienestar y la salud y los conceptos básicos en que se fundamenta. Las influencias recíprocas entre la salud y el proceso de la producción económica. Los supuestos y condicionantes de estas relaciones. La salud en el contexto del subdesarrollo. Los factores condicionantes. Los fundamentos de una política de salud. Los conceptos básicos de la planificación. Los fundamentos para planificar la salud en el desarrollo. El proceso de planificación de la salud y sus requisitos.

2. Planificación del desarrollo económico

Nociones fundamentales sobre conceptos económicos. Descripción del funcionamiento de una economía simplificada. Relaciones intersectoriales en una economía cerrada y en una economía abierta. La actividad del Estado. Definición de variables macroeconómicas: ingreso, producto, inversión, consumo, ahorro, valor agregado, etc.

El sistema económico: concepto, reseña histórica: economía primitiva, esclavitud, feudalismo, capitalismo y socialismo. Funcionamiento de la economía de mercados: las curvas de oferta y demanda, los mercados y la formación de los precios. El concepto de elasticidad, la elasticidad-precio e ingreso de la demanda.

El concepto de desarrollo. Características de un estado de subdesarrollo. El subdesarrollo en América Latina. Análisis del proceso de desarrollo económico y su medición: nivel de desarrollo, tasa de crecimiento, otros indicadores. Los obstáculos estructurales al desarrollo económico latinoamericano.

/La planificación

La planificación, naturaleza y proceso. Los modelos económicos y el análisis de consistencia en la planificación. El sector público, sus funciones y la problemática de su planificación. El financiamiento de la economía y del sector público. Diagnóstico del financiamiento público en América Latina y los principales problemas de la política económica en la región.

3. Sociología del desarrollo

Noción de estructura social y sus principales componentes. El concepto de cambio social y su relación con el proceso de desarrollo.

La planeación como proceso socio-político. El papel del planificador. Los distintos enfoques de la planeación social.

Sociología de la organización. Su estructura funcional, de comunicaciones y autoridad. La eficacia de la organización.

4. El problema educacional

Reseña de los principales problemas que afronta la educación en América Latina. Conceptos generales y práctica del planeamiento educativo en la región.

5. El problema de población

Consideraciones histórico-políticas en el planteamiento del problema. Características significativas del problema de población en América Latina: en el aspecto demográfico, en el aspecto económico y en el aspecto social. Implicaciones político-ideológicas.

6. Vivienda y desarrollo

Naturaleza y origen del problema de la vivienda en América Latina. Limitaciones y perspectivas de una política de vivienda.

/7. Planificación

7. Planificación regional

Se analizarán suscitadamente los factores que están determinando la importancia de este enfoque en América Latina, los aspectos metodológicos y el estudio del proceso de planificación regional en sus distintas etapas, así como la política de planificación regional y los principales instrumentos para su implementación.

8. Los proyectos en la programación de la salud

Los principales problemas de la programación de la salud a nivel de los proyectos, referidos éstos a su necesidad y motivación, a su dimensionamiento y localización, a la arquitectura y al financiamiento de las obras y a su operación funcional como parte de la programación. Se trata de analizar las inversiones exigidas por los programas de salud según la perspectiva de la preparación y evaluación de los respectivos proyectos.

B. Metodología de planificación de la salud

Esta unidad de enseñanza comprende los siguientes temas:

- a) El diagnóstico de la situación.
- b) La formulación de planes.
- c) El plan operacional.
- d) La ejecución y evaluación del plan.
- e) El análisis del resultado del trabajo práctico.

Los temas a) hasta d) se refieren a los aspectos conceptuales y metodológicos del diagnóstico y de la formulación, ejecución y evaluación de planes. Incluye el estudio del nivel y estructura de la salud y sus factores condicionantes, considerando la descripción de los recursos

/(volumen y

(volumen y utilización); explicación, pronóstico y evaluación de la situación (normalización y determinación de prioridades); formulación de planes locales; la integración nacional de los planes locales, la formulación de los programas operacionales; la ejecución y evaluación de los planes y programas.

C. El proceso de planificación de la salud y el análisis de la situación en América Latina

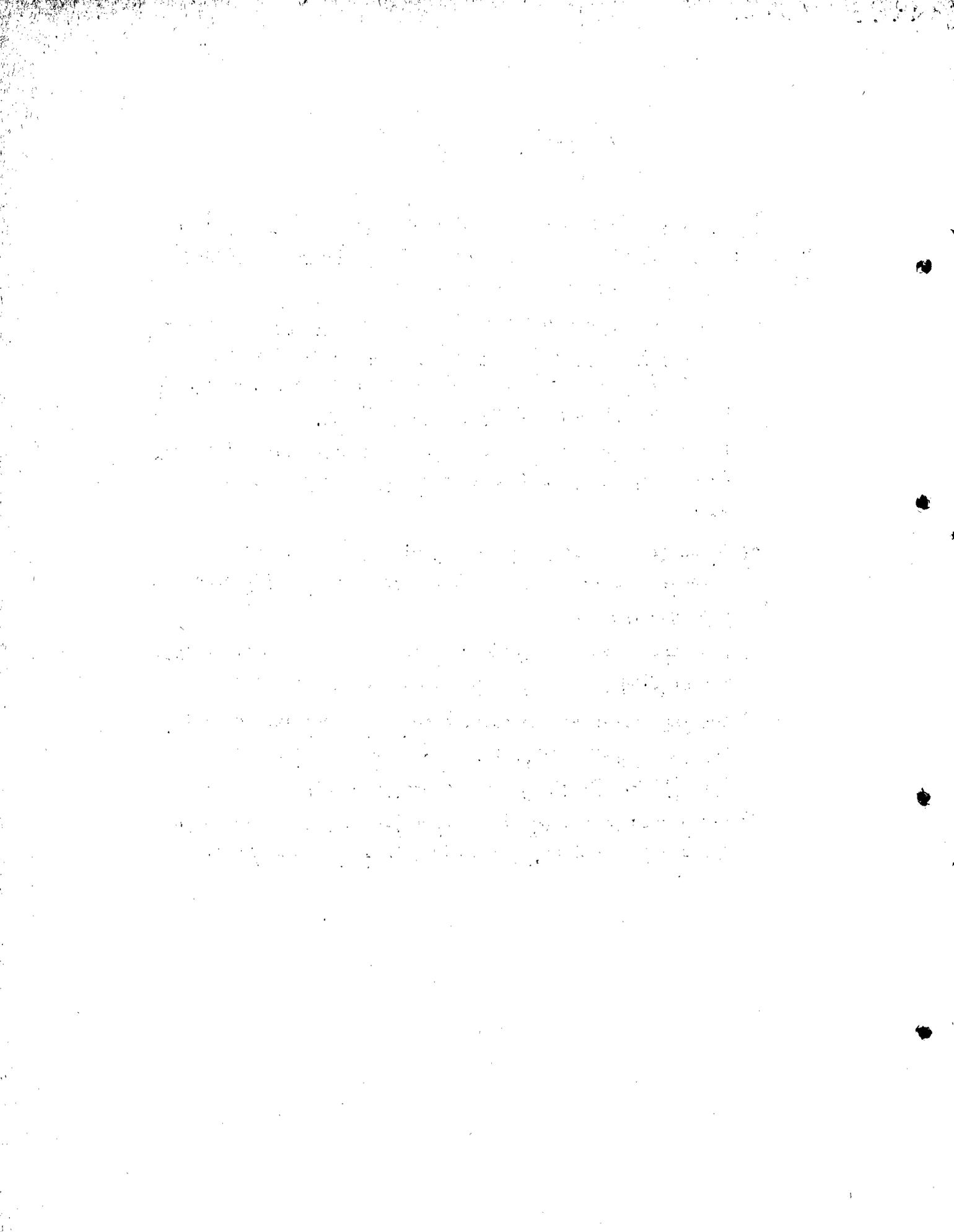
Comprende tareas dedicadas al estudio y discusión de la planificación como proceso. Se define en primer lugar la noción de proceso, sus características y requisitos, así como el sistema de planificación. Se analiza luego la estrategia para la instalación del sistema y para la iniciación del proceso tomando como base la estructura y funcionamiento de los sistemas de planificación de la salud en América Latina.

El propósito de este análisis consiste en revisar la estrategia seguida, la política formulada y la metodología utilizada en la planificación de salud por los países del continente. Esta experiencia es adoptada como proceso docente a fin de ilustrar las posibilidades y dificultades de la planificación.

IV. NORMAS DE FUNCIONAMIENTO

Las presentes normas tienen por objeto promover un eficiente desarrollo de las actividades del Curso y deberán ser observadas rigurosamente por todos los participantes.

- a) Los participantes deben dedicarse a tiempo completo a las labores del Curso, de conformidad con el horario que señalará la Dirección del mismo. No podrán, por lo tanto, participar en actividades ajenas al Curso.
- b) La asistencia a clases, seminarios, conferencias, trabajos prácticos, etc., será obligatoria para todos los participantes.
- c) Se exigirá un mínimo de 90 por ciento de asistencia a clases, seminarios, etc. Tres atrasos se considerarán como una inasistencia.
- d) Los participantes deberán realizar los trabajos prácticos, monografías y controles que la Dirección determine.
- e) Los participantes que cumplan con los requisitos de asistencia y aprovechamiento tendrán derecho a obtener el Certificado que otorgan los organismos patrocinantes.
- f) Los participantes podrán exponer libremente sus ideas en las clases, seminarios y demás actividades del Curso.

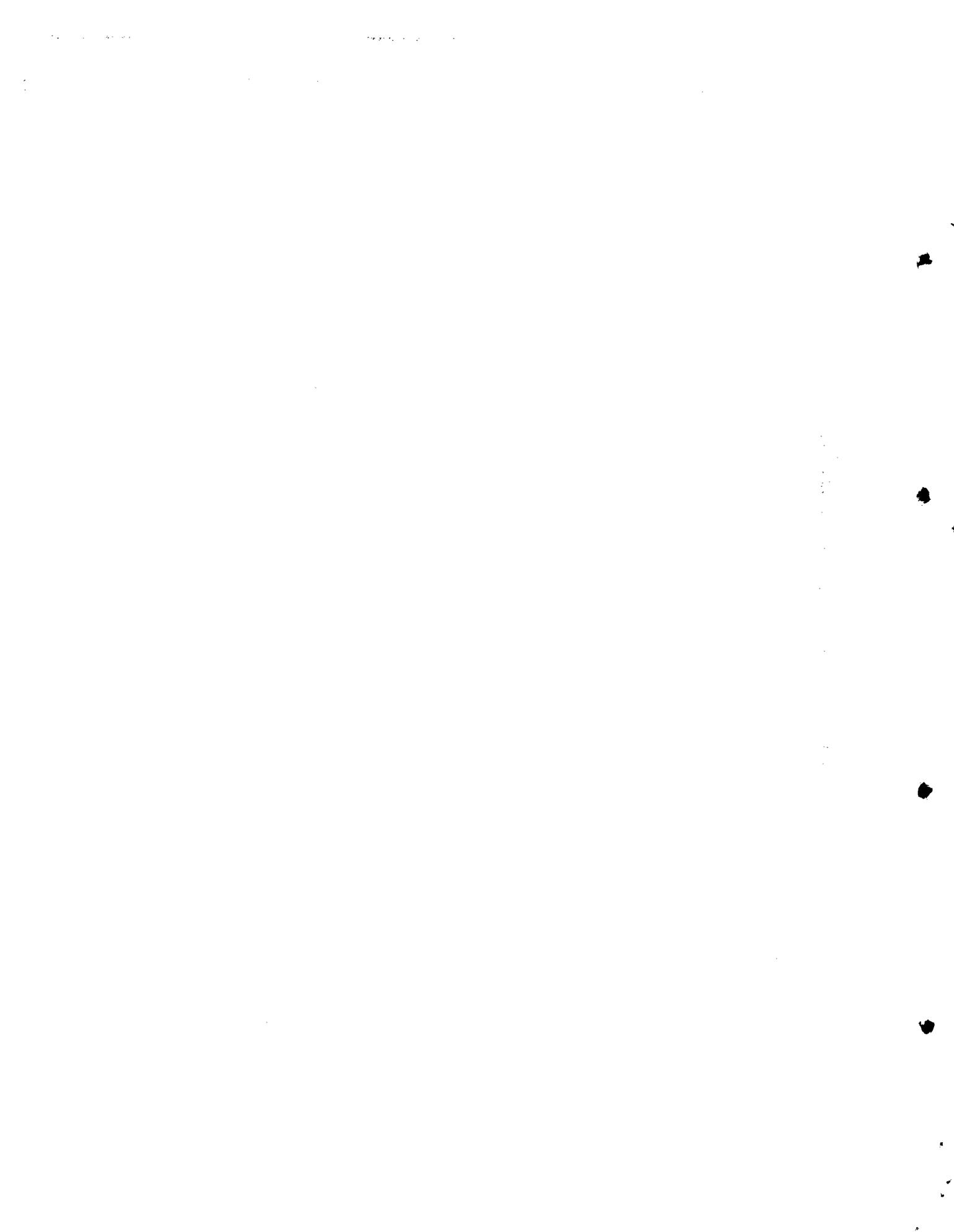


Curso de Planificación de la Salud 1968

CALENDARIO

Fecha: 5 a 9 de agosto, 1968

Semana Nº 1	Lunes 5	Martes 6	Miércoles 7	Jueves 8	Viernes 9
10:00 a 13:00	INSCRIPCION	EL PROBLEMA DE LA SALUD			
14:30 a 17:30	LIBRE	PLANIFICACION DEL DESARROLLO ECONOMICO			

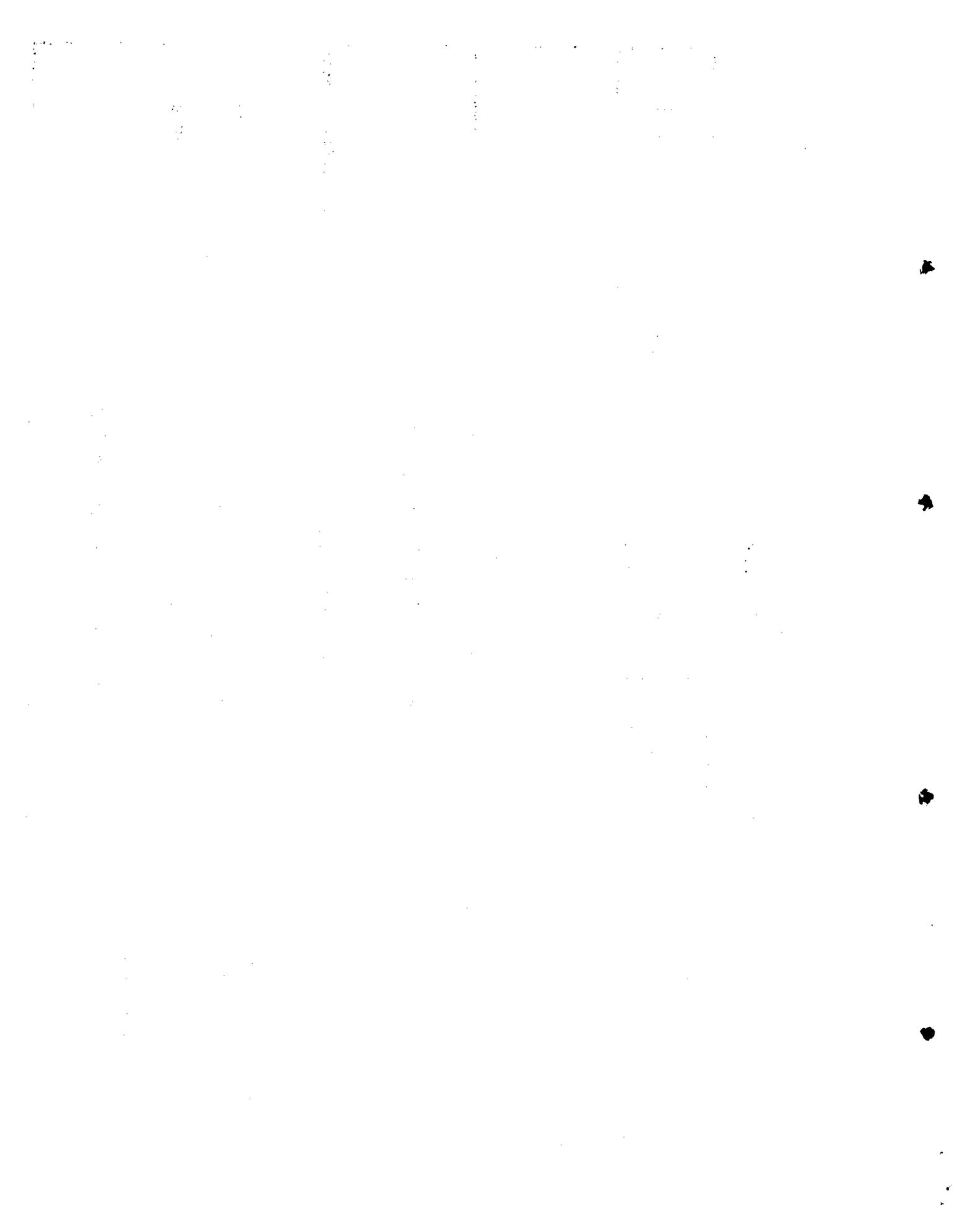


Curso de Planificación de la Salud 1968

CALENDARIO

Fecha: 12 a 16 agosto

Semana Nº 2	Lunes 12	Martes 13	Miércoles 14	Jueves 15	Viernes 16
10:00	EL PROBLEMA DE LA SALUD				
13:00	PLANIFICACION DEL DESARROLLO ECONOMICO				
14:30 a 17:30	Planificación del Desarrollo Económico <u>Seminario Nº 1</u>	EL PROBLEMA DE LA SALUD Seminario <u>Relaciones entre Salud y Desarrollo</u>			El problema de la Vivienda

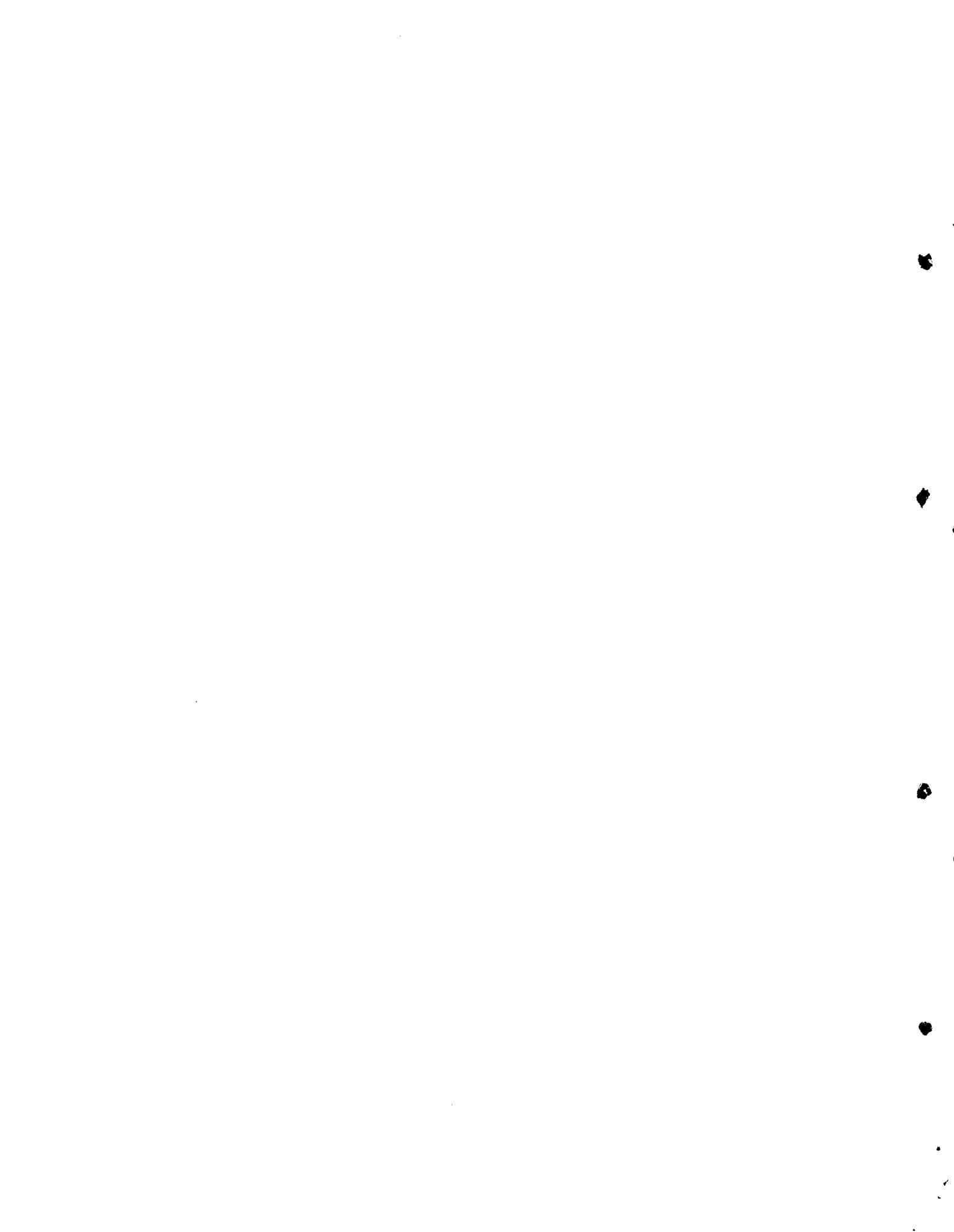


Curso de Planificación de la Salud 1968

CALENDARIO

Fecha: 19 a 23 de agosto

Semana Nº 3	Lunes 19	Martes 20	Miércoles 21	Jueves 22	Viernes 23
10:00	EL PROBLEMA DE LA SALUD				
a					
13:00	PLANIFICACION DEL DESARROLLO ECONOMICO				
14:30	Planificación del Desarrollo Económico <u>Seminario N° 2</u>	EL PROBLEMA DE POBLACION	El problema de la salud <u>Seminario</u> <u>Bibliográfico</u>	EL PROBLEMA DE LA SALUD Seminario <u>El sujeto de</u> <u>la planificación</u>	
a					
17:30					

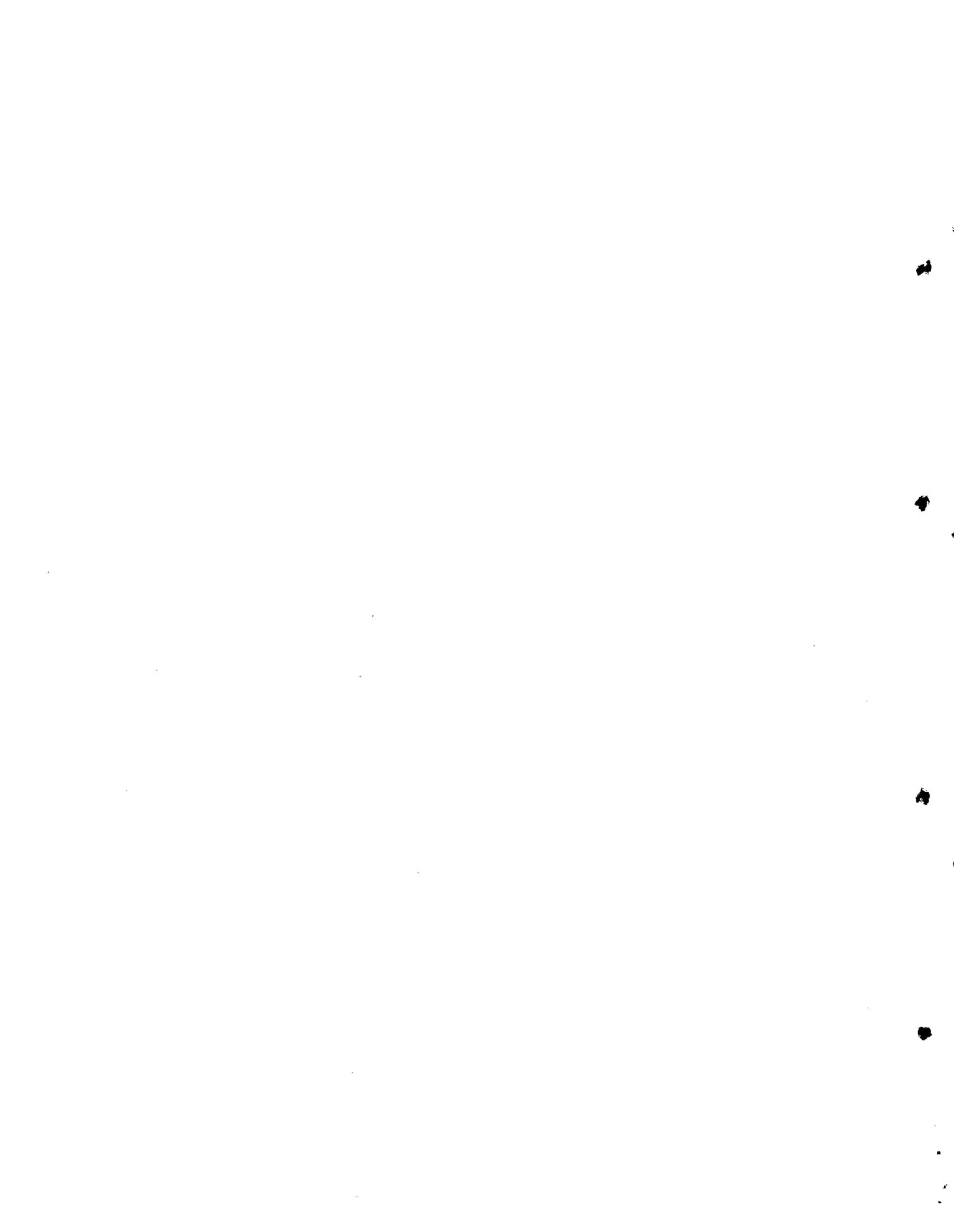


Curso de Planificación de la Salud 1968

CALENDARIO

Fecha: 26 a 30 de agosto

Semana N° 4	Lunes 26	Martes 27	Miércoles 28	Jueves 30	Viernes 30
10:00 a	PLANIFICACION DEL DESARROLLO				
13:00	SOCIOLOGIA DEL DESARROLLO				
14:30 a 17:30	Planificación del Desarrollo Económico <u>Seminario N° 3</u>	EL PROBLEMA DE LA SALUD Seminario <u>Areas de Salud</u>	EL PROBLEMA DE LA SALUD Seminario <u>Actividades</u> <u>de Salud</u>	EL PROBLEMA EDUCACIONAL	

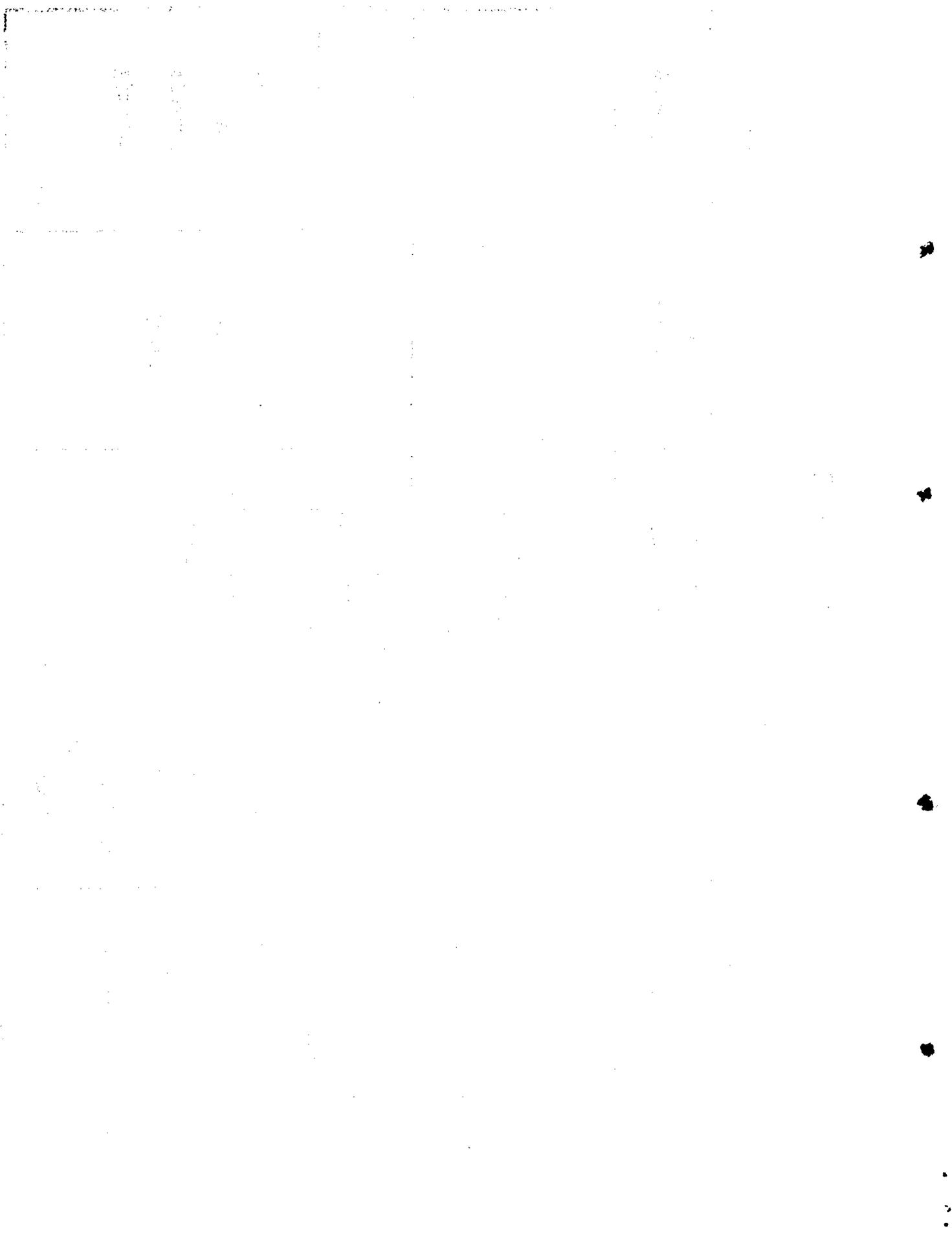


Curso de Planificación de la Salud 1968

CALENDARIO

Fecha: 2 a 6 de setiembre

Semana N° 5	Lunes 2	Martes 3	Miércoles 4	Jueves 5	Viernes 6
10:00 a 13:00	PLANIFICACION DEL DESARROLLO ECONOMICO				
	SOCIOLOGIA DEL DESARROLLO				
14:30 a 17:00	Planificación del Desarrollo Económico Seminario N° 4	El problema de la salud <u>Seminario</u> <u>Términos para planificar la salud</u>	Planificación regional	El problema de la salud <u>Control</u>	Sociología del desarrollo <u>Seminario</u>

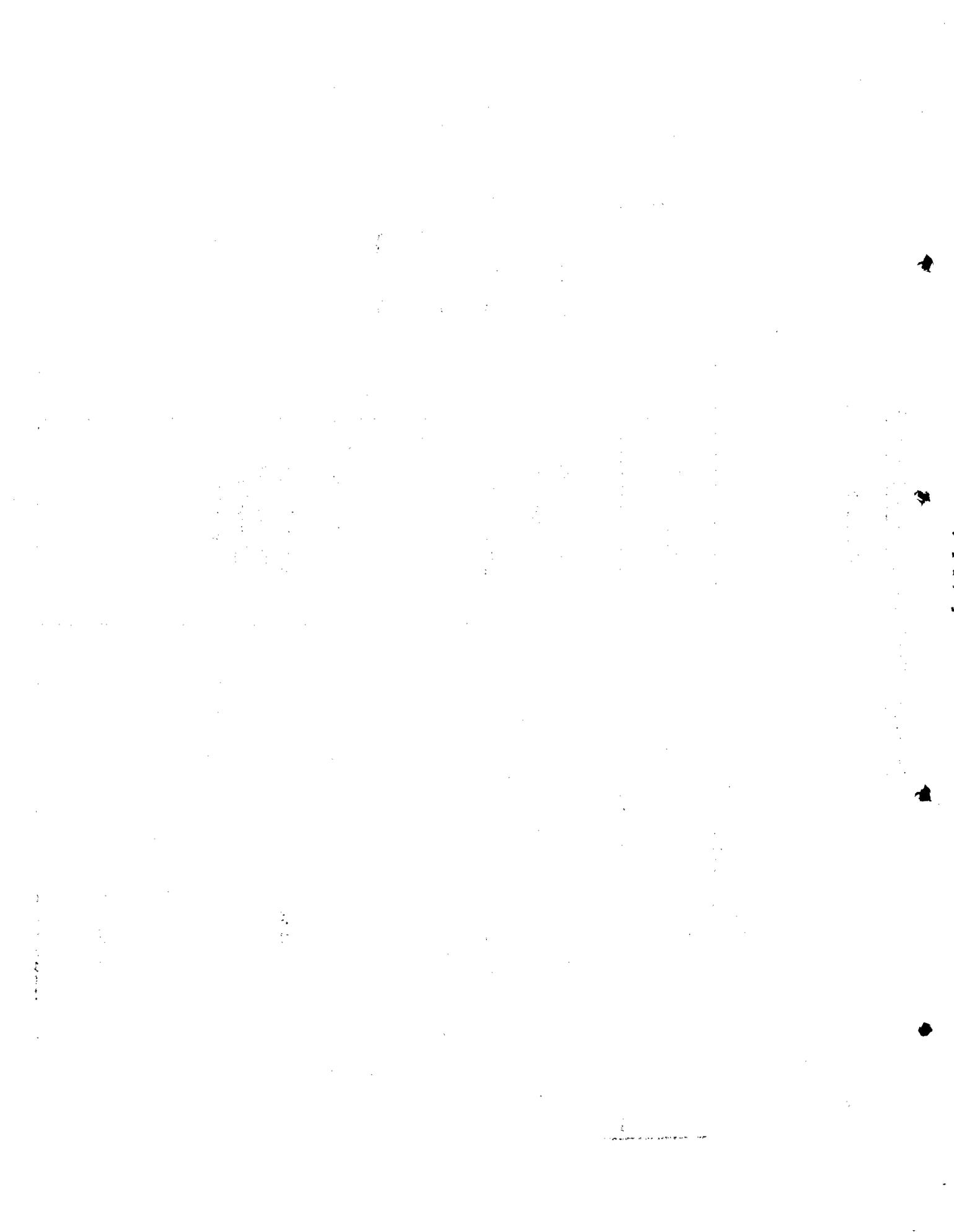


Curso de Planificación de la Salud 1968

CALENDARIO

Fecha: 9 a 13 de setiembre, 1968

Semana N° 6	Lunes 9	Martes 10	Miércoles 11	Jueves 12	Viernes 13
10:00 a 13:00	Metodología general para la planificación de la salud en el desarrollo	Descripción del nivel y la estructura de la salud (continuación)	Descripción diagnóstica de la susceptibilidad de la población.	Descripción diagnóstica de la política de salud. a) Generalidades b) Inventario de los recursos y de los servicios c) Examen de la organización de recursos y servicios	
14:30 a 17:30	Diganóstico de la situación de salud. Descripción del nivel y la estructura de la salud	Ejercicios	Descripción diagnóstica del medio en que vive la población.	Ejercicios	



Curso de Planificación de la Salud 1968

CALENDARIO

Fecha: 16 a 20 de setiembre de 1968

Semana N° 7	Lunes 16	Martes 17	Miércoles 18	Jueves 19	Viernes 20
10:00 a 13:00	Descripción diagnóstica de la política de salud. a) - b) - c) Examen de la organización de los recursos y de los servicios (continuación)		LIBRE		
14:30 a 17:30	Ejercicios		LIBRE		

SECRET

CONFIDENTIAL - SECURITY INFORMATION

[Faint, illegible text covering the majority of the page, likely bleed-through from the reverse side.]

Curso de Planificación de la Salud 1968

CALENDARIO

Fecha: 23 a 27 de setiembre, 1968

Semana N° 8	Lunes 23	Martes 24	Miércoles 25	Jueves 26	Viernes 27
10:00 a 13:00	Descripción diagnóstica de la política de salud. a) - b) - c) Examen de la organización de los recursos y los servicios		Descripción diagnóstica de la política de salud a) - b) - c) - d) Análisis de la asignación de los recursos y servicios a la estructura de la salud.		Descripción diagnóstica de la política de salud a) - b) - c) - d) - e) Estimación de la eficiencia.
14:30 a 17:30	Ejercicios		Ejercicios		Ejercicios

STATE OF CALIFORNIA
COUNTY OF LOS ANGELES

NOTARY PUBLIC

My Commission Expires: 01/01/2011

00000000

00000000

00000000

00000000

00000000

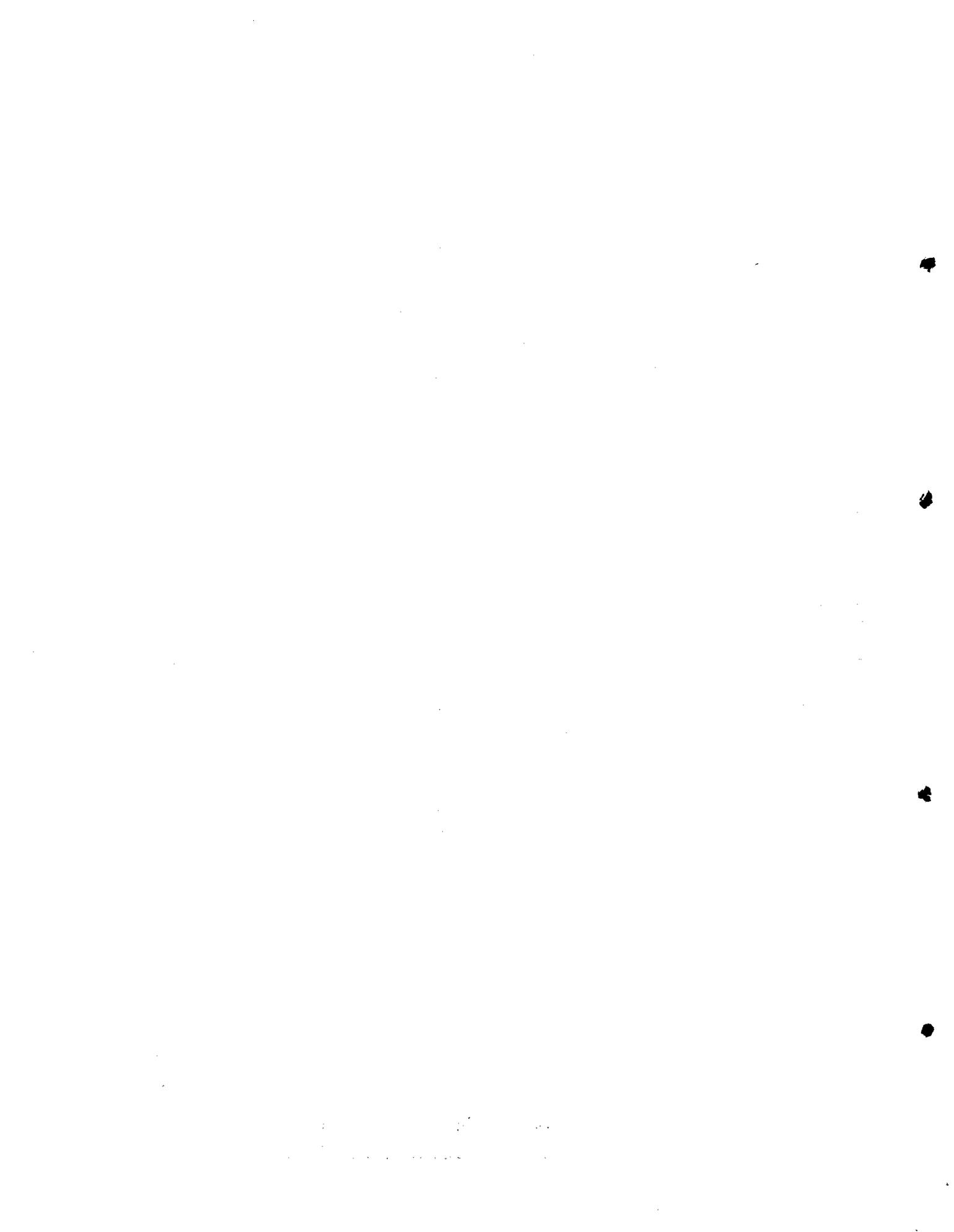
00000000

Curso de Planificación de la Salud 1968

CALENDARIO

Fecha: 30 de septiembre a 4 de octubre, 1968

Semana Nº 9	Lunes 30	Martes 1	Miércoles 2	Jueves 3	Viernes 4
10:00 • 13:00	Descripción de la política de salud (cont.) a) - b) - c) - d) - e) Estimación de la eficiencia Ejercicios			Resumen de la situación descrita	Pronóstico de la situación descrita
14:30 • 17:30				Explicación de la situación descrita	Ejercicios



Curso de Planificación de la Salud

CALENDARIO

Fecha: 7 de Octubre a 11 de Octubre, 1968

Semana Nº 10	LUNES 7	MARTES 8	MIÉRCOLES 9	JUEVES 10	VIERNES 11
10:00 a 13:00	PRONOSTICO DE LA SITUACION DESCRITA	EVALUACION DE LA SITUACION DESCRITA			FORMULACION DE PLANES: a) Generalidades b) Metas de normalización
14:30 a 17:30	Ejercicios	Ejercicios			Ejercicios

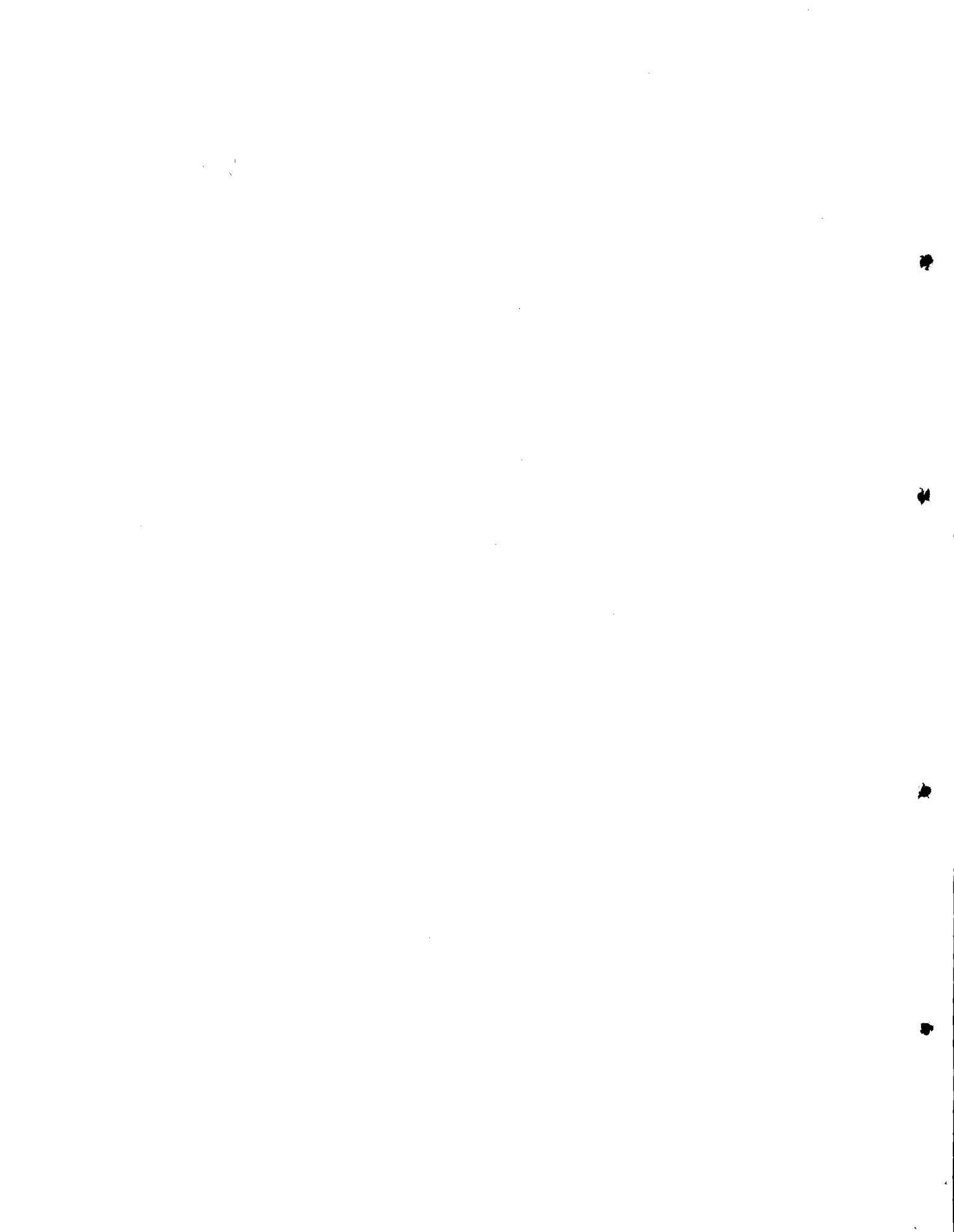


Curso de Planificación de la Salud 1968

CALENDARIO

Fecha: 14 a 18 de octubre, 1968

Semana Nº 11	Lunes 14	Martes 15	Miércoles 16	Jueves 17	Viernes 18
10:00 a 13:00	FORMULACION DE PLANES DE SALUD: a) A nivel local: 1. Generali- dades. 2. Metas de nor- malización.	EJERCICIO SOBRE METAS DE NORMALIZACION			
14:30 a 17:30					

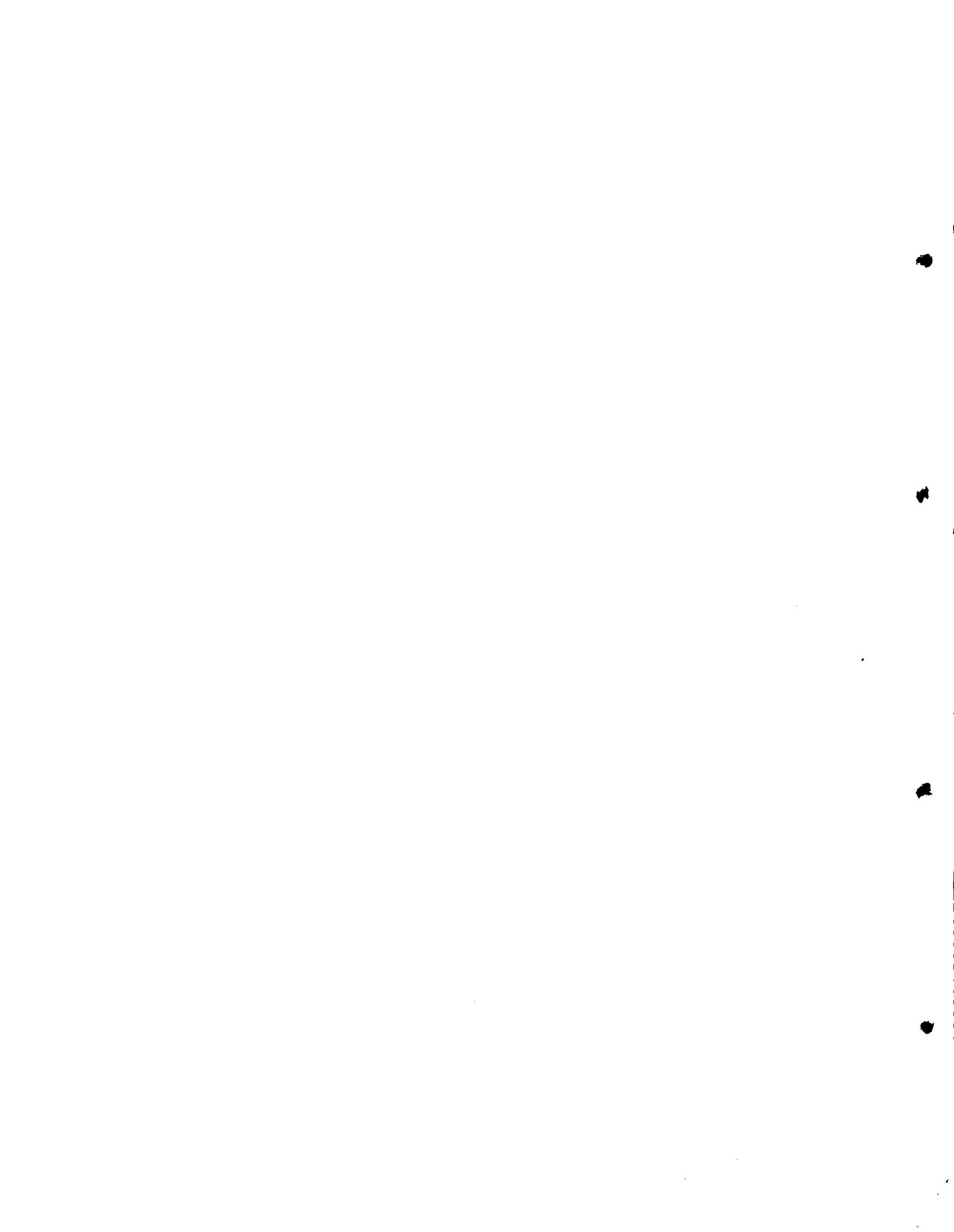


Curso de Planificación de la Salud 1968

CALENDARIO

Fecha: 21 a 25 de octubre, 1968

Semana Nº 12	Lunes 21	Martes 22	Miércoles 23	Jueves 24	Viernes 25
10:00 a 13:00	FORMULACION DE PLANES DE SALUD				
	a) A nivel local:				
	1. ...				
	2. Metas de norma- lización.	3. Elección de técnicas.	4. Identificación de las priori- dades	5. Formulación del plan mínimo	
14:30 a 17:30	EJERCICIOS		EJERCICIOS		

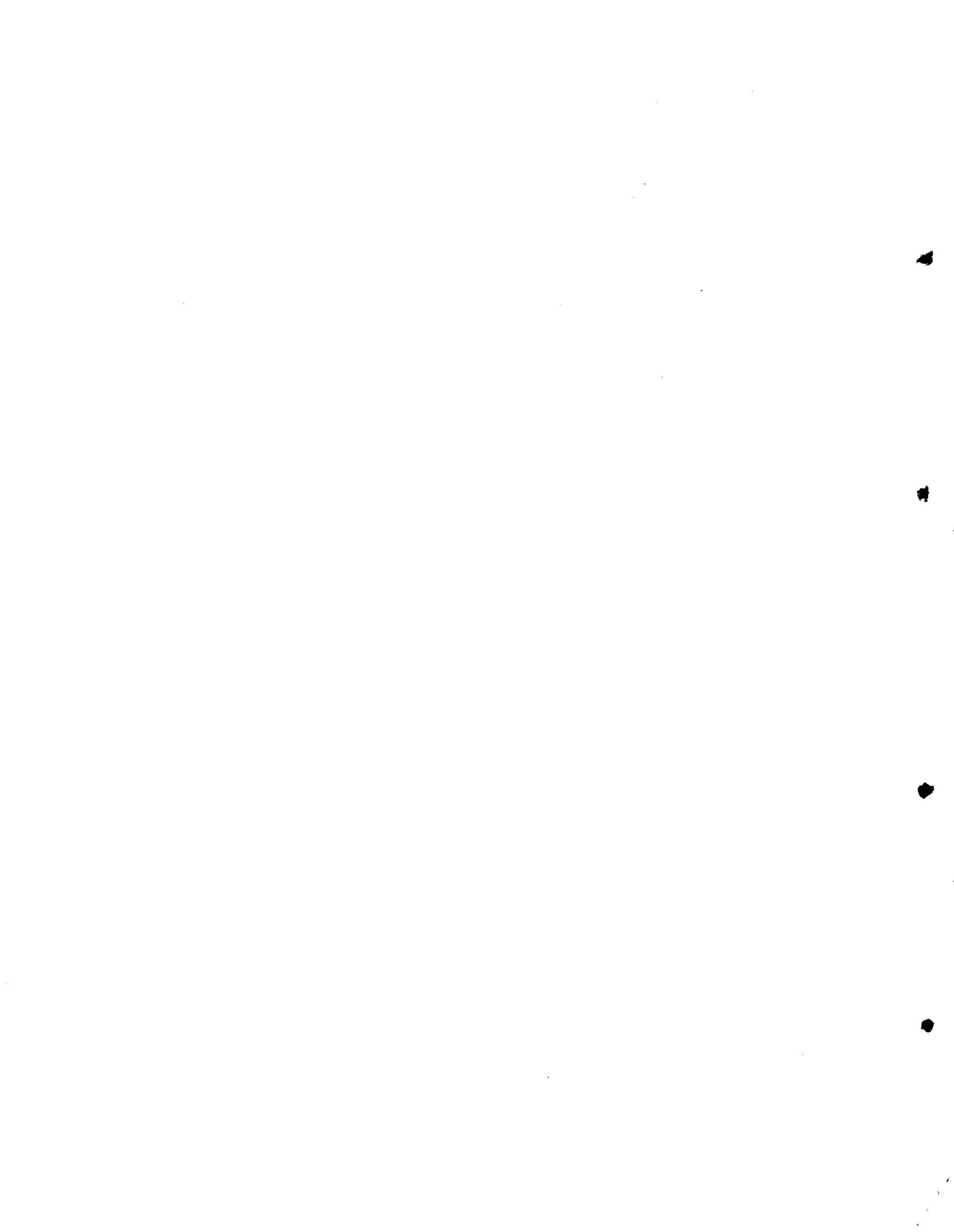


Curso de Planificación de la Salud 1968

CALENDARIO

Fecha: 28 de octubre a 1° de noviembre, 1968

Semana N° 13	Lunes 28	Martes 29	Miércoles 30	Jueves 31	Viernes 1
10:00 a 13:00	<p align="center">FORMULACION DE PLANES DE SALUD</p> <p>a) A nivel local</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ... 2. ... 3. ... 4. Formulación del plan mínimo 			<p align="center">FORMULACION DE PLANES DE SALUD</p> <p>a) A nivel local</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ... 2. ... 3. ... 4. ... 5. Formulación del plan máximo 	
14:30 a 17:30	<p align="center">EJERCICIOS</p>				
	<p>b) Integración nacional de planes</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. A nivel regional 2. A nivel central 				



Curso de Planificación de la Salud 1968

CALENDARIO

Fecha: 4 a 8 de noviembre, 1968

Semana nº 14	Lunes 4	Martes 5	Miércoles 6	Jueves 7	Viernes 8
10:00 a 13:00	b) Integración nacional de los planes locales 1. A nivel regional 2. A nivel central	EJERCICIO	Decisión y aprobación de planes	EJERCICIO	
14:30 a 17:30			Ejecución de planes 1. Preparación de la ejecución	Proyectos de inversión EJERCICIO	

SECRET

SECRET

SECRET

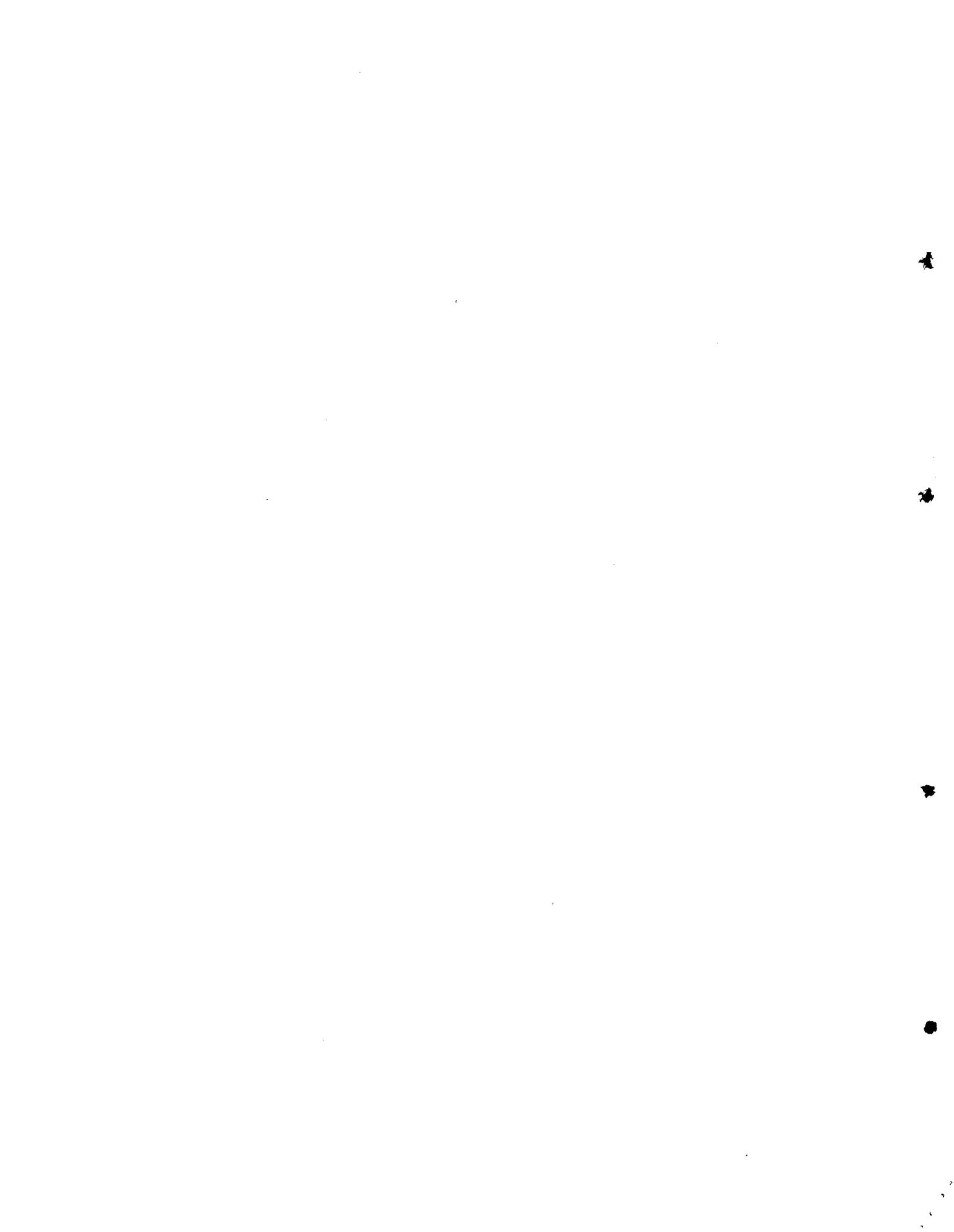
SECRET

Curso de Planificación de la Salud 1968

CALENDARIO

Fecha: 11 a 15 de noviembre, 1968

Semana Nº 15	Lunes 11	Martes 12	Miércoles 13	Jueves 14	Viernes 15
10:00 a 13:00	Ejecución de planes (cont.) 1. Preparación de la ejecución (cont.)	PROYECTOS DE INVERSION			Ejecución de planes (cont.) 1. ... 2. El control de la ejecución
	Proyectos de inversión				
14:30 a 17:30	EJERCICIOS			Los planes de salud y los proyectos de inversión (seminario)	Evaluación de la planificación



Curso de Planificación de la Salud 1968

CALENDARIO

Fecha: 18 a 22 de noviembre, 1968

Semana Nº 16	Lunes 18	Martes 19	Miércoles 20	Jueves 21	Viernes 22
10:00 & 13:00	LA ESTRATEGIA DE LA PLANIFICACION DE LA SALUD <ol style="list-style-type: none">1. Conceptos generales2. La organización3. El adiestramiento4. La investigación5. El método6. La experiencia de los países latinoamericanos7. La presentación de los planes				
14:30 & 17:30	S E M I N A R I O S				
					CIANULA DEL CURSO

APR 1961
SAT
0000

APR 1961

TOTAL

100%

5

100%

100%

100%

100%

APR 1961

PROGRAMA PANAMERICANO DE PLANIFICACION DE LA SALUD

CURSO DE PLANIFICACION DE LA SALUD 1968

LISTA DE PARTICIPANTES

NOMBRE Y APELLIDO	PAIS DE ORIGEN	PROFESION Y CARGO	DIRECCION PARTICULAR	TELEFONO
1. HUMBERTO A. ALVAREZ CRUZ	El Salvador	Médico, Director de la Región de Salud Central, Dirección General de salud	Av. Centroamérica 825 Col. San José, San Salvador, El Salvador	250057
2. RAUL BARRIOS	Colombia	Médico, Coordinador de Servicios Médicos Instituto Colombiano de Seguros Sociales	Carrera 15 A N° 56-26 Bogotá, Colombia	494479
3. ANDRES E. BELLO ESCRIBENS	Perú	Médico, Director de la Oficina de Programas de Salud, Fondo Nacional de Salud y Bienestar Social, M.S.P. y A.S.	Coronel Inolan 250, Miraflores, Lima Perú	255627
4. MARIA ELIANA CAMACHO BALLECEY	Chile	Médico, Urgencia Pediátrica, Servicio Nacional de Salud, Hospital M. Arriarán	Merced 68, Depto. 73, Santiago, Chile	984606
5. JORGE E. CALDERON MARTINEZ	Colombia	Médico, Asesor de la Oficina de Planeamiento y Economía Médica, M.S.P.	Calle 74 A # 35-19, Bogotá, Colombia	467089
6. CARLOS CABRERI DOUVETTO	Uruguay	Arquitecto, Jefe de Departamento de la División de Arquitectura, M.S.P.	Rambla República de Chile N° 1647, Ap. 1201 Montevideo, Uruguay	794102

NOMBRE Y APELLIDO	PAIS DE ORIGEN	PROFESION Y CARGO	DIRECCION PARTICULAR	TELEFONO
7. CESAR E. DEL POZO HERDOLZA	Ecuador	Médico, jefe del Departamento de Planificación Médica y Supervisión del Seguro Social	Muros 254 Apartado 2278 Quito, Ecuador	298195
8. HERMAN DUPOND YANES	Venezuela	Arquitecto, jefe de la Unidad de Planificación de la Dirección de Malariología y Saneamiento Ambiental, M.S. y A.S.	Av. El Cafetal de Guanay, Edificio Capapaparo 1-A, Caracas, Venezuela	325685
9. OSVALDO E. EGAS CEVALLOS	Ecuador	Médico, jefe del Departamento de Programación, M.S.P.	Calle Miranda N° 518, Quito, Ecuador	240894
10. JOSE FIGUEROA ARIZOLA	Perú	Médico, Director del Hospital Regional Obrero de la Oroya, Caja Nacional de Seguro Social	Dianderes 267, San Miguel, Lima, Perú	299316
11. HOLGER GONZALEZ VINUEZA	Ecuador	Médico, Profesor Higiene y Medicina Preventiva, Universidad de Guayaquil, Fac. de Medicina	Maldonado 1108, Casilla Caracas 3549 Guayaquil, Ecuador	513335
12. PATRICIANO HERNANDEZ PERALES	México	Médico, jefe, Departamento de Organización y Puntaje de la Jefatura de Planeación y Supervisión Médica, Instituto Mexicano del Seguro Social	C.C. Poniente 176, Ciudad Satélite Estado de México, México	621167
13. ALFREDO FELIC SYMON	Chile	Médico, Director del Hospital Psiquiátrico de Santiago. Asesor en Salud Mental y Alcoholismo y Zona de Salud, S.N.S.	Puenzalde Goma 1767, Vitacura, Santiago, Chile	284047

NOMBRE Y APELLIDO	PAIS DE ORIGEN	PROFESION Y CARGO	DIRECCION PARTICULAR	TELEFONO
14. MAPALDA LOPEZ BLANCO	Paraguay	Odontóloga, Directora del Departamento de Odontología, M.S.P. y B.S.	Carlos Antonio López 1032 Asunción, Paraguay	48164
15. LUCIA LOPEZ CAZENAVE	Chile	Médico, Profesora de Biología, Escuela de Obstetricia. Ayudante Obstetra, Dirección General del Servicio Nacional de Salud	Dominga 449, Recoleta, Santiago, Chile	373951
16. VICTOR LOPEZ GARCIA	Venezuela	Médico, Jefe del Servicio Cooperativo de Salud Pública - Estado Zulia, M.S. y A.S.	Av. 9 N° G-16 Urbanización Irama, Maracaibo, Venezuela	82274
17. FRANCISCO A. MENENDEZ	Panamá	Médico, Director Regional de Salud Pública, Ministerio del Trabajo, Previsión y Salud Pública	Av. Anayansi 9168, Apartado Postal 398, Chiriquí, Panamá	59052
18. LUIS OCHOA GOMEZ	El Salvador	Médico, Director Regional de Salud (Región Parasentral)	37 Av. Sur # 565, San Salvador, El Salvador	296589
19. LUIS F. PIEDRA CHINCHILLA	Costa Rica	Economista, Subjefe Oficina Sectorial de Planificación de la Salud, M.S.P.	Calle 30, Avenidas 13 y 15 N° 1366, San José, Costa Rica	219894
20. JULIO CESAR RIPA	Uruguay	Médico, Director Asistente del Hospital de Clínicas, Universidad de la República	Libano 1291, Montevideo, Uruguay	503623
21. LUIS FERNANDO RODRIGUEZ	Bolivia	Abogado, Asesor Jurídico del Ministerio de Salud Pública	Calle Cuba 621, Casilla 3399, La Paz, Bolivia	-

NOMBRE Y APELLIDO	PAIS DE ORIGEN	PROFESION Y CARGO	DIRECCION PARTICULAR	TELEFONO
22. HUGO SILVA GONZALEZ	Bolivia	Médico, Jefe Departamento Programación, Oficina de Planificación de la Salud, M.S.P.	Casimiro Corrales 1951 Casilla 2220, La Paz, Bolivia	25571
23. FRANCISCO VILLAGRAN MIÑOZ	Guatemala	Médico, Secretario General y Profesor del Departamento de Medicina Preventiva y Social, Facultad de Ciencias Médicas, Universidad de San Carlos de Guatemala	Calzada Aguilar-Batres 3-09, Zona 12, Guatemala, Guatemala	41540
24. ALFREDO WADSWORTH DELGADO	Perú	Médico, Sub-jefe del Area de Salud de Lima	Av. Estados Unidos 958, Lima, Perú	233497
25. SOFONIAS YACUP REVELO	Colombia	Médico, Jefe División de Servicios Técnicos y Auxiliares, M.S.P.	Av. Caracas N° 15-88, Depto. 401, Apartado Aéreo N° 14626 Bogotá, Colombia	439177

PRELIMINAR
Instituto Latinoamericano de
Planificación Económica y Social
Santiago, agosto de 1968

Organización Panamericana
de la Salud

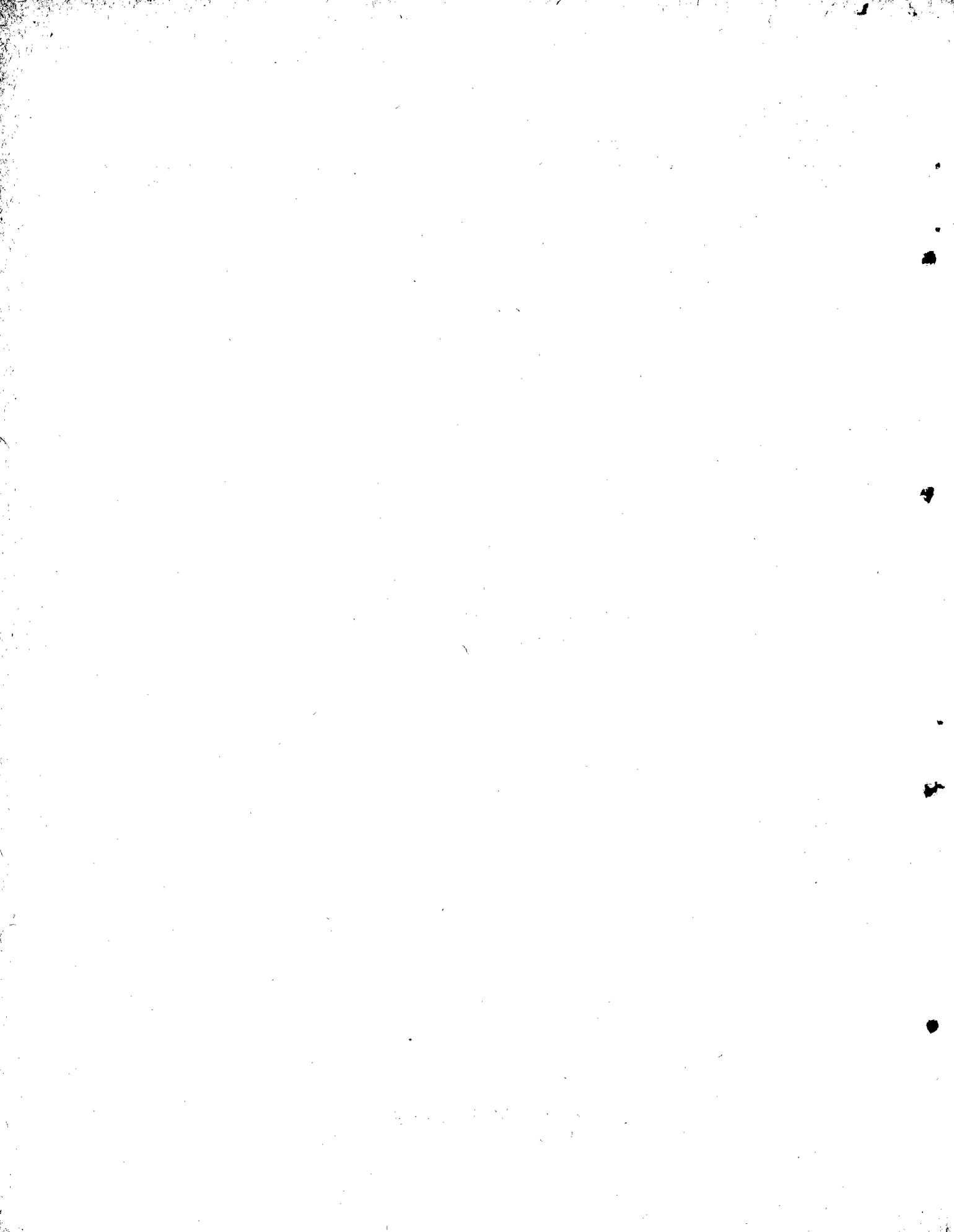
Programa Panamericano de Planificación de la Salud

ANALISIS DE LAS RELACIONES ENTRE
SALUD Y DESARROLLO *

por

Hernán Durán

* Notas de clases preparadas para uso docente en el Curso de
Planificación de la Salud.



CONTENIDO

	<u>Página</u>
INTRODUCCION	1
I. EL CONCEPTO DE DESARROLLO	3
II. LA FINALIDAD DEL DESARROLLO	7
A. Relación entre el proceso productivo y el bienestar	
B. Concepto de nivel de vida	8
C. Componentes del nivel de vida	
D. Características de los sectores sociales	13
E. La asignación de los recursos a los sectores sociales	14
III. CONCEPTOS BASICOS DE LAS RELACIONES ENTRE SALUD Y DESARROLLO	17
A. Planteamiento	
B. El concepto de bienestar	19
C. El concepto de salud	20
IV. LAS INFLUENCIAS RECIPROCAS ENTRE LA SALUD Y EL PROCESO DE LA PRODUCCION ECONOMICA	23
V. LOS SUPUESTOS Y CONDICIONANTES DE LA INTERRELACION ENTRE SALUD Y ECONOMIA	27
A. Las necesidades de salud y la demanda de servicios	29
B. La oferta de servicios y el consumo médico	31
C. El gasto en salud o gasto médico	35
D. La salud como factor del proceso productivo	40
E. La salud como consumo o como inversión	46
VI. LOS FACTORES CONDICIONANTES DE LA SITUACION DE SALUD	50
VII. LOS FACTORES QUE AFECTAN LA SITUACION DE SALUD EN EL SUBDESARROLLO	53
VIII. LOS ELEMENTOS DE UNA POLITICA DE SALUD	58
A. El contenido	
B. El marco institucional	59
C. Los instrumentos	60
D. El proceso	63

	<u>Página</u>
IX. LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO	65
A. La necesidad de planificar el desarrollo	
B. El concepto y el método de planificación	67
X. LOS FUNDAMENTOS Y REQUISITOS PARA PLANIFICAR LA SALUD EN EL DESARROLLO	72
A. La política de salud	73
B. El proceso de planificación de la salud	

INTRODUCCION

El objetivo del presente Curso es el de proporcionar conceptos y métodos para planificar la salud en el desarrollo, aceptando de este modo, implícitamente, la hipótesis de que en los países en desarrollo el nivel de salud es función de factores condicionantes vinculados a decisiones políticas, influidas por una situación de escasez en un contexto de subdesarrollo. Asimismo, el nivel de salud influencia en alguna medida al nivel de desarrollo.

Reconocidas estas relaciones es necesario aclarar sus términos a fin de que los representantes de los diferentes sectores económicos y sociales, especialmente los grupos profesionales y técnicos, los administrativos y los políticos, definan la posición con que se enfrentan a estos planteamientos y a sus soluciones.

En el momento presente, puede decirse que el funcionario de la salud pública y el profesional de la salud en general, reconocen estos hechos en alguna medida, para cuyo examen diremos que sus premisas fundamentales son las que se señalan a continuación.

1. Se debe procurar la mayor salud de los individuos por ser ésta un fin en sí. Es al mismo tiempo un fin y un medio del desarrollo. Esto último, debido a la contribución que la reducción de las muertes y las enfermedades debería significar para la producción económica.
2. La escasez de recursos impone límites y restricciones a la consecución de los más elevados niveles de salud, lo cual da plena justificación a la planificación de la salud.
3. Una parte importante de lo que se logra en el mejoramiento de la salud, sólo se consigue a través de actividades que no pertenecen al campo de la salud pública, por ejemplo, viviendas higiénicas, educación, agua potable, alimentación. Estas actividades están igualmente afectadas por la escasez de recursos. El nivel en que se encuentran es también expresión del nivel de desarrollo.

4. Para acrecentar el desarrollo dentro de esta problemática de escasez es necesario el uso alternativo de recursos en determinadas actividades económicas y sociales, una de las cuales es salud.
5. Esto último implica decisiones que de hecho son tomadas por los poderes públicos a fin de asignar estos recursos entre los sectores.

El dilema que se plantea al sanitarista consiste en aceptar los objetivos comunes de la salud y del desarrollo y su consecución por medio de acciones que deben llevar a cabo todos los sectores, guardando la debida consistencia y complementaridad.

Aceptar estos principios tiene como consecuencia la necesaria búsqueda de relaciones objetivas y cuantificables entre los sectores a objeto de asignarles recursos con la máxima eficiencia social. Este es el propósito último que persigue el Curso de Planificación de la Salud en el Desarrollo.

I. EL CONCEPTO DE DESARROLLO

El concepto de desarrollo y los fundamentos que servirán para explicar las relaciones entre desarrollo y salud serán tratados en la asignatura correspondiente de este Curso. Para nuestro propósito destacaremos los siguientes hechos principales:

1. Las aspiraciones humanas están expresadas por necesidades diversas y crecientes, cuya satisfacción requiere la producción de bienes y servicios. Una de estas aspiraciones está constituida por la necesidad de conservar la salud o de recuperarla cuando se ha perdido. Por lo tanto, las necesidades de salud están indisolublemente vinculadas a la producción de bienes y servicios.
2. La producción de bienes y servicios, para mantener el ritmo creciente de las necesidades de la población, depende del funcionamiento de la economía al cual está vinculada la disponibilidad de capital, la inversión económica, el consumo, el ahorro, el comercio exterior, los factores de la producción y otros elementos del proceso económico.
3. El crecimiento de la población afecta de un modo fundamental al crecimiento económico indispensable para el desarrollo. De ahí que éste deba medirse en términos de producto o de ingreso per cápita, es decir:

$$\frac{\text{Producto o Ingreso}}{\text{Población}}$$

4. Este indicador permite establecer diferencias comparativas entre países, pero no da cuenta ni de la distribución del ingreso en la población ni de otras características particulares que definen el desarrollo, como lo son sus características estructurales.
5. Una estructura se define como "el arreglo o disposición de las diversas partes de un todo". En lo referente al desarrollo la noción

1/ Cibotti, Ricardo y Paz, Pedro. Introducción a la planificación del desarrollo. Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. 1966.

de estructura está dada por una situación actual descrita en términos de un perfil de datos, cuyas partes son funciones unas de otras y cuyos términos no pueden explicar el proceso que generó esa estructura a menos que esta explicación se busque en la interpretación histórica del fenómeno.

A manera de ejemplo, se presenta el cuadro N° 1 que muestra diferencias estructurales entre países de distinto nivel de ingreso por habitante.

6. La sociedad está integrada a su vez por las diversas estructuras que forman el sistema social: económicas, sociales, demográficas, políticas, mentales, etc.^{2/}

7. En la medida en que una sociedad es una relación voluntaria y cambiante entre hombres deberá entenderse que son sus fines los que determinarán sus móviles. Por lo tanto, el cambio que se produce en una sociedad debe entenderse como la persecución, más que la consecución de determinados objetivos, en un sentido axiológico.

El esquema que representa estas ideas puede expresarse del modo siguiente:

- a) Una sociedad se define por sus características estructurales o perfiles, dados por una serie de datos.
- b) Una sociedad cambia, se transforma y desarrolla en dirección hacia algo, es decir, la transformación tiene un sentido.
- c) El fin hacia el cual se orienta el cambio lleva implícito un modelo social determinado. Sin embargo, en su conjunto, estos fines no permiten explicitar un modelo único, pues en su individualidad son múltiples y a menudo excluyentes.

8. El desarrollo está dado por estas dos nociones fundamentales: el crecimiento económico para satisfacer la producción de bienes y servicios requeridos y el cambio estructural que lleva implícita la dirección del cambio hacia determinados modelos de vida.

^{2/} Barré, Raymond. El desarrollo económico. Fondo de Cultura Económica, México, 1964. Marchal, André. "Systemes et Structures Economiques". Paris, Presse Universitaires de France, 1959.

Cuadro 1

DIFERENCIAS ESTRUCTURALES ENTRE PAISES DE DISTINTO NIVEL
DE INGRESO POR HABITANTE, 1950 3/

	Manos de 200 dólares	200 a 400 dólares	400 a 600 dólares	600 dólares y más
Ingreso por habitante	101	329	476	1 281
Ingreso por persona ocupada	242	851	996	3 082
Agricultura	143	529	479	1 886
Manufactura, minería y construcción	385	1 058	1 320	3 640
Comercio	595	1 186	1 271	3 330
Transporte	598	1 397	1 578	3 629
Otros	335	800	1 106	3 361
Por ciento ingreso generado	100	100	100	100
Agricultura	39	18	17	10
Manufactura, minería y construcción	21	34	38	44
Comercio	15	17	15	15
Transporte	6	8	10	7
Otros	19	23	20	24
Por ciento población activa	100	100	100	100
Agricultura	64	29	35	13
Manufactura, minería y construcción	14	29	28	37
Comercio	6	12	12	16
Transporte	2	6	6	7
Otros	14	24	19	27

3/ Ahumada, Jorge. Características del desarrollo. Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación. Vol. IV, págs. 4 - 5, Caracas, 1966.

9. De acuerdo con estos conceptos no puede hablarse de sociedad desarrollada como de aquella que ya ha logrado el modelo de vida a que aspira, por cuanto esta noción está vinculada a valores, en un sentido axiológico y esto sólo es concebible como fines o aspiraciones. El concepto ha de vincularse más bien con los medios con que se van logrando modelos cada vez más perfectibles.

De este modo se pueden dar definiciones como las siguientes:

" Una sociedad es desarrollada cuando ha logrado un óptimo de eficiencia en los mecanismos que permiten el proceso de la evolución y del progreso, es decir, de la persecución de una finalidad".

Desde el punto de vista de la economía, se lo ha definido diciendo que:

" una región plenamente desarrollada es aquella donde, existiendo pleno empleo, la productividad (producción real per cápita) sólo puede aumentarse mediante la introducción de nuevas técnicas".^{4/}

^{4/} Furtado, Celso. Desarrollo y subdesarrollo. Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1965.

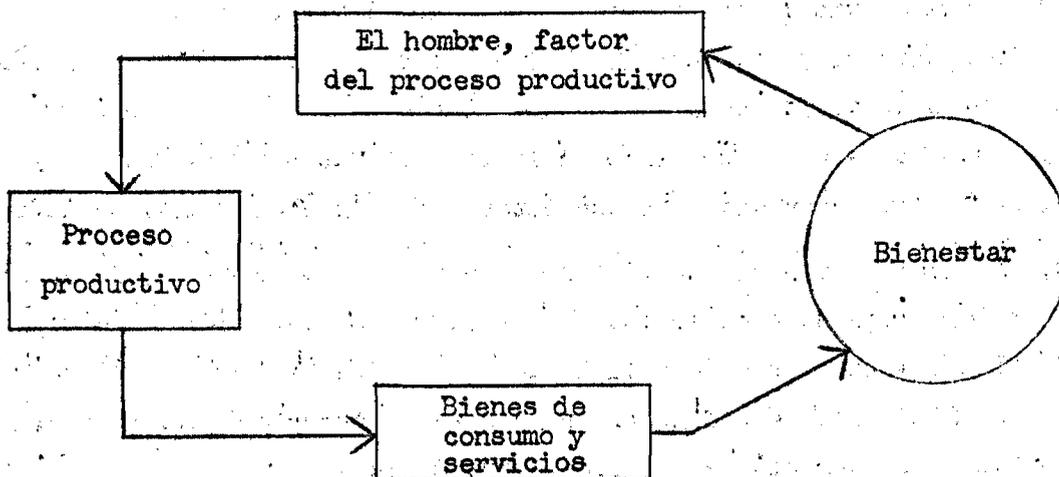
II. LA FINALIDAD DEL DESARROLLO

A. Relación entre el proceso productivo y el bienestar.

El esquema siguiente sirve para ilustrar el ciclo de las relaciones entre el proceso económico y la finalidad a la cual sirve:

Figura I

Esquema de la relación entre el bienestar y el proceso productivo



- a) El proceso económico es productor de bienes de consumo y de servicios.
- b) Los bienes de consumo y los servicios satisfacen una finalidad que redundará en mayor o menor bienestar, de acuerdo a la disponibilidad de estos bienes de consumo y de los servicios.
- c) El hombre participa como factor en el proceso productivo, debido a su capacidad de trabajo (insumo).
- d) Esta capacidad de trabajo es, por lo tanto, dependiente del grado de bienestar individual, expresable a través de la definición de un nivel de vida.

B. Concepto de nivel de vida

1. La noción de bienestar está vinculada a un alto grado de subjetividad. Hay necesidad de reducirla a una noción tangible sobre la cual puedan fijarse objetivos precisos que permitan establecer metas de carácter social. De aquí deriva la noción de nivel de vida.

2. El nivel de vida es una expresión indirecta del bienestar colectivo. Deben distinguirse ante todo las siguientes nociones afines:

- a) Nivel de vida: condiciones reales de vida alcanzada.
- b) Standard de vida: condiciones a las cuales la comunidad aspira.
- c) Norma de vida: condiciones que se consideran convenientes.

En todos estos casos se parte de la base de que hay necesidades y aspiraciones en la comunidad y de que éstas no están debidamente satisfechas.

3. La noción de nivel de vida se ha obtenido por consenso de opiniones que la considera ligada a determinados valores, los cuales serían compartidos por todas las comunidades o toda la humanidad. Esta hipótesis está restringida por la dificultad de encontrar indicadores comunes del nivel de vida, que permitan la comparación en la escala propuesta.

4. El propósito de medir el nivel de vida es el de identificar aspectos o partes claramente delimitadas de las condiciones generales de vida, que puedan representarse cuantitativamente y que permitan establecer objetivos programáticos de carácter internacional.

C. Componentes del nivel de vida

Con el propósito anteriormente señalado se han convocado dos Comités de Expertos por Naciones Unidas a fin de que propongan dichos indicadores. Esta labor se resume en la siguiente forma:

1954 - Informe del Comité de Expertos sobre "La definición y medición internacional del nivel de vida" del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.^{5/}

^{5/} Informe sobre la medición internacional del nivel de vida. Naciones Unidas. Documento E/CN.3/179 y E/CN.5/299, 1954.

1961 -- Revisión presentada a la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas y a la Comisión de Asuntos Sociales en su XIII período de sesiones. Guía provisional con la participación de la OIT, FAO, UNESCO y OMS.^{6/}

Componentes recomendados después de la revisión

1. Salud

- a) Esperanza de vida al nacer (en teoría, el mejor indicador)
- b) Tasa de mortalidad infantil
- c) Tasa bruta de mortalidad anual
 - problema de la falta de datos;
 - indicadores de recursos no válidos porque su eficacia depende de su organización, de su distribución, de la capacidad profesional, etc.;
 - tendencia a trasladar el interés por el problema, hacia la morbilidad: encuestas, etc.

2. Consumo de alimentos y nutrición

- a) Promedio de las disponibilidades nacionales de alimentos en la etapa de la "distribución al por menor" expresado en calorías (comparadas según necesidad).
- b) Promedio de las disponibilidades nacionales de alimentos en la etapa de la "distribución al por menor expresado en total de proteínas".
- c) Promedio de las disponibilidades nacionales de alimentos en la etapa de la "distribución al por menor expresado en proteínas animales".
- d) Porcentaje del total de calorías obtenidas de los cereales, raíces, tubérculos y azúcares.
 - no hay todavía indicadores satisfactorios y prácticos del verdadero nivel de la alimentación de los pueblos;

6/ Definición y medición internacional del nivel de vida. Naciones Unidas. Documento E/CN.3/270/Rev.1 y E/CN.5/353, 1961.

- no está plenamente corroborada la superioridad de las proteínas animales;
- el cuarto indicador expresa una correlación negativa con los anteriores respecto de su valor nutritivo;
- importancia de las encuestas especialmente domiciliarias.

3. Educación

- a) Tasa de alfabetismo en los adultos: porcentaje de población masculina y femenina de más de 15 años que sabe leer y escribir.
- b) Proporción de la matrícula escolar total:
 - i) alumnos matriculados en escuelas primarias; proporción de alumnos de 5 a 14 años sobre el total de la población;
 - ii) alumnos matriculados en escuelas secundarias; proporción de alumnos de 15 a 19 años sobre el total de la población.
- c) Proporción de alumnos matriculados en establecimientos de enseñanza superior.

Indicadores Suplementarios

- Índice de la educación obtenida: mediana de los años de enseñanza cursada; población de 25 años o más, según sexo.
- Proporción entre alumnos y maestros.
- Problema de los datos sobre asistencia y matrícula.
- Falta de indicadores de educación técnica.

4. Empleo y condiciones de trabajo

- a) Proporción de personas desocupadas en total de la fuerza de trabajo.
- b) Salarios reales relativos (incluye las prestaciones adicionales) en algunas operaciones.
 - problema de la falta de datos sobre desempleo;
 - empleo insuficiente más que desempleo completo;
 - importancia de los salarios reales más que de salarios básicos;

/preferible comparar

- preferible comparar niveles de salarios en trabajos con ocupaciones parcidas;
- problema de "horas normales de trabajo por semana establecidas por ley o acuerdo colectivo entre trabajadores industriales" y el de la "edad mínima de admisión al trabajo" es mas bien de normas y no de indicadores.

5. Vivienda

- a) Porcentaje de población que habita en "viviendas".
- b) Porcentaje de viviendas ocupadas que tengan tres o más personas por habitación.
- c) Porcentaje de viviendas ocupadas que tienen agua corriente dentro de la vivienda o fuera de ella a no más de 100 metros.
- d) Porcentaje de viviendas con excusado (viviendas ocupadas).

Se entiende por vivienda un edificio permanente, al contrario de viviendas rústicas semi-permanentes, tales como chozas, cabañas, viviendas móviles improvisadas.

Indicadores suplementarios

- a) Porcentaje de población que ocupa viviendas que no reúnen condiciones de habitabilidad, clasificadas como rústicas, improvisadas y no aptas para vivir o que carecen de todo abrigo.
- b) Promedio de personas por habitación (sólo para viviendas ocupadas).
- c) Porcentaje de viviendas ocupadas, dotadas de retretes inodoros (urbanas).
- d) Porcentaje de viviendas ocupadas, provistas de otro tipo de retretes.

6. Seguridad social

Difficil de determinar sobre una base internacional uniforme todo lo que abarca la seguridad social y el número de personas que participan y se benefician de ella.

Diversidad de sistemas.

/7. Vestido

7. Vestido

No se considera posible recomendar indicadores que sirvan para la comparación internacional.

8. Esparcimiento y recreo

Dificultad de medición por las diferencias que existen en cuanto a formas de esparcimiento y recreo e imposibilidad de datos para la comparación internacional.

Podría usarse:

- número de asientos en cinematógrafos y teatros;
- visitas a museos, etc.

9. Libertades humanas

Importancia del problema. Dudas en cuanto a medición para la comparación.

Indicadores generales -- relacionados con el nivel de vida en general mas bien que con determinados componentes.

- a) Indicador de la mortalidad proporcional.
- b) Gastos efectuados en alimentos.
- c) Trabajadores varones respecto a toda la fuerza de trabajo.

Información básica -- tipo de datos que deben incluirse como información básica para establecer y medir el nivel de vida.

- a) Población y fuerza de trabajo.^{7/}
- b) Ingresos y gastos
 - ingreso nacional per cápita
 - gastos del consumo privado per cápita y promedio del crecimiento anual
 - evaluación de los gastos públicos y privados.
- c) Comunicaciones y transportes
 - circulación media de periódicos diarios y no diarios
 - número de radioreceptores por mil habitantes

^{7/} Inferme sobre la medición internacional del nivel de vida, op. cit. llamada 5/

- número de teléfonos por cada mil habitantes.
- vehículos automotores por cada cien mil habitantes
- kilómetros de carreteras
- kilómetros de vía férrea

D. Características de los sectores sociales

1. Un sector social se define cuando se intenta clasificar las formas de acción social sujetas a la política oficial.^{8/} Las características de estas acciones o medidas más importantes son las siguientes:

- a) Se vinculan de un modo directo más bien que indirecto con el bienestar de la humanidad.
- b) Aunque tengan un propósito económico, están inseparablemente vinculadas con finalidades (valores).

2. La naturaleza de los sectores sociales es dual, es decir, son al mismo tiempo un fin y un medio. Un servicio médico instalado en la industria es un ejemplo muy típico de esta dualidad, pues siendo un servicio cuyas actividades médicas y sanitarias son de carácter social, sus objetivos, dentro de la industria, están encaminados a mantener o mejorar la capacidad productiva de sus trabajadores.

3. Como sectores más indiscutiblemente sociales se identifican la educación, la salud y la vivienda. Esto es debido a ciertas características tales como las siguientes:

- a) Demandan grandes proporciones de los recursos del estado.
- b) Se desenvuelven por medio de actividades que tienen una historia y cierta tradición en la acción pública, especialmente la educación y la salud.
- c) La especificidad de estas acciones ha hecho necesario diferenciar tipos de entidades dentro de los poderes públicos, que van desde secciones o departamentos hasta organismos especiales y ministerios.

^{8/} Desarrollo social y planificación social. Estudio de problemas conceptuales y prácticos en América Latina. Boletín Económico de América Latina, Naciones Unidas, Vol. XI, N° 1, página 46, 1966.

4. Las características que se señalan a continuación representan al mismo tiempo las dificultades principales para vincular los sectores sociales a los económicos.^{9/}

- a) Los sectores sociales son al mismo tiempo un fin y un medio.
- b) No se conoce la productividad de los sectores sociales en términos monetarios, ni tampoco su contribución al desarrollo. De aquí deriva al mismo tiempo la dificultad para ubicar los sectores sociales en los modelos econométricos.
- c) No se conocen las interrelaciones de los sectores sociales entre sí ni con los sectores económicos.
- d) El progreso social no puede ser medido en términos monetarios como el desarrollo económico; faltarían indicadores homogéneos; el ingreso per cápita representa sólo una aproximación en este sentido.
- e) Las metas del desarrollo deben fijarse en términos de producto; teóricamente deberían fijarse en términos de nivel de vida y derivar de éste las metas económicas; tampoco el nivel de vida es actualmente homogeneizable porque no se conocen las interrelaciones entre sus componentes.
- f) El plazo de obtención de los objetivos sociales y los económicos es diferente.

E. La asignación de los recursos a los sectores sociales

1. La dificultad para decidir la asignación de recursos entre sectores económicos y sociales plantea ante todo la necesidad de elegir criterios apropiados lo cual puede hacerse tomando en cuenta los siguientes hechos esenciales.^{10/}

- a) Una selección entre campos o programas sociales representa una selección entre valores de difícil objetivación y cuantificación.

^{9/} "Report on the World Social Situation". United Nations, New York, 1961.

^{10/} Métodos para determinar la asignación de recursos a los programas sociales. Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, Documento E/CN.5/387, 1965.

- b) La distribución de recursos entre diferentes campos, significa distribuir recursos entre varios programas que compiten entre sí:
 - i) en el marco del plan de desarrollo;
 - ii) en los presupuestos anuales.
- c) De hecho, la asignación de recursos entre sectores sociales se regula por medio de la política social del gobierno: leyes, bonificaciones, ordenanzas y reglamentos, etc.
- d) Cualquier método que se adopte se materializa en última instancia en una decisión política influida por:
 - i) presiones populares;
 - ii) poder y prestigio personales, etc.
- e) El criterio para la asignación social es, en última instancia, semejante al individual. En parte reflejará necesidades y deseos personales (apreciaciones).

Importancia de explicitar esos deseos y necesidades antes de adoptar un método.

"Si bien en definitiva la asignación de recursos con fines sociales es una cuestión de apreciación, pues intervienen valores imposibles de medir, tal apreciación puede y debe ser un juicio esclarecido, fundado en todos los elementos sistemáticos, de índole objetiva y cuantitativa, que sea posible reunir." 11/

2. La Comisión de Asuntos Sociales del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas resume los cuatro métodos básicos siguientes que se han propuesto para fundamentar una decisión de asignación de recursos a los sectores sociales y hacerla más objetiva y racional. 11/

- a) Análisis sistemático de la magnitud de la necesidad social, tal como está indicada por la diferencia entre el nivel de vida real y el que sería aceptable.

11/ Métodos para determinar la asignación de recursos a los programas sociales, op. cit.

- b) Análisis de los recursos necesarios para las asignaciones con fines sociales, establecidos mediante tendencias y planes económicos específicos y tendencias y proyecciones demográficas.
- c) Análisis de los sistemas de desarrollo de otros países en circunstancias comparables, desde el punto de vista del crecimiento de los diferentes sectores, en relación mutua y en relación con los niveles de desarrollo económico.
- d) Análisis de los beneficios totales, tanto directos como indirectos, de determinados programas sociales en relación con sus costos totales.

III. CONCEPTOS BASICOS DE LAS RELACIONES ENTRE SALUD Y DESARROLLO

A. Planteamiento

1. El planteamiento hecho en la introducción de estas notas se basó en la hipótesis de que hay una relación entre desarrollo y salud.

2. Esta hipótesis ha sido analizada a lo largo de las explicaciones anteriores, procurando:

- a) Dar una noción de desarrollo, abarcando sus componentes fundamentales: crecimiento económico más cambio estructural.
- b) Mostrar la existencia e importancia de los llamados sectores sociales que, siendo fines en sí, son también medios del proceso productivo, por su participación en la noción de capital humano. Por estos hechos adquieren una determinada diferenciación institucional en virtud de su gravitación sobre la maquinaria administrativa y presupuestal de gobierno. Crean, sin embargo, una particular dificultad para decidir la asignación de recursos entre sectores sociales y económicos considerando el principio de la escasez. Esto último es debido a que los sectores sociales no ofrecen términos que permitan medir fácilmente su contribución a la formación de producto ni tampoco es posible que la medición de la cuantía de producto obtenido (ingreso per cápita) sea indicativa del grado de satisfacción del fin que estos sectores sociales representan.

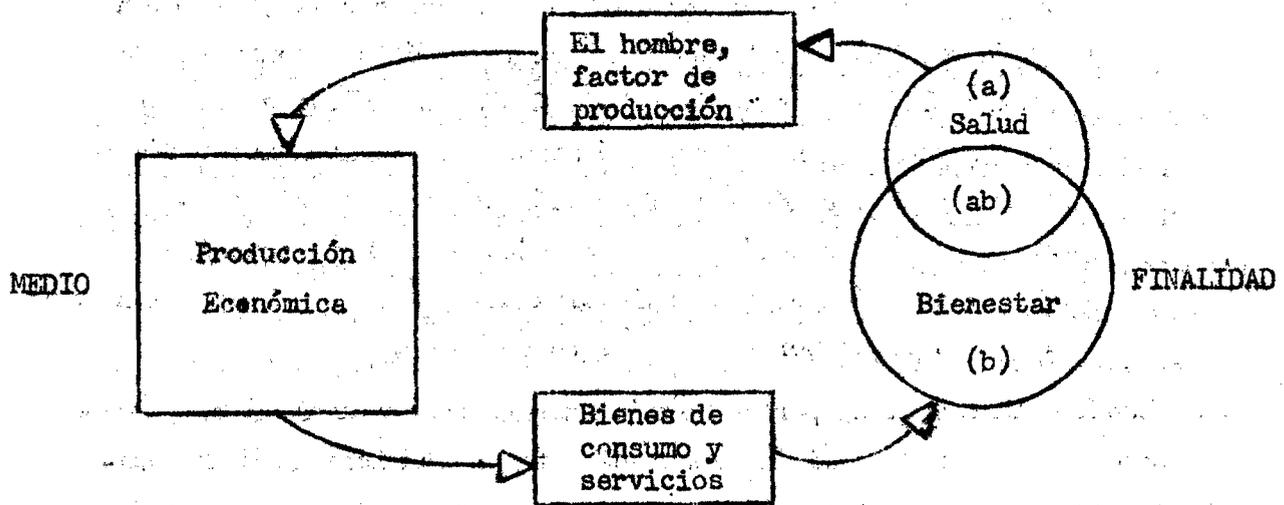
3. Por lo tanto, la participación de un sector social en el proceso de desarrollo debe ser analizada separadamente en términos de la naturaleza de los fines del desarrollo y de la naturaleza de su participación en la formación del producto nacional.

4. Estos son, al mismo tiempo, los puntos de vista desde los cuales el sector salud debe ser analizado en sus relaciones con el crecimiento económico, pues, por tratarse de un sector social, participa de los atributos de fin y de medio del desarrollo.

5. El esquema siguiente que completa la noción estozada en la Figura I permite mostrar las relaciones lógicas de medios y fines entre la producción económica y el bienestar y la salud. Bienestar y salud representan dos conjuntos cuyo segmento común (ab) indica la parte de salud que integra la noción de bienestar o de nivel de vida. El segmento (a) en cambio, representa aquella parte de salud que debe ser conceptualizada como una pura noción de medio para la producción económica, es decir, que se integra teóricamente en el recurso humano productivo, como factor de la producción.

Figura II

Esquema de la relación entre salud y producción económica.



B. El concepto de bienestar

1. Bienestar implica grados de satisfacción de las necesidades individuales, lo que significa capacidad de evaluar las necesidades, jerarquizarlas y tomar decisiones individuales que se reflejan en la adquisición de los bienes y servicios a disposición en el mercado. Esta decisión está limitada por el ingreso individual. El gobierno se propone como objetivo general el aumentar el bienestar colectivo reconociendo que existe desigual distribución y procurando mejorarla.^{12/}

2. Salud le da al concepto una connotación positiva. Indica que el bienestar se identifica con la salud del hombre en alguna medida inseparable, alejándolo de la enfermedad, que le impide cumplir una misión en la tierra.^{13/}

El esfuerzo por mantener la salud indica la conservación de una capacidad natural que tiende a perderse.

Las raíces del concepto pueden encontrarse en la filosofía del utilitarismo del siglo XVIII. Salud y bienestar se identifican, en la filosofía hedonista del utilitarismo, con la idea del rechazo del dolor y la búsqueda de placer, en un sentido pragmático e igualitario: placer para todos, pues equivale al mayor bien y al mayor bien debe ser para todos. Estas fueron las ideas de J. S. Mill^{14/} y de J. Bentham^{15/} que ejercieron gran influencia sobre el espíritu reformista de la época, e inspiraron a Edwin Chadwick en su lucha por modificar las condiciones de vida en la población trabajadora industrial de Inglaterra a comienzos del siglo XIX. Estos intentos dieron nacimiento a la moderna salud pública.^{16/}

^{12/} Concepto resumido de: La enseñanza de la planificación en América Latina. Informe de la Sociedad Interamericana de Planificación. San Juan, Puerto Rico, 1961.

^{13/} Sigerist, Henry E., Civilización y enfermedad. Fondo de Cultura Económica. México, D. F., 1946.

^{14/} Mill, Stuart J., El utilitarismo. Ediciones Aguilar, Biblioteca de iniciación filosófica, N° 34, tercera edición, 1962.

^{15/} Bentham, Jeremy, Escritos económicos. Fondo de Cultura Económica, 1965.

^{16/} Chadwick, Edwin, "Report on the Sanitary Conditions of the Labouring Population of Great Britain". Edinburgh University Press, 1965 (reprint).

C. El concepto de salud

A los fines que nos proponemos en estas explicaciones, la noción de salud, que sirve de fundamento a las acciones de la salud pública, debe ser precisada por los siguientes hechos y nociones principales:

1. La noción de salud es abstracta y en ese sentido la plenitud de salud no puede ser objetivada ni expresada cuantitativamente. La precisión de este concepto va acentuándose a medida que la pérdida de salud va adquiriendo contornos definidos. La enfermedad inaparente se hace aparente en virtud de medios de pesquisa cada vez más accesibles y la enfermedad va adquiriendo características más precisas de acuerdo a la aparición y definición de los síntomas. La muerte representa el hecho más objetivo de la pérdida completa de salud y es al mismo tiempo un acontecimiento que adquiere la máxima evidencia en los registros oficiales.

2. De acuerdo con lo anterior en el concepto salud pueden definirse las siguientes categorías:

- a) Ausencia de enfermedad (salud)
- b) Enfermedad inaparente
- c) Enfermedad aparente
 - i) Enfermedad erradicable
 - ii) Enfermedad reducible
 - iii) Enfermedad no reducible
- d) Muerte

3. Desde el punto de vista de las acciones con que puede operarse en estas categorías, el efecto obtenible se puede resumir en:

- a) Prevenir la enfermedad: evitar casos
- b) Recuperar la salud: evitar muerte o invalidez

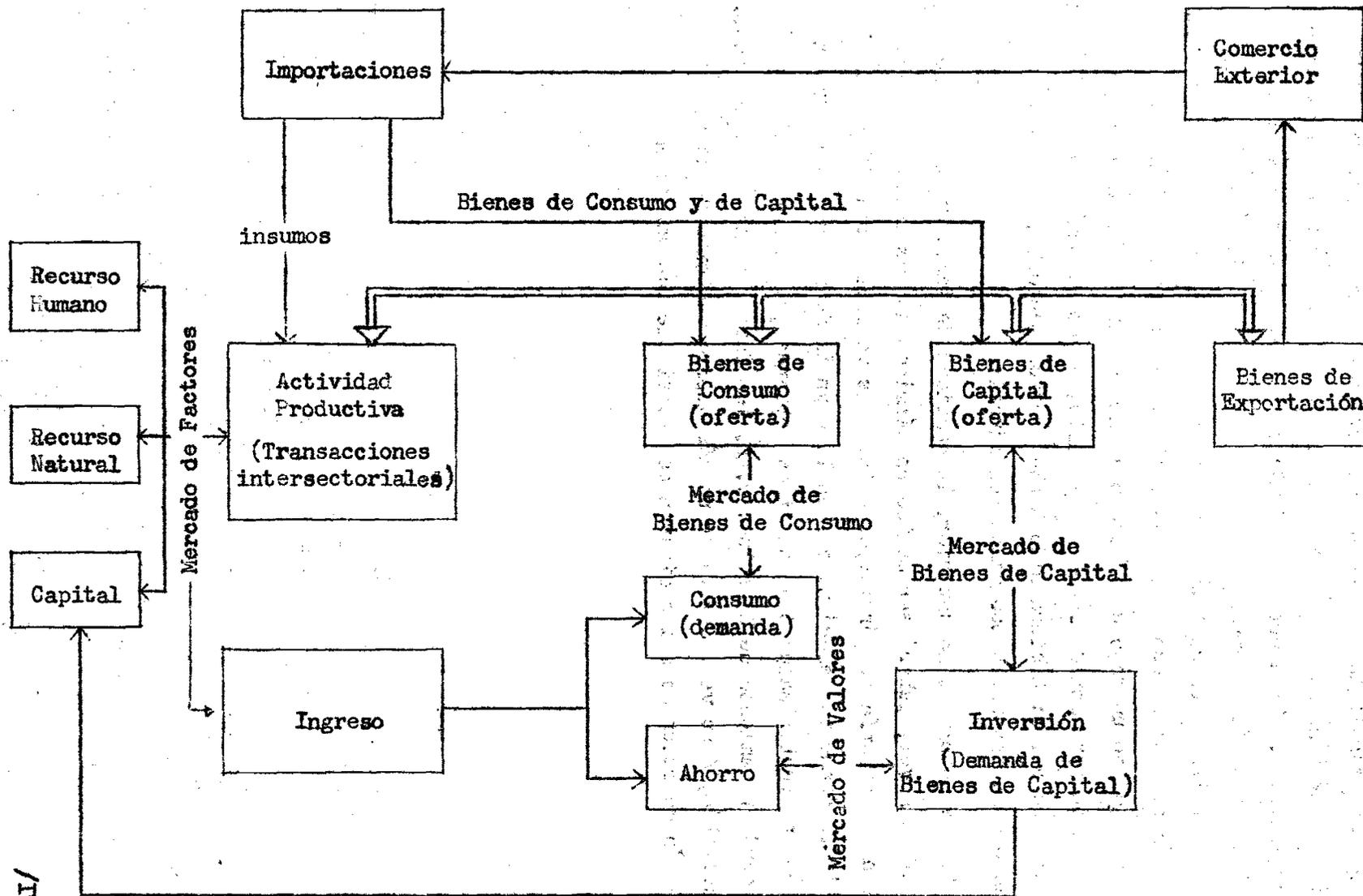
4. Cada una de estas grandes categorías de acciones configura una tecnología basada en lo siguiente:

- a) Prevención: probabilidad de no enfermar con esa tecnología
- b) Recuperación: probabilidad de no morir o invalidar con esa tecnología.

5. La tecnología está compuesta por un conjunto de actividades específicas destinadas a la prevención de la enfermedad o a la recuperación de la salud. Cada actividad implica el uso de recursos en una determinada cuantía y composición (instrumento). La adquisición de esos recursos significó, en un determinado momento, la decisión de efectuar una asignación financiera específica al sector. Esta decisión hubo de ser tomada pesando de un modo explícito o implícito la posibilidad de que esta asignación hubiera tenido igual o más éxito, desde el punto de vista de un beneficio social, si hubiera sido hecha a otros sectores, ya sea como consumo o como inversión económica reproductiva.

6. De acuerdo a lo anterior, la cantidad de salud de una comunidad, es decir su nivel, deberá ser medido en términos de los indicadores que expresen una cuantía de pérdida de ella. Las variaciones de dicho nivel están indirectamente relacionadas con la cuantía de recursos que fueron asignados al sector salud o a los otros sectores que tienen participación en el condicionamiento de la salud, v.gr. los factores del medio ambiente. Esta decisión, a su vez, deriva de un más amplio contexto de decisión sobre asignación de recursos a las diferentes necesidades de una comunidad.

Figura III
El proceso de la producción económica

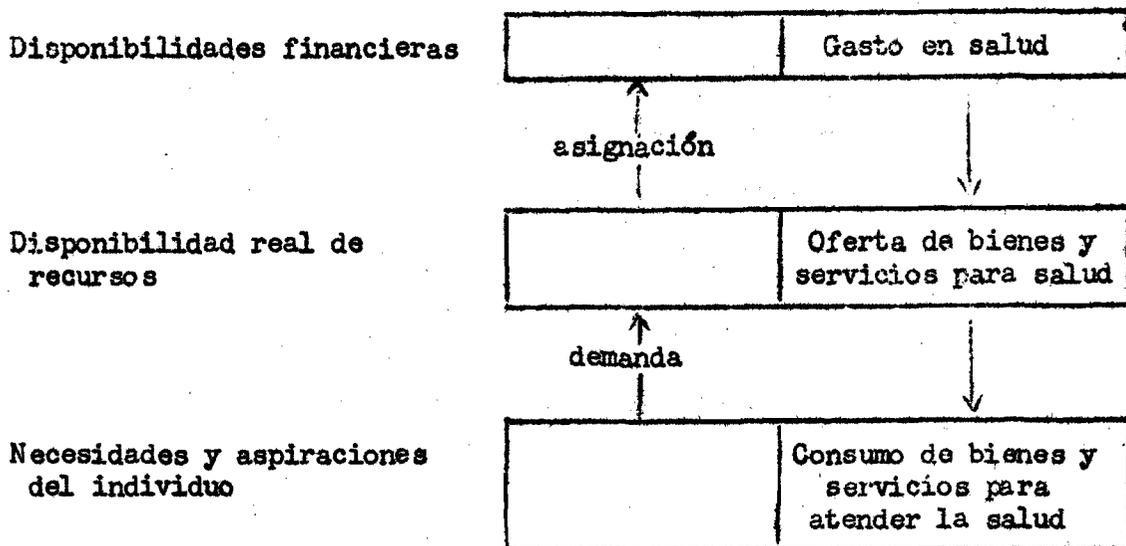


/IV. LAS

IV. LAS INFLUENCIAS RECIPROCAS ENTRE LA SALUD Y EL PROCESO DE LA PRODUCCION ECONOMICA 17/

1. El punto de partida de estas relaciones lo determina el hecho de que, siendo la conservación de la salud parte de las necesidades y aspiraciones de los individuos, su satisfacción se manifiesta por una demanda de bienes y servicios que pesará sobre las decisiones acerca de la asignación de recursos reales y financieros para configurar una oferta de bienes y servicios que satisfagan dichas necesidades y aspiraciones a través de un consumo de esos bienes y servicios.

Este proceso puede esquematizarse del modo siguiente:



2. En efecto, para producir esos bienes y servicios requeridos, el proceso productivo deberá afectar determinados insumos, cuya cuantía y costo dependerá del volumen y naturaleza de los bienes y servicios demandados.

3. Además, para mantener la oferta de servicios de salud será necesario producir no sólo bienes y servicios de consumo (servicios médicos, medicinas, alimento para enfermos, útiles, gastos generales y de funcionamiento, etc.) sino también bienes de producción de servicios de salud (edificios, equipos, etc.), lo cual requiere gastos específicos de inversión para la producción de dichos bienes.

17/ Para el análisis de este Capítulo véase la Figura III.

4. La muerte de las personas en edad productiva afecta al nivel de ingreso del grupo familiar y por lo tanto a su capacidad global de consumo (círculo vicioso de la pobreza).

5. Como resultado de la enfermedad, existe una determinada tasa de mortalidad que está afectando al tamaño de la población y, por consiguiente, está reduciendo teóricamente el volumen global de los consumos.

6. El mayor efecto que tiene la mortalidad sobre determinados grupos de la población afecta además la estructura de los consumos, v.gr., mayor número de muertes en edad infantil.

7. Como resultado de la reducción del tamaño de la población debido a las muertes, se produce una liberación de recursos económicos pues esa población que ya no existe hubiera demandado los servicios y bienes correspondientes, especialmente viviendas y educación.

8. La demanda de servicios y bienes de consumo para salud tiene poca elasticidad y por lo tanto afectará a otros bienes de consumo y a ciertas posibilidades para el ahorro y la inversión. (Caso de las inversiones que realizan las instituciones de la seguridad social.)

9. La tasa más baja de depreciación que se asigna habitualmente a los bienes de capital que se utilizan en salud (edificios, equipos, etc.) resulta ser un verdadero mecanismo que compensa en una pequeña parte las disponibilidades globales para la inversión, reducidas como consecuencia de los gastos de la enfermedad.

10. Los factores que generan enfermedad y muerte reducen por este motivo la fuerza de trabajo, porque debido a las muertes disminuye el número de trabajadores y debido a la enfermedad se reduce la capacidad de trabajo (debilidad), la capacidad de aprender y la iniciativa individual y se produce ausentismo al trabajo.

11. La persistencia de una incapacidad total o parcial después de la enfermedad reduce la fuerza de trabajo por las razones dadas anteriormente.

12. La seguridad social y la rehabilitación de enfermos, para devolverles en algún grado su capacidad de trabajo, representan gastos sociales que por sus fines involucrados deben considerarse como transferencias entre sectores.

13. Las exigencias tecnológicas de la producción de servicios para salud obliga a recurrir a importaciones, tanto para satisfacer la demanda intermedia (a veces de insumos críticos) como la oferta de servicios (bienes de consumo y de capital importados).

14. No puede esperarse que las exiguas exportaciones de bienes referidos a salud, tales como medicinas, productos biológicos, equipos, etc., que efectúan algunos países subdesarrollados, compensen de por sí en la balanza comercial las relativamente cuantiosas importaciones que requiere la tecnología médica moderna.

15. Las condiciones sanitarias deficientes que prevalecen en áreas cultivables o en zonas donde existen recursos naturales explotables exige un esfuerzo particular de inversión económica destinado específicamente a crear condiciones sanitarias satisfactorias como requisito previo al cultivo o explotación.

RESUMEN DEL EFECTO POSIBLE DE LA ENFERMEDAD EN EL
FUNCIONAMIENTO DE LA ECONOMIA

1. Al reducir tamaño de la población y afectar su estructura (muertes)
 - a) Afecta los ingresos familiares
 - b) Reduce la cuantía de los consumos
 - c) Afecta la estructura de los consumos (edades)
 - d) Se liberan recursos que habrían debido destinarse a los que murieron (educación, vivienda, etc.)

2. Al reducir la fuerza de trabajo (costo de pérdida de uso)
 - a) Debido a la enfermedad
 - i) la "debilidad", la cual produce:
 - menor capacidad de trabajo
 - menor capacidad de aprender
 - disminución de la iniciativa
 - ii) el ausentismo al trabajo
 - c) Debido a las muertes (reducción del número de trabajadores)
 - d) Debido a la incapacidad
 - i) reducción parcial de la capacidad de trabajo
 - ii) reducción total de la capacidad de trabajo

3. Determina gastos e inversiones específicas
 - a) Gasto médico o gasto en salud (costo de uso)
 - i) prevención de enfermedades
 - ii) pesquisa de enfermos
 - iii) recuperación de enfermos
 - b) Gastos sociales (costo de transferencia)
 - i) seguridad social
 - ii) subvenciones, etc.
 - c) Inversiones de saneamiento en áreas insalubres

V. LOS SUPUESTOS Y CONDICIONANTES DE LA INTERRELACION ENTRE SALUD Y ECONOMIA

1. El análisis de estas relaciones, tal como son presentadas en el Capítulo anterior, refleja una multiplicidad de interacciones, las cuales tienen explicaciones parciales dentro del esquema. La naturaleza de estas interacciones y su explicación, puede ser ilustrada con algunos ejemplos:

a) ¿En qué medida se afectan los ingresos familiares por causa de la enfermedad o la muerte? ¿Se agrava el círculo vicioso de la pobreza?

Este hecho depende en parte de la existencia de mecanismos de seguridad social. En todo caso, representan costos de transferencia intersectorial que afectan las disponibilidades para la inversión.

b) ¿Se reduce la cuantía de los consumos y se modifica su estructura?

Esto podría depender del nivel de ingreso de los que mueren o de circunstancias catastróficas, es decir, anormales. La lógica indica, al contrario, que la reducción de la mortalidad y el aumento de la natalidad son dos factores fundamentales que afectan el ingreso per cápita.

c) ¿Es efectivo que la reducción del tamaño de la población libera recursos debido a la consiguiente reducción en servicios tales como educación, vivienda, etc., permitiendo así que estos recursos puedan tener otros empleos reproductivos? En un sentido opuesto, cabe preguntarse si la reducción de la enfermedad, conjuntamente con el aumento del índice de natalidad, representan efectivamente una sobrecarga económica para la sociedad.

Esto es efectivo pero llevaría necesariamente a considerar la compensación económica que este hecho tiene. Por ejemplo, el aporte que hace la fuerza de trabajo ganado como consecuencia de evitar la muerte y la enfermedad.

d) ¿Bajo qué condiciones puede aceptarse que la mortalidad de personas en edad activa represente efectivamente una disminución de la fuerza de trabajo?

/Sería aceptable,

Sería aceptable, desde luego, si se tratara de una situación de pleno empleo o bajo el supuesto de que exista gran rigidez de oferta de mano de obra (distribución geográfica, especialización, etc.).

2. Por lo tanto, para determinar la participación de la salud en el esquema general de la estructura y funcionamiento del sistema económico, sería necesario por una parte, estimar el significado que tiene la sobrecarga de enfermedades y de muertes sobre el consumo y el gasto totales. A su vez, debería ser posible medir el aporte que representa la reducción de las enfermedades y muertes a la cantidad y calidad del producto nacional.

En ambos casos, aun cuando fuera posible medir estos efectos, no podría obtenerse una conclusión sin deducirla del juego de aquellos elementos que determinan la existencia de un problema de salud, los cuales se comportan como variables del proceso económico, v.gr. la demanda y la oferta de servicios, el gasto en salud, etc.; así como de las condiciones de funcionamiento de la economía.

Por este camino podría llegarse a plantear modelos de funcionamiento de la economía en los cuales fuera posible teóricamente establecer la participación de estas variables y sus efectos sobre el modelo.

3. Se procederá a un análisis sucinto de aquellos supuestos o condicionantes que, desde el punto de vista de la salud, permitirían identificar variables que participan en el proceso económico. El análisis incluirá:^{18/}

- A. Las necesidades de salud y la demanda de servicios;
- B. La oferta de servicios y el consumo médico;
- C. El gasto en salud o gasto médico;
- D. La salud como factor del proceso productivo;
- E. La salud como consumo o como inversión.

^{18/} Sólo por razones didácticas se hace la separación entre los grupos A, B y C cuyo estudio presenta deslindes inseparables, puesto que responden a un mismo problema.

A. Las necesidades de salud y la demanda de servicios

1. El concepto de necesidades de salud está vinculado a la noción de salud que se ha definido en estas notas, el cual supone que, de un modo consciente o inconsciente, implícito o explícito en sus actos, el individuo y la sociedad se conducen de modo de reducir la probabilidad de enfermar si se está sano o de reducir la probabilidad de morir o invalidar si se está enfermo.

2. La conducta del individuo se manifiesta por una mayor o menor tendencia a demandar servicios de salud y la de la sociedad, por el esfuerzo para transformar la necesidad en demanda y para satisfacer esta demanda.

3. Las necesidades de salud, la demanda de servicios y la oferta de servicios son tres elementos inseparables en la aparición del problema, lo cual puede esquematizarse del modo siguiente:

- a) Demanda real satisfecha es aquella en que el individuo, consciente de su necesidad, demanda servicios y su demanda es satisfecha por estos, v.gr. la consulta médica o la hospitalización por causa de una enfermedad;
- b) Demanda real no satisfecha es aquella en que el individuo, consciente de su necesidad, demanda servicios y su demanda no es satisfecha por éstos, v.gr. listas de espera de hospitalización, rechazo de enfermos de los consultorios;
- c) Demanda potencial definida es aquella en que la sociedad, consciente de una necesidad, define a ésta a través del servicio y determina, de ese modo, la cuantía de necesidad potencial que deberá transformarse en demanda real satisfecha, v.gr. disponer que se practiquen exámenes de salud periódicos al 70 por ciento de las embarazadas de una comunidad, disponer la atención del 100 por ciento de los lactantes de una comunidad, fijar como nivel útil de inmunizaciones contra la viruela, la vacunación del 80 por ciento de la población;
- d) Demanda potencial no definida es aquella en que la sociedad, consciente de una necesidad no puede abordar su definición por carecer de suficiente información o de medios para atenderla, v.gr.

/la cuantía

la cuantía y significado de la parasitosis intestinal en la población escolar y trabajadora, la naturaleza e importancia de los problemas de conducta y la salud mental.

4. La demanda de servicios por parte de los individuos es un fenómeno creciente, que tiene variaciones regionales importantes (urbano-rural), que no guarda paralelismo con el descenso de las tasas de mortalidad y morbilidad y que está profundamente vinculada a factores culturales, sociales y psicológicos que acompañan al proceso de desarrollo económico y social.

5. Este comportamiento es el que define los sistemas sociales de referencia que evidencia una persona cuando se siente enferma. De acuerdo a Gilliam, citado por Suchman ^{19/} el esquema de la referencia sería el siguiente:

- a) La experiencia del síntoma mueve hacia su reconocimiento, a la interpretación de su importancia y determina alguna reacción, reflejo de la preocupación que este hecho le merece al afectado.
- b) La búsqueda del alivio del síntoma representa una búsqueda de información y de consejo, acentuando el contacto con la familia, los amigos y los grupos sociales; ésta es una etapa, por lo general no profesional (estructura de referencia lega o laica).
- c) El contacto médico es el acercamiento a una o varias fuentes en busca de diagnóstico o tratamiento (estructura de referencia profesional).
- d) La etapa de dependencia del paciente es aquella en que el individuo se ha puesto en manos del médico, se somete a ciertas prerrogativas y decisiones y acepta el cuidado que se le proporciona.
- e) La rehabilitación constituye el retorno del individuo a su funcionamiento normal, gradual y progresivo.

^{19/} Suchman, Edward A., "Sociology and the Field of Public Health" Russell Sage Foundation, New York, 1963.

6. Proyectado en la escala de los niveles culturales, este acercamiento de los individuos a los centros de referencia tiende en la posición cosmopolita a las soluciones científicas y en la posición "provinciana" a las soluciones populares o folklóricas. De aquí deben reconocerse las profundas diferencias de grado en la utilización de la tecnología moderna de salud por parte de la población, lo cual evidencia la naturaleza del área que debe franquear la enfermedad en el complejo psico-sociológico hasta transformarse en una demanda de atención y hasta que adquiere las verdaderas características de una demanda técnicamente eficiente.

B. La oferta de servicios y el consumo médico

1. De acuerdo a lo descrito, una necesidad de salud constituye la existencia real o potencial de una enfermedad y sus consecuencias, la cual será satisfecha por medio del uso de servicios y del consumo de bienes destinados a la salud, llamado también consumo médico.

2. Un servicio constituye la aplicación de una tecnología de prevención de la enfermedad o de recuperación de la salud, compuesta por determinadas actividades, cada una de las cuales requiere de un conjunto organizado de recursos (instrumentos).

El desideratum de la oferta de servicios lo constituye en consecuencia, la existencia del servicio de salud más la habilidad o capacidad de éste para transformar la necesidad en demanda.

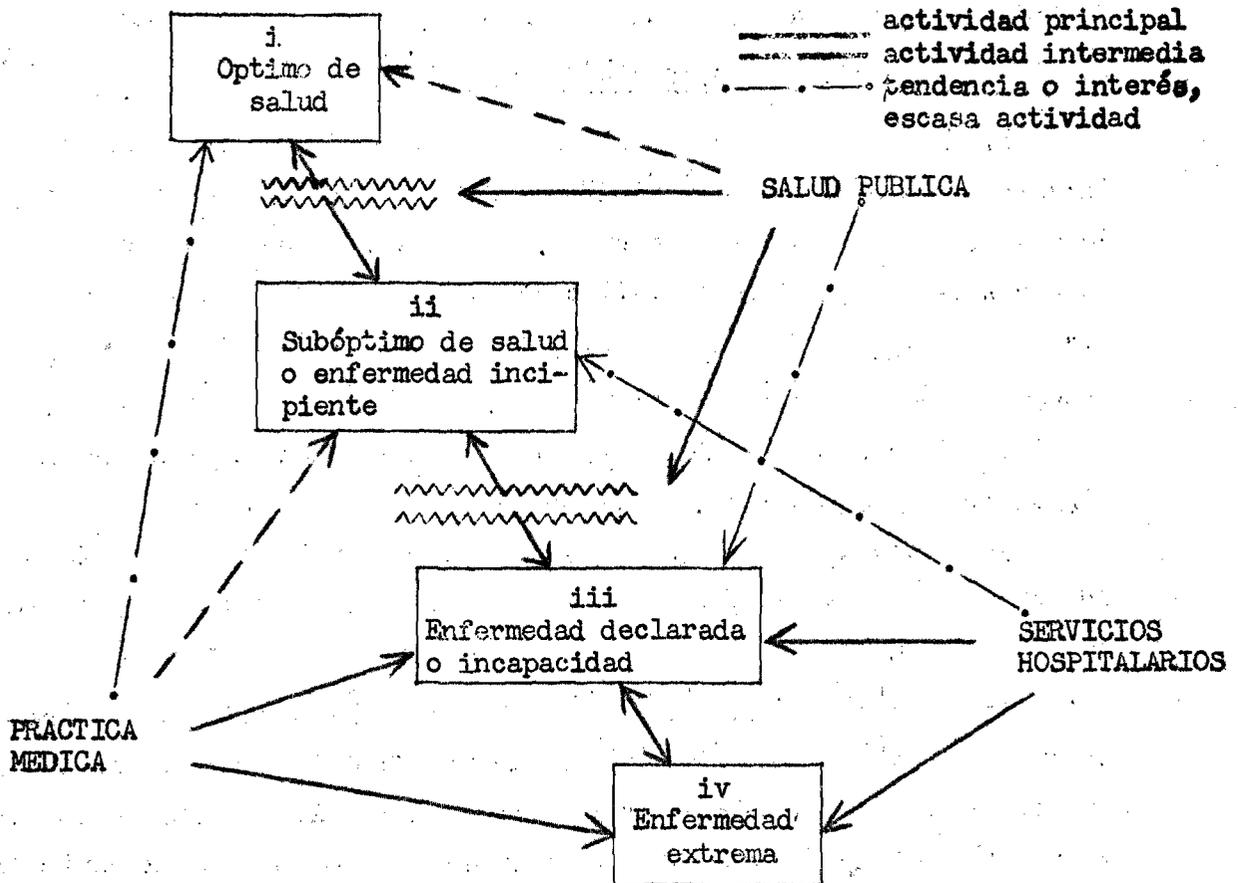
3. La oferta está configurada por tipos de servicios, que presentan determinada composición y adquieren diversas características institucionales. Su estructuración sigue la modalidad que experimenta la evolución de la salud según el concepto dado en estas notas, el cual se extiende desde un óptimo de salud hasta el extremo de la enfermedad.

a) Tipos de servicios

La figura IV corresponde a un esquema de Rogers ^{20/} en el cual se presentan los tipos de servicios de acuerdo al predominio de su actividad. ^{21/} El esquema es suficientemente claro sobre lo que pretende explicar.

Figura IV

Esquema de la situación de salud mostrando los principales tipos de servicios de salud



^{20/} Rogers, Edward S. "Human Ecology and Health. An Introduction for Administrators". The MacMillan Company, New York, 1960.

^{21/} Esta tipología es la predominante en los servicios norteamericanos. Con algunos cambios puede ser adaptada a la situación latinoamericana.

/b) Componentes

b) Componentes de los servicios

Las actividades que llevan a cabo los servicios definen sus componentes, por lo cual se pueden presentar muy diversas modalidades de acuerdo al espíritu o intención de la definición.

A manera de ejemplo citamos aquí la definición que da Abel-Smith ^{22/} de las partes componentes de los servicios médico-sanitarios hecha con el propósito de estudiar el gasto médico.

1. Asistencia médica: todos los servicios de diagnóstico, tratamiento y rehabilitación médica dados en hospital, enfermería, policlínicos, centros médicos, clínicas escolares, clínicas industriales, clínicas de rehabilitación, gabinete del médico, domicilio. Parte de la asistencia médica es la asistencia médica hospitalaria domiciliaria, ambulatoria y hospitalaria.
2. Servicios de salud pública:
 - 2.1 Personales: nutrición, asistencia a niños delicados y prematuros, guarderías, otros (exámenes preescolares, exámenes a trabajadores, inmunizaciones, atención venéreas, educación sanitaria)
 - 2.2 De higiene pública: inspección y reglamentación (puertos, agua, leche, baños públicos, piscinas, vivienda, locales públicos)
 - 2.3 Otros servicios: estadística, laboratorio.
3. Enseñanza e investigación.

c) Modalidades institucionales

En escala nacional la oferta de servicios configura formas de acción pública y privada cuyo conjunto constituye el sector salud. Parte de las acciones públicas caen bajo la jurisdicción de organismos específicamente encargados de la salud y parte de ellas está entregada a organismos dependientes de otros sectores, v.gr. Obras Públicas, Municipalidades, Ministerios de Defensa, etc.

^{22/} Abel-Smith, Brian. El precio de los servicios sanitarios. Estudio de los costes y de las fuentes de financiamiento en seis países. Cuadernos de Salud Pública N° 17. Organización Mundial de la Salud. Ginebra 1964.

El sector privado que atiende la salud tiene formas organizadas de servicio, análogas a las del sector público, como hospitales, centros médicos, etc. y formas no organizadas representadas por la atención médica privada individual.

Dentro de esta estructura se diferencian niveles de acción públicos y privados, específicos y no específicos referentes a distintos aspectos de la acción:

- a) La extensión geográfica: nacional, regional, local;
- b) La decisión: política, político-técnico, técnica;
- c) Temporalidad: largo plazo, mediano plazo, corto plazo;
- d) La operación: mínimo, intermedio, máximo, etc.

4. El uso que hace la población de los bienes y servicios destinados a la salud, determina las modalidades del consumo de salud o consumo médico. Estas modalidades son dependientes de aquellas características que fueron señaladas a propósito de las necesidades de salud y la demanda de servicios.

Rösch ^{23/} considera ciertas particularidades de las necesidades, representadas por la enfermedad, como factores que explican los rasgos del consumo: por ser episódicas aumentan en los extremos de la vida; por ser imperativas crean prioridades entre los gastos familiares, etc. Este autor estima que el primer factor condicionante del consumo es la renta de las familias. El carácter imperativo del consumo médico determina que el gasto médico tenga muy débil elasticidad temporal frente a otros consumos, en lo cual sólo es superado en Francia por los gastos de alimentación, de combustible y de calzado.

5. Los problemas vinculados a la distribución y utilización de los servicios por parte de la población y a las modalidades del consumo médico, exigen un juego de combinaciones entre las cuales se interpone una infraestructura económica y social, que acusa el nivel de desarrollo en que este proceso se realiza y determina la viabilidad de las acciones que debe realizar el servicio: distribución de la población, accesibilidad física, transportes, energía, nivel cultural, etc.

6. El consumo médico presenta modalidades estructurales definidas por el comportamiento del consumidor, como ya se señaló a propósito de la demanda de servicios. Algunos consumos están ligados a la edad, a ciertas categorías socio-profesionales, al medio urbano-rural, al nivel educacional, etc. En

^{23/} Rösch, Georges. La Consommation Medicale. Revue Economique N° 2:295, 1961.

su aparición y evolución, el consumo médico sigue las leyes de la teoría del consumo, siendo influido fuertemente por el efecto demostración señalado por Dúsenberry, es decir, el consumo individual depende no sólo del ingreso individual, sino también del ingreso de los demás. Es parte de lo que Baltra^{24/} denomina el "descontento activo", es decir, la urgencia por aumentar los consumos en los grupos con ingresos mínimos, fenómeno vinculado a la demanda por mayor bienestar y progreso de las masas de población.

C. El gasto en salud o gasto médico

1. El gasto en salud es el reflejo financiero o monetario de los fenómenos descritos a propósito de las necesidades y la demanda de servicios y de la oferta y el consumo. Traduce, por una parte el comportamiento de la sociedad para asignar los recursos financieros que configuran la oferta de bienes y servicios destinados a satisfacer esta necesidad y por otra, el comportamiento del individuo frente a su salud.

2. Desde el punto de vista de la economía ¿cuál es la magnitud y el significado de lo que la sociedad y las personas gastan en salud? ¿Es posible reducir este gasto y destinar el sobrante a inversión económicamente reproductiva?

Las respuestas a estas preguntas plantean a su vez dos requisitos o supuestos:

- a) Concluir que un gasto médico es alto o bajo implica necesariamente un proceso de evaluación contra un patrón de medida que define cuál es el gasto médico normal. Esto es así por cuanto debe admitirse una tasa mínima inevitable de enfermedad y de muerte. Este límite lo determina la respuesta de la enfermedad a la tecnología actualmente en uso para evitarla o para recuperar la salud, concepto que Ahumada y colaboradores^{25/} denominan vulnerabilidad.

^{24/} Baltra Cortés, Alberto. Teoría Económica. Vol. I. Editorial Andrés Bello. Santiago de Chile, 1963.

^{25/} Ahumada, Jorge; Arreaza Guzmán, Alfredo; Durán, Hernán; Sarué, Eduardo; Testa, Mario. Problemas conceptuales y metodológicos de la programación de la salud. Organización Panamericana de la Salud. Publicaciones Científicas N° 111, 1965.

La existencia de mayor cantidad de enfermedades reducibles, es decir, de más alta vulnerabilidad, implica necesariamente un más alto gasto médico relativo que puede ser reducido y ésta es precisamente la situación de los países subdesarrollados, cuya alta mortalidad está formada, según Testa,^{26/} en un 75 a 80 por ciento por enfermedades reducibles, comparativamente con países de mortalidad media y baja, en los cuales la proporción de enfermedades reducibles es de 50 por ciento y de 20 a 25 por ciento respectivamente, según el mismo autor.

- b) El segundo requisito o supuesto implica necesariamente que la reducción del gasto médico libere recursos con tal grado de movilidad que sea posible destinarlos en cualquier momento al consumo o inversión más adecuados. Esta rigidez, en términos de especificidad e inmovilidad de los recursos, es muy acentuada en el sector salud.

3. El gasto médico puede clasificarse como público y privado. El análisis del gasto médico público y de los costos médicos sanitarios general, plantea problemas de muy difícil solución metodológica, pues requiere una minuciosa clasificación de los servicios que integran el sector salud y de la naturaleza de sus gastos. Las mejores referencias disponibles a este efecto están contenidas en dos publicaciones de Abel-Smith^{27/} y ^{28/}. En la primera se propone el método de estudio aplicado a seis países. En la segunda se analizan los gastos en salud obtenidos de un estudio de treinta y tres países, enfocado comparativamente desde el punto de vista de su importancia en el desarrollo económico y social. Sus conclusiones principales son las siguientes:

^{26/} Testa, Mario. Criterios para una política de préstamos para salud. Documento interno. Organización Panamericana de la Salud.

^{27/} Abel-Smith, Brian, op. cit. ^{21/}

^{28/} Abel-Smith, Brian, "An International Study of Health Expenditure and its Relevance for Health Planning," World Health Organization. Public Health Papers N° 32, 1967.

- a) El gasto total en salud fluctúa aproximadamente entre el 2 y el 6 por ciento del producto nacional bruto. Existe una correlación entre el ingreso nacional per cápita y el gasto médico de modo que los países de más bajos ingresos gastan proporcionalmente menos en salud que los de más altos ingresos.
- b) Hay una tendencia secular al aumento del gasto en servicios de salud, en proporción al ingreso o producto nacional. En general, la tasa de este incremento es tal, que la proporción de los gastos en salud en el PNB parece aumentar en un 1 por ciento cada diez años, de modo que para Abel-Smith, al final de este siglo, habrá países que gasten más del 10 por ciento de su PNB en servicios de salud.

En Chile se estima que este aumento ha sido de un 47 por ciento en el último decenio, es decir, a un promedio de 4,7 por ciento anual, superior al crecimiento de la población.^{29/}
- c) El aumento del gasto en salud se debe principalmente al aumento del número de camas y de personal, al incremento de las actividades de prevención, de educación y de investigación, al perfeccionamiento de la tecnología médica y a la diversificación de tareas que esto último acarrea.
- d) En todos los países, más del 25 por ciento de los fondos destinados a salud provienen de fondos públicos. Sin embargo, la mayor participación del estado en el financiamiento del consumo público no indica necesariamente mayor asignación a salud. Esta mayor asignación aumenta, en general, a base de la confluencia de varias fuentes nacionales de financiamiento, resultado de la influencia de tendencias históricas, factores políticos, sociales, técnicos, etc.

^{29/} Díaz, Salvador; Montoya, Carlos y Ortiz, Georgina. El gasto médico del sector público en Chile. Estudio hasta 1965 inclusive. Cuadernos Médico-Sociales, Vol. VIII, N° 1:11, 1967.

- e) Es muy difícil separar entre gastos de hospital, de salud pública o de enseñanza e investigación. En general, los países de más bajo nivel de desarrollo, gastan una más alta proporción (4 a 7 por ciento) en prevención que los países de mayor desarrollo (0,5 a 4 por ciento). Parece claro que si se desea mejorar las actividades preventivas deberá gastarse más en servicios públicos personales y no personales, mientras que si se desea mejorar la calidad, deberán incrementarse los gastos en educación e investigación.
- f) Al comparar la proporción entre los gastos corrientes y los gastos de capital, es decir, los necesarios para construcciones, se advierte que esta distribución no guarda relación con el ingreso per cápita de los países. No más de un 2,3 por ciento de la formación bruta de capital se destinó a la salud, no siendo los países más desarrollados los que destinan la mayor proporción de su formación de capital a la salud.

En la mitad de los países estudiados, prácticamente todo o casi todo el gasto de capital proviene del estado, incluyendo los gobiernos locales. La fuente de financiamiento de los gastos de capital descansa en gran parte en el aporte voluntario nacional o internacional. Dice Abel-Smith, que los países más ricos dependen en ese sentido, fuertemente de la "caridad interna", mientras que algunos de los más pobres dependen de la "caridad externa".

4. El gasto médico individual es un problema que por sus características, señaladas a propósito del consumo, cae en gran parte en el campo del conocimiento sociológico, referido al comportamiento familiar. A manera de síntesis se destacan algunas de estas características.

- a) En Canadá ^{30/} el gasto médico familiar ha variado entre el 6.6 y 8.6 por ciento de los gastos personales entre 1927 y 1961.
- b) En Chile, Díaz ^{31/} muestra en una investigación censal la siguiente variación entre los gastos médicos y los ingresos:

	Bajos Ingresos	Altos Ingresos
	<u>%</u>	<u>%</u>
Farmacia	65	21.0
Médicos y odontólogos	19	58.8
Hospitalización	7	18.1
Otros gastos médicos	9	2.1

- c) Los gastos médicos son relativamente más bajos a medida que aumentan los ingresos individuales o familiares, siguiendo la curva de la propensión marginal al consumo.
- d) La estructura del gasto médico familiar depende de la oferta de servicios, hecho de gran importancia en el medio rural.
- e) El gasto médico como el consumo es poco elástico y afecta a otros consumos y eventualmente a las disponibilidades para el ahorro, según se ha analizado anteriormente. Este hecho adquiere naturalmente un significado real cuando los ingresos familiares son bajos.

^{30/} Royal Commission on Health Services. Vol. 1, Canada, 1964.

^{31/} Díaz, Salvador. El gasto médico familiar. Cuadernos Médico-Sociales, VII, 4:21, 1966.

D. La salud como factor del proceso productivo

1. El trabajo humano es un factor de la producción económica junto con el capital y los recursos naturales. La formación de capital es también el resultado de la capacidad humana para combinar factores. Por lo tanto, como forjador de capital, como trabajador y como agente de la producción, el hombre integra una noción de "capital humano".

2. El capital humano puede ser entendido como la suma de las habilidades, destrezas y capacidades para producir a través del trabajo y para crear imaginativamente. No se le concibe en consecuencia, sin disposiciones naturales y aptitudes adquiridas. La educación y la salud forman parte necesariamente de estos requisitos.^{32/}

32/ Para ciertos niveles de funcionamiento de la economía, Cobb y Douglas suponen que los factores fundamentales en la fijación de un nivel de producción son el capital y el trabajo. Para evaluar la importancia relativa de ellos proponen la siguiente función:

$$P = \gamma K^\alpha L^\beta$$

en la que P es el índice de producción, γ una constante que varía según las economías, K índice de capital, L índice de trabajo, α y β exponentes constantes de capital y trabajo respectivamente. Con esta fórmula, Kindleberger (Charles P. Kindleberger. Desarrollo Económico. McGraw Hill Co. Inc., New York 1961) anota que para los Estados Unidos el 1 por ciento de aumento en el trabajo aumentará la producción en 0.75 por ciento; en tanto que un 1 por ciento de aumento en el capital sólo la aumentará en 0.25 por ciento.

Mayor refinamiento introducen las ecuaciones que toman en cuenta además a la tecnología como factor de la producción, entendiéndose por tecnología al nivel general del conocimiento técnico, la eficiencia administrativa y del trabajador, la estructura industrial, etc. De este tipo es la llamada función Solow, la cual indica que hay algo además del capital, que hace crecer el producto por razones tecnológicas y que se puede expresar del siguiente modo:

$$P = \lambda K^\alpha L^\beta e^{\lambda t}$$

en la que e es una constante, λ incluye toda mejora en la mano de obra y en el capital, t es el tiempo, λ representa un valor que da una tasa de crecimiento independiente del capital y del trabajo, que puede atribuirse solamente a la tecnología.

Cálculos más refinados aún permiten diferenciar entre calidad del capital y calidad del trabajo:

$$P = \lambda K^\alpha L^\beta c_K^\delta c_L^\epsilon$$

Es admisible suponer que la calidad del trabajo esté determinada principalmente por la educación y la salud, es decir, por inversiones de tipo social, mientras que la calidad del capital lo esté por la contribución de las investigaciones:

3. El hombre, como factor de la producción, ha sido tema de una larga serie de estudios e investigaciones que intentan medir su valor económico o mejor aún, el valor económico de la vida humana. Con el objeto de ilustrar estos conceptos se reseñan a continuación algunos tipos de estudios con que se ha enfocado esta cuestión.

- a) Dublin y Lotka ^{33/} efectúan un análisis histórico iniciándolo con el cálculo del costo del trabajo del esclavo. Citan a William Petty, en el siglo XVII como el iniciador de los estudios sobre el valor de la vida humana, con su intento de evaluarla sobre la simple base de estimar los gastos totales que demandan los individuos durante su vida en relación con lo que producen y con la duración de la vida útil.

Estos autores estiman el valor actual de las ganancias futuras del hombre, deduciéndolo de éstas el valor de los consumos. Este tipo de estudios está en general muy influido por la necesidad de obtener datos para los impuestos o para las compañías aseguradoras.

- b) Como ejercicio de método y sólo para ilustrar el concepto, Harlon ^{34/} expresa el valor de una vida humana en términos monetarios, analizando los asientos que constituirían el debe y el haber a lo largo de tres períodos de la vida: el período de inversión inicial de capital: valor de los riesgos de la madre, del parto, los costos del recién nacido, etc.; el período de instalación humana: cuidados del niño, educación, etc.; período de productividad humana: ganancias netas, intereses, etc.
- c) Weisbrod ^{35/} intenta medir el "activo" que constituye el capital humano de un individuo, sobre la base del valor actual que tiene su productividad marginal a lo largo de un período de su vida futura. Para esta medición se requieren datos sobre futura

^{33/} Dublin, Louis and Lotka, Alfred. "The Money Value of a Man". The Ronald Press Co. New York, 1946.

^{34/} Harlon, John J., Principios de administración sanitaria, Capítulo 3. Oficina Sanitaria Panamericana. Publicación científica N° 11, 1954.

^{35/} Weisbrod, Burton A., "The Valuation of Human Capital". The Journal of Political Economy. 69 N° 5: 425, 1961.

productividad humana, los cuales dependen para cada edad, del valor de la producción de las personas empleadas, de las tasas de participación de la fuerza de trabajo y de la probabilidad de sobrevivir. Este valor, así medido, representa el valor bruto actual de un hombre en términos de sus ganancias futuras esperadas.^{36/} Si se desea transformar este valor en ganancia social neta deberá descontarse de su productividad el valor de sus consumos futuros, para lo cual serán necesarias estimaciones diversas sobre la forma de calcular los consumos familiares. Linnenberg^{37/} y Fein^{38/} opinan en cambio que no sería una verdadera ganancia social este valor neto, pues excluye los consumos que involucran una finalidad de la existencia, ~~capas~~ de nuevas creaciones potenciales.

- d) Rice y Cooper^{39/} expresan el valor de la vida humana en términos de las variables que configuran las ganancias durante la vida, en un intento de proporcionar a los economistas, los planificadores y los administradores una medida de los beneficios sociales que acarrea la inversión en determinados programas. Las variables

^{36/} Weisbrod utiliza para este efecto la siguiente fórmula:

$$V_a = \sum_{n=a}^{\infty} \left[Y_n P_a^n \frac{1}{(1+r)^{n-a}} \right]$$

en la que V_a = valor actual de las ganancias futuras en la edad a ;
 Y_n = valor de la productividad de una persona a la edad n ; P_a^n = probabilidad de una persona de edad a de sobrevivir a la edad n ; r = tasa de descuento.

- ^{37/} Linnenberg, Clem C. "How shall we measure Economic Benefits from Public Health Services?" U.S. Public Health Services Publication N° 1178, 1964.
- ^{38/} Fein, Rashi. "Economies of Mental Illness". New York: Basic Books Inc. 1958.
- ^{39/} Rice, Dorothy P. and Cooper, Barbara S. "The Economic Value of Human Life". American Journal of Public Health. 57, 11: 1954, 1967.

/utilizadas fueron

utilizadas fueron la edad, el sexo, el color y el nivel educacional. De este modo, un programa que beneficie particularmente a los individuos en relación con algunas de estas variables, puede ser medido en términos de las ganancias económicas vinculadas a ellas. Para estimar las ganancias futuras en cada grupo, recurren a los datos sobre expectativa de vida según edad, sexo y color, a la diversa participación de las tasas de fuerza de trabajo, a los patrones de ganancia según edad, al valor estimativo del trabajo de la dueña de casa y a la tasa de descuento.

4. Independiente de los valores que encierra la vida humana en sí y admitiendo que ésta tiene un determinado valor económico productivo y aceptando también que la conservación de la vida demanda una cierta cuantía de gastos, puede uno preguntarse: ¿cuánto hubieran estado produciendo las personas de no haber muerto, enfermado o adquirido alguna incapacidad? ¿Qué pérdida neta representa para la sociedad la muerte o enfermedad de un individuo en edad productiva? Si eliminar una enfermedad representa cambiar la "calidad" de las personas ¿en cuánto contribuye este cambio al crecimiento económico? Si conservar la salud demanda gastos, ¿qué beneficio económico se obtiene con ese gasto el cual necesariamente debe desplazar al que se requeriría para satisfacer otras necesidades sociales?

5. Como hemos dicho antes, la sociedad gasta recursos en impedir la aparición de una enfermedad y sus consecuencias. La eficiencia tecnológica actual indica que hay un límite para este gasto, pues es inevitable que existan ciertas enfermedades, así como es inevitable que exista una mínima tasa de mortalidad. Es presumible, por lo tanto, concebir un "excedente" de enfermedad y de muerte que la sociedad procura reducir al límite de una tecnología eficiente. Reconocido ese límite, el esfuerzo económico que se destine a reducir la enfermedad y la muerte es teóricamente susceptible de ser medido en términos de beneficios.

6. La complejidad de este problema y su factibilidad se desprenden de los planteamientos hechos por quienes han intentado una respuesta y por el resultado de algunos trabajos:

/a) Klarman

- a) Klarman ^{40/} y ^{41/} señala que hay tres categorías de beneficios: los que se derivan del ahorro de recursos para salud; las ganancias en producción económica, y la satisfacción de disfrutar de mejor salud. Añade que es una distorsión y una sobresimplificación de la economía considerar a las adiciones al ingreso nacional como el principal beneficio de un programa de salud pública. El objetivo de la producción es la satisfacción del consumidor incluyendo el disfrute del ocio.
- b) Ruderman ^{42/} apunta que los requisitos teóricos para esta medición son ilusoriamente sencillos. "El beneficio directo de la labor de salud pública consiste en el mejoramiento de la salud, la prolongación de la vida y la disminución de las enfermedades, de su duración y de sus consecuencias. Las ventajas económicas se derivan de lo que pueden producir las personas más sanas. Todo lo que ha de hacerse, pues, es determinar la contribución de la salud pública a la productividad".
- c) Linnenberg ^{43/} indica que el beneficio medido por el análisis del costo-beneficio puede en algunos casos expresarse en forma positiva, por ejemplo, por el incremento en la producción de arroz debido a la reducción de la malaria. En la mayoría, en cambio,

^{40/} Klarman, Herbert E. "Present Status of Cost-Benefit Analysis in the Health Field". American Journal of Public Health, 57, 11: 1948, 1967.

^{41/} Klarman, Herbert E. "The Economics of Health". Columbia University Press, N.Y. 1965

^{42/} Ruderman, Peter A. ¿Cómo medir las ventajas económicas derivadas de los servicios de salud? Boletín Oficina Sanitaria Panamericana, 57, 5: 425, 1964.

^{43/} Linnenberg, Clem C., op. cit. 37/

es medido a través de "pérdidas evitadas". Otras veces debe distinguirse entre el individuo beneficiado u otros individuos que reciben el beneficio a través de aquél, v.gr. las inmunizaciones. Hay también beneficios económicos no cuantificables, como por ejemplo, la debilidad en el trabajo, etc.

- d) Rice ^{44/} calcula primero los costos anuales directos de la enfermedad, incluyendo la prevención, pesquisa, tratamiento, investigación, adiestramiento, etc. Luego, los costos anuales indirectos representados por la pérdida en términos de salarios, empleo, trabajo en el hogar, transferencias, etc. y finalmente estima el costo económico de la mortalidad, vinculado al valor que representa la pérdida de ganancias futuras. Estas pérdidas fueron estimadas para los Estados Unidos en 1963, a la tasa de descuento del 6 por ciento, en 84.2 mil millones de dólares.
- e) Mushkin y Collings ^{45/} proceden estimando el tiempo de trabajo perdido y luego asignándole un valor monetario al producto que representa esa pérdida. El tiempo trabajado lo calculan en Años-Hombres-Perdidos (AHP) y el valor monetario de la producción en términos de Promedio de los Ingresos Individuales (PII). La estimación se obtendría multiplicando AHP por PII.
- f) Ahumada y colaboradores ^{46/} sugieren abordar el problema a través del cálculo de los Años de Capacidad Potencial Productiva Perdidos (ACP) como consecuencia de la enfermedad. ACP en este caso representa el total de años-persona de que dispone en conjunto una comunidad para cualquier tipo de actividad que aumente su acervo, incluso el descanso.
- g) Weisbrod ^{47/} sigue en términos generales la línea que sugieren Mushkin y Collings, midiendo las ganancias futuras promediales por edad y utilizando además como variables el empleo pleno, la

^{44/} Rice, Dorothy P. "Estimating the Cost of Illness". U.S. Public Health Service Publication N° 947-6, 1966.

^{45/} Mushkin, Selma J. y Collings, Francis, "Economic Cost of Disease and Injury". Public Health Reports, 74, 9:795, 1959

^{46/} Ahumada, J. y cols. op. cit. 25/

^{47/} Weisbrod, Burton A., "Economics of Public Health". University of Pennsylvania Press, 1961.

probabilidad de vivir en el año en estudio y el cálculo de las pérdidas como consumidor de los individuos afectados.

- h) Denison^{48/} calculó que en los Estados Unidos el aumento del 1.1 por ciento del producto nacional se debió al aumento del 1 por ciento de los insumos que representan el trabajo, los recursos naturales y el capital. En cambio, el aumento aisladamente del 1 por ciento de la fuerza de trabajo aumentó en un 0.8 por ciento el producto nacional. De sus estimaciones deduce que el ingreso nacional aumentó anualmente en un 0.3 por ciento debido a la reducción de la mortalidad.
- i) Mushkin^{49/} ha calculado la ganancia neta que ha representado en los Estados Unidos el cambio decenal de las tasas de mortalidad. Desde 1900 hasta la fecha esta ganancia puede estimarse en 820 mil millones de dólares que, de no haberse obtenido salvando vidas humanas productivas, debió haberse obtenido por otro mecanismo de formación de capital.

E. La salud como consumo o como inversión

1. La discusión a que han dado lugar las ideas presentadas y resumidas en los capítulos precedentes, ha originado la controversia de si lo que se gasta en salud debe considerarse mas bien un consumo, porque está destinado a satisfacer un fin en sí o si es fundamentalmente una inversión destinada a formar capital humano económicamente reproductivo. La naturaleza dual del problema de la salud, que es al mismo tiempo fin y medio para el bienestar humano, torna académica esta discusión. Sin embargo, conviene revisar los términos en que ha sido planteada.

^{48/} Denison, Edward, "The Sources of Economic Growth in the United States and the Alternatives before us". Supplementary Paper N° 12, Committee for Economic Development. New York, 1962.

^{49/} Mushkin, Selma, "Health as an Investment". The Journal of Political Economy. Supp. LXX, N° 5, Part 2:129, 1962.

2. Sea como inversión o como consumo, las necesidades de salud deberán ser satisfechas de todos modos dentro de ciertos límites mínimos. La controversia parece indicar, por lo tanto, la posibilidad de que pasado algún límite mínimo una mayor asignación a salud esté justificada por razones de "inversión" económica. Esto sería comprensible si aceptáramos que bajo dicho límite la asignación tiene preferentemente un propósito de "consumo" mientras que por encima de ese límite es esencialmente una "inversión".

Este planteamiento surge por ejemplo, cuando admitimos y establecemos un "mínimo" de necesidades a ser satisfechas de acuerdo con los recursos disponibles y a su vez, cuando fijamos una determinada "inversión en salud" requerida para ciertos propósitos económicos, v.gr. la "inversión en salud" conveniente para sanear una región insalubre que se destinaría a la producción agrícola.

En ambos casos, como se vé, la noción de si gastar en salud es un consumo o una inversión depende de condiciones que son extrínsecas a la necesidad ineludible de procurar la mayor salud posible a los individuos. El problema no es, por lo tanto, de valores, sino circunstancial.

3. Es forzoso admitir sin embargo, que estas circunstancias no se dan de un modo muy definido como para establecer claramente cuando se trata de "consumo" y cuando de "inversión". El individuo es ajeno a este problema pues para él, lo que gasta en conservar su salud nunca dejará de ser un consumo que llena una de las finalidades de su vida. Para la sociedad, en cambio, el incremento del nivel de salud puede representar una acumulación cada vez mayor de riqueza en términos de capital humano, si está dispuesta o cumple con las condiciones necesarias para hacer un uso reproductivo de ese capital humano. En caso contrario, se estaría incrementando el número de "ociosos sanos". De todos modos, ello estaría justificado desde el punto de vista finalista, aun cuando fuera un absurdo económico.

4. En las condiciones del subdesarrollo el hombre está por debajo de los mínimos de satisfacción de sus necesidades, es decir, no constituye

/un capital

un capital humano satisfactorio para transformarse en un eficiente factor productivo laboral, ni tampoco, seguramente, reúne aquellas capacidades potenciales necesarias para producir.

Algunos estudios y opiniones permiten clarificar esta idea:

- a) Destanne de Bernis ^{50/} denomina "consumos necesarios" lo que se requiere para sobrevivir y para operar la economía en su nivel actual, cualquiera sea el nivel de desarrollo. Llama "consumos de desarrollo", a la suma de aquellos bienes y servicios indispensables para asegurar el desarrollo de la economía, porque expresan al mismo tiempo una elevación del nivel de satisfacciones y son prerequisite para cualquier incremento en la productividad del recurso laboral.
- b) Schultz ^{51/} y ^{52/} se inclina por la noción de que en las condiciones propias del subdesarrollo, donde existe desnutrición, alta tasa de natalidad, desempleo, poca mano de obra especializada, etc. las asignaciones a salud son más una "inversión en vidas humanas" que en "producción económica".

Naturalmente que esta "inversión en vidas humanas" puede considerarse como una inversión económica a largo plazo en aquellas circunstancias en que el país ha pasado de la fase del despegue para el desarrollo. En los países altamente desarrollados en cambio, cuando depende fundamentalmente de innovaciones tecnológicas, las asignaciones a salud evidentemente acrecientan la ganancia de insumo laboral, haciendo al hombre más apto para aprender, para desarrollar iniciativas e imaginación, para reducir el ausentismo y para mejorar la cantidad y calidad del producto con aquellos

^{50/} Destanne de Bernis, G. Comment intégrer la planification dans le domaine de la santé a la planification de l'ensemble du développement économique. Organization Mondiale de la Santé. Genève, Doc. NHP/WP/66.2

^{51/} Schultz, Theodore W. "Investment in Human Capital". The American Economic Review, 51, 1:1, 1961.

^{52/} Schultz, Theodore W. "Reflections on Investment in Man". The Journal of Political Economy, Supp. 70, N° 5, Part 2:1, 1962.

atributos que son propios del individuo sano que vive en un ambiente de producción óptima.

- c) Cibotti ^{53/} sostiene un punto de vista estructuralista para la salud, incluyéndola entre los problemas de la infraestructura de América Latina que debe acompañar a los cambios que son necesarios para lograr las transformaciones del desarrollo, "vinculando lo más estrecha y funcionalmente posible la expansión de la infraestructura con los esquemas de desarrollo".

En síntesis, no hay duda que las relaciones entre la salud y la economía plantean inevitablemente la cuestión de si la salud es "consumo" o es "inversión" llevando este planteamiento al terreno de lo axiológico, cuando en realidad, el problema adquiere entidad sólo desde el ángulo en que sea enfocado, lo que Macchiavello ^{54/} resume diciendo: "...la utilización de la salud y no la salud por sí misma es lo que importa en la economía, lo que hace obvia la relación entre estos dominios, pues si al sanitario corresponde preservar la salud, al economista corresponde utilizarla adecuadamente".

5. La contribución que hace salud al crecimiento económico puede ser planteada en el momento actual mas bien en términos de modelos de investigación, en los cuales se definan todas las condiciones posibles de funcionamiento de la economía. Barlow ^{55/} intenta un estudio de este tipo con un modelo de análisis de lo ocurrido sobre la economía de Ceylán, a lo largo de treinta años, como consecuencia de la erradicación del paludismo, comparativamente con lo que hubiera ocurrido de no haberse procedido a la erradicación.

^{53/} Cibotti, R. La infraestructura en la planificación del desarrollo. Cuadernos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. Serie II. Anticipos de investigación, N° 3, 1968.

^{54/} Macchiavello, Atilio. La evaluación del impacto económico de las actividades sanitarias. Boletín Oficina Sanitaria Panamericana. 52 1:25, 1962.

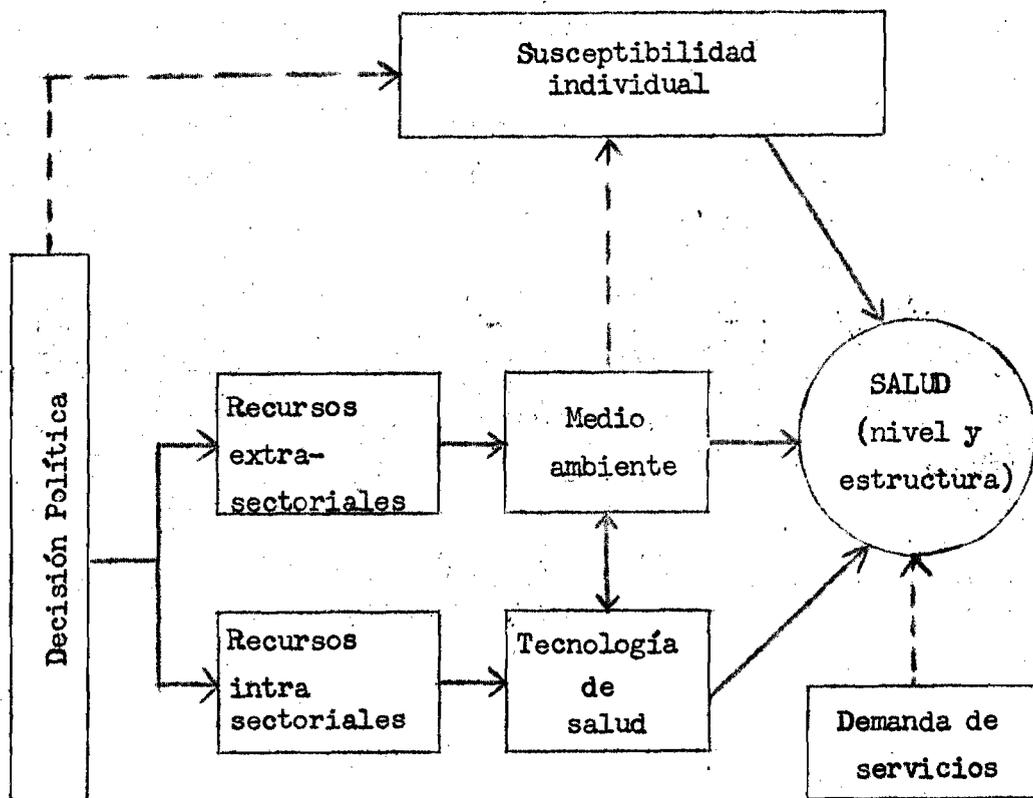
^{55/} Barlow, Robin, "The Economic Effects of Malaria Eradication". American Economic Review. L II, N° 2:130, 1967.

VI. LOS FACTORES CONDICIONANTES DE LA SITUACION DE SALUD

1. Los planteamientos hechos hasta aquí pretenden mostrar la interdependencia del hombre al proceso económico que produce bienes y servicios para satisfacer necesidades y aspiraciones y la de este proceso al hombre que aporte su trabajo como factor productivo y su imaginación creadora, para combinar eficientemente los diversos factores de la producción.
2. Este fenómeno es regulado por el comportamiento del hombre el cual demanda y consume y además arbitra las decisiones para movilizar los instrumentos que regulan la oferta de servicios y asignan los recursos financieros para salud.
3. La Figura V pone en evidencia las relaciones entre el nivel y estructura de la salud y la naturaleza y origen de los factores que condicionan dicho nivel y estructura a través del mecanismo que se describe a continuación.

Figura V

Origen de los factores condicionantes del nivel de salud



4. El nivel y estructura de la salud son el resultado de la interacción de la susceptibilidad individual a las enfermedades, los factores del medio ambiente y la tecnología que se aplique a la prevención y recuperación de enfermos.
5. Los factores del medio (agua, disposición de excretas, viviendas, accesibilidad, educación, etc.) actuarán en la medida en que una política les haya destinado los recursos necesarios y operen con algún grado de eficiencia.
6. La tecnología de salud será igualmente la resultante de la cuantía de recursos que le haya sido asignada y de la eficiencia con que estos recursos están actuando.
7. Originariamente las decisiones sobre asignaciones a los sectores se gestaron en un contexto de política, vinculado a las disponibilidades globales nacionales de recursos y a todas aquellas condiciones que hacen a estas decisiones dependientes de la situación y nivel de desarrollo del país.
8. La susceptibilidad a las enfermedades, vinculada a la estructura por edad de la población, puede igualmente, aunque de un modo más indirecto, estar afectada por decisiones políticas como sucede con las migraciones internas y externas y con la natalidad.
9. Las disponibilidades de alimentos derivadas de condiciones relacionadas con el medio ambiente, afectarán también a la susceptibilidad a ciertas enfermedades, a través de un mecanismo individual.
10. Los cambios que se operan en el medio ambiente económico y social están afectando permanentemente a la utilización de la tecnología de salud, es decir, a la política de salud. Tal es el caso, por ejemplo, de la accesibilidad física de la población a los servicios y viceversa.
11. La demanda de servicios de salud no es en sí un factor que condicione independientemente el nivel y estructura de la salud. En la medida en que exista un servicio de salud (tecnología de salud a disposición de la población) la demanda será un factor que contribuya a expresar el nivel y estructura de salud prevaleciente.

12. En resumen, los factores condicionantes de una situación de salud son el resultado de los cambios operados a través del tiempo sobre diversos condicionantes.

- a) Cambios en las condiciones individuales o demográficas que han producido diferentes susceptibilidades a las enfermedades.
- b) Cambios de política, los cuales afectaron las decisiones sobre asignaciones de recursos entre sectores, influyendo de diversa manera al medio ambiente físico, económico y social.
- c) Cambios en la política de salud que influyeron en las asignaciones de recursos dentro del sector en relación con los problemas de salud, las áreas geográficas, los grupos de población, etc., lo cual configuró diferente oferta de servicios frente a necesidades y aspiraciones cambiantes de la población.
- d) Cambios en la demanda de servicios por parte de la población, los cuales acusan transformaciones sociológicas vinculadas a diferentes comportamientos sociales.

VII. LOS FACTORES QUE AFECTAN LA SITUACION DE SALUD EN EL SUBDESARROLLO

1. El análisis comparativo entre los indicadores del nivel de desarrollo y el nivel de salud muestra la correlación positiva que existe entre ambos. La situación de salud es objetivada y admite diversos términos de clasificación correlativa, v. gr. mortalidad y nivel de ingreso, agua potable y morbilidad por enfermedades entéricas, etc. Esta correlación no indica, sin embargo, la relación de causa-efecto que permite vincular un determinado nivel de salud a un determinado nivel de desarrollo, por todas las razones expresadas hasta aquí. La explicación de esta situación sólo puede ser hecha en una perspectiva histórica la cual se remonta por grados hasta la decisión política originaria que asignó recursos entre los sectores, dentro de una problemática de escasez y en el contexto o complejo que caracteriza al subdesarrollo.

El análisis de la explicación puede ser hecho partiendo del reconocimiento del nivel de salud e interpretando el origen de sus factores condicionantes. Para este intento se utiliza la Figura VI^{56/} cuya explicación está contenida en los párrafos siguientes.

2. El nivel de salud insatisfactorio es definido como tal por medio de una comparación con modelos normativos. Este proceso indica, de un modo implícito, el carácter prospectivo de la evaluación, pues el modelo de comparación debe ser suficientemente realista como para expresar de un modo explícito la cuantía de cambio que es posible obtener si se ejercen determinadas acciones sobre los factores condicionantes.

El resultado de esta evaluación permitiría inferir, dentro de consideraciones empíricas o abstractas, el grado de insatisfacción de aquellas necesidades de salud que integran una noción finalista de

^{56/} Originariamente elaborada por el Instituto Nacional de Planificación del Perú y la Oficina Sectorial de Planificación del Ministerio de Salud Pública de ese país con algunas modificaciones que sirven a esta explicación.

bienestar, así como la menor contribución que efectúa por este motivo el recurso humano al crecimiento económico, de acuerdo a las condiciones en que funcione la economía en estudio.

3. En el caso de un nivel de salud insatisfactorio, uno de los factores condicionantes de esta situación lo constituye la insalubridad ambiental debida a diversas causas: falta de agua potable, deficiente disposición de excretas, viviendas insalubres, etc.

4. La desnutrición es también resultante de condiciones ambientales y sociales vinculadas a ciertas y determinadas medidas de política general.

Estas condiciones afectan directamente al nivel de salud a través de agentes microbianos o modificando la susceptibilidad individual a las enfermedades.

5. El rápido crecimiento demográfico determina cambios en la estructura por edades de la población y, por lo tanto, en la susceptibilidad a las enfermedades. Una política deliberada en este sentido, modificaría el tamaño de la población y la estructura por edades y, por lo tanto, la susceptibilidad individual.

6. El efecto más importante y actual del rápido crecimiento demográfico lo constituye la insuficiencia relativa de recursos para configurar una oferta adecuada de servicios. Esta insuficiencia de recursos tiene además causas intrínsecas derivadas de aquellas medidas que condujeron a la formación de recursos y a su utilización.

7. Una de estas causas está vinculada a la distribución insatisfactoria de recursos humanos la cual se relaciona con medidas generales dentro del sector o canalizadas a través del sector, v. gr. salarios, política de incentivos regionales, adiestramiento local en servicio, etc. Otras causas dependen de la inadecuada formación y orientación profesional, cuyas raíces económicas, sociales y políticas revisten gran complejidad.

8. Si bien es cierto que esta explicación pone el acento en la acción pública, canalizada a través del sector público, la insuficiencia de recursos se refiere igualmente a la participación del sector privado y a

/su contribución

su contribución a la disponibilidad global de servicios de salud. Cualquiera sea el régimen asistencial predominante, la disponibilidad y manejo de los servicios privados está afectada por problemas semejantes a los que afectan al sector público. En todo caso, una coordinación entre ambos sectores permitiría un mejor aprovechamiento global de recursos para salud.

9. La insuficiencia de recursos para salud está directamente relacionada con el alto y creciente costo de la tecnología y del capital básico requerido para dar servicios. En esto influyen el alto precio de los insumos y la baja productividad del sector.

10. El alto precio de los insumos puede gravitar sobre los servicios principalmente en lo que se refiere a los consumos, como es el caso de la alimentación de los enfermos, los gastos de funcionamiento, etc. En todos ellos, es posible atribuir el alto precio de los insumos a factores que dependen de políticas multisectoriales incoordinadas o insuficientes, como sería el caso del lento crecimiento agropecuario junto a una inadecuada política industrial. También estarían en este análisis consideraciones derivadas del comercio exterior insuficiente para mantener costos razonables de insumos y equipos para salud.

11. El alto y creciente costo de los servicios tiene real significado cuando es referido a la baja productividad de esos servicios, pues de otro modo, no hay cómo establecer si los costos para salud son excesivos o bajos ya que la comparación entre sectores no arroja información por desconocerse la cuantía de la contribución de cada uno a la obtención de metas comunes. Esta es la razón por la cual la introducción de las técnicas de los costos-beneficios es la que permite, al menos dentro del sector, una mejor comparación de los resultados en la aplicación de técnicas diferentes.

12. La baja productividad del sector es la consecuencia de la utilización deficiente de los recursos disponibles, problema en el cual participan factores intra y extrasectoriales que justifican con toda evidencia una coordinación multisectorial a nivel técnico-administrativo y político.

13. Los factores extrasectoriales están principalmente representados por el bajo nivel educativo de la población y su inaccesibilidad a los servicios, especialmente cuando se trata de poblaciones que viven alejadas en los medios rurales, carentes de redes viales o de medios de transporte. Ambos son componentes fundamentales de la demanda de servicios, como se vio anteriormente.

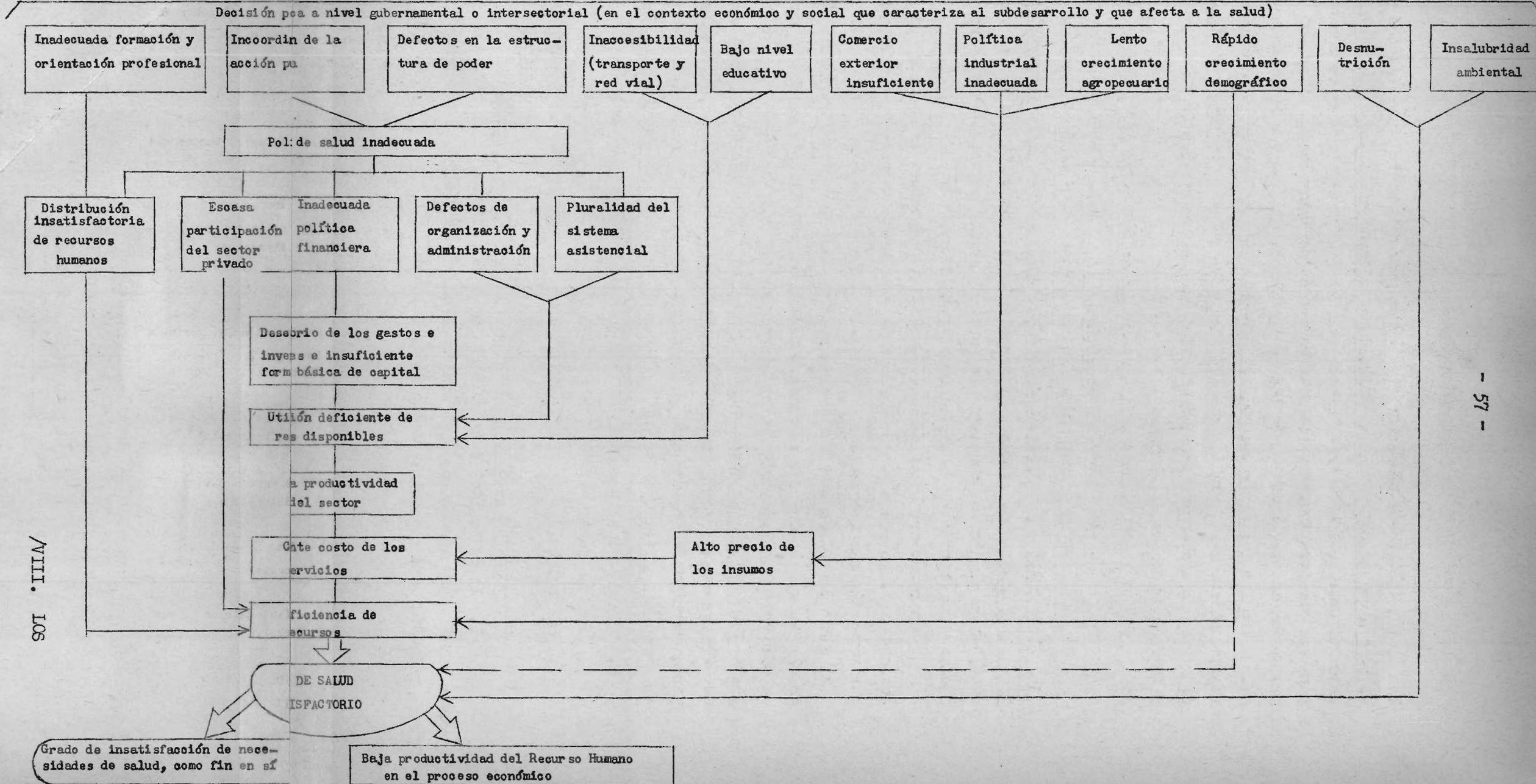
14. Los factores intrasectoriales dependen por una parte del sistema asistencial mismo, su pluralidad o multiplicidad y de su estructura organizativa y administrativa, problemas suficientemente definidos en lo referente a los países de América Latina.

15. Por otra parte, esta deficiente utilización de los servicios es la consecuencia directa de medidas de política financiera dentro del sector cuyo origen tiene, naturalmente, raíces que se remontan más allá del sector. El equilibrio entre las asignaciones para gastos de consumo y para inversiones de capital básico destinadas a la instalación y funcionamiento de los servicios, es un asunto que concierne en parte al sector mismo, pero en parte fundamental también a una decisión política de más alto nivel.

Hay numerosos ejemplos de una política financiera inadecuada dentro del sector, cuyo origen no puede atribuirse siempre al manejo intrasectorial. Una situación muy frecuente en América Latina es la que se refiere a la relación entre las disponibilidades presupuestarias y las disponibilidades financieras reales, la cual no es siempre tenida suficientemente en cuenta cuando se procede a la evaluación de los servicios.

16. Una política de salud inadecuada es, en última instancia, un asunto de la responsabilidad de la sociedad en general, algunos de cuyos efectos pueden identificarse como originados dentro del sector y otros fuera de él, como son aquellos derivados de defectos en la estructura de poder, en la incoordinación de la acción pública y en otros diversos motivos. En ambos casos, sin embargo, las verdaderas causas están vinculadas al contexto económico y social que caracteriza al subdesarrollo, de cuyo grado de definición depende el grado de racionalidad de las decisiones políticas al más alto nivel.

Figura VI
RELACIONES ENTRE EL SUBDESARROLLO Y EL NIVEL DE SALUD*



* Basado en un esquema elaborado por el Instituto Nacional de Planificación y la Oficina Sectorial de Planificación del Ministerio de Salud Pública del Perú, 1966.

VIII. LOS ELEMENTOS DE UNA POLITICA DE SALUD

1. En resumen, los conceptos expresados anteriormente tienden a señalar que una situación de salud es altamente dependiente de un contexto de relaciones con la situación de los demás sectores, cuyo origen se remonta hasta las decisiones de política que asignan recursos entre ellos. Estos conceptos señalan también que esta situación es la resultante de la forma en que el sector de la salud ha movilizado los mecanismos con que opera los recursos que le fueron asignados en virtud de esas decisiones.
2. Se trata, en consecuencia, de una decisión que obedece a una política. Una decisión implica un acto discrecional en una zona de libre elección, en la cual se establece una relación lógica y conciente entre finés y medios.
3. Una política se define como el arte de conducir un asunto para alcanzar un fin. Por lo tanto, debe vincularse con el poder de que se dispone para cambiar la conducta humana. En el caso de la salud debe entenderse como el poder que la sociedad aplica para mantener el equilibrio del hombre en su medio, orientando la conducta de la población respecto a sus necesidades y aspiraciones en materia de salud y la de quienes están encargados del uso de los recursos que se destinan a esta finalidad.
4. Entre el poder que decide y los individuos, media un marco institucional el cual aplica los instrumentos de la política a los individuos, los grupos o la colectividad en su conjunto.

El análisis de la política de salud debe comprender:

- A. El contenido;
 - B. El marco institucional;
 - C. Los instrumentos;
 - D. El proceso.
- A. El contenido

1. El contenido de la política de salud arranca de la relación entre sus fines y los medios para conseguirlos. La expresión concreta de esta relación está representada por la formulación de un objetivo.

/2. La

2. La formulación de un objetivo se concreta cuando se decide dentro de ciertas categorías de problemas, cuando se refieren a la salud, estas categorías están representadas por:

- a) los sectores participantes y el grado de su relación con el proceso que lleva al cambio en la situación o nivel de la salud de la población; de esta relación surgen decisiones que afectan en diverso grado a los sectores y por lo tanto a sus relaciones recíprocas; por ejemplo, las decisiones sobre sectores económicos o las asignaciones a otros sectores sociales o a la infraestructura económico-social, puede influir de diverso modo sobre la situación de salud;
- b) las áreas geográficas de acuerdo a su importancia relativa en el proceso del desarrollo;
- c) los grupos de población y su importancia relativa social y económica, v. gr. los niños, la población activa trabajadora;
- d) los problemas de salud y su peso diferente en las consideraciones socio-económicas, v. gr. la malaria, la tuberculosis, las enfermedades crónicas del adulto;
- e) las técnicas que se utilizan y su mayor o menor eficacia en el ataque a los problemas, v. gr. prevención, curación;
- f) la elección en el tiempo, dando mayor o menor preferencia a las decisiones que se refieren al presente versus el futuro, v. gr. consumos, inversiones.

B. El marco institucional

1. Es la estructura institucional interpuesta entre el poder decisorio y los individuos a quienes se destinan las medidas de política para cambiarle su conducta. Esta estructura puede revestir formas diferentes según sea la manera de agruparse las instituciones.

2. Una forma de agrupar las instituciones y entidades puede estar dada por su dependencia jerárquica o financiera al gobierno central. De este modo, las instituciones o entidades que las integran pueden clasificarse en:

- a) Instituciones o entidades del sector público: Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Obras Públicas, Ministerio de Defensa Nacional.
- b) Instituciones o entidades semipúblicas: Seguro Social.
- c) Instituciones o entidades privadas: Hospitales particulares, consultorios médicos u odontológicos privados.

3. El cumplimiento de los objetivos de una política de salud a través de un proceso, implica cambios en los individuos, en las instituciones y en los instrumentos que éstas aplican. Por este motivo exige que el marco institucional sea flexible y suficientemente elástico al cambio. Estas posibilidades están dadas por condiciones que tienen relación con su capacidad operativa. Esta puede depender de:

- a) las funciones que las instituciones cumplen;
- b) su estructura organizativa;
- c) la naturaleza de sus fuentes de financiamiento;
- d) la presión de los usuarios;
- e) sus sistemas administrativos, contables y de control;
- f) su capacidad de expansión;
- g) sus formas de actuar, actitudes, tradiciones administrativas; etc.

C. Los instrumentos

1. Las leyes y reglamentos definen el contexto institucional y su campo de aplicación. Las normas derivadas de las leyes y reglamentos regulan el comportamiento de los entes sociales. De ellas surgen los instrumentos que se aplican a los entes sociales. Estos instrumentos representan las formas o mecanismos que utilizan los poderes para inducir a los entes sociales al cambio de su conducta.

2. En salud pública, estos instrumentos pueden aplicarse directamente a los individuos, como es el caso de los instrumentos educativos o indirectamente como son los instrumentos resolutivos o los económicos. Esta clasificación permite confeccionar un cuadro como el que se presenta a continuación:

Instrumentos	Tipo	Cuál es el efecto sobre los individuos	Cómo se regula su aplicación
Educativos	recomendación explicación demostración	cambian la conducta individual	por el grado de persuasión que logran
Resolutivos	decreto resolución disposición	indirecto al cambiar, trasladar, crear, etc. recursos	por el control y la sanción
Económicos	gasto tributación precios subsidios	indirecto al actuar sobre los recursos	por la acción a que dan lugar

57/ El significado tan preciso de la palabra "persuasión" no debe, sin embargo, restringir la amplitud que tiene la noción de "educar en salud". Véase por ejemplo: Mendelsohn, Harold, "Which Shall It Be: Mass Education or Mass Persuasion for Health?", Am. Journ. of Public Health, 58, 1:131, 1968.

3. Las instituciones pueden disponer de instrumentos de diferente clase y en diferente cantidad, como podría expresarlo el siguiente cuadro resumen, el cual podría abrirse de acuerdo a las entidades o instituciones y a la naturaleza de los instrumentos que aplique cada país:

	Entidades del sector público	Entidades del sector semi-público	Entidades del sector privado
Instrumentos educativos			
Instrumentos resolutivos			
Instrumentos económicos			

4. La movilidad instrumental a través de las entidades e instituciones está dada por la estructura de poder, es decir por el sistema formal a través del cual se canalizan las decisiones. En el caso de la política de salud ésta supone la mayor autoridad y responsabilidad del estado sobre lo que concierne a la salud de la población. Por lo tanto, éste aparece investido de la mayor potestad en cuanto a decisión y aplicación de los instrumentos. La naturaleza de esta función crea grados de diferenciación y de relación entre los instrumentos y las entidades, de acuerdo a la función que cumplen y, por lo tanto, de acuerdo a la cuantía y tipo de instrumento que utilice.

5. El marco institucional de la salud en América Latina sigue un patrón que presenta diferencias, pero son más bien de grado. Un Gobierno Central revestido de gran autoridad y responsabilidad para decidir sobre cuestiones de salud de la población. Una institución central de gobierno, por lo general un Ministerio de Salud Pública encargado de aplicar las decisiones, con sus dependencias técnicas y administrativas. Un sistema semipúblico, de financiación semiautónoma, subordinado en alguna forma al poder central. Instituciones y entidades privadas, autónomas pero subordinadas al gobierno central en cuanto a la aplicación de ciertos instrumentos que sirven a la política de salud del gobierno.

D. El proceso.

1. El proceso de la política de salud se gesta a partir del reconocimiento de la existencia de un problema. En salud, un problema surge cuando se reconoce que las necesidades y aspiraciones de la población, en materia de salud, tienen diversos grados de satisfacción, como lo hemos visto a propósito del análisis de las necesidades y aspiraciones de salud y la demanda de servicios, en el Capítulo V de estas notas.

2. Siguiendo ese análisis, la relación necesidad-demanda tiene las siguientes expresiones, cada una de las cuales da lugar a un problema determinado:

	Relación necesidad-demanda	Problema
a)	Demanda real de servicios, ficticia en cuanto a necesidad, v. gr. simulador de enfermo en busca de algún beneficio pecuniario.	Uso ineficiente de una capacidad instalada.
b)	Necesidad real satisfecha, representada por una demanda que recibe atención.	Productividad del servicio.
c)	Necesidad real no satisfecha, representada por una demanda que es rechazada.	Aumento de la capacidad del servicio.
d)	Necesidad potencial definida por una norma de acción, v. gr. vacunación del 80% de la población contra viruela.	Definición de la necesidad.
e)	Necesidad potencial no definida, v. gr. naturaleza y cuantía de las enfermedades mentales en la población.	Evidenciación de la necesidad.

3. El problema cobra entidad cuando es puesto de manifiesto por determinados agentes. En relación con los términos del problema planteados en el párrafo anterior, estos agentes y su modo de actuar pueden clasificarse de la siguiente manera:

Agentes	Cómo actúan	Cuándo actúan
El público	Aisladamente, en grupos o como colectividad organizada.	Cuando la necesidad debe expresarse por una demanda. Se manifiestan preferentemente a nivel de la demanda real satisfecha o no.
Los técnicos	Aisladamente, como agrupaciones (gremios, sociedades científicas), como funcionarios, como asesores, etc.	Cuando la demanda no se expresa y hay que estimularla; cuando hay que definirla o evidenciarla, cuando hay que mejorar la capacidad y productividad de los servicios.
La autoridad política	Formalmente a través de las instituciones.	En todos los niveles, pero principalmente cuando es necesario definir o evidenciar la necesidad.

4. Definido el problema y puesto en evidencia por sus agentes, las acciones a que da lugar, es decir la movilización de los instrumentos hacia la obtención de los objetivos de la política de salud, van a depender de diversas consideraciones:

- a) la naturaleza del problema y sus consecuencias más o menos inmediatas;
- b) la coyuntura histórica que permite el cambio estructural y la aplicación de los instrumentos, v. gr. el momento histórico-institucional que hace posible plantear la integración de servicios de salud en un país;
- c) el consenso en torno al problema y a las medidas para resolverlo, manifestado a veces por las presiones que ejercen los individuos, los grupos y la colectividad en su conjunto;
- d) las consideraciones ideológicas a las cuales se vincula el problema de salud, v. gr. sus atributos de fin o de medio del desarrollo, la justicia distributiva de sus beneficios para la sociedad.

IX. LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO

A. La necesidad de planificar el desarrollo

1. Dos preguntas fundamentales sirven para plantear la importancia de esta cuestión:

- a) A pesar de que el desarrollo económico y social camine por una senda natural de evolución y de progreso, ¿puede quedar librado al juego natural de causalidad?
- b) En la actualidad, en todos los países y simultáneamente, ¿se están dando las mismas condiciones que hicieron históricamente posible la situación de los países altamente desarrollados de hoy?

2. Algunos hechos históricos demuestran la presión con que los propios acontecimientos configuran una línea de acción en el sentido de los planteamientos del punto anterior:

- a) La revolución industrial y la situación de la salud en Inglaterra a comienzos del siglo XIX dio lugar al Informe de Sir Edwin Chadwick en 1842 que reclamaba una reforma de las condiciones de vida de la población trabajadora industrial. El acento puesto en los niveles de vida y en los efectos sobre la salud fueron, en realidad, el punto de partida de la moderna salud pública y de la intervención del estado en estos asuntos, a través de acciones programadas y dirigidas específicamente a cambiar estas condiciones cuya tendencia natural era el deterioro.
- b) La revolución rusa de 1917 exigió la urgente transformación del aparato económico para servir, a través de la dirección del estado, a las necesidades sociales. El crecimiento económico requerido para este propósito se encauzó por medio de una planificación en gran escala de la producción industrial y de la creación de la infraestructura económica y social indispensables.

c) La crisis económica de la década 1930-40 reveló el fracaso de la teoría liberal y de la libre competencia para asegurar el equilibrio económico y evitar las consecuencias depresivas de los ciclos económicos. La política anticíclica surgida desde entonces, inspira nuevas políticas económicas basadas en una creciente intervención estatal y en el desarrollo de técnicas y de métodos para orientar a través de planes, las inversiones económicas adecuadas. Una serie de experiencias históricas afirman estas tendencias: las consecuencias de la Segunda Guerra Mundial, el Plan Marshall de reconstrucción europea, los primeros planes integrales de desarrollo, etc. Algunas técnicas y métodos surgen como consecuencia de las exigencias mismas de la guerra, v. gr. la programación lineal, el uso de computadoras y equipos electrónicos, los presupuestos-programa en las administraciones privadas y luego públicas, etc.

3. En los países subdesarrollados la planificación adquiere urgencia debido a ciertos hechos propios de la transformación natural:

- a) El crecimiento de la población y la revolución demográfica.
- b) El efecto demostración, las nuevas necesidades surgidas con el ejemplo de los países desarrollados y la revolución consiguiente de las aspiraciones.
- c) Los efectos del proceso natural de transformación, tales como la urbanización creciente y otras modificaciones de las condiciones de vida de la población, que configuran presiones sociales.

4. El impulso planificador puede adquirir diversas características dentro de un país, determinando grados diversos de racionalidad en las acciones y de efectos diferentes, que hacen más o menos eficiente el proceso de planificación. Este hecho debe ser tenido en cuenta para juzgar los resultados dentro de espacios de tiempo históricamente aún

my breves. Waterston^{58/} ha definido este hecho diciendo que "un país está comprometido en planificar su desarrollo cuando su gobierno efectúa un intento deliberado y continuo para acelerar la tasa de progreso económico y social y efectuar los cambios institucionales que bloquean esta meta".

B. El concepto y el método de planificación

1. El concepto y el método de planificación quedan definidos cuando se da respuesta a dos preguntas fundamentales:

- a) ¿Cuál sería la proyección de la situación actual si se la dejara librada a sí misma?
- b) ¿Cuál es la proyección de lo que probablemente sucederá si se movilizan los instrumentos necesarios para alcanzar las metas elegidas?

2. El esquema conceptual comienza a esbozarse cuando se afirma que queremos hacer algo definido que no obtendríamos si las cosas fueran dejadas a sí mismas. Hacer algo definido implica tomar una decisión. Los elementos que llevan hasta esa decisión fueron ya expuestos a propósito de la política de salud y pueden ser resumidos de acuerdo al siguiente esquema conceptual.^{59/}

- a) Se predicen hechos que salen de nuestro control inmediato; por el contrario, la programación presume funciones que pueden ser cumplidas por individuos y organismos interesados, de ahí que se programen cosas sujetas a nuestro control.
- b) Se admite la existencia de la facultad de obrar, lo cual supone a su vez, un poder o una influencia.
- c) Se presume la existencia de una zona de libre elección, de una esfera discrecional dentro de la cual el sujeto tiene la facultad de elegir entre alternativas de acción.

^{58/} Waterston, Albert. "Development Planning. Lessons of Experience". The Johns Hopkins Press, Baltimore, Maryland, 1965.

^{59/} Mosher, Frederick y Cimmino, Salvatore. Ciencia de la Administración. Ediciones Rialp S.A., Madrid, 1961.

- d) Se admite que esta elección puede inspirarse sobre critérios que se presumen mejores o menos perjudiciales para el logro de determinados fines.
- e) Se admite que en el logro de esos fines está contenida la posibilidad de introducir cambios en la situación actual.

3. Traducidos estos conceptos a la economía, puede resumirse un esquema de procedimiento en la siguiente forma:

- a) La economía pretende que el producto crezca y se expanda en forma económica y socialmente eficaz; se definen de este modo los objetivos.
- b) Las metas pueden, por lo tanto, fijarse en términos de:
 - i) naturaleza de los bienes producidos;
 - ii) cuantía del producto;
 - iii) valor monetario del producto;
 - iv) valor del ingreso generado;
 - v) consumos anuales;
 - etc.
- c) Se desprende así que la obtención de metas, en términos de cualquiera de las variables anotadas, sólo se conseguirá dentro de ciertas condiciones de funcionamiento de la economía, en vista de la gran interdependencia de las variables sugeridas.
- d) Elegir entre condiciones de funcionamiento diferentes implica tomar una decisión entre alternativas posibles de acción.
- e) La consistencia, viabilidad (factibilidad y realismo) y eficiencia de las alternativas, pueden ser examinadas por medio de modelos para cada una de dichas alternativas, en los cuales se definen las relaciones que existen entre las diferentes magnitudes económicas contenidas en el modelo.

- f) En el cuadro 3 se presenta un modelo simple de economía cerrada que ilustra una alternativa, la cual plantea el incremento del producto en un 10 por ciento anual y sus consecuencias, particularmente sobre el consumo de la población.^{60/}
- g) La elección de la alternativa implica una decisión sobre el curso futuro de la economía; su cumplimiento depende de las condiciones en que el plan es ejecutado, en lo cual están incluidos los obstáculos de naturaleza estructural que la planificación debe vencer y que imponen consideraciones previas a su formulación y a la adopción de una u otra alternativa.

^{60/} Cuello, Raúl y Tandeciarz, Carlos. Programas de desarrollo económico. Editorial Universitaria, Buenos Aires, 1964.

Cuadro 2

Modelo simple de economía cerrada ^{a/}

Año	Capital K_i	Producto P_i	Consumo C_i	Inversión I_i	Depreciación D_i	Habitantes H	$\frac{P_i}{H}$	$\frac{C_i}{H}$
0	3.333,3	1.000,0	800,00	100,00	100,00	100,00	10,00	8,00
1	3.433,3	1.030,0	583,67	343,33	103,00	102,00	10,30	5,72
2	3.776,6	1.133,0	642,03	377,67	113,30	104,04	10,89	6,17
3	4.154,3	1.246,3	706,24	415,43	124,63	106,12	11,74	6,66
4	4.569,7	1.370,9	776,84	456,97	137,09	108,24	12,67	7,18
5	5.026,7	1.508,0	900,23	456,97	150,80	110,40	13,66	8,15

a/ En este caso, el modelo trabaja sobre un coeficiente producto-capital de 0,3 y una tasa de depreciación del capital productivo de 0,03. Las relaciones entre las variables macroeconómicas están dadas por las conocidas ecuaciones que relacionan entre sí P_i ; C_i ; I_i ; D_i y K_i .

h) El curso futuro de la economía estará de este modo diseñado por el modelo adoptado, el cual a su vez, está condicionado por la situación prevalente de la economía, dependiendo la elección del modelo de estas condiciones y de las prioridades económicas y sociales, de la tecnología, etc.

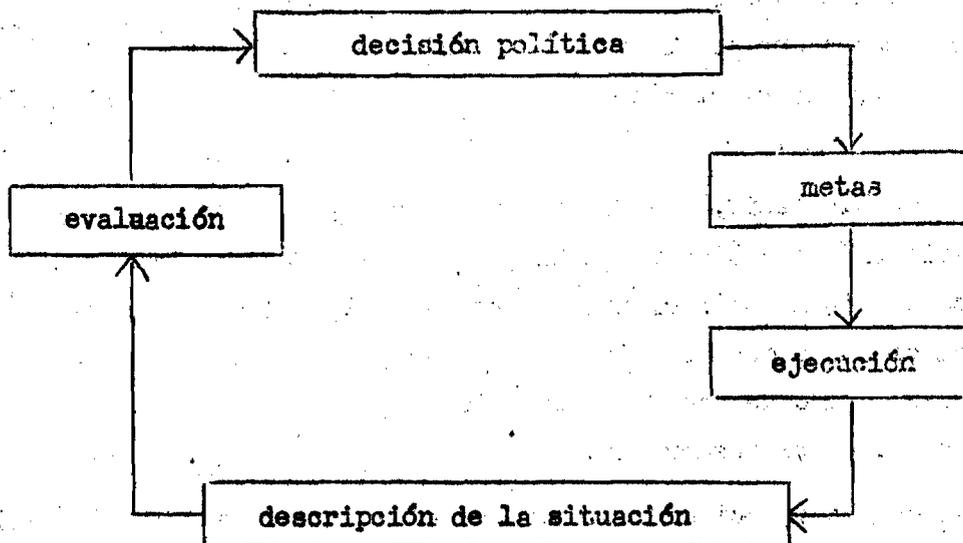
4. La planificación se cumple a través de un proceso cuyas etapas pueden resumirse en las siguientes:

- describir lo existente = descripción
- comparar con lo deseable = evaluación
- proponer los cambios = programar
- proceder a la acción = ejecutar
- medir resultados = evaluar

La descripción y la evaluación son parte integrante de un diagnóstico de la situación, que debe constituir el punto de partida del proceso, es decir, el modelo descriptivo de la situación, el cual debe ser comparado con un modelo normativo.

El ciclo que deben cumplir estas diferentes etapas puede esquematizarse del modo siguiente:

Figura VII



5. El proceso opera a través del tiempo, en el cual, el curso futuro de las acciones está indicado por planes de largo y mediano plazo y las acciones inmediatas por planes operativos.

6. La operación del plan, es decir su ejecución, se efectúa a través de las acciones o medidas representadas por instrumentos de política económica que pueden agruparse en:

- a) Actividades de producción y de distribución: impuestos, beneficios, inversiones, créditos, precios, salarios, exportaciones, etc.
- b) Normas, leyes y reglamentos para la producción y distribución.
- c) Mecanismos de persuasión de la población para influenciar la conducta privada.

X. LOS FUNDAMENTOS Y REQUISITOS PARA PLANIFICAR LA SALUD EN EL DESARROLLO

1. Las explicaciones dadas hasta aquí han estado destinadas a demostrar la hipótesis planteada en la Introducción de estas notas, es decir, que en los países en desarrollo, el nivel de salud es función de factores condicionantes vinculados a las decisiones políticas, influenciadas por la situación de escasez que caracteriza al subdesarrollo. Se reconoce también que, dentro de ciertas condiciones, el nivel de salud influencia al nivel de desarrollo.

2. La segunda hipótesis, que fluye como corolario de la anterior, es que la planificación de la salud en el desarrollo, por constituir un medio para conseguir mayor racionalidad en las asignaciones para el sector, en el conjunto de las asignaciones para todos los sectores, permite un mayor grado de acercamiento a los objetivos que se propone la política de salud en el desarrollo.

3. Los hechos y afirmaciones que sirven de fundamento a esta hipótesis pueden resumirse como sigue:

- a) El nivel de salud y el nivel de desarrollo guardan una estrecha correlación que puede ser objetivada a través de una serie de indicadores. Esta correlación sugiere la interacción de múltiples factores condicionantes del nivel de salud. El resultado de esta interacción, en el contexto del subdesarrollo, evidencia siempre una inadecuación entre necesidades y recursos para satisfacerlas.
- b) En la medida en que una sociedad orienta sus propios destinos, el estado de esta situación puede vincularse a las decisiones políticas que se tomaron para asignar recursos entre sectores y dentro del sector.
- c) Este análisis permite una explicación sobre el origen de la situación, en el contexto económico y social, la cual necesariamente debe referirse a los hechos del pasado que condicionaron la situación actual.

- d) El cambio en el nivel de salud no puede efectuarse por lo tanto, independientemente de las transformaciones económicas y sociales que requiere el desarrollo, cuyo futuro es hipotético y probabilístico, dependiendo de cómo sean manejadas las variables intra y extrasectoriales que participan en el condicionamiento de dicho nivel (Figura VI).
- e) La planificación es la forma de dirigir, por medio de decisiones y acciones definidas, el futuro hipotético y probabilístico hacia la obtención de cambios en la cuantía y dirección que se desea, reduciendo de este modo, al máximo posible, las variaciones del azar.

4. Para que la planificación de la salud sea el mecanismo con el cual se logren los objetivos propuestos es necesario que se lleve a cabo en función de una política de salud y que se cumpla a través de un proceso.

A. La política de salud

La política de salud se formulará de acuerdo a un contenido de decisiones (objetivos) que apuntan a los fines y medios de la salud en el desarrollo, dentro de un marco institucional, con los instrumentos que son propios a la función de gobierno.

Este problema fué discutido en el Capítulo VIII.

B. El proceso de planificación de la salud

1. El proceso de planificación es un acto continuo de transformaciones estructurales graduales en dirección hacia finalidades representadas por modelos cada vez más perfectibles, como se ha descrito en el Capítulo IX.
2. El proceso de planificación puede definirse como un acto continuo, que se desarrolla a lo largo del tiempo, por medio de una sucesión de etapas, que se repiten en ciclos completos, en un intento de aproximaciones sucesivas al modelo de cambio propuesto.

3. Cada etapa del proceso constituye una sucesión de acciones destinadas a un propósito determinado. El encadenamiento de estas acciones y sus propósitos respectivos completan el ciclo. Las repeticiones sucesivas de los ciclos, permiten aproximar la situación descrita al modelo normativo adoptado.

Estas ideas se esquematizan del modo siguiente:

<u>Etapas y acciones</u>	<u>Propósito</u>
1. <u>Diagnóstico</u> describir, explicar, evaluar y pronosticar la situación de la salud.	a) Construir el modelo de la situación observada. b) Comparar con el modelo normativo adoptado.
2. <u>Programación propiamente dicha</u> definir objetivos, metas e instrumentos.	c) Formular un modelo de decisiones.
3. <u>Discusión y decisión</u> adoptar normas técnicas y administrativas y decidir entre planes alternativos.	
4. <u>Ejecución del plan</u> resolver los problemas de organización y administración que requiere la ejecución.	d) Aproximar la situación observada al modelo normativo adoptado.
5. <u>Evaluación del plan</u> medición de resultados	e) Medir el grado de aproximación al modelo normativo adoptado.

4. La vigencia del proceso de planificación la determinan tres elementos: la actitud frente a la planificación, la existencia de un sistema de planificación y la adopción de métodos para asignar los recursos.

5. La actitud frente a la planificación consiste en:

- a) el reconocimiento y aceptación de la necesidad de actuar racionalmente a fin de conocer la cuantía y naturaleza de los hechos que informan los problemas a resolver;
- b) la capacidad de decidir con plena conciencia entre alternativas;
- c) la voluntad de llevar adelante los cambios requeridos en la dirección que indican las metas del plan, operando con plena autoridad y responsabilidad sobre los instrumentos de ejecución del plan.

6. Un sistema de planificación de la salud está constituido por una serie de elementos, siendo los principales, los siguientes:

- a) Un personal capacitado en las tareas de formulación del plan para resolver sus aspectos técnicos y para facilitar la coordinación entre las entidades participantes;
- b) una unidad de planificación del sector, vinculada al sistema nacional de planificación del desarrollo, para asesorar a las entidades participantes en la formulación del plan de salud;
- c) un conjunto de datos estadísticos para abastecer rutinariamente al sistema y los mecanismos correspondientes de investigación para su dilucidación;
- d) un plan indicativo a mediano y largo plazo que señale el curso futuro deseado para las acciones;
- e) un plan operativo anual para traducir las orientaciones futuras en decisiones presentes;
- f) un diseño detallado para la ejecución del plan a fin de hacer posible las decisiones del presente;
- g) mecanismos de consulta popular a diferentes niveles, para integrar el proceso de planificación de la salud a la sociedad.

7. Los métodos permitirán determinar la asignación de los recursos en el plan de acuerdo a los criterios que señale la política de salud. Los métodos para asignar los recursos en los sectores sociales pueden ser

diversos, como se señaló anteriormente^{61/}. En América Latina se formulan planes nacionales de salud de acuerdo a lineamientos metodológicos que, aplicados conjuntamente con los principios generales de programación se basan en:^{62/}

- a) el análisis del costo-beneficio a objeto de asignar recursos con la máxima eficiencia tecnológica, consistente con el principio general de escasez relativa de recursos en el contexto del subdesarrollo;
- b) la aplicación de principios éticos vinculados al valor que la sociedad asigna a la salud (justicia distributiva) a objeto de impedir el deterioro del nivel de salud alcanzado en las distintas áreas que integran el país.

8. La síntesis del concepto y del método involucrado en la programación de la salud, como se lleva a cabo en países latinoamericanos puede expresarse del siguiente modo:

Siguiendo las proposiciones fundamentales del método científico se parte del conocimiento de la situación existente y de los factores que la condicionan. Se compara luego esta situación con aquella que se considera deseable y factible, lo cual permite determinar la magnitud del cambio que debería introducirse en la situación a lo largo de un período de tiempo si se pretende alcanzar la situación deseable. Definidas estas posibilidades, se calcula la cuantía de los recursos que deberán invertirse a lo largo del período para obtener determinados cambios. Estas proposiciones de cambio estarán contenidas en diferentes planes de salud que serán presentados como alternativas para la decisión de los poderes públicos. Tales planes se formulan de acuerdo a las disponibilidades nacionales de recursos y sus objetivos se compatibilizan con los de los demás sectores que forman el contexto general del desarrollo. Adoptada una decisión por parte de los poderes públicos, queda de hecho fijado un

^{61/} op. cit. ^{10/}

^{62/} op. cit. ^{25/}

nivel para las operaciones lo cual constituye la ejecución del plan. Finalizado el ciclo de esta ejecución deberá procederse a una nueva evaluación, comparando la situación alcanzada con la situación inicial y con el modelo de cambio propuesto, comenzando de este modo, un nuevo ciclo de programación.

9. La síntesis del proceso de planificación, como se lleva a cabo en países de América Latina, es la siguiente:

A. El diagnóstico

1. Se procede a la descripción de la situación de salud en el área, región o país elegido y a la de sus factores condicionantes:
 - a) la situación o nivel de salud en términos de mortalidad y de la morbilidad que demanda servicios de salud;
 - b) los factores condicionantes referidos a las condiciones higiénicas del medio ambiente, a la susceptibilidad a las enfermedades y al volumen y estructura de los recursos empleados por los servicios de salud; el estudio de los recursos deberá abarcar hasta la determinación del efecto que está produciendo su aplicación, medido en términos de enfermos recuperados y de casos y muertos evitados y expresado en términos del costo que representa la obtención de una unidad de efecto.
2. La situación descrita debe ser explicada en el contexto de sus relaciones con los factores condicionantes de la situación económica y social del área, región o país en estudio.
3. Esta situación deberá ser pronosticada a base de las proyecciones futuras de los términos que sirvieron para su descripción y del efecto futuro que tendrían las modificaciones actuales, como las que anticipan los proyectos de inversiones ya aprobados.
4. Finalmente se procede a evaluar esta situación comparándola con una en que los recursos a emplear tengan características "normales" en cuanto a su utilización, v. gr. rendimientos, composición, costos, etc.

B. La formulación del plan

Exige el cumplimiento de las siguientes fases del proceso:

1. El establecimiento de las metas de "normalización" para los recursos a emplear.
2. La formulación de una escala de prioridades de los problemas a atacar.
3. La elección de las técnicas de mayor efecto.
4. El establecimiento de las metas del plan en términos de los efectos posibles de acuerdo a la tecnología en uso: número de enfermos a atender o número de muertos a evitar.
5. La adopción del nivel de operación del plan de acuerdo a las decisiones políticas sobre la alternativa factible, fijada entre límites mínimos y máximos, atendidas consideraciones de justicia distributiva o de determinados efectos sobre el desarrollo económico y social.
6. El plan nacional de salud estará compuesto en definitiva por el conjunto de los planes de servicios para las áreas geográfico-administrativas del país, por los planes especiales que exigen las áreas sin recursos estables, los planes de erradicación u otros de comando central y los planes de inversión, representados por los proyectos para construcción y remodelación de edificios, de agua, etc. y los de adiestramiento y de investigación.

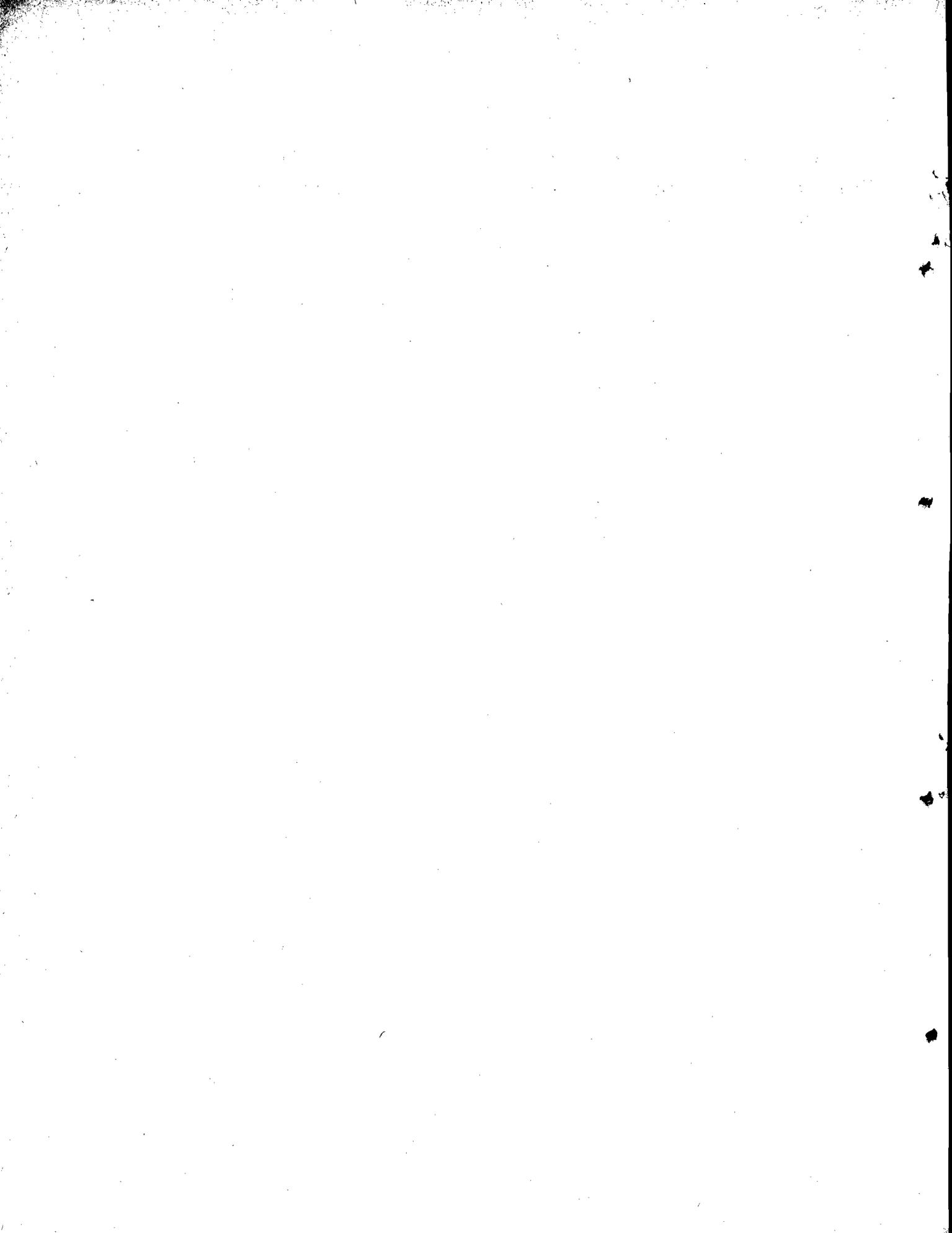
C. La ejecución del plan

Exige en primer término la expresión del plan en presupuesto-programas para las unidades ejecutivas del servicio y luego el diseño de sistemas de control de la ejecución y normas de organización y de administración para las operaciones.

D. La evaluación del plan

Se lleva a cabo a través de la medición y control de las operaciones del plan y de la determinación de la magnitud del efecto obtenido. Se comparan dichos resultados con la situación al comienzo y con las metas /del plan.

del plan. Esta evaluación es el punto de partida para ajustar las metas en el ciclo siguiente y efectuar así una nueva aproximación al modelo de cambio propuesto.



INSTITUTO LATINOAMERICANO DE
PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL

ORGANIZACION PANAMERICANA
DE LA SALUD

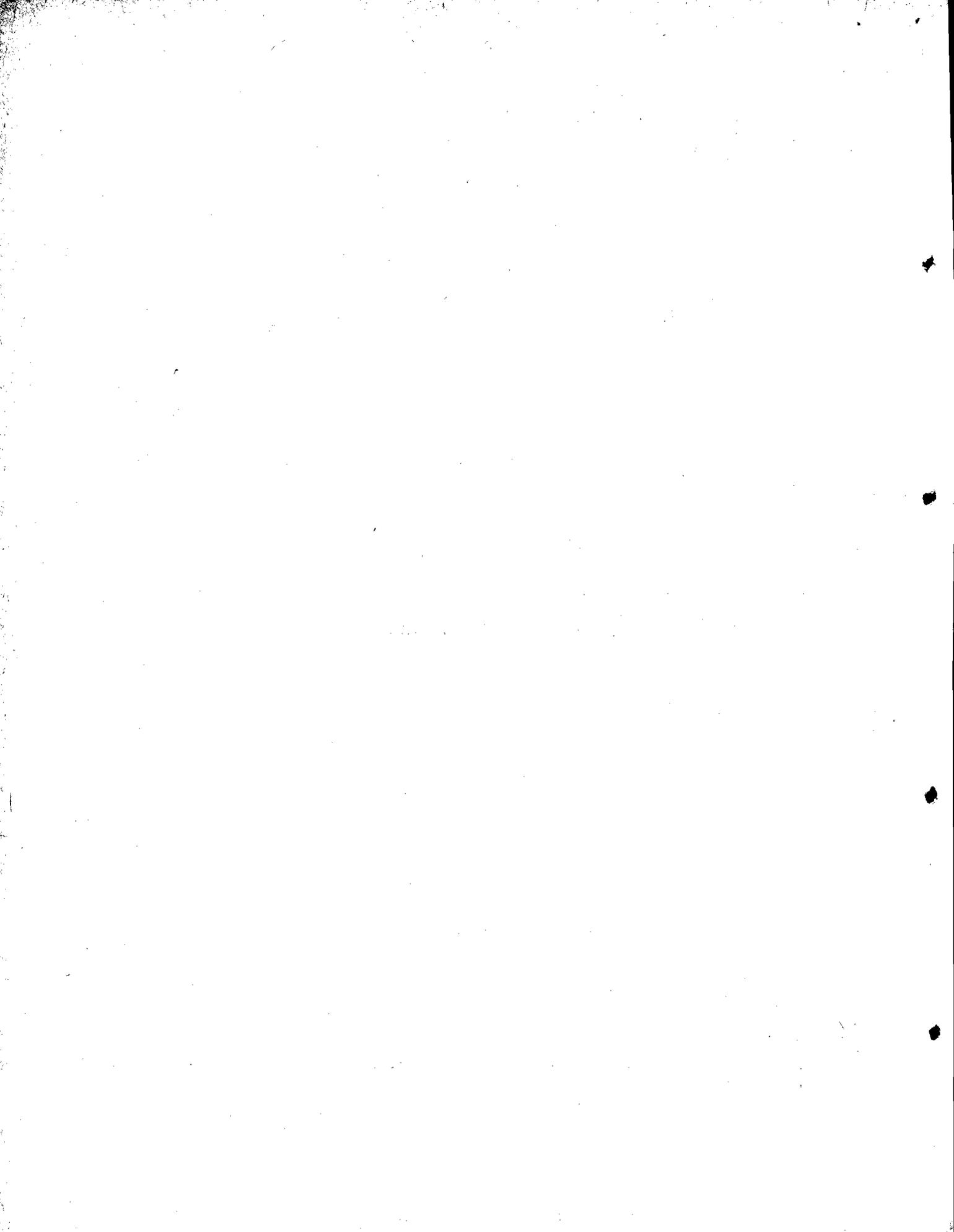
Santiago, agosto de 1968

Programa Panamericano de Planificación de la Salud

RELACIONES ENTRE SALUD Y DESARROLLO*

Los aspectos estructurales de la salud

- * Información estadística sobre la situación de la salud y del desarrollo económico y social de los países americanos en 1964. Material utilizado en el Curso de Planificación de la Salud.



I-1. CIFRAS ESTADISTICAS DE PAISES AMERICANOS

1965.

País	Ingreso per cápita (dólares)	Población económicamente activa 1960	Consumo energía/habitante en kilos carbón	Disponibilidad de alimentos en proteínas gramos/hab./día	Disponibilidad de alimentos en calorías hab./día	Participación industria en el P.B.I. (%)	Participación manufactura en el P.B.I. (%)	Participación agricultura en el P.B.I. (%)	Población económicamente activa dedicada a agricultura (%)
Argentina	686	8 122 400	1 341	86	3 040	37	34	16	-
Bolivia	130	1 736 900	185	47	1 830	28	16	23	-
Brasil	200	23 419 100	347	62	2 850	28	-	29	-
Canadá	1 691	7 177 000	7 653	95	3 090	34	26	6	7.7
Chile	451	2 355 000	1 089	80	2 370	26	18	10	27.5
Colombia	197	4 720 100	532	49	2 130	22	18	32	53.1
Costa Rica	338	338 000	306	54	2 460	15	-	31	47.2
Cuba	570	2 297 400	950	-	-	-	-	-	40.9
Ecuador	174	1 666 400	212	50	1 970	21	17	34	55.4
El Salvador	235	807 000	168	58	2 120	16	15	32	60.2
Estados Unidos	2 707	59 643 000	9 201	92	3 140	34	31	4	5.6
Guatemala	248	1 306 500	182	62	2 320	16	15	28	63.9
Honduras	192	863 400	151	53	2 070	17	14	44	65.9
Jamaica	397	654 582	887	-	-	25	14	13	-
México	410	11 332 000	977	73	2 640	32	29	17	53.6
Nicaragua	299	460 800	234	-	-	16	13	35	58.8
Panamá	405	337 000	1 115	58	2 310	18	15	24	44.6
Paraguay	175	515 600	126	66	2 580	16	16	36	52.3
Perú	186	3 029 900	588	55	2 160	25	18	20	49.1
República Dominicana	193	1 160 600	194	50	2 040	18	16	24	61.5
Trinidad - Tobago	498	278 147	3 482	-	-	47	13	10	19.6
Uruguay	455	1 111 480	916	94	2 970	24	22	15	17.6
Venezuela	699	2 403 725	2 974	60	2 240	40	12	8	32.8

Fuente: Anuario Estadístico de la Naciones Unidas, 1966 - Nueva York 1967.

I-2 NIVEL Y ESTRUCTURA DE SALUD EN PAISES AMERICANOS
1964

País	Mortalidad general	Mortalidad infantil	Mortalidad neonatal	Mortalidad menores de 5 años	Mortalidad de 5 a 14 años	Mortalidad de 15 a 64 años	Mortalidad de 65 y más años	Mortalidad por infec. y parasitarias		Mortalidad por gastroenteritis, etc.		Mortalidad por causas mal definidas y desconocidas	
	tasa x / 1000	tasa x / 1000	% de la infantil	tasa x / 1000	tasa x / 1000	tasa x / 1000	tasa x / 1000	Tasa x / 10000	%	Tasa x / 10000	%	Tasa x / 10000	%
Argentina	8.7	58.6	37.6	15.8	0.8	5.7	25.7	31.9	3.7	24.8	2.9	166.9	20.2
Belivia	7.6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Brasil	14.0	76.2	48.5	-	-	-	-	182.9	13.1	192.0	13.7	97.7	7.0
Canadá	7.7	24.7	70.1	6.6	0.5	3.9	60.0	6.5	0.9	3.9	0.5	5.7	0.8
Chile	11.7	105.3	33.1	34.7	1.3	7.1	71.0	106.4	9.5	68.4	6.1	75.8	6.8
Colombia	10.1	84.3	42.0	29.5	3.5	2.5	28.9	106.7	10.8	105.4	10.5	142.0	14.2
Costa Rica	8.5	75.2	34.9	23.1	1.1	3.6	59.3	79.7	9.0	136.8	15.5	96.0	10.9
Cuba	6.5	-	-	-	-	-	-	29.1	4.7	28.1	4.5	5.6	0.9
Ecuador	13.1	89.9	37.4	40.8	2.6	5.4	61.7	206.5	17.1	120.4	10.0	237.0	22.6
El Salvador	11.7	67.8	39.1	32.1	2.5	6.0	56.6	118.6	10.9	60.3	5.5	378.2	34.7
Estados Unidos	9.5	24.8	72.2	6.3	0.5	5.1	60.9	9.7	1.0	4.3	0.5	13.2	1.4
Guatemala	15.9	91.3	39.7	42.7	5.2	9.2	75.1	430.5	25.0	229.0	13.4	269.1	15.7
Honduras	9.5	47.6	35.2	22.1	3.0	6.3	50.0	83.3	8.5	71.9	7.3	458.2	46.7
Jamaica	7.8	39.3	50.9	10.9	0.7	-	-	28.5	3.7	48.0	6.2	126.7	16.6
México	11.5	64.5	36.9	29.4	2.1	3.5	29.0	99.5	9.7	111.2	10.8	181.0	17.6
Nicaragua	7.2	49.7	22.0	14.5	1.3	4.7	42.5	107.9	14.8	87.7	12.0	218.4	30.0
Panamá	8.0	42.4	55.1	19.8	1.6	4.1	50.9	83.4	11.7	45.3	6.0	138.0	19.3
Paraguay	10.5	104.0	47.0	-	-	-	-	81.0	8.1	83.0	8.2	353.0	35.0
Perú	9.0	83.5	56.8	24.0	1.3	5.2	46.7	137.5	15.1	81.3	8.9	21.2	2.3
República Dominicana	8.9	100.5	-	31.9	1.7	1.8	22.9	37.1	5.9	98.5	15.8	297.6	47.6
Trinidad - Tobago	8.1	62.2	-	14.3	0.6	5.5	74.4	24.3	3.4	32.8	4.5	49.6	6.9
Uruguay	8.9	43.9	46.8	11.5	0.4	4.8	60.6	30.8	3.5	12.8	1.4	59.2	6.7
Venezuela	7.3	51.4	49.7	17.1	1.2	4.6	54.8	56.0	7.7	47.8	6.6	199.1	27.4

Fuente: Organización Panamericana de la Salud. Condiciones sanitarias de las Américas, 1961-1964, Washington, 1966.

1/ Nacidos vivos.

I-3 NIVEL Y ESTRUCTURA DE SALUD EN PAISES AMERICANOS

1964

País	Mortalidad por cáncer		Mortalidad por enfermedades cardiovasculares		Mortalidad por accidentes		Morbilidad					
	Tasa x	%	Tasa x	%	Tasa x	%	Difte-	Mal-	Polio-	Tétanos	Tuber-	Tifo-
	/1000		/1000		/1000		ria	ria	mielitis		culosis	idea
							Tasa x	Tasa x	Tasa x	Tasa x	Tasa x	Tasa x
							/1000	/1000	/1000	/1000	/1000	/1000
Argentina	131.2	15.1	112.9	13.0	58.5	6.7	14.2	2.5	2.5	-	95.8	7.0
Bolivia	-	-	-	-	-	-	5.7	2.0	0.3	0.2	40.3	3.6
Brasil	105.0	7.5	199.2	14.2	82.4	5.9	19.9	141.2	5.9	10.1	186.3	32.3
Canadá	133.0	17.3	273.0	35.5	54.9	7.1	0.1	0.0	0.1	0.0	23.6	1.0
Chile	102.0	8.7	80.3	6.9	76.2	6.5	14.3	0.0	4.3	0.6	-	54.8
Colombia	47.6	4.7	69.6	6.9	43.6	4.3	3.7	116.3	4.3	11.8	75.1	69.0
Costa Rica	77.4	9.1	66.4	7.8	34.7	4.1	6.8	87.2	0.7	14.8	36.1	5.6
Cuba	-	-	-	-	-	-	8.6	8.4	0.0	4.9	52.6	15.6
Ecuador	32.6	2.5	34.6	2.7	47.3	3.6	4.6	96.2	1.8	35.4	110.7	44.7
El Salvador	21.2	1.8	12.6	1.1	31.4	2.7	10.7	915.6	0.7	19.7	160.9	45.3
Estados Unidos	151.3	15.9	365.8	38.5	54.3	5.7	0.2	0.0	0.1	0.1	26.6	0.3
Guatemala	27.2	1.7	26.1	1.6	34.1	2.1	2.1	473.9	1.7	6.5	86.3	25.9
Honduras	-	-	-	-	-	-	0.4	319.0	3.0	6.0	208.7	82.4
Jamaica	75.8	9.7	95.0	12.2	27.5	3.5	1.2	0.1	3.3	5.6	20.9	12.4
México	37.7	3.3	39.5	3.4	47.8	4.2	1.1	33.7	1.0	6.0	39.9	14.0
Nicaragua	16.7	2.3	33.6	4.7	32.9	4.6	0.8	815.0	2.9	21.6	77.7	10.9
Panamá	47.0	5.9	50.3	6.3	39.9	5.0	7.8	149.0	1.7	18.9	130.7	3.0
Paraguay	55.6	5.3	46.6	4.4	30.3	2.9	3.5	449.5	3.6	20.5	131.5	4.6
Perú	66.7	7.4	61.7	6.9	63.1	7.0	0.9	17.1	10.2	7.3	445.4	96.2
República Dominicana	13.5	1.5	16.8	1.9	15.7	1.8	10.2	177.8	0.5	16.8	28.4	15.0
Trinidad - Tobago	-	-	-	-	-	-	7.1	0.3	0.4	5.2	32.9	4.4
Uruguay	180.8	20.3	188.0	21.1	37.4	4.2	7.7	0.0	0.8	0.7	63.1	8.3
Venezuela	54.8	7.5	67.8	9.3	46.0	6.3	5.4	61.9	3.9	5.2	123.8	9.8

Fuente: Organización Panamericana de la Salud - Condiciones Sanitarias de las Américas, 1961-1964, Washington, 1966.

I-4 ESTRUCTURA DE LA MORTALIDAD EN PAISES AMERICANOS
1964

País	↑ Mortalidad general		↑ Mortalidad infantil		↓ Mortalidad neonatal		↑ Mortalidad menores de 5 años		↑ Mortalidad de 5 a 14 años		↑ Mortalidad de 15 a 64 años		↑ Mortalidad de 65 años y más	
	Ubi- ca- ción	Tasa x ‰	Ubi- ca- ción	Tasa x ‰	Ubi- ca- ción	% mortal. infant.	Ubi- ca- ción	Tasa x ‰	Ubi- ca- ción	Tasa x ‰	Ubi- ca- ción	Tasa x ‰	Ubi- ca- ción	Tasa x ‰
Estados Unidos	14°	9.5	2°	24.8	1°	72.2	1°	6.3	3°	0.5	10°	5.1	14°	60.9
Canadá	5°	7.7	1°	24.7	2°	70.1	2°	6.6	2°	0.5	5°	3.9	12°	60.0
Argentina	10°	8.7	9°	58.6	13°	37.6	7°	15.8	6°	0.8	14°	5.7	2°	25.7
Trinidad - Tobago	8°	8.1	10°	62.2	-	-	5°	14.3	4°	0.6	13°	5.5	17°	74.4
Venezuela	3°	7.3	8°	51.4	6°	49.7	8°	17.1	8°	1.2	7°	4.6	9°	54.8
Uruguay	11°	8.9	5°	42.9	9°	46.8	4°	11.5	1°	0.4	9°	4.8	13°	60.6
Chile	20°	11.7	21°	105.3	18°	33.1	17°	34.7	9°	1.3	17°	7.1	16°	71.0
México	18°	11.5	11°	64.5	15°	36.9	13°	29.4	14°	2.1	3°	3.5	4°	29.0
Cuba	1°	6.5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Paraná	7°	8.0	4°	42.4	4°	55.1	9°	19.8	12°	1.6	6°	4.1	8°	50.9
Jamaica	6°	7.8	3°	22.3	5°	50.9	3°	10.9	5°	0.7	-	-	-	-
Brasil	22°	14.0	14°	76.2	7°	48.5	-	-	-	-	-	-	-	-
Perú	13°	9.0	15°	83.5	3°	56.8	12°	24.1	11°	1.3	11°	5.2	6°	46.7
Colombia	16°	10.1	16°	84.3	10°	42.0	14°	29.5	18°	3.5	2°	2.5	3°	28.9
Costa Rica	9°	8.5	13°	75.2	17°	34.9	11°	23.1	7°	1.1	4°	3.6	11°	59.3
Guatemala	23°	15.9	18°	91.3	11°	39.7	19°	42.7	19°	5.2	18°	9.2	18°	75.1
El Salvador	19°	11.7	12°	67.8	12°	39.1	16°	32.1	15°	2.5	15°	6.0	10°	56.6
Paraguay	17°	10.5	20°	104.0	8°	47.0	-	-	-	-	-	-	-	-
Ecuador	21°	13.1	17°	89.9	14°	37.4	18°	40.8	16°	2.6	12°	5.4	15°	61.7
República Dominicana	12°	8.9	19°	100.5	-	-	15°	31.9	13°	1.7	1°	1.8	1°	22.9
Nicaragua	2°	7.2	7°	49.7	19°	22.0	6°	14.5	10°	1.3	8°	4.7	5°	42.5
Honduras	15°	9.5	6°	47.6	16°	35.2	10°	22.1	17°	3.0	16°	6.3	7°	50.0
Bolivia	4°	7.6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Fuente: Organización Panamericana de la Salud. Condiciones sanitarias de las Américas, 1961-1964, Washington, 1966.

1/ Nacidos vivos.

I-5 ESTRUCTURA DE LA MORTALIDAD DE PAISES AMERICANOS

1964

País	Mortalidad por inf. y parasitarias			Mortalidad por gastritis, etc.			Mortalidad por causas mal definidas y desconoc.			Mortalidad por cáncer			Mortalidad por enfermedades cardiovasculares			Mortalidad por accidentes		
	Ubi- ca- ción	Tasa por %000	% de la morta- lidad	Ubi- ca- ción	Tasa por %000	% de la morta- lidad	Ubi- ca- ción	Tasa por %000	% de la morta- lidad	Ubi- ca- ción	Tasa por %000	% de la morta- lidad	Ubi- ca- ción	Tasa por %000	% de la morta- lidad	Ubi- ca- ción	Tasa por %000	% de la morta- lidad
Estados Unidos	2°	9.7	1.0	2°	4.3	0.5	3°	13.2	1.4	2°	151.3	15.9	1°	365.8	38.5	6°	54.3	5.7
Canadá	1°	6.5	0.9	1°	3.9	0.5	2°	5.7	0.8	3°	133.0	17.3	2°	273.0	35.5	5°	54.9	7.1
Argentina	4°	31.9	3.7	7°	24.8	2.9	13°	166.9	20.2	4°	131.2	15.1	5°	112.9	13.0	4°	58.5	6.7
Trinidad y Tabago	6°	37.1	5.9	3°	98.5	15.8	5°	297.6	47.6	-	13.5	1.5	-	16.8	1.9	-	15.7	1.8
Venezuela	8°	56.0	7.7	9°	47.8	6.6	15°	195.1	27.4	11°	54.8	7.5	9°	67.8	9.3	9°	46.0	6.3
Uruguay	3°	30.8	3.5	6°	12.8	1.4	6°	59.2	6.7	1°	180.8	20.1	4°	188.0	21.1	12°	37.4	4.2
Chile	11°	106.4	9.5	15°	68.4	6.1	7°	75.8	6.8	6°	102.0	8.7	7°	80.3	6.9	2°	76.2	6.5
México	18°	98.5	9.7	14°	111.2	10.8	14°	181.0	17.6	14°	37.7	3.3	14°	39.5	3.4	7°	47.8	4.2
Cuba	5°	29.1	4.7	5°	28.1	4.5	1°	5.6	0.9	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Panamá	7°	83.4	11.7	13°	45.3	6.0	11°	138.0	19.3	13°	47.0	5.9	12°	50.3	6.3	11°	39.9	5.0
Jamaica	9°	28.5	3.7	4°	48.0	6.2	10°	126.7	16.6	8°	75.8	9.7	6°	95.0	12.2	18°	27.5	3.5
Brasil	21°	182.9	13.1	20°	192.0	13.7	9°	97.7	7.0	5°	105.0	7.5	3°	199.2	14.2	1°	82.4	5.9
Perú	13°	137.5	15.1	19°	81.3	8.9	4°	21.2	2.3	9°	66.7	7.4	11°	61.7	6.9	3°	63.1	7.0
Colombia	17°	106.7	10.8	16°	105.4	10.5	12°	142.0	14.2	12°	47.6	4.7	8°	69.8	6.9	10°	43.6	4.3
Costa Rica	20°	79.7	9.0	10°	136.8	15.5	8°	96.0	10.9	7°	77.4	9.1	10°	66.4	7.8	13°	34.7	4.1
Guatemala	22°	430.5	25.0	22°	229.0	13.4	18°	269.1	15.7	16°	27.2	1.7	17°	26.1	1.6	14°	34.1	2.1
El Salvador	10°	118.6	10.9	18°	60.3	5.5	21°	378.2	34.7	17°	21.2	1.8	19°	12.6	1.1	16°	31.4	2.7
Paraguay	14°	81.5	8.1	11°	83.0	8.2	20°	353.0	35.0	10°	55.6	5.3	13°	46.6	4.4	17°	30.3	2.9
Ecuador	19°	206.5	17.1	21°	120.4	10.0	17°	237.0	22.6	15°	32.6	2.5	15°	34.8	2.7	8°	47.3	3.6
República Dominicana	16°	75.3	5.9	8°	78.5	15.8	15°	257.6	47.6	19°	13.5	1.5	18°	16.8	1.9	19°	15.7	1.8
Nicaragua	15°	107.9	14.8	17°	67.7	12.0	16°	218.4	30.0	18°	16.7	2.3	16°	33.6	4.7	15°	32.9	4.6
Honduras	12°	83.3	8.5	12°	71.9	7.3	22°	458.2	46.7	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Bolivia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Fuente: Organización Panamericana de la Salud. Condiciones sanitarias de las Américas, 1961-1964, Washington, 1966.

I-6 ESTRUCTURA DE LA MORBILIDAD EN PAISES AMERICANOS
1964

País	Difteria		Malaria		Poliomielitis		Tétanos		Tuberculosis		Fiebre tifoidea	
	Ubicación	Tasa x e/oooo	Ubicación	Tasa x e/oooo	Ubicación	Tasa x e/oooo	Ubicación	Tasa x e/oooo	Ubicación	Tasa x e/oooo	Ubicación	Tasa x e/oooo
Estados Unidos	2°	0.2	2°	0.0	3°	0.1	2°	0.1	3°	26.6	1°	0.3
Canadá	1°	0.1	1°	0.0	2°	0.1	1°	0.0	2°	23.6	2°	1.0
Argentina	21°	14.2	8°	2.5	14°	2.5	-	-	14°	95.8	8°	7.0
Trinidad - Tobago	15°	7.1	6°	0.3	5°	0.4	7°	5.2	5°	32.9	5°	4.4
Venezuela	12°	5.4	12°	61.9	19°	3.9	8°	5.2	16°	123.8	10°	9.8
Uruguay	16°	7.7	4°	0.0	9°	0.8	5°	0.7	10°	63.1	9°	8.3
Chile	22°	14.3	3°	0.0	20°	4.3	4°	0.6	-	-	20°	54.8
México	6°	1.1	11°	33.7	10°	1.0	11°	6.0	7°	39.9	13°	14.0
Cuba	18°	8.6	9°	8.4	1°	0.0	6°	4.9	9°	52.6	15°	15.6
Panamá	17°	7.8	17°	147.0	12°	1.7	18°	18.9	17°	130.7	3°	3.0
Jamaica	7°	1.2	5°	0.1	17°	3.3	9°	5.6	1°	20.9	12°	12.4
Brasil	23°	19.9	16°	141.2	22°	5.9	14°	10.1	20°	186.3	17°	32.3
Perú	5°	0.9	10°	17.1	23°	10.2	13°	7.3	22°	445.4	23°	96.2
Colombia	10°	3.7	15°	116.3	21°	4.3	16°	11.8	11°	75.1	21°	69.0
Costa Rica	14°	6.8	13°	87.2	7°	0.7	15°	14.8	6°	36.1	7°	5.6
Guatemala	8°	2.1	21°	473.9	11°	1.7	12°	6.5	13°	86.3	16°	25.9
El Salvador	20°	10.7	23°	915.6	8°	0.7	19°	19.7	19°	160.9	19°	45.3
Paraguay	9°	3.5	20°	449.5	18°	3.6	20°	20.5	18°	191.5	6°	4.6
Ecuador	11°	4.6	14°	56.2	13°	1.8	20°	35.4	15°	110.7	18°	44.7
República Dominicana	19°	10.2	18°	177.8	6°	0.5	17°	16.3	4°	28.4	14°	15.0
Nicaragua	4°	0.8	22°	815.0	15°	2.9	21°	21.6	12°	77.7	11°	10.9
Honduras	3°	0.4	19°	319.0	16°	3.0	10°	6.0	21°	208.7	22°	82.4
Bolivia	13°	5.7	7°	2.0	4°	0.3	3°	0.2	8°	40.3	4°	3.6

Fuente: Organización Panamericana de la Salud. Condiciones sanitarias de las Américas, 1961-1964, Washington, 1966.

II-1 INFORMACION SOBRE SUSCEPTIBILIDAD EN PAISES AMERICANOS
1964

Ord.	País	Menores de 5 años (porcen taje)	De 5 a 14 años (porcen taje)	De 15 a 64 años (porcen taje)	65 y más años (porcen taje)
1.	Argentina	-	-	-	-
2.	Bolivia	15.74	23.86	56.09	4.31
3.	Brasil	15.97	26.72	57.31	
4.	Canadá	12.37	21.58	58.42	7.63
5.	Chile	14.98	24.65	56.08	4.29
6.	Colombia	16.83	26.10	53.91	3.16
7.	Costa Rica	18.66	29.06	49.11	3.17
8.	Cuba	13.30	22.70	59.60	4.40
9.	Ecuador	16.98	28.13	51.63	3.26
10.	El Salvador	17.19	27.61	52.02	3.18
11.	Estados Unidos	11.33	19.78	59.66	9.23
12.	Guatemala	17.63	28.42	51.18	2.77
13.	Honduras	19.00	28.82	49.74	2.45
14.	Jamaica	16.64	24.51	54.53	4.32
15.	México	16.60	27.80	52.16	3.44
16.	Nicaragua	18.23	30.12	48.79	2.86
17.	Panamá	16.92	26.54	53.01	3.53
18.	Paraguay	45.48		50.59	3.93
19.	Perú	16.88	26.45	52.88	3.79
20.	República Dominicana	17.63	27.00	52.30	2.90
21.	Trinidad - Tobago	15.50	26.50	54.53	4.07
22.	Uruguay	9.87	18.14	64.13	7.81
23.	Venezuela	17.83	26.98	52.44	2.76

Fuente: Organización Panamericana de la Salud - Condiciones Sanitarias de las Américas.

II-2 INFORMACIÓN SOBRE MEDIO EN PAISES AMERICANOS

1964

Ord.	País	Población con agua en las casas (porcentaje)	Población urbana con alcantari- llado (porcentaje)	Analfabetismo en mayores de 15 años	
				Población analfabeta	Porcen- taje
1.	Argentina	62.3	45.0	1 221 420	8.6
2.	Bolivia	14.5	40.4	1 109 385	67.9
3.	Brasil	23.0	54.5	15 272 632	50.9
4.	Canadá	66.5	61.2	-	-
5.	Chile	40.5	44.8	730 038	16.4
6.	Colombia	46.5	61.4	2 429 333	37.3
7.	Costa Rica	60.6	29.7	109 528	15.7
8.	Cuba	41.4	32.4	820 337	22.1
9.	Ecuador	25.4	52.8	810 334	32.7
10.	El Salvador	22.7	39.0	879 760	52.0
11.	Estados Unidos	79.8	81.1	2 619 006	2.2
12.	Guatemala	12.1	30.3	1 138 297	79.6
13.	Honduras	13.2	50.5	541 107	55.0
14.	Jamaica	30.9	10.8	171 363	18.1
15.	México	40.5	70.4	6 792 920	34.6
16.	Nicaragua	16.8	21.9	399 585	50.4
17.	Panamá	38.2	59.0	162 204	26.7
18.	Paraguay	6.1	22.8	255 270	25.7
19.	Perú	33.4	57.3	2 014 800	39.4
20.	República Dominicana	16.0	17.2	548 734	40.1
21.	Trinidad - Tobago	38.9	-	91 948	26.2
22.	Uruguay	53.7	47.7	179 500	9.7
23.	Venezuela	42.8	42.6	1 390 700	34.2

Fuente: Organización Panamericana de la Salud - Condiciones Sanitarias de las Américas.

II-3 INFORMACION SOBRE POLITICA DE SALUD EN PAISES AMERICANOS

1964

País	Participación del sector salud en el presupuesto (porcentajes)	Dólares per cápita para salud	Camas por 1 000 habitantes	Promedio de estancias	Espasos por 1 000 habitantes	Médicos por 1 000 habitantes	Odonólogos por 1 000 habitantes	Enfermeras por 1 000 habitantes	Auxiliares de enfermería por 1 000 habitantes
Argentina	5.7	2.38	6.1	16.4	-	14.9	5.4	10.4	3.4
Bolivia	2.9	1.16	2.1	-	-	2.9	1.6	1.1	3.1
Brasil	5.1	1.88	3.2	-	-	4.0	2.7	0.8	7.3
Canadá	16.7	66.12	10.5	10.8	158.3	11.5	3.2	33.8	34.2
Chile	17.2	8.09	4.3	9.5	78.7	5.8	3.3	2.0	15.5
Colombia	10.3	2.38	2.7	8.8	47.0	4.4	2.1	0.7	6.1
Costa Rica	25.1	13.72	4.5	7.7	104.3	4.7	1.5	4.3	14.0
Cuba	9.7	17.94	5.5	-	-	8.9	2.4	5.1	6.0
Ecuador	-	1.63	2.3	12.2	-	3.3	1.2	0.7	3.6
El Salvador	17.8	10.61	2.3	17.4	36.4	2.2	0.6	2.4	5.7
Estados Unidos	6.7	40.41	8.9	8.6	143.6	15.4	5.6	29.6	34.4
Guatemala	18.0	3.45	2.6	18.2	31.8	2.5	6.4	1.1	5.2
Honduras	12.0	2.51	2.0	10.8	35.1	1.6	0.5	0.8	5.8
Jamaica	-	9.33	4.0	10.9	57.7	4.9	0.7	22.0	3.5
México	7.5	5.42	2.2	14.0	-	5.2	0.0	2.0	9.8
Nicaragua	-	3.35	2.3	-	-	4.2	0.8	2.1	6.3
Panamá	16.6	9.29	3.2	-	-	15.3	0.9	6.5	8.9
Paraguay	-	2.45	2.2	13.0	-	6.0	1.6	0.7	7.2
Perú	10.9	4.12	2.2	15.9	31.0	4.7	1.5	3.1	5.1
República Dominicana	-	4.44	2.7	9.6	-	6.2	1.4	0.4	5.0
Trinidad - Tobago	11.3	14.38	5.3	-	75.1	3.9	1.0	12.6	3.6
Uruguay	13.3	43.87	6.4	13.9	-	11.4	4.8	1.8	14.0
Venezuela	20.7	29.85	3.3	13.1	-	7.8	1.9	4.3	14.8

Fuente: Organización Panamericana de la Salud - Condiciones Sanitarias de las Américas.

II-4 INFORMACION SOBRE SUSCEPTIBILIDAD EN PAISES AMERICANOS

1964

Ord.	País	↑ Menores de 5 años		↑ De 5 a 14 años		↓ De 15 a 64 años		↓ De 65 y más años	
		Ubi- ca- ción	(por- cen- taje)	Ubi- ca- ción	(por- cen- taje)	Ubi- ca- ción	(por- cen- taje)	Ubi- ca- ción	(por- cen- taje)
1.	Estados Unidos	2°	11.33	2°	19.78	2°	59.66	1°	9.23
2.	Canadá	3°	12.37	3°	21.58	4°	58.42	3°	7.63
3.	Argentina	-	-	-	-	-	-	-	-
4.	Trinidad - Tobago	7°	15.90	10°	26.58	8°	54.53	8°	4.87
5.	Venezuela	17°	17.83	13°	26.98	13°	52.14	20°	2.76
6.	Uruguay	1°	9.87	1°	18.14	1°	64.18	2°	7.81
7.	Chile	5°	14.98	7°	24.65	6°	56.08	7°	4.29
8.	México	9°	16.60	16°	27.80	14°	52.15	12°	3.44
9.	Cuba	4°	13.30	4°	22.70	3°	59.60	4°	4.4
10.	Panamá	12°	16.92	11°	26.54	10°	53.01	11°	3.53
11.	Jamaica	9°	16.64	6°	24.51	7°	54.53	5°	4.32
12.	Brasil	8°	15.97	12°	26.72	-	57.31	-	-
13.	Perú	11°	16.88	9°	26.45	11°	52.83	10°	3.79
14.	Colombia	10°	16.83	8°	26.10	9°	53.90	16°	3.16
15.	Costa Rica	19°	18.66	20°	29.06	20°	49.11	15°	3.17
16.	Guatemala	15°	17.63	18°	28.42	17°	51.18	19°	2.77
17.	El Salvador	14°	17.19	15°	27.6	15°	52.02	14°	3.18
18.	Paraguay	-	45.48	-	-	18°	50.50	9°	3.93
19.	Ecuador	13°	16.98	17°	28.13	16°	51.63	13°	3.26
20.	República Dominicana	16°	17.60	14°	27.00	12°	52.50	17°	2.90
21.	Nicaragua	18°	18.23	21°	30.12	21°	48.79	18°	2.86
22.	Honduras	20°	19.00	19°	28.82	19°	49.71	21°	2.45
23.	Bolivia	6°	15.74	5°	23.86	5°	56.09	6°	4.31

Fuente: Organización Panamericana de la Salud - Condiciones Sanitarias de las Américas.

II-5 INFORMACION DEL MEDIO EN PAISES AMERICANOS

1964

Ord.	País	Población con agua en las casas		Población urbana con alcantarillado		Analfabetismo en menores de 15 años	
		Ubicación	(porcentaje)	Ubicación	(porcentaje)	Ubicación	Población analfabeta (porcentaje)
1.	Estados Unidos	1°	79.8	1°	81.1	1°	2 619 000 2.2
2.	Canadá	2°	66.5	4°	61.2	-	- -
3.	Argentina	3°	62.3	11°	45.0	2°	1 221 420 8.6
4.	Trinidad - Tobago	11°	38.9	-	-	9°	91 948 26.2
5.	Venezuela	7°	42.8	13°	42.6	12°	1 391 700 34.2
6.	Uruguay	5°	53.7	10°	47.7	3°	179 500 9.7
7.	Chile	9°	40.5	12°	44.8	5°	730 638 16.4
8.	México	10°	40.5	2°	70.4	13°	6 742 920 34.6
9.	Cuba	8°	41.4	16°	32.4	7°	820 337 22.1
10.	Panamá	12°	38.2	5°	59.0	10°	162 204 26.7
11.	Jamaica	14°	30.9	22°	10.8	6°	171 363 18.1
12.	Brasil	16°	23.0	7°	54.5	18°	15 272 632 50.6
13.	Perú	13°	33.4	6°	57.3	15°	2 014 800 39.4
14.	Colombia	6°	46.5	3°	61.4	14°	2 429 333 37.7
15.	Costa Rica	4°	60.6	18°	29.7	4°	105 528 15.7
16.	Guatemala	22°	12.1	17°	30.3	22°	1 138 297 70.6
17.	El Salvador	17°	22.7	15°	39.0	17°	873 760 52.0
18.	Paraguay	23°	6.1	19°	22.8	8°	257 270 25.7
19.	Ecuador	15°	25.4	8°	52.8	12°	830 334 32.7
20.	República Dominicana	19°	16.0	21°	17.2	16°	543 734 49.1
21.	Nicaragua	18°	15.3	20°	23.5	20°	309 585 50.4
22.	Honduras	21°	15.2	9°	55.5	20°	541 107 55.0
23.	Bolivia	20°	14.5	14°	40.4	21°	1 109 385 67.9

Fuente: Organización Panamericana de la Salud - Condiciones Sanitarias de las Américas.

II.6 INFORMACION SOBRE POLITICA DE SALUD EN PAISES AMERICANOS

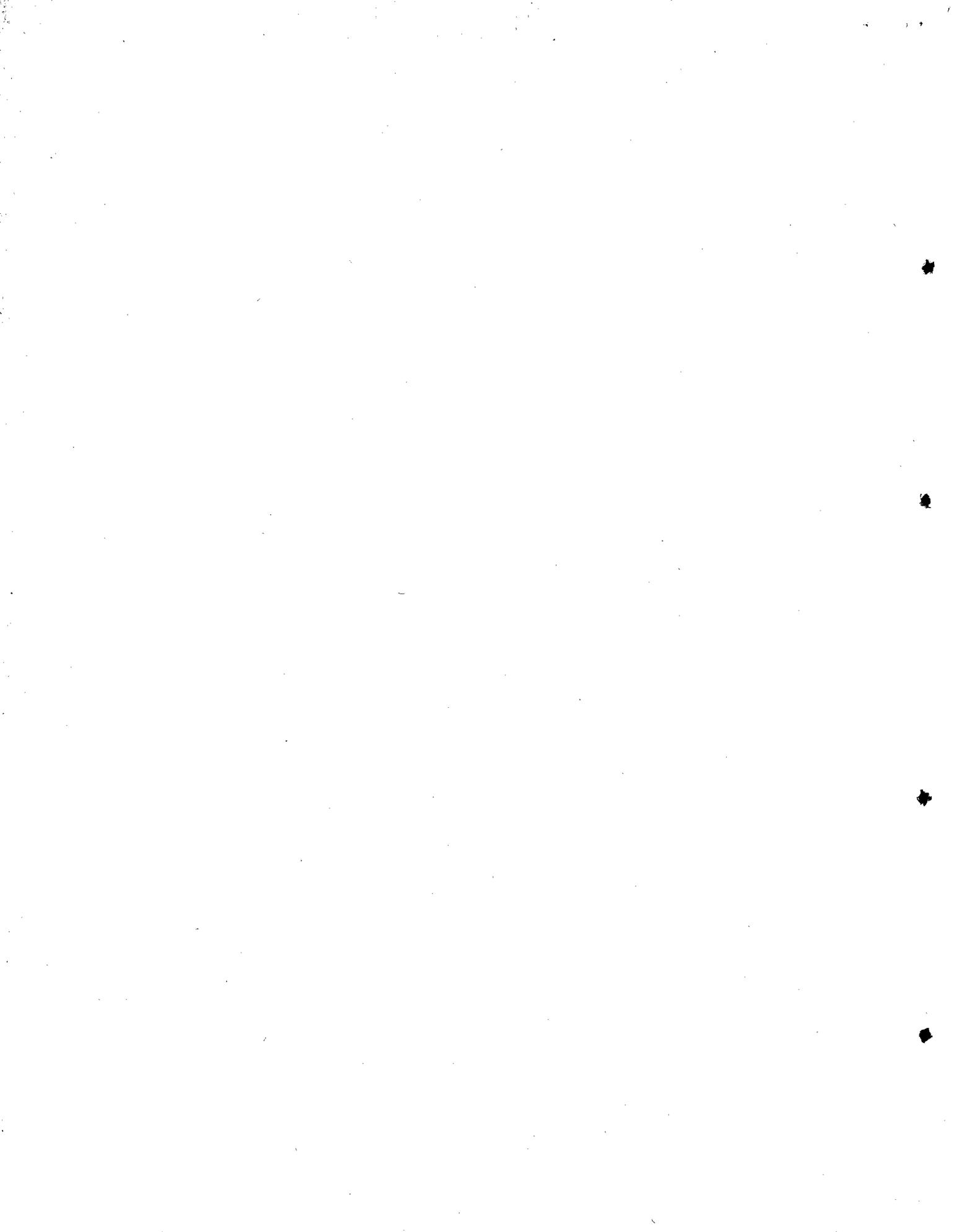
1964

Ord.	País	Participación sector salud en el presupuesto		Dólares per cápita para salud		Camas x o/oo habitantes		Promedio de estancias		Egresos x 1 000 habitantes		Médicos x 1 000 habitantes		Odontólogos x 1 000 habitantes		Enfermeras x 1 000 habitantes		Auxiliares enfermeras x 1 000 habitantes	
		Ubi- ca- ción	(por- cen- ta- je)	Ubi- ca- ción		Ubi- ca- ción		Ubi- ca- ción		Ubi- ca- ción		Ubi- ca- ción		Ubi- ca- ción		Ubi- ca- ción		Ubi- ca- ción	
1.	Estados Unidos	15°	6.7	3°	40.41	2°	8.9	2°	8.6	2°	143.6	1°	15.4	1°	5.6	2°	29.6	1°	34.4
2.	Canadá	6°	16.7	1°	66.12	1°	10.5	6°	10.8	1°	158.3	3°	11.5	5°	3.2	1°	33.8	2°	34.2
3.	Argentina	16°	5.7	19°	2.38	4°	6.1	15°	16.4	-	-	2°	14.9	2°	5.4	5°	10.4	22°	3.4
4.	Trinidad-Tobago	10°	11.3	6°	14.38	6°	5.3	-	-	5°	75.1	18°	3.9	16°	1.0	4°	12.6	20°	3.6
5.	Venezuela	2°	20.7	4°	29.85	10°	3.3	11°	13.1	-	-	6°	7.8	9°	1.9	9°	4.3	4°	14.8
6.	Uruguay	8°	13.3	2°	43.87	3°	6.4	12°	13.9	-	-	4°	11.4	3°	4.8	15°	1.8	6°	14.0
7.	Chile	5°	17.2	11°	8.09	8°	4.3	4°	9.5	4°	78.7	9°	5.8	4°	3.3	13°	2.0	3°	15.5
8.	México	14°	7.5	12°	5.42	19°	2.2	13°	14.0	-	-	11°	5.2	18°	0.8	14°	2.0	7°	9.8
9.	Cuba	13°	9.7	5°	17.94	5°	5.5	-	-	-	-	5°	8.9	7°	2.4	7°	5.1	13°	6.0
10.	Paraná	7°	16.6	10°	9.29	12°	3.2	-	-	-	-	10°	5.3	17°	0.9	6°	6.5	8°	8.9
11.	Jamaica	-	-	9°	9.33	9°	4.0	8°	10.9	6°	57.7	12°	4.9	20°	0.7	3°	22.0	21°	3.5
12.	Brasil	17°	5.1	21°	1.88	11°	3.2	-	-	-	-	17°	4.0	6°	2.7	18°	0.8	9°	7.3
13.	Perú	11°	10.9	14°	4.12	21°	2.2	14°	15.9	11°	31.0	14°	4.7	13°	1.5	10°	3.1	17°	5.1
14.	Colombia	12°	10.3	20°	2.38	13°	2.7	3°	8.8	7°	47.0	15°	4.4	8°	2.1	20°	0.7	12°	6.1
15.	Costa Rica	1°	25.1	7°	13.72	7°	4.5	1°	7.7	3°	104.3	13°	4.7	12°	1.5	8°	4.3	5°	14.0
16.	Guatemala	3°	18.0	15°	3.45	15°	2.6	17°	18.2	10°	31.8	21°	2.5	23°	6.4	17°	1.1	16°	5.2
17.	El Salvador	4°	17.8	8°	10.61	18°	2.3	16°	17.4	8°	36.4	22°	2.2	21°	0.6	11°	2.4	15°	5.7
18.	Paraguay	-	-	18°	2.45	20°	2.2	10°	13.0	-	-	8°	6.0	11°	1.6	22°	0.7	10°	7.2
19.	Ecuador	-	-	22°	1.63	17°	2.3	9°	12.2	-	-	19°	3.3	15°	1.2	21°	0.7	19°	3.6
20.	República Dominicana	-	-	13°	4.44	14°	2.7	5°	9.6	-	-	7°	6.2	14°	1.4	23°	0.4	18°	5.0
21.	Nicaragua	-	-	16°	3.35	16°	2.3	-	-	-	-	16°	4.2	19°	0.8	12°	2.1	11°	6.3
22.	Honduras	9°	12.0	17°	2.51	23°	2.0	7°	10.8	9°	35.1	23°	1.6	22°	0.5	19°	0.8	14°	5.8
23.	Bolivia	18°	2.9	23°	1.16	22°	2.1	-	-	-	-	20°	2.9	10°	1.6	16°	1.1	23°	3.1

Fuente: Organización Panamericana de la Salud - Condiciones Sanitarias de las Américas.

Indicadores	Indicadores		Nivel y estructura de la salud																	
	Partes condicionar	de la salud	Hospitalidad				Fuerza				Seguridad				Estructura					
Partes condicionar	de la salud	Hospitalidad	Hospitalidad	Hospitalidad	Hospitalidad	Hospitalidad	Hospitalidad	Hospitalidad	Hospitalidad	Hospitalidad	Hospitalidad	Hospitalidad	Hospitalidad	Hospitalidad	Hospitalidad	Hospitalidad	Hospitalidad	Hospitalidad	Hospitalidad	Hospitalidad
Partes condicionar	de la salud	Hospitalidad	Hospitalidad	Hospitalidad	Hospitalidad	Hospitalidad	Hospitalidad	Hospitalidad	Hospitalidad	Hospitalidad	Hospitalidad	Hospitalidad	Hospitalidad	Hospitalidad	Hospitalidad	Hospitalidad	Hospitalidad	Hospitalidad	Hospitalidad	Hospitalidad
Políticas generales de la salud	Políticas generales de la salud	0.175	0.177	0.177	0.177	0.177	0.177	0.177	0.177	0.177	0.177	0.177	0.177	0.177	0.177	0.177	0.177	0.177	0.177	0.177
Políticas de 5 años	Políticas de 5 años	0.290	0.290	0.290	0.290	0.290	0.290	0.290	0.290	0.290	0.290	0.290	0.290	0.290	0.290	0.290	0.290	0.290	0.290	0.290
Políticas de 15 a 64 años	Políticas de 15 a 64 años	0.322	0.322	0.322	0.322	0.322	0.322	0.322	0.322	0.322	0.322	0.322	0.322	0.322	0.322	0.322	0.322	0.322	0.322	0.322
Políticas de 65 años y más	Políticas de 65 años y más	0.207	0.207	0.207	0.207	0.207	0.207	0.207	0.207	0.207	0.207	0.207	0.207	0.207	0.207	0.207	0.207	0.207	0.207	0.207
Partes por habitante	Partes por habitante	0.596	0.596	0.596	0.596	0.596	0.596	0.596	0.596	0.596	0.596	0.596	0.596	0.596	0.596	0.596	0.596	0.596	0.596	0.596
Grupos de edad	Grupos de edad	0.409	0.409	0.409	0.409	0.409	0.409	0.409	0.409	0.409	0.409	0.409	0.409	0.409	0.409	0.409	0.409	0.409	0.409	0.409
Agua potable de la población	Agua potable de la población	0.322	0.322	0.322	0.322	0.322	0.322	0.322	0.322	0.322	0.322	0.322	0.322	0.322	0.322	0.322	0.322	0.322	0.322	0.322
Alfabetización de la población	Alfabetización de la población	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237
Limitaciones porcentajes de la población	Limitaciones porcentajes de la población	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237
Ingreso por habitante	Ingreso por habitante	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237
Elecciones por habitante	Elecciones por habitante	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237
Industria agropecuaria	Industria agropecuaria	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237
Industria manufacturera	Industria manufacturera	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237
Productos básicos de exportación	Productos básicos de exportación	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237
Productos básicos de importación	Productos básicos de importación	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237
Exportaciones de productos básicos	Exportaciones de productos básicos	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237
Exportaciones de productos básicos	Exportaciones de productos básicos	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237
Exportaciones de productos básicos	Exportaciones de productos básicos	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237
Exportaciones de productos básicos	Exportaciones de productos básicos	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237	0.237

Tabla 1 - Coeficientes de regresión entre países de indicadores anuales de un conjunto de países americanos 6/



Programa Panamericano de Planificación de la Salud 1968

SALUD Y DESARROLLO

Control

En la hoja adjunta encontrará usted dos juicios emitidos por dos autores diferentes en sendas publicaciones. Léalos cuidadosamente y compare ambos juicios. Puede suceder que:

- a) Esté de acuerdo total o parcialmente con ambos.
- b) Esté de acuerdo total o parcialmente con uno de esos juicios y en desacuerdo con el otro.
- c) No esté de acuerdo con ninguno de ellos.

En cualquier caso, exprese y fundamente su propia opinión.

1941

1941

1941

1941

1941

1941

1941

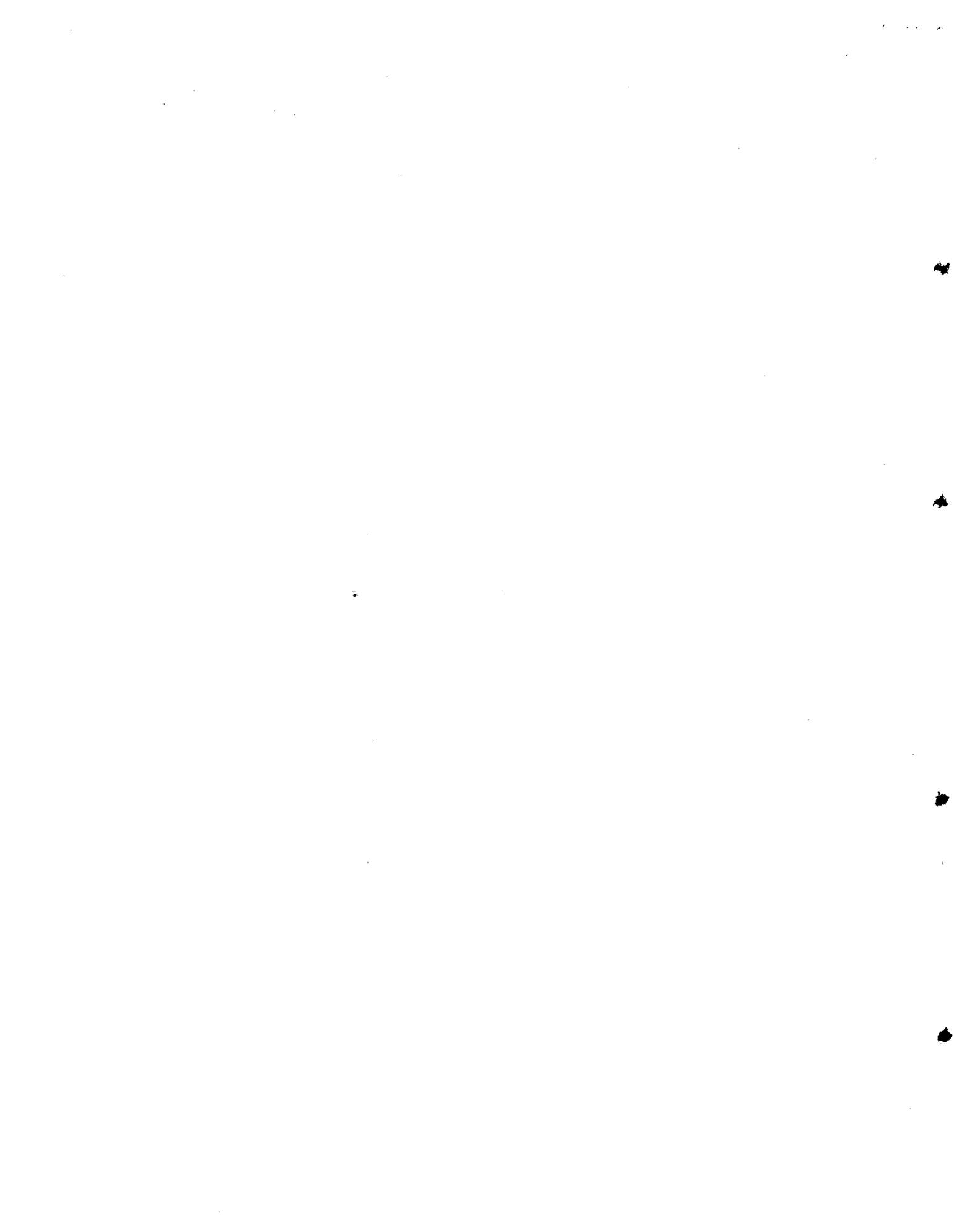
1941

1941

1941

1973: 3

Este aspecto económico de la política sanitaria comprende tanto la demanda por el suministro. En cuanto a este último, el problema consiste en determinar cómo pueden producirse más eficientemente servicios de salud. Es necesario proceder a una selección en cuanto a los insumos que se requieran para producir el rendimiento deseado de salud, y en esta selección están incluidas las posibilidades de alternativas técnicas. El problema económico consiste en reducir al mínimo el costo de producción de un determinado nivel de servicios de salud o en obtener un máximo rendimiento de estos servicios.... Los programas de salud pública tienen justificación con los beneficios que recibe la sociedad en general, y no sólo los grupos directamente atendidos por los programas. Algunos beneficios económicos pueden medirse en términos monetarios y relacionarse con el costo de producir esos beneficios. En principio el análisis económico ideal sería el de que las autoridades públicas eligieran las intervenciones en salud que ofrecen el mayor rendimiento en función del tamaño de los ingresos por capitales.



JUICIO B

"Aún cuando el hombre represente un valor económico como factor de producción y como inversión de capital básico, no puede ser tratado ni como mercancía ni como máquina productora, ni como mero consumidor o demandante. Se puede determinar el costo de la vida y lo que cuesta la salud, pero estos cálculos son inoficiosos porque no es aceptable decir que la vida humana y la salud tengan un valor comercial determinado y una productividad también determinable. Es posible, especialmente en los países subdesarrollados donde el valor económico que se asigna al hombre es muy bajo, llegar al absurdo de que el evitar una muerte represente un costo mayor que aquel valor. El peligro de una planificación de la salud basada en el criterio economicista del costo-efecto es, precisamente, el llegar a colocarnos en situaciones incompatibles con la condición humana".

The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions. It emphasizes that every entry should be supported by a valid receipt or invoice. This not only helps in tracking expenses but also ensures compliance with tax regulations.

In the second section, the author outlines the various methods used for data collection and analysis. It includes a detailed description of the survey process, from the selection of participants to the distribution of questionnaires. The results of the survey are then presented in a clear and concise manner, highlighting the key findings and trends.

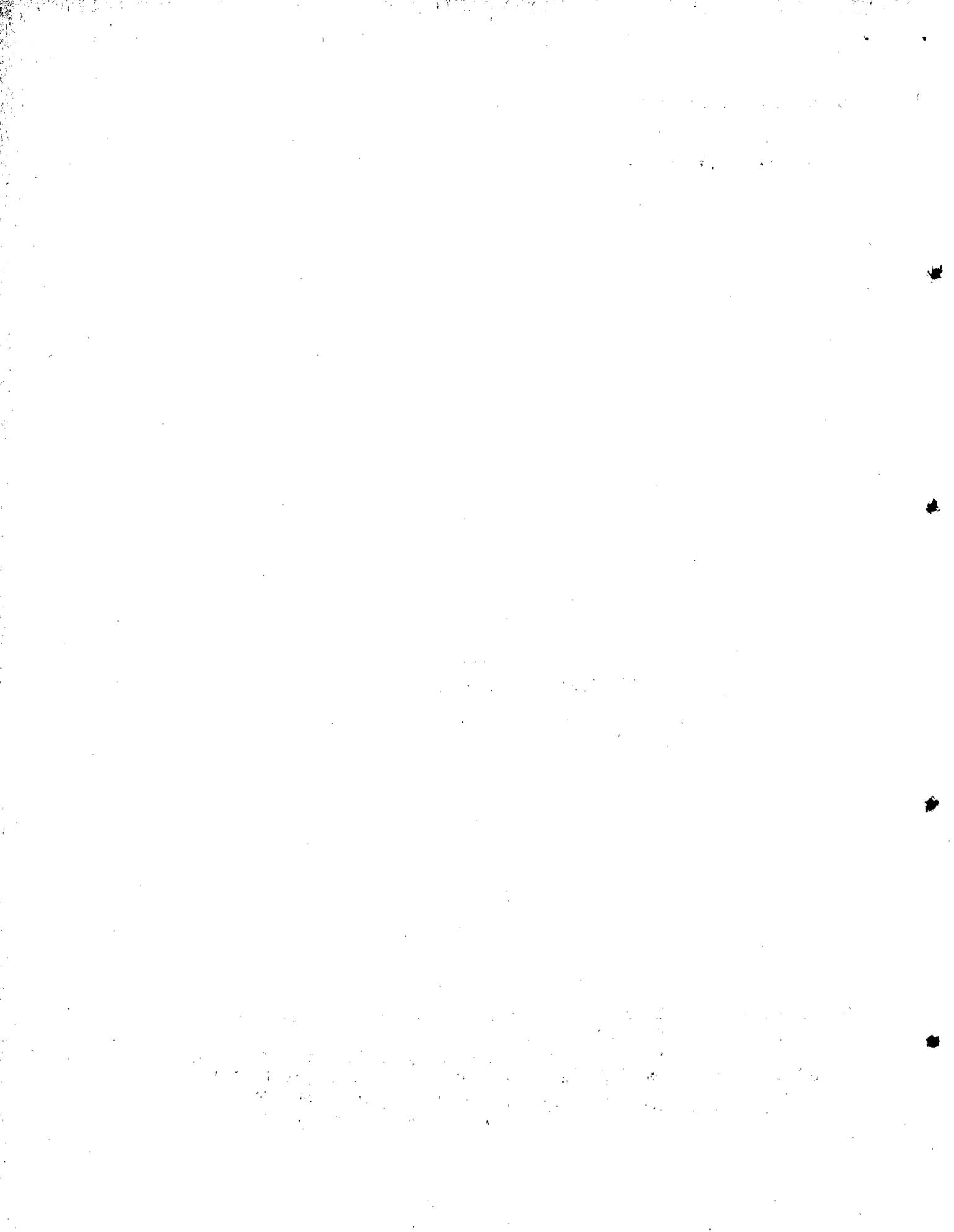
The third section focuses on the financial aspects of the project. It provides a comprehensive overview of the budget, including the estimated costs for materials, labor, and other resources. The author also discusses the funding sources and the overall financial health of the organization.

Finally, the document concludes with a summary of the project's objectives and the progress made towards achieving them. It identifies the challenges faced during the process and offers suggestions for future improvements. The author expresses gratitude to the staff and stakeholders who supported the project throughout its duration.

Santiago, agosto de 1968

LA PLANIFICACION DE LA SALUD
EN EL DESARROLLO *

* Documento de trabajo preparado por Hernán Durán a solicitud de la Organización Mundial de la Salud para las "Discusiones Técnicas" de la Región del Pacífico Occidental, Manila, Filipinas, octubre de 1968.



LA PLANIFICACION DE LA SALUD EN EL DESARROLLO

Síntesis de su enfoque y perspectivas en América Latina

Dr. Hernán Durán

1. Antecedentes

Los países de América Latina están emprendiendo en la década actual un esfuerzo particular destinado a planificar la salud como parte de su desarrollo económico y social. Este intento fue establecido en un compromiso formal al suscribirse la Carta de Punta del Este en agosto de 1961. En ella se señala que hay acuerdo entre los gobiernos de las Américas para planificar simultáneamente el crecimiento económico y el progreso social y que en virtud de las relaciones recíprocas que existen entre la salud, el desarrollo económico, el nivel de vida y el bienestar, era necesario adoptar disposiciones destinadas a formular los planes nacionales de salud en el desarrollo.

Con el propósito anteriormente expresado, se convino en el establecimiento, a nivel de los ministerios de salud pública, de unidades de planificación y evaluación, con la debida representación ante los organismos nacionales de planificación general del desarrollo económico y del progreso social a fin de lograr la más estrecha coordinación posible.

Además, la Carta de Punta del Este encomendó a la Oficina Sanitaria Panamericana la misión de asesorar a los gobiernos interesados en la instalación de sus sistemas de planificación de la salud y en la formulación y ejecución de los planes.

Con posterioridad a estos acuerdos, sucesivas reuniones de carácter técnico y político recomendaron y aprobaron diversas medidas que han sido puestas en práctica para cumplir con estos compromisos y lograr esos objetivos.

Se reconoció, desde luego la necesidad de adiestrar a funcionarios de alta jerarquía de los servicios nacionales de salud en las técnicas de la planificación de la salud y en los principios generales de la planificación del desarrollo económico y social. Se estimó, asimismo, que era indispensable formular una metodología de planificación de la

/salud que

salud que tomara debidamente en cuenta los problemas que necesariamente debería acarrear la integración del plan de salud en el plan de desarrollo, reconociendo de este modo, que la programación de la salud, llevada a cabo por los servicios de salud hasta el presente, no tomaba debidamente en cuenta estas exigencias.

Con el objeto de cumplir con lo establecido en la Carta de Punta del Este y de darle forma a las recomendaciones surgidas desde entonces, la Oficina Sanitaria Panamericana puso en práctica diversas medidas. Con el Centro de Estudios del Desarrollo de la Universidad Central de Venezuela (CENDES), celebró un acuerdo para formular una metodología de planificación de la salud en el desarrollo, que fue publicada en 1965.^{1/} Con el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social de Naciones Unidas celebró un acuerdo en 1962 gracias al cual ha sido posible el adiestramiento en los conceptos, métodos y técnicas de la planificación de la salud en el desarrollo a unos 200 funcionarios de los servicios de salud de todos los países de América Latina, los cuales han adiestrado a su vez a funcionarios de sus países hasta enterar un número aproximado de 2 000 personas con los conocimientos suficientes para emprender la tarea de la formulación de planes.

2. Los problemas de salud en el desarrollo latinoamericano

En una forma u otra, y a pesar de las profundas diferencias regionales, todos los países de América Latina están afectados por algunas de las características que los señalan como países en desarrollo. Sus procesos industriales, con excepción de algunas áreas en los de mayor tamaño, son aún incipientes. Sus ingresos per cápita fluctúan desde unos 100 dólares anuales hasta alrededor de 700 en los países más exportadores, aún cuando en todos ellos la distribución del ingreso es muy desigual. La población de la región crece a un ritmo anual aproximado de un 3 por ciento, siendo su estructura y su distribución urbano-rural, así como la proporción de población activa y todas sus otras características, típicas de las de los países en desarrollo.

La magnitud y naturaleza de los problemas de salud corresponde, en general, a la de los países en desarrollo. La alta mortalidad y morbilidad

^{1/} J. Ahumada, A. Arreaza Guzmán, H. Durán, M. Pizzi, E. Sarué y M. Testa: Problemas conceptuales y metodológicos de la programación de la salud. Organización Panamericana de la Salud. Publicaciones Científicas N° 111, 1965.

están dadas principalmente por la alta prevalencia de enfermedades transmisibles, infecciosas y parasitarias, susceptibles de reducción y aun de erradicación. Estos resultados son producto, en gran medida, de malas condiciones sanitarias ambientales, de desnutrición y de los problemas estructurales y funcionales derivados de una insuficiente cantidad y de un defectuoso manejo de los recursos que se destinan a la salud. Esto tiene su origen en el contexto que genera la escasez y en el conflicto político y social a que da lugar la competencia por los recursos, con estructuras de gobierno que son defectuosas por virtud de estos mismos motivos.

Los problemas de salud están agravados, no sólo por la insalubridad ambiental, la desnutrición y la carencia y defectuoso manejo de los recursos del sector, sino por otras condiciones que son también características del subdesarrollo. El rápido crecimiento demográfico limita la disponibilidad relativa de recursos, la cual está también afectada por una incoordinación con el sector privado y una distribución insatisfactoria de los recursos humanos en el área del territorio nacional. Las consecuencias del lento crecimiento agropecuario, de la política industrial inadecuada y del comercio exterior insuficiente, significan extraordinario recargo del precio de los insumos destinados al sector, encareciendo de este modo el costo de los servicios. El bajo nivel educativo, la falta de transportes y de redes viales y, por consiguiente, la inaccesibilidad de la población a los servicios, agrava la utilización de los recursos disponibles, especialmente de aquellos distribuidos en el medio rural. Las medidas de administración y de organización dentro del sector son insuficientes, lo cual redundando en baja productividad, acentuada por un desequilibrio entre los gastos y las inversiones destinadas a salud, puesto que la insuficiencia de recursos financieros exige que las mayores disponibilidades deban ser destinadas a los gastos de consumo y en proporción menor a la construcción de edificios o a su reparación.

Para los países de América Latina el bajo nivel de salud, comparativamente con los más altos niveles y la diferente estructura que muestran los países de mayor desarrollo, tiene consecuencias de gran significado social. Por una parte, expresa grados de insatisfacción de las necesidades de salud como un fin en sí. Por otra, este bajo nivel afecta la productividad del recurso humano, influyendo sobre la calidad y cantidad de la mano de obra disponible.

/Sin embargo,

Sin embargo, los esfuerzos que se realicen para elevarlo, no pueden efectuarse invocando solamente consideraciones de productividad económica, como sucede a menudo con las acciones sanitarias de los países altamente desarrollados. El bajo nivel de salud es una condición estructural, que afecta a grandes masas de la población, cuyo mejoramiento es parte de los requisitos de cambio social, el cual constituye un objetivo del desarrollo.

A esto se agregan los avances tecnológicos de la medicina y la demanda creciente de servicios, lo cual permite afirmar que el gasto en salud deberá necesariamente ir creciendo. Los estudios actuales muestran que los países en desarrollo gastan no menos del 10 por ciento de sus presupuestos en salud y un 2 a 3 por ciento de su producto nacional bruto.^{2/}

Estas son las razones principales por las cuales se justifica planificar la salud en el desarrollo. Se pretende de este modo conseguir una mayor racionalidad en la asignación de los recursos destinados a atender las necesidades de salud de la población dentro del conjunto más equilibrado de las asignaciones a todos los sectores que sirven a los fines del desarrollo.

3. La planificación de la salud en América Latina

El panorama bosquejado justifica el esfuerzo de los países latinoamericanos por mejorar su situación a través de planes nacionales de salud formulados conjuntamente con sus planes nacionales de desarrollo económico y social.

Esta tarea está sólo en sus comienzos, pero evidencia ya algunos resultados que están sirviendo para ajustar la experiencia. En todo caso, América Latina ha emprendido una búsqueda de soluciones a base de nuevos métodos y enfoques que modifican los procedimientos tradicionales de programación de los servicios de salud pública.

Su punto de partida lo constituye la descripción de la salud total del país y de sus diferentes áreas y regiones, en forma tal, que muestre las variaciones locales y regionales y al mismo tiempo, la naturaleza y cuantía de los factores que condicionan los distintos niveles de salud que la integran. Se apreciará así la vinculación de este nivel al contexto económico y social

^{2/} Abel-Smith señala que, en general, la tasa de incremento es tal que permite suponer que cada diez años se absorberá un 1 por ciento adicional del producto nacional bruto, por concepto de gastos médicos y que al final de este siglo habrá países con gasto en salud superior al 10 por ciento de su producto nacional bruto (Brian Abel-Smith; "An International Study of Health Expenditure and its Relevance for Health Planning", World Health Organization, Public Health Papers N° 32, 1967).

que origina dichos factores. Se procede a continuación al estudio de los recursos del sector y la política seguida hasta ahora en el uso de estos recursos en cada una de las áreas, la cual es analizada en función de la mayor o menor eficiencia de los recursos para producir salud o para obtener algún efecto sobre ésta. Al vincular recursos y técnicas y sus costos respectivos con determinados niveles de salud, se dan los términos para fijar objetivos y metas al plan, dentro de las exigencias de una política nacional para el sector. Esta, a su vez, ha debido ser formulada en el marco general de una política de desarrollo en la cual han sido consideradas las restricciones relativas a escasez y las exigencias económicas y sociales.

De este modo se postula a una solución integral de la salud en el desarrollo la cual requiere de cambios profundos en la actitud y en los sistemas y mecanismos de la administración nacional.

Estos han sido los principios, los fundamentos teóricos y metodológicos y las medidas adoptadas en América Latina para la formulación de planes nacionales de salud en el proceso del desarrollo nacional.

Casi todos los gobiernos procedieron a instalar o perfeccionar el sistema de planificación nacional de salud en cuanto dispusieron del primer grupo de técnicos adiestrados. Seis países formularon un plan nacional de salud en la primera mitad de la década actual, algunos de los cuales han avanzado hacia etapas más complejas de su evaluación. Con posterioridad, otro número de países se ha agregado a la tarea de formulación del plan, en lo cual están empeñados al presente la mayoría de los gobiernos de América Latina. Debe reconocerse que hay un cierto número de ellos que no han emprendido esta tarea o que lo están haciendo bajo los principios y métodos tradicionales de la programación en los servicios de salud.

La labor reseñada ha mostrado una gran diversidad de experiencias dependiendo de las condiciones tan variadas de estos países en lo referente a sus tamaños, a la gran heterogeneidad de las áreas geo-económico-sociales que integran a muchos de ellos, a la actitud de sus gobernantes, técnicos y funcionarios en general, a la estructura político-administrativa, etc.

Se ha hecho así evidente que la puesta en marcha de la planificación de la salud en el desarrollo no fluye necesariamente de los compromisos formales, ni que los técnicos adiestrados van a encontrar siempre un

terreno fácil para aplicar sus conocimientos. Los obstáculos y facilidades encontrados, así como los éxitos y fracasos, han permitido configurar una estrategia de implantación y de desenvolvimiento del proceso, tomando en cuenta los requisitos principales de la planificación e identificando las variables con que se ha de tropezar, así como la importancia y oportunidad de las medidas que se han de adoptar. Estos requisitos fundamentales parecen estar vinculados principalmente con la formulación de la política de salud y con aquellas condiciones que dan vigencia a la planificación como proceso y no solamente como esa expresión formal, constituida por un documento llamado el Plan Nacional de Salud.

A. La formulación de la política de salud

Una política de salud abarca una esfera muy amplia de decisiones, las cuales traducen la prioridad concedida a la salud como fin y como medio en el proceso del desarrollo nacional. Su adopción define el campo de la planificación y establece de hecho los límites de su operación y las exigencias sociales a las cuales deberá someterse. Sin embargo, la vigencia del proceso de planificación y su dinámica, deben constituir precisamente el mecanismo de ajuste de la política.

Las decisiones principales que componen una política de salud pueden circunscribirse a las siguientes:

1) A la elección de las instituciones nacionales con las cuales operará el sector salud de un modo directo o indirecto; a los recursos reales y financieros que se destinarán a la salud a través de estas instituciones, así como la política financiera y de formación de recursos humanos involucrada.

Esto es particularmente importante en los países de América Latina en los cuales el crecimiento de la población por una parte y las presiones sociales que determinan la propia transformación cultural crean conflictos de muy difícil solución en lo que se refiere a la política de seguridad social, a la participación del sector privado, a la formación profesional universitaria, etc.

2) A las áreas geo-económico-sociales que tomará en cuenta a los efectos de la administración de los servicios y muy especialmente de la integración de los planes locales y regionales de salud en la programación regional y nacional.

/Considerando la

Considerando la gran heterogeneidad que tienen los países de América Latina en lo referente a la distribución de sus recursos y a las potencialidades de las distintas áreas y regiones, este componente adquiere una singular importancia en una política de salud puesto que ha de presidir necesariamente toda decisión acerca de la distribución de los recursos en el territorio nacional.

3) A los grupos de población que atenderá preferentemente de acuerdo a los fines del desarrollo o a los medios para su consecución.

La concentración de la población en torno a las grandes ciudades, el elevado porcentaje de población de menos de 15 años de edad, la relativamente escasa población activa, la despoblación progresiva del medio rural, son algunos de los numerosos problemas que debe encarar una política de salud particularmente acentuados en América Latina por las razones anteriormente señaladas.

4) A la prioridad para el ataque a determinados problemas de salud según el peso relativo que se les asigne en el proceso del desarrollo nacional.

Son sobradamente conocidos los argumentos económicos y sociales en que se fundan las campañas de erradicación de enfermedades transmisibles en los países en desarrollo. Influyen también en éstos una serie de consideraciones tradicionales y culturales que tienen relación con la importancia que la población asigna a la salud y a las características socio-culturales de la demanda de servicios.

5) A las reformas organizativas, administrativas y técnicas que han de adoptarse para el manejo de los servicios, pues ellas atañen a las necesidades de la población y a la disponibilidad y utilización de los recursos.

Los problemas de organización y de administración de los servicios son de gran importancia en los países latinoamericanos y de imprescindible consideración en la formulación de una política de salud.

6) Al predominio que se conceda a la atención de las necesidades actuales de salud o a las previsiones para satisfacer las necesidades futuras, es decir, al mayor o menor predominio de la asignación entre gastos corrientes o gastos de capital.

En los países en desarrollo, este dilema surge obligadamente en virtud de las limitadas disponibilidades de recursos financieros y acentuado por la demanda y las presiones sociales que exigen la atención preferente representada por los gastos corrientes de consumo de los servicios, v. gr. medicinas, salarios, alimentación de los enfermos, etc., sobre las inversiones de capital, v. gr., construcción de hospitales, adiestramiento, investigaciones.

B. La vigencia del proceso de planificación

El segundo requisito de la planificación de la salud es su puesta en marcha y operación a través de un proceso, lo cual involucra la idea de cambio o de transformación continua, pasando de un modo definido y gradual de una fase a la otra. Se pretende instalar un proceso continuo que se desarrolle a lo largo del tiempo por medio de una sucesión de etapas y que tienda por eso mismo a su propio perfeccionamiento a través de aproximaciones sucesivas al modelo de cambio propuesto.

En la práctica éste ha de constituir el problema más difícil de resolver para que la planificación sea el mecanismo capaz de conseguir los cambios que se propone una política. La experiencia de América Latina revela que para obtenerlo, es necesario definir previamente los requisitos que condicionan la vigencia del proceso. El logro de estos requisitos da lugar al despliegue de la estrategia que el planificador debe poner en práctica frente a los poderes de gobierno y frente a los integrantes de la estructura social y organizativa que participará en el proceso.

Tres son los elementos que pueden considerarse fundamentales para el cumplimiento de la planificación a través de un proceso: una actitud favorable frente a la planificación, el funcionamiento de un sistema de planificación adecuado y la adopción de métodos que permitan determinar la asignación de los recursos, de acuerdo a los requisitos de política formulados.

Analizaremos a continuación el significado de cada uno de estos elementos.

/a) La

a) La actitud

La actitud favorable frente a la planificación, consiste en el reconocimiento y la aceptación de la necesidad de actuar racionalmente, para lo cual se debe tener la capacidad de decidir con plena conciencia entre alternativas y la voluntad de llevar adelante los cambios requeridos en la dirección que indican las metas del plan. Esto último significa, a su vez, plena autoridad y responsabilidad sobre los instrumentos de ejecución del plan.

Este solo enunciado pone de manifiesto el complejo problema que significa lograr una actitud positiva frente a la planificación, lo cual constituye en buenas cuentas un profundo cambio en relación al uso tradicional de los recursos con que se opera en el sector.

No puede decirse que en el corto lapso que lleva la planificación de la salud en el desarrollo de América Latina se haya producido un cambio substancial en los niveles gubernamentales o en la administración, con respecto a la actitud frente a la planificación. Es indudable que el personal ya adiestrado ha tenido un papel importante en el cambio de esta actitud, parte de lo cual es debido también a los resultados favorables obtenidos. Pero sin duda que es en este campo donde reside uno de los esfuerzos más complejos y difíciles que debe llevarse a cabo para obtener que los países formulen y ejecuten planes nacionales de salud en el desarrollo.

b) El sistema

El segundo elemento que da vigencia al proceso de planificación lo constituye la existencia y funcionamiento de un sistema de planificación cuyos componentes principales son los siguientes:

- 1) Un personal capacitado en las tareas de la formulación del plan, con el objeto de resolver sus aspectos técnicos y facilitar la coordinación de las entidades participantes. Como ya se señaló antes, ésta ha sido una tarea a la que se ha prestado especial consideración en el esfuerzo latinoamericano. La mayoría del personal capacitado para la

/formulación de

formulación de planes de salud en el desarrollo está cumpliendo estas tareas en los diferentes niveles de los organismos de salud de estos países.

- ii) Una unidad de planificación vinculada al sistema nacional de planificación del desarrollo, con el propósito de asesorar a las entidades participantes en la formulación del plan nacional de salud. Este elemento constituyente del sistema de planificación, ya fue señalado en la Carta de Punta del Este como un mecanismo indispensable para disponer de planes nacionales de salud. Prácticamente todos los países de América Latina disponen de una unidad de planificación a nivel del sector y en mayor o menor grado todas se han estructurado de acuerdo a ciertos principios comunes.
- iii) La disponibilidad de los datos estadísticos, tanto para la formulación del plan como para su ejecución y evaluación. Es bien conocida la insuficiencia de datos estadísticos con que operan los países en desarrollo, lo que hace dudar a algunos de la posibilidad de formular planes de acuerdo a los lineamientos que se proponen en América Latina. No se puede negar que la profundidad y precisión del análisis dependerá de la cantidad y calidad de datos estadísticos, pero tampoco se puede desconocer que la existencia de un proceso de planificación es quizá el mejor mecanismo para estimular la producción de datos estadísticos y mejorar su calidad, puesto que esta información está permanentemente expuesta a su confrontación con la realidad.

En varios países de América Latina, aún sin haber llegado a la etapa de la formulación o ejecución del plan, la sola puesta en marcha del proceso ha estimulado de una manera muy importante la creación de oficinas de estadística y el perfeccionamiento de la información que proporcionan.
- iv) La existencia misma de planes nacionales de salud a largo, mediano y corto plazo, como instrumentos indicativos y operativos, si bien no constituyan el desideratum del proceso
/de planificación,

de planificación, como ya lo hemos señalado, son parte indispensable del sistema. En la medida en que sean aceptados y aprobados como expresión formal del proceso, permitirán también el acondicionamiento de la maquinaria administrativa para el diseño de su ejecución.

- v) La adecuación de los mecanismos administrativos tradicionales a las exigencias de la formulación y especialmente de la ejecución y evaluación de planes representa uno de los elementos más importantes de la existencia de un sistema de planificación. Por las razones ya señaladas y especialmente por el profundo significado sociológico que entraña el cambio o perfeccionamiento de la administración, éste ha pasado a ser uno de los obstáculos más importantes para la planificación de la salud en el desarrollo y al cual se le está prestando una atención cada vez mayor.

El problema que se ha planteado en América Latina es cómo obtener estos instrumentos formales, aún disponiendo de algún personal adiestrado, de unidades de planificación y de datos estadísticos, si el tamaño del país, la actitud político-administrativa negativa u otros obstáculos no favorecen la formulación de planes indicativos de largo plazo y de sus correspondientes planes operacionales. Este problema ha pasado a ser uno de los más importantes para el diseño de una estrategia de planificación y que ha determinado, en muchos casos, que el planificador aborde con mayor o menor apoyo oficial, la planificación por áreas o por regiones o la inicie por el estudio de las funciones de producción de las instituciones de servicio público del sector, cuando éste presenta grandes complejidades estructurales. En todos estos casos se procura obtener de estos enfoques, resultados que permitan ofrecer a los poderes públicos y a la administración en general, una vía más expedita para mejorar los servicios y obtener un cambio de actitud favorable para la instalación y perfeccionamiento del proceso en todas sus dimensiones.

c) Los métodos

El tercer elemento del proceso de planificación lo constituye la adopción de métodos que permitan determinar la asignación de los recursos en el plan de acuerdo a los términos de política mencionados.

Como ya se señaló, en América Latina se ha utilizado la metodología CENDES-OPS elaborada conjuntamente por el Centro de Estudios del Desarrollo de la Universidad Central de Venezuela y la Oficina Sanitaria Panamericana.

La metodología fue formulada por un equipo de trabajo con la colaboración de administradores de salud, economistas, estadísticos, epidemiólogos, médicos clínicos de diversas especialidades y otros técnicos consultados para materias o problemas específicos.

La metodología ha sido formulada teniendo presente las exigencias teóricas y prácticas que representa la formulación de un plan nacional de salud en la planificación general del desarrollo. Por lo tanto, el problema central que trata se refiere al análisis y adopción de criterios de distribución de recursos entre necesidades de salud, es decir, entre enfermedades o daños a la salud, criterios que deben ser aplicados conjuntamente con los principios generales de programación.

Estos principios habían sido ya definidos y aplicados en el proceso general de programación del desarrollo de los países de América Latina propiciado por la Comisión Económica para la América Latina (CEPAL) desde hacía aproximadamente 15 años. Los criterios centrales para la asignación de recursos a salud que propone la metodología CENDES-OPS están basados en lo siguiente:

- i) El análisis del costo-beneficio a objeto de asignar recursos con la máxima eficiencia tecnológica consistente con el principio general de la escasez relativa de recursos en el contexto del subdesarrollo.
- ii) La aplicación de principios éticos vinculados al valor que la sociedad asigna a la salud (justicia distributiva, etc.) a objeto de impedir el deterioro del nivel de salud alcanzado en las distintas áreas que integran el país.

La metodología ha abierto un camino muy importante en el conocimiento y el estudio de los problemas de salud pública especialmente relacionados con la estructura y manejo de los recursos del sector. El análisis del costo-beneficio lleva a estudios complejos y detallados sobre las técnicas en uso y a la revisión de normas estructurales y funcionales. Asimismo, obliga a modificar en gran parte los criterios sobre la clasificación de las enfermedades y otras nociones que son fundamentales para la formulación del plan.^{3/}

4. Resultados

Estimamos que aún es prematuro sacar conclusiones de una evaluación sobre lo realizado en América Latina en esta materia, como para introducir cambios fundamentales en la política y los métodos adoptados.

Se pueden anotar éxitos de diversa naturaleza, aun cuando puede afirmarse también que ningún país ha llegado a la plenitud en lo referente a sistema o proceso de planificación. Todos están en la fase de iniciación y, como se señaló, varios países no han mostrado todavía verdadero interés por la planificación.

Quienes destacan los resultados favorables obtenidos, señalan de preferencia el impacto que la adopción y puesta en práctica de la metodología ha tenido sobre el mejor conocimiento de la estructura y funcionamiento de los servicios, lo cual permite definir con mayor precisión las medidas que deben adoptarse para corregir los defectos. Espinosa^{4/} señala que en el Servicio Nacional de Salud de Chile las actividades de planificación, junto con introducir un cambio evidente en la actitud de los funcionarios ejecutivos, ha permitido obtener resultados

3/ En el Anexo se da una síntesis del contenido de la metodología aplicada al proceso de programación de la salud. No obstante la complejidad aparente, derivada de las exigencias de la síntesis, se advierten claramente los puntos que constituirán los impactos principales sobre las administraciones tradicionales de los servicios de salud pública.

4/ Norberto Espinosa Solís de Ovando. El proceso de planificación en el Servicio Nacional de Salud de Chile. Trabajo presentado a las Jornadas de la Sociedad Chilena de Salubridad, 1967.

prácticos en el mejoramiento de la información estadística, en el establecimiento de un sistema de presupuesto-programa con su control respectivo, en el perfeccionamiento de los sistemas de control y registro de personal, en la medición de los costos en salud, en el mejor conocimiento de la forma en que los recursos se asignan a los problemas y, por lo tanto, a la obtención de un criterio más sólido para definir prioridades, en una más clara justificación de la política de inversiones en salud, en la definición más precisa del tipo de las normas técnicas y administrativas que deben formularse y a diversos otros resultados positivos.

Estos son resultados que fluyen de la instalación y puesta en marcha del proceso de planificación y, por lo tanto, son de esperar en cualquier país donde opere similarmente y donde se apliquen métodos racionales para el mejor uso de los recursos del sector.

Los resultados de la planificación de la salud deben evaluarse además en lo que ésta tiene de genuinamente nuevo en el momento presente. Para Evang^{5/} "lo que hay de nuevo en la situación no es que se haya dado comienzo a la planificación de la salud sino que se considere a esta planificación como una parte integrante de la planificación económica y social del país o región, consideradas como un todo".

Vista en esa dimensión, la planificación de la salud no puede ser evaluada sin definir en primer lugar los términos en que se concibe la relación entre la planificación de la salud y la planificación económica y social y en segundo lugar, si no se considera la suerte que ha corrido todo el intento de planificación de los países en desarrollo.

Con respecto al primer punto, ya se señalaron a propósito de los componentes de la política de salud y de la metodología CENDES-OPS los elementos de los cuales pueden inferirse estas vinculaciones, v. gr. la capacidad de producción de los servicios, los instrumentos, el gasto, las relaciones entre el nivel de salud y el nivel de vida, las metas del plan de salud, las inversiones, la disponibilidad financiera nacional y la política económica, etc. En este terreno puede decirse que la

5/ Karl Evang. Planificación de la Salud. Boletín de la Oficina Sanitaria Panamericana, 61: 3; 191, sept. 1966.

información estadística es ilustrativa de la correlación positiva entre nivel de salud y nivel de desarrollo, aunque es muy poco lo que aún se conoce sobre lo que Cibotti^{6/} llama la "relación incremental", es decir, cuanto más de salud produce una aceleración dada de la tasa de desarrollo o, por el contrario, cuanto se acelera el proceso de desarrollo frente a un incremento dado del nivel de salud.

Estas evidencias, aún sin disponerse de los conocimientos acabados sobre estas relaciones, han impulsado en los países de América Latina un movimiento de acercamiento cada vez mayor entre el sector salud y los demás sectores económicos y sociales a través de las oficinas centrales de planificación de los gobiernos, iniciándose de este modo un mecanismo formal de articulación intersectorial que está estimulando el conocimiento mutuo de los problemas sectoriales, así como los estudios e investigaciones para su dilucidación sobre bases científicas.

Por último, el esfuerzo de planificación de la salud en América Latina debe enjuiciarse a la luz de lo que sucede en el momento actual a todo el proceso de planificación de los países en desarrollo del mundo no socialista. Este análisis excedería los límites de este trabajo. Sin embargo, deben dejarse establecidos algunos hechos importantes.

En primer lugar la planificación, como mecanismo para el desarrollo, está fuera de discusión, cualquiera hayan sido sus resultados hasta el presente; el problema es de cómo hacerlo.

En segundo lugar, en el lapso de muy pocos años, la idea de planificar ganó rápidamente la gran mayoría de los gobiernos, los cuales movilizaron diversos esfuerzos para darle realidad.

En tercer lugar, la iniciación de esta tarea en estos países en los últimos diez años y en particular en América Latina dista mucho de haber producido los resultados esperados. Salgado^{7/} califica estos

6/ Ricardo Cibotti. La integración del sector salud en la planificación del desarrollo. Grupo de trabajo sobre el proceso de planificación de la salud en las Américas. Organización Panamericana de la Salud, Washington, D.C. 1967.

7/ Germánico Salgado. Los primeros esfuerzos de planificación en América Latina. Notas sobre una experiencia. Comité de Planificación del Desarrollo. Naciones Unidas. Segundo período de sesiones. Santiago, Chile. Doc. E/AC.54/L.19, 1967.

resultados diciendo que la adopción de la planificación no trajo cambios trascendentales a la política económica ni en el estilo de gobierno tradicional; su influencia puede considerarse superficial y es todavía un elemento extraño en la vida institucional de muchas naciones latinoamericanas.

En cuarto lugar, y pese a estos resultados, hay manifestaciones positivas que indican que allí donde opera la planificación, se advierte también un mayor grado de racionalidad en la acción del sector público.^{8/}

El examen de esta situación pone el acento en diferentes causas que obedecen posiblemente a las mismas razones estructurales, de raíz psicológico-social, vinculadas a las causas o consecuencias del sub-desarrollo mismo.

Waterston, en una obra ya clásica^{9/} destaca la importancia de los obstáculos administrativos y de los problemas ligados a la ejecución de planes. La Comisión Económica para América Latina en un informe al Comité de Planificación del Desarrollo, de las Naciones Unidas^{10/} acentúa la insuficiencia general del sistema. Gross^{11/} efectúa un análisis muy completo de los errores de conceptos y de procedimientos imputables a los planificadores, pero afirma que "es probable que quede defraudada toda esperanza de conseguir resultados a través de la planificación del desarrollo económico si no se cuenta con una maquinaria administrativa adecuada".

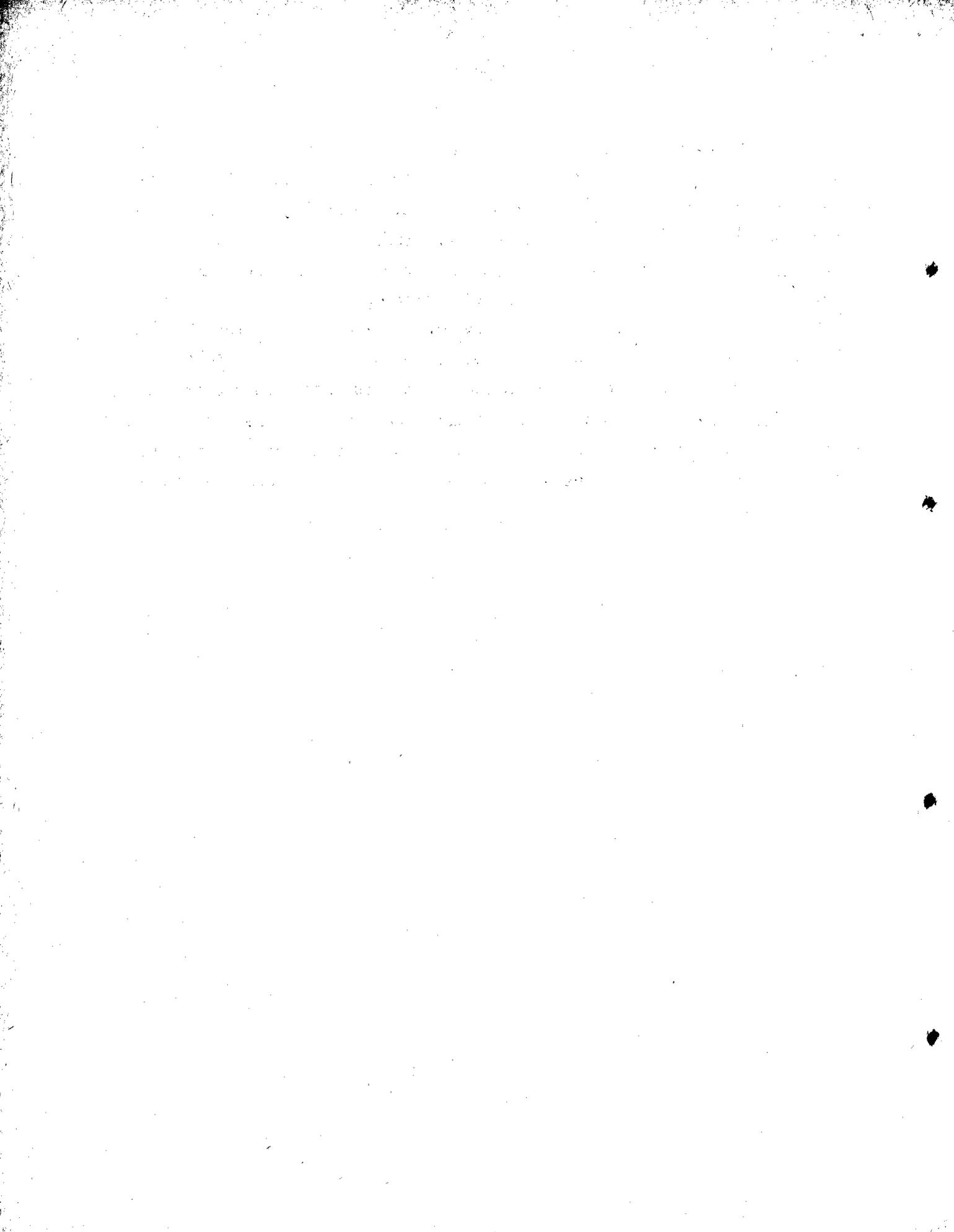
8/ Discusiones sobre planificación. Informe de un seminario. Textos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. Editorial Siglo XXI, 1966.

9/ Albert Waterston. "Development Planning. Lessons of Experience". The Johns Hopkins Press. Baltimore, Maryland, 1965.

10/ CEPAL. Experiencia y problemas relacionados con la ejecución de planes de desarrollo. La planificación en América Latina. Comité de Planificación del Desarrollo. Naciones Unidas. Segundo Período de Sesiones, Santiago, Chile, Doc. E/AC.54/L/13, 1967.

11/ Bertram M. Gross. Administración de la planificación del desarrollo económico: principios y falacias. Seminario sobre aspectos administrativos de la ejecución de planes de desarrollo. CEPAL. Doc. ST/TAO/M/32, 1968.

Todas estas consideraciones son también válidas cuando se examinan los resultados de la planificación de la salud en el desarrollo, a cuyo destino parece estar indisolublemente ligada. Sería injusta y superficial una conclusión negativa, deducida del análisis de los primeros intentos de planificación, puesto que el proceso descrito debe ir acompañado necesariamente de la difícil tarea de producir cambios profundos en los individuos y en los servicios comprometidos. Por el contrario, la puesta en marcha del proceso de planificación pone de inmediato en evidencia los defectos existentes en los servicios y permite definir las áreas de estudio e investigación a las cuales debe dedicarse el sector salud para ponerse a la par con las exigencias científicas de las modernas disciplinas que están participando en el desarrollo económico y social.



ANEXO

SINTESIS DE LA APLICACION DE LA METODOLOGIA GENDES-OPS EN EL PROCESO DE PROGRAMACION DE LA SALUD

Siguiendo las proposiciones fundamentales del método científico, se parte del conocimiento de la situación existente y de los factores que la condicionan. Se compara luego esta situación con aquella que se considera deseable y factible, lo cual permite determinar la magnitud del cambio que debería introducirse en la situación a lo largo de un período de tiempo si se pretende alcanzar la situación deseable. Definidas estas posibilidades, se calcula la cuantía de los recursos que deberán invertirse a lo largo del período para obtener determinados cambios. Estas proposiciones de cambio estarán contenidas en diferentes planes de salud que serán presentados como alternativas para la decisión de los poderes públicos. Tales planes se formulan de acuerdo a las disponibilidades nacionales de recursos y sus objetivos se compatibilizan con los de los demás sectores que forman el contexto general del desarrollo. Adoptada una decisión por parte de los poderes públicos, queda de hecho fijado un nivel para las operaciones lo cual constituye la ejecución del plan. Finalizado el ciclo de esta ejecución deberá procederse a una nueva evaluación, comparando la situación alcanzada con la situación inicial y con el modelo de cambio propuesto, comenzando de este modo, un nuevo ciclo de programación.

Este proceso se desarrolla a través de una serie bien definida de etapas, que se cumplen por medio de las siguientes operaciones:

A. El diagnóstico

1. Se procede a la descripción de la situación de salud en el área, región o país elegido y a la de sus factores condicionantes:

- a) la situación o nivel de salud en términos de mortalidad y de la morbilidad que demanda servicios de salud;
- b) los factores condicionantes referidos a las condiciones higiénicas del medio ambiente, a la susceptibilidad a las enfermedades y al volumen y estructura de los recursos

/empleados por

empleados por los servicios de salud; el estudio de los recursos deberá abarcar hasta la determinación del efecto que está produciendo su aplicación, medido en términos de enfermos recuperados y de casos y muertos evitados y expresado en términos del costo que representa la obtención de una unidad de efecto.

2. La situación descrita debe ser explicada en el contexto de sus relaciones con los factores condicionantes de la situación económica y social del área, región o país en estudio.

3. Esta situación deberá ser pronosticada a base de las proyecciones futuras de los términos que sirvieron para su descripción y del efecto futuro que tendrían las modificaciones actuales, como las que anticipan los proyectos de inversiones ya aprobados.

4. Finalmente se procede a evaluar esta situación comparándola con una en que los recursos a emplear tengan características "normales" en cuanto a su utilización, v. gr. rendimientos, composición, costos, etc.

B. La formulación del plan

Exige el cumplimiento de las siguientes fases del proceso:

1. El establecimiento de las metas de "normalización" para los recursos a emplear.

2. La formulación de una escala de prioridades de los problemas a atacar.

3. La elección de las técnicas de mayor efecto.

4. El establecimiento de las metas del plan en términos de los efectos posibles de acuerdo a la tecnología en uso: número de enfermos a atender o número de muertos a evitar.

5. La adopción del nivel de operación del plan de acuerdo a las decisiones políticas sobre la alternativa factible, fijada entre límites mínimos y máximos, atendidas consideraciones de justicia distributiva o de determinados efectos sobre el desarrollo económico y social.

6. El plan nacional de salud estará compuesto en definitiva por el conjunto de los planes de servicios para las áreas geográfico-administrativas del país, por los planes especiales que exigen las áreas sin

/recursos estables,

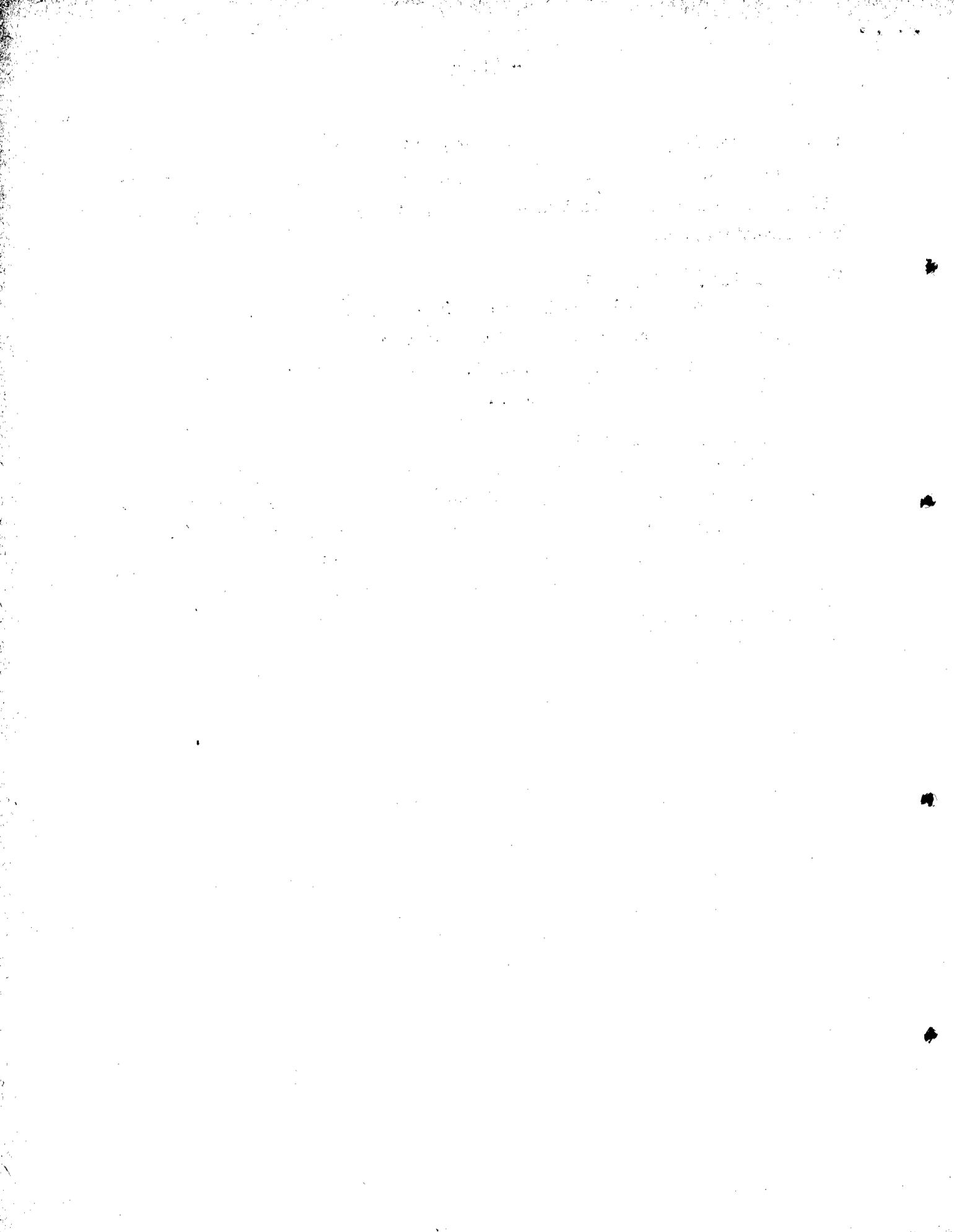
recursos estables, los planes de erradicación u otros de comando central y los planes de inversión, representados por los proyectos para construcción y remodelación de edificios, de agua, etc. y los de adiestramiento y de investigación.

C. La ejecución del plan

Exige en primer término la expresión del plan en presupuesto-programas para las unidades ejecutivas del servicio y luego el diseño de sistemas de control de la ejecución y normas de organización y de administración para las operaciones.

D. La evaluación del plan

Se lleva a cabo a través de la medición y control de las operaciones del plan y de la determinación de la magnitud del efecto obtenido. Se comparan dichos resultados con la situación al comienzo y con las metas del plan. Esta evaluación es el punto de partida para ajustar las metas en el ciclo siguiente y efectuar así una nueva aproximación al modelo de cambio propuesto.



INSTITUTO LATINOAMERICANO
DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL

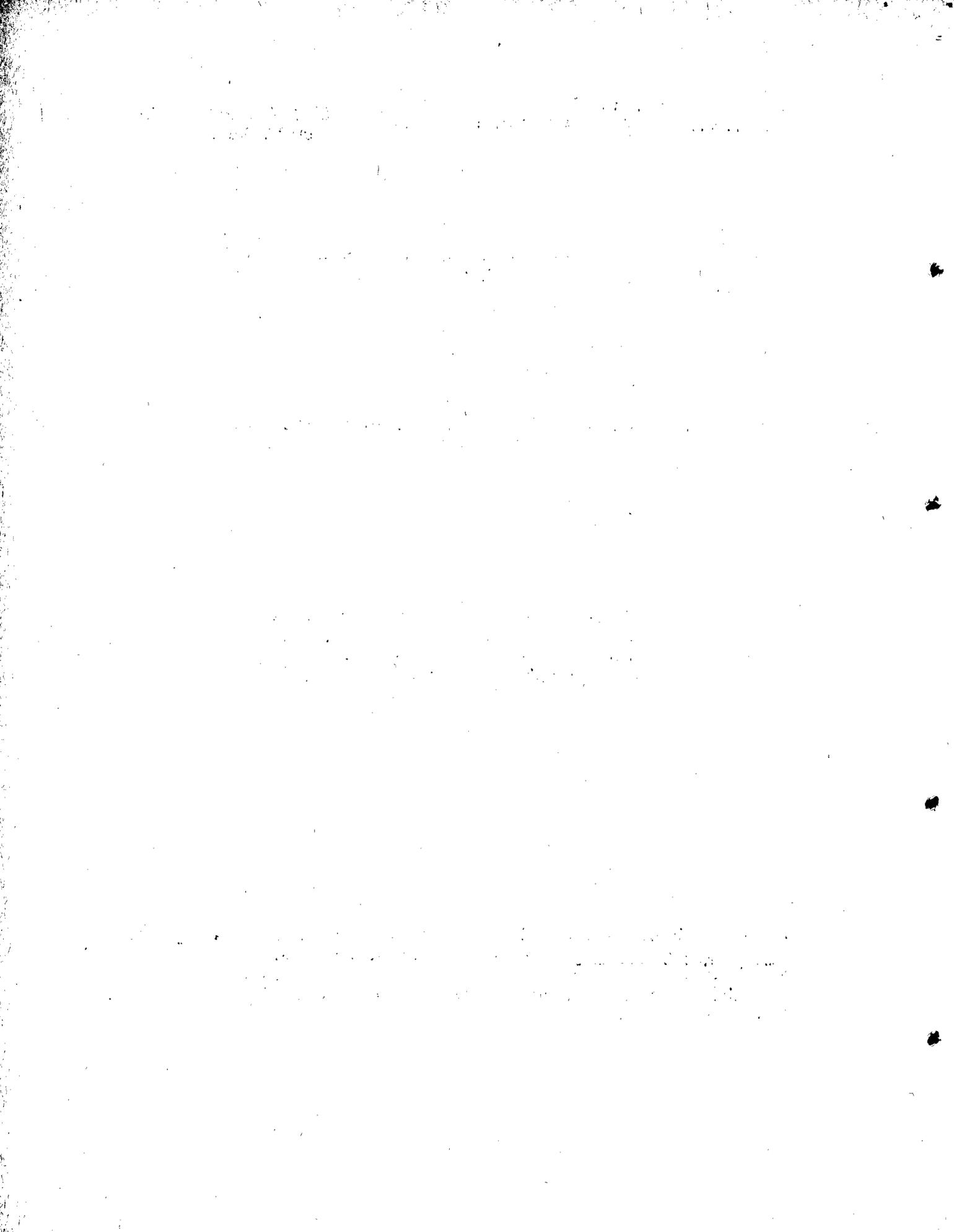
ORGANIZACION PANAMERICANA
DE LA SALUD

Programa Panamericano de Planificación de la Salud
1968

PROBLEMAS CONCEPTUALES Y METODOLOGICOS DE LA PROGRAMACION DE
LA SALUD *

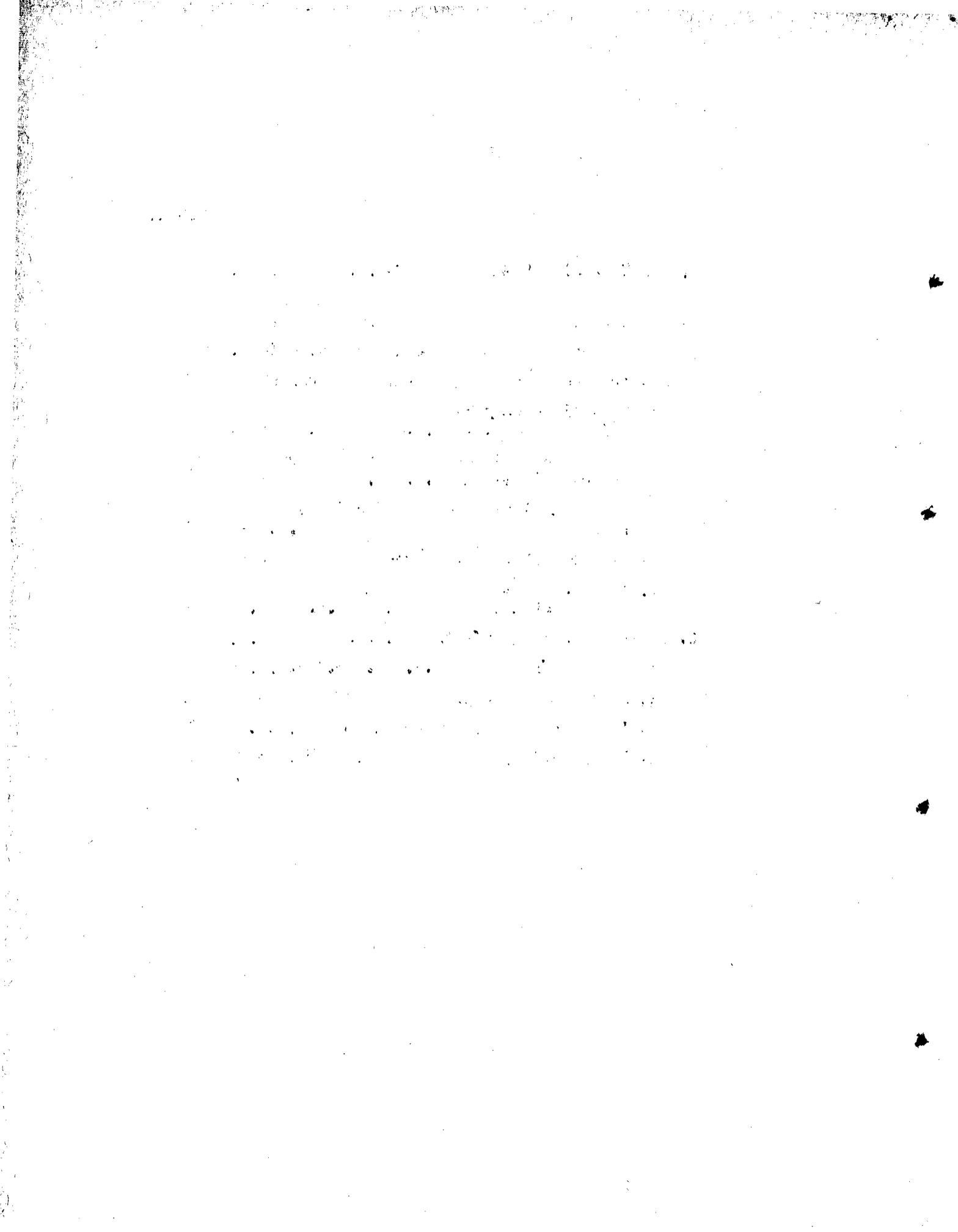
Elaborado en el Centro de Estudios del
Desarrollo (GENDES) de la Universidad
Central de Venezuela, Caracas, con la
colaboración de la Oficina Sanitaria
Panamericana

* Reproducción del Capítulo I de "Programación de la Salud". Problemas conceptuales y metodológicos por: Jorge Ahumada, Alfredo Arreaza Guzmán, Hernán Durán, Mario Pizzi, Eduardo Sarué y Mario Testa. Publicaciones Científicas N° 111, Organización Panamericana de la Salud, Washington, D.C., abril, 1965.



INDICE

	<u>Página</u>
Capítulo 1. PROGRAMACION Y SALUD PUBLICA	1
A. La necesidad de programar	1
B. Los principios básicos de la programación	3
1. Los problemas programáticos centrales	3
2. La definición y la comparabilidad de los objetivos	6
3. Los problemas de la programación en el campo de la salud	8
4. La definición y homogeneización de los recursos	12
5. Las relaciones entre objetivos y recursos	14
6. Tiempo, sujeto y espacio en la programación	18
C. El proceso programático	22
1. El diagnóstico	23
2. La programación propiamente dicha	28
3. La discusión y la decisión	35
4. La ejecución, el control y la revisión	36



Capítulo 1

PROGRAMACION Y SALUD PUBLICA

A. La necesidad de programar

Es un hecho de sobra conocido que más de las dos terceras partes de la población del mundo vive en los países subdesarrollados, y que el subdesarrollo económico se traduce en pobreza, enfermedades, muerte prematura, viviendas insalubres, subalimentación, analfabetismo, subempleo, baja escolaridad y varias otras condiciones de vida que universalmente se consideran insatisfactorias.

La coincidencia de esas condiciones con el subdesarrollo económico no es casual. La salud, las viviendas higiénicas, las oportunidades de trabajo, la educación, el conocimiento científico y técnico, son bienes que se producen con recursos que se sacan de un fondo común nacional. Ahí se encuentran la mano de obra diestra y la no diestra, las riquezas naturales, las construcciones, los laboratorios, las fábricas, las carreteras y los hospitales heredados del pasado. Si el fondo total es reducido, las necesidades de salud, alimentación, vivienda y empleo podrán ser satisfechas sólo en pequeña escala. De hecho; el fondo siempre es pequeño en relación con la magnitud de las necesidades que se precisa satisfacer. De allí que la escasez sea una característica de los recursos.

Fundamentalmente, no hay sino dos maneras de mejorar las condiciones medias de vida: una consiste en aumentar el fondo y la otra en utilizar de la mejor forma posible los recursos disponibles.

Si se incrementa el acervo de recursos naturales y se les utiliza con más amplitud, si se adiestra a una mayor proporción de población y se construyen nuevas fábricas, carreteras y hospitales a una velocidad mayor que el aumento demográfico, mejorarán las condiciones medias de vida. Pero para hacer todo eso se precisarán recursos que también deben provenir del fondo común nacional.

/Por otra

Por otra parte, será posible mejorar las condiciones de vida si se utilizan los recursos disponibles, procurando, por ejemplo, que se reduzca la permanencia de los enfermos en el hospital, para atender un número mayor con el mismo número de camas; que aumente la producción de leche por vaca, para así disponer de más leche con el mismo número de vacas; o que se reduzca en cada casa construida el número de metros por ocupante, para que con los mismos materiales de construcción, y con los mismos obreros y profesionales, se provean casas higiénicas para un mayor número de familias.

Los dos métodos no son sin embargo alternativas excluyentes, pues los recursos siempre serán relativamente escasos y, en consecuencia, siempre convendrá emplearlos de la mejor forma posible. No obstante, mientras más desarrollado sea un país, en mejores condiciones estará para satisfacer sus necesidades crecientes por la vía del incremento de su fondo nacional de recursos, gracias a su mayor capacidad para invertir, para investigar y para educar. Mutatis mutandi, menor es la necesidad de utilizarlos bien. En los países subdesarrollados ocurre todo lo contrario, y he ahí una de las paradojas del subdesarrollo, pues esta situación, por lo general, va acompañada de una tendencia a desestimar el uso eficiente de los recursos disponibles.

¿Cuál es el sentido concreto de la noción de uso eficiente de los recursos? La respuesta general es la siguiente: un recurso está siendo bien utilizado si el beneficio que se obtiene en el uso que se le da es superior al que se obtendría con el mismo recurso empleado en cualquier otro uso. En el campo de la salud, se podría decir, por ejemplo, que los recursos que se intenta destinar a la construcción y dotación de un hospital serán usados eficientemente si los beneficios que se espera derivar del hospital son mayores que los que se conseguirían destinándolos, digamos, a construir un acueducto, o a dotar mejor otro hospital, o a adiestrar más personal auxiliar, o a cualquier otro uso imaginable que beneficie la salud. Luego, la única manera de juzgar la eficiencia de un recurso en un uso cualquiera es por comparación con otros empleos alternativos a que podría destinársele. Esto es conceptualmente sencillo,

/pero complejo

pero complejo desde un punto de vista operacional, y requiere de un método. Este método es la programación o planificación.^{1/}

B. Los principios básicos de la programación

1. Los problemas programáticos centrales

La programación es aplicable, en principio, a cualquiera actividad en la cual los individuos se confrontan con la necesidad de tomar decisiones sobre cuestiones que pueden resolverse de diversas maneras o de escoger entre objetivos diferentes entre sí. Lo primero se denomina "problema de la elección de técnicas", y lo segundo "problema de las prioridades". Ambos constituyen las cuestiones centrales de la programación.

Un ejemplo de lo primero se presenta con la provisión de alimentos proteicos de origen animal, que puede ser satisfecha produciendo más huevos o más pescado, más carne de ave o más carne de vacuno. La carne se puede producir además empleando técnicas de explotación intensivas o extensivas.

Un ejemplo de lo segundo se relaciona con la necesidad de decidir en que proporción convendría satisfacer la demanda de alimentos más que la de vestido, o la de vivienda más que la de entretenimiento.

El problema de las prioridades tiene otras dos dimensiones que aumentan su complejidad. Una es temporal y surge del hecho que las necesidades son recurrentes, de modo que hay que procurar la satisfacción de las del presente sin olvidar las del futuro. Mientras más recursos se destinen a la satisfacción de unas, menos podrán emplearse en la satisfacción de las otras. Esto es, en esencia, el problema del consumo versus la inversión productiva. La otra dimensión deriva de la imposibilidad de satisfacer por completo las necesidades de todos, por lo cual hay que decidir quiénes deben ser mas beneficiados, o sea más alta en la satisfacción de las necesidades. En economía este es el problema de la distribución del ingreso y, en general, podría llamársele "de la justicia distributiva".

^{1/} En el texto no se hace distinción entre ambos términos.

En el campo de la salud también se confrontan problemas de elección de técnicas, de prioridad entre objetivos, de presente y de futuro y de justicia distributiva. En efecto, si se desea combatir la gastroenteritis, por ejemplo, se puede emplear de preferencia una técnica curativa o una preventiva o distintas combinaciones de ambas. Pero se trata no sólo de combatir ese daño. Hay que preocuparse también de la tifoidea, el cáncer, la tuberculosis, los accidentes del trabajo y de muchos otros daños. Como no hay recursos suficientes para combatirlos a todos en la medida que es técnicamente posible, hay que fijar un orden de prelación.

La investigación puede servir de ejemplo para ilustrar el problema del presente y del futuro en el campo de la salud. Mientras más recursos se destinen hoy a la investigación, menor cantidad quedará disponible para la salud, a través de los servicios, en el presente. Sin embargo, el beneficio podrá ser mayor una vez que las investigaciones se hayan desarrollado. Por último, la cuestión de la justicia distributiva puede ilustrarse pensando que, al tomar cualquier decisión en materia de salud, en algunos casos, se favorece más a los niños de corta edad, sacrificando los adultos, o se favorece a las mujeres sacrificando los varones, o a las poblaciones urbanas a costa de las rurales.

Es fácil deducir que la problemática básica de la programación trata de cuestiones de tipo "versus". Sin embargo, hay que llamar la atención de que no se refiere realmente a oposiciones absolutas. No se trata de decidir si se debe producir sólo alimentos o sólo vestuario; de si se debe dedicar los recursos sólo a consumo o sólo a inversión, o de si se debe beneficiar sólo a un grupo de la población y en ninguna medida a otro. Tanto en economía como en salud los opuestos deben resolverse dentro de ciertos márgenes de complementaridad o de proporcionalidad. En el campo de la salud hay que destinar cierta proporción de recursos a reparar daños y otra a prevenirlos. Hay que combatir la gastroenteritis y el cáncer; hay que ocuparse de la salud ahora y en el futuro, y hay que proteger a los habitantes urbanos y a los rurales. La esencia del problema de la decisión consiste, en consecuencia, en determinar en que proporciones deben combinarse los distintos objetivos.

/La posibilidad

La posibilidad de escoger entre distintas proporciones es muy limitada en algunos casos. En economía, por ejemplo, si el nivel de ingresos es muy bajo, todo debe destinarse al consumo. Es posible que si los recursos para la salud son muy escasos la acción deba concentrarse en la reparación y no en la prevención de los daños. La cuantía de los recursos disponibles es una restricción entre las varias que existen en casos concretos para determinar las proporciones más convenientes en que deben combinarse los distintos esfuerzos. Otra muy importante, en el caso de la salud, es el de la estructura de edades de la población debido a las vinculaciones entre éstas y la naturaleza de los daños. En una población muy joven, los campos de elección - si bien no son necesariamente más limitados - son diferentes a los que presenta una población adulta. En tercer lugar, hay recursos que tienen usos muy específicos y no pueden ser empleados en otros casos sino con gran costo o dificultad. Por ejemplo, los que ya se están utilizando en la construcción del edificio de un hospital difícilmente pueden usarse en otra construcción; un médico especializado en enfermedades del pulmón podrá utilizarse con dificultad como malariólogo, y en general, el que trabaja en una gran ciudad se resistirá a trasladarse a una zona rural, aunque allí sea más útil.

Según se insinuó en la sección A la solución de los problemas programáticos descansa fundamentalmente en el concepto de la eficiencia en el uso de los recursos.

Trátase de escoger aquella combinación de esfuerzos que rinda el máximo de salud con una cantidad dada de recursos, o, inversamente, si se pretende obtener un nivel dado de salud, que éste requiere el mínimo de recursos posibles. Los párrafos precedentes sugieren, por otra parte, que la noción de eficiencia hay que aplicarla dentro de las restricciones que impone una situación determinada. Una de las tareas más arduas en la elaboración de un programa consiste precisamente en identificar esas restricciones. Si esta tarea no se realiza a cabalidad, es poco probable que el programa cumpla con un requisito esencial, el de su factibilidad.

2. La definición y la comparabilidad de los objetivos

Dado que la eficiencia es una relación entre objetivos y recursos, es obvio que para operar con el concepto resulta indispensable definir estos términos con la mayor claridad. En realidad, la clara definición de los objetivos constituye uno de los principios básicos de la técnica programática. No basta, por ejemplo, afirmar que se pretende combatir la malaria. Hay que precisar el número de casos que se quiere evitar y el plazo en que se pretende hacerlo. Así definido, un objetivo se denomina meta.

Ahora bien, según se dijo, reducir el número de casos maláricos o el de cualquier otro daño específico no es el único objetivo del esfuerzo en el campo de la salud. En realidad, hay varios objetivos y es indispensable poder compararlos entre sí para que sea posible decidir a cuál conviene dar mayor prioridad.

Los economistas han resuelto el problema de la comparabilidad de las necesidades de alimento, vestuario, etc., recurriendo a la noción del bienestar económico, concebido como un objetivo "superior", con referencia al cual la satisfacción de cualquier necesidad pasa a ser un medio. Al proceder así, se plantea la cuestión de cómo medir el bienestar y de cómo hacer comparable en relación con él los alimentos, el vestuario y los demás bienes de consumo, cuestión que resuelven recurriendo al dinero como medida del valor de las cosas más heterogéneas.

La contribución relativa al bienestar, que representan los distintos bienes, se reflejaría en sus precios y haría posible sumarlos en términos de su valor monetario. Este valor homogeneiza, es decir, hace comparables entre sí, objetivos heterogéneos. De allí que el objetivo de la actividad económica se mida por el valor de la producción, pues éste, a su vez, mediría el bienestar económico.^{1/}

La homogeneización hace factible no sólo la comparación de dos objetivos heterogéneos, sino que además permite decidir cómo distribuir los recursos entre los diferentes objetivos, porque es evidente que si, por ejemplo, como consecuencia de un aumento de la demanda el precio de los alimentos sube, esto quiere decir que el consumidor está indicando una mayor preferencia relativa por estos productos y habrá que dedicarles a ellos más recursos.

^{1/} Esta proposición es, por supuesto, una simplificación del problema; es aceptable sólo porque representa su esencia.

En otras actividades humanas donde se presenta también el problema de decidir entre varios objetivos, la homogeneización resulta muy difícil, si bien no es teóricamente imposible.

Piénsese, por ejemplo, en el caso de la educación, ¿Cuál es el producto equivalente al bienestar económico de todos los esfuerzos que se emplean en esta actividad? Se podría pensar, por ejemplo, que uno de ellos es dotar a un número cualquiera de individuos de conocimientos de tipo universitario. Ciertamente ésto es algo muy vago, aún si se clasificaran los conocimientos en categorías tales como medicina, ingeniería, ciencias sociales, etc., pues no resuelve la cuestión de cómo hacer la equivalencia entre un médico y un ingeniero o un economista. Si no hay comparación posible, la decisión de dedicar más recursos a la formación de uno u otro profesional tendría que tomarse sobre bases arbitrarias. Se puede pensar que en este caso es aplicable el criterio económico, ya que es posible averiguar cuánto cuesta producir un médico y cuánto un ingeniero. Si la relación de costos fuera de 2 a 1, por ejemplo, y en la práctica la relación de los ingresos medios entre los dos grupos profesionales es de 3 a 1, habría que producir más médicos o menos ingenieros, hasta que la mayor oferta de médicos o la menor oferta de ingenieros llevara la relación de ingresos a 2:1.

Si bien la sugerencia anterior permitiría homogeneizar el producto de varias actividades al nivel universitario, quedaría por hacer comparable la educación universitaria especializada con la educación general, por ejemplo. Para esto, que sepamos, no hay todavía una respuesta, y en esos casos la solución consiste en dividir la actividad en subactividades que no son homogeneizables entre sí, pero cuyos componentes lo son, con lo cual por lo menos se limita el campo de las decisiones arbitrarias. La educación, por ejemplo, tendría una subactividad denominada "formación universitaria especializada" y otra, "educación general". La distribución de recursos entre subactividades continuaría basándose en criterios arbitrarios, pero la distribución de recursos entre los componentes de cada subactividad se realizaría por criterios programáticos, haciendo más eficiente el uso de los recursos.

De lo anterior se deriva otro principio muy importante de la programación, que afirma que si una actividad persigue varios objetivos es preciso homogeneizarlos entre sí y en el caso de que no todos sean homogeneizables hay que agruparlos por categorías, constituyendo cada conjunto una subactividad distinta.

3. Los problemas de la programación en el campo de la salud

La aplicación del principio mencionado al campo de la salud plantea varios problemas interesantes. En primer lugar, ¿cuál es el objetivo de esta actividad? Contestar que consiste en mantener y mejorar la salud es evidentemente una proposición demasiado vaga del objetivo, pues no define qué se entiende por salud ni cómo se le mide.

Para resolver el problema se han propuesto algunos indicadores de salud, unos positivos y otros negativos, incluyéndose entre estos últimos los que miden la salud a través de los daños que la afectan (enfermedad, muerte, etc.). Entre los primeros, figura la tasa de natalidad, que puede ser rechazada como indicador, particularmente en América Latina, porque su nivel aparece vinculado a niveles de salud variables, expresados en índices de morbilidad y mortalidad de la población.

También se encuentra como indicador la expectativa de vida al nacer o al primer año de vida. El aumento de esta expectativa de un año a otro, se afirma, es equivalente al aumento de salud. La expectativa de vida no es sino la expresión inversa de la mortalidad por grupos de edad. Mientras menor es la mortalidad, sobre todo entre las personas de corta edad, mayor es la expectativa de vida en promedio. En consecuencia, el uso de la expectativa de vida como medida de la salud afirma implícitamente que el propósito de la acción de salud es reducir la tasa de mortalidad, descuidando el perjuicio que causa la morbilidad. Como es sabido, hay enfermedades cuya letalidad es baja, pero cuyo tratamiento es prolongado y costoso, pudiendo dejar como secuela incapacidades físicas y mentales.

/Si se

Si se aceptara que las acciones de salud deben procurar reducir la mortalidad y la morbilidad, sería preciso hacer comparable ambos objetivos entre sí, para programarlos en conjunto. En teoría, la cuestión se podría resolver en parte, introduciendo el concepto de capacidad potencial productiva, que representaría el número de años-persona de que dispone una comunidad en conjunto, utilizable en cualquier tipo de actividad, incluso el descanso. Esta capacidad se podría medir elaborando una tabla de vida y restando al total de años de esperanza de vida de toda la población, el tiempo que se perdería, de acuerdo con las probabilidades, como consecuencia de la morbilidad. Por ejemplo, una persona de 50 años, cuya expectativa de vida fuera de 240 meses y que por enfermedad perdiera 24 meses en promedio, tendría una capacidad potencial productiva de 216 meses. El objetivo sería, en este caso, aumentar el número de años de capacidad potencial productiva de la comunidad o índice ACP, como se le denomina en este estudio, ya sea incrementando la expectativa de vida o reduciendo la morbilidad. La importancia de cada acción se juzgaría por su efecto sobre los ACP y sería posible así determinar qué conviene más.^{1/}

El criterio de los ACP tanto como el de la expectativa de vida presuponen implícitamente que la vida de las personas de corta edad es más importante que la de los adultos y ancianos, en virtud de que la reducción de la mortalidad entre aquéllas aumenta en mayor medida la expectativa de vida y los ACP.

Debido a la escasez de los recursos, las autoridades de salud no pueden eludir el problema de la prioridad o prelación que hay que asignar a la salud de acuerdo con la edad de los individuos. De ahí que vale la pena agregar algunos comentarios sobre el tema. En general, se puede decir que hay dos criterios para medir la trascendencia social que tiene la salud de las personas:

- a) considerar que la vida de un individuo es igual a la de cualquier otro, o
- b) aceptar que la vida de algunas personas tiene más valor para la comunidad que la de otras.

^{1/} Desde luego las diversas acciones de salud influyen sobre la mortalidad y la morbilidad, pero este hecho no afecta la esencia del argumento.

Si se adoptara el primer criterio, las decisiones en salud se guiarían por el corolario lógico de la proposición básica: se procuraría reducir los daños al máximo con los recursos disponibles, sin prestar atención a la edad de los beneficiarios. La más alta prelación la tendrían simplemente aquellos daños cuya reducción exige menor empleo de recursos. Si se adoptara el segundo criterio, habría que establecer además una norma para definir cuanto más valor tiene una vida que otra. En el caso de los índices mencionados anteriormente, esa norma estaría representada por el aporte adicional que una determinada vida hace a la expectativa de vida o a los ACP. Se le podría considerar así como una norma económica, teniendo en cuenta que la sociedad utiliza una cantidad de recursos en concebir, formar y mantener a cada individuo hasta que llega a la edad en que comienza a producir. Dependiendo de varias circunstancias, la contribución de un individuo a la sociedad aumenta con la edad hasta un punto en el cual el valor total de dicha contribución habrá compensado la cuantía de recursos que la sociedad empleó en convertirlo en un individuo productivo. Más allá de ese punto su valor neto será muy alto, pues igualará el valor de su contribución bruta menos los costos corrientes de mantenimiento. Así, si un niño muere a los 5 años de edad la pérdida para la sociedad será mucho menor que si el individuo muere a los 15 ó a los 20 años, pero será mayor que si la muerte ocurre durante el primer año de vida.

Si se adoptara este criterio puramente económico, las acciones de salud estarían orientadas principalmente a reducir los daños de las personas de 15 a 55 años. Por ejemplo, si el gasto incurrido en llevar a un individuo hasta los 15 años de edad fuera de 15.000 unidades monetarias y el de llevarlo hasta los 5 años fuera de 3.000 y los costos de evitar una muerte a los 15 y 5 años fueran, respectivamente, de 300 y de 100 unidades monetarias, sería preferible atender la salud de los de 15 años, porque cada unidad monetaria permitiría evitar la pérdida de 50 unidades, mientras que en el otro caso se evitaría sólo una pérdida de 30 unidades. En cambio, si se adoptara el criterio de que una vida es idéntica a otra, sería preferible dedicar las 300 unidades monetarias a reducir la mortalidad de los niños de cinco años, pues con un esfuerzo similar se obtendría en ellos un resultado tres veces superior al del grupo de 15 años.

/En este

En este trabajo no se propone una norma para medir la trascendencia social de la salud y resolver los problemas de prioridad, en virtud de que cualquiera que sea la que se adopte en un caso concreto deberá reflejar la escala de valores de la sociedad. Desde el punto de vista de la técnica programática no importa cual se use, lo que interesa es que se adopte alguna con plena conciencia de sus implicaciones. Sin embargo, en este documento y exclusivamente con el propósito de facilitar la exposición del método, se parte de la proposición de que cualquier vida es igual a otra y que la mortalidad y la morbilidad no son homogeneizables, de modo que, al juzgar las ventajas que produce una acción en salud sobre un daño cualquiera, se empleará como criterio el número de defunciones que se evitarían con esa acción, pero no se tomarán en cuenta los beneficios que se producirían en términos de la reducción de la morbilidad o de la incapacidad. La necesidad de investigar sobre estas materias surge obviamente.

Hasta aquí se ha analizado el problema de la prioridad de las acciones de salud, ilustrándolo con el caso de la mortalidad y la morbilidad y el de la prioridad de los individuos sujetos a dicha acción. A continuación haremos referencia al problema de la prioridad en el tiempo, que implica en esencia, como se esbozó anteriormente, decidir entre objetivos inmediatos y objetivos futuros.

La solución que le da la economía a este problema es bastante compleja, pero se basa en una idea sencilla. Hay un precio que la gente está dispuesta a pagar por posponer la satisfacción de sus necesidades, precio que se pone en evidencia si a cualquier persona se le pregunta si prefiere que le den ahora 100 unidades monetarias o que se las den de aquí a un año. La respuesta general indicará la preferencia porque se las den hoy, a menos que se les compense de algún modo. La compensación - expresada en términos relativos - es la tasa de interés. En consecuencia, el valor de la producción en el futuro se hace comparable con el valor de la producción de hoy, "actualizándola" por medio de la tasa de interés.

/En este

En este trabajo no se considerará la actualización en el campo de la salud, lo que implica que a la reducción de la mortalidad en 1% en el presente año se le reconoce de igual importancia que la reducción de la mortalidad en 1% dentro de "n" años. Las razones que motivan esta simplificación son obvias. Sin embargo, se recomienda que en aquellos proyectos de larga duración, como puede ser la construcción de un hospital, se examine la posibilidad de actualizar los costos monetarios. De lo contrario, aparecerá siempre más ventajoso preferir construcciones demasiado sólidas y durables, lo que contribuirá al desperdicio de recursos.

4. La definición y homogeneización de los recursos

Tal como en el caso de los objetivos, es esencial definir los recursos sin ambigüedades.

En la ciencia económica se entiende por recurso todo aquello que puede ser utilizado para producir bienes y servicios. Se les suele clasificar como trabajo, capital y recursos naturales. En cada caso se pueden distinguir subcategorías con mayor o menor grado de detalle. En el trabajo, por ejemplo, se puede distinguir el adiestrado y el no adiestrado, en el capital se hace mención al capital fijo, formado por la cuantía de bienes durables de producción, tales como máquinas, herramientas, construcciones, muebles, carreteras, etc., y al capital circulante, formado por todos los bienes o materias primas que durante un período determinado están listos para ser utilizados en el proceso de producción. El trigo acumulado en las bodegas, los hilados que poseen las fábricas de tejidos, las medicinas y alimentos que se guardan en los hospitales, son ejemplos de capital circulante.^{1/}

Bajo la denominación de recursos naturales se incluye todo aquello que contribuye a la producción de bienes y servicios y que no es producto del trabajo del hombre. Los yacimientos minerales, las tierras agrícolas, los bosques, las caídas de agua, son ejemplos típicos.

^{1/} Por capital circulante se entiende también la reserva de dinero que necesita una organización cualquiera para funcionar a lo largo del año.

Es fácil darse cuenta de que los recursos a que se refiere la ciencia económica son los mismos que se emplean en la "producción" de salud. Para realizarla se precisa de médicos, enfermeras, vacunadores, ingenieros, personal administrativo y obreros, es decir, trabajo diestro y no diestro. Se necesita capital, en forma de hospitales, acueductos, equipo de laboratorio, equipo de transporte y hasta carreteras, y se utilizan recursos naturales incorporados en el capital fijo y circulante.

Para lograr un objetivo cualquiera, ya sea en economía o en salud, siempre hay que utilizar una combinación o complejo de recursos heterogéneos. Son excepcionales los casos en que un objetivo se puede alcanzar empleando, por ejemplo, únicamente el trabajo. Siendo así resulta imposible saber la cantidad total de recursos que se precisa, por ejemplo, para producir un quintal de maíz, a menos que dichos recursos puedan ser homogeneizados. Lo más que se podrá decir es que se requiere tantas horas-hombres, tales y cuales máquinas y tantos metros cuadrados de tierra agrícola. Si se emplea como indicador sólo uno de los recursos se pueden cometer muy serios errores de comparación. Por ejemplo, hay fincas donde se precisan 400 m² de superficie para producir un quintal de maíz y otras donde se requieren 1 000. ¿Se puede decir que la productividad de la tierra en las primeras es 2,5 veces mayor que en las segundas? No, puesto que es posible que en las primeras la menor necesidad de tierra sea el reflejo del uso de mucho más capital o trabajo. En salud hay muchos ejemplos similares. Considérese el caso de dos vacunadores. Uno de ellos puede vacunar diariamente 100 personas y el otro la mitad. La diferencia no es prueba suficiente de que el primero sea más eficiente que el segundo, pues es posible que se deba a que aquél cuenta con más equipo, más ayudantes o a otra razón cualquiera.

La economía resuelve el problema de la comparabilidad de los recursos recurriendo nuevamente a los valores monetarios. Si la producción de un quintal de maíz requiere 10 horas-hombre y cada una tiene un precio de 20 unidades, las 200 unidades que representan el valor monetario del trabajo podrán sumarse con el valor de los bienes de capital y de la tierra que se emplean en la producción. Gracias a este arbitrio será posible decir que un quintal de maíz exige una cuantía de recursos equivalentes, digamos, a 300 unidades monetarias. Ese será el costo del quintal de maíz.

La medición del costo de una operación de apendicitis sigue el mismo patrón. Es posible determinar el número de horas-personal que exige, los materiales que hay que utilizar y el capital fijo.

La medición del costo presenta, sin embargo, dificultades conceptuales y prácticas. Entre las primeras, la más importante es la asignación de costos en el caso de recursos que se emplean para lograr varios objetivos a la vez. En el caso de la operación de apendicitis, por ejemplo, el capital empleado, representado por el equipo quirúrgico y el edificio, sirve para llevar a cabo intervenciones quirúrgicas de distintos tipos y para realizar otras acciones en favor de la salud, de modo que a la operación de apendicitis se le puede asignar sólo una parte del costo total de esos recursos. Hay varios criterios para efectuar esta asignación, todos los cuales son convencionales y se discutirán más adelante.

5. Las relaciones entre objetivos y recursos

El arbitrio de homogeneizar los recursos heterogéneos asignándole a cada uno un valor monetario, no resuelve enteramente el problema de la comparabilidad. Para ilustrar esta dificultad, se puede recurrir de nuevo al ejemplo del maíz. Supóngase que hay dos fincas y que en una de ellas el costo de producción del quintal es de 300 unidades monetarias, mientras que en la otra es sólo de 200 unidades monetarias. Supóngase además, que la diferencia se debe a que la finca que muestra el costo más bajo usa fertilizantes. Es evidente, por la simple comparación de las cifras, que la técnica de producción con fertilizantes es superior a la que no los emplea. Sin embargo, no podemos decir en cuánto es superior, ni podemos saber si la ventaja está en la relación de 2 a 3, mientras no se determine si la finca más eficiente usa la cantidad de fertilizantes más apropiada. Puede ocurrir que, usando un poco menos o un poco más de fertilizantes, se pueda reducir aún más el costo por unidad. De aquí se deriva un tercer principio básico de la programación, que podría expresarse como sigue.

Para comparar la eficacia de dos complejos diferentes de recursos con respecto a un uso, no basta homogeneizarlos, reduciéndolos todos a una expresión monetaria. Se necesita además establecer la composición apropiada de cada complejo.

/El principio

El principio puede ser ilustrado con ejemplos provenientes del campo de la salud que son familiares para el administrador de salud. Puede suceder que en un hospital el costo de la cama por año sea el doble que el de otro hospital. Esto no significa necesariamente que la eficiencia en el uso de los recursos sea dos veces mayor en el segundo caso. Antes de hacer la comparación cuantitativa se precisa averiguar si los servicios que se prestan en uno y otro caso son los mismos y, si no lo son, si en cada hospital se está empleando la mejor combinación de recursos correspondientes a cada técnica.

A la operación de combinar los recursos en proporciones que correspondan a una norma o técnica determinada, se les denominará de aquí en adelante instrumentalización de los recursos. Un instrumento es una combinación de recursos en proporciones determinadas, de conformidad con ciertas normas, que se emplea en la obtención de uno o varios objetivos específicos. En economía, se puede decir que una carretera es un instrumento de transporte si se tiene presente que se compone no sólo de la vía, sino también de un sistema de señales, de unas normas de utilización y de equipos de reparación. Una cama de hospital es un instrumento para tratar enfermos si se incluyen en ellas las horas-médicas, las horas de personal auxiliar, los laboratorios, y otras instalaciones que necesariamente deben completarla para que cumpla su propósito. En el capítulo 2, sobre diagnóstico, se explicará detalladamente la forma como se pueden instrumentalizar los recursos en el campo de la salud y los problemas que ello plantea.

Posiblemente llamará la atención el hecho de que se planteara anteriormente que la finca cuyo costo de producción de maíz es de 200 unidades monetarias por quintal fuera más eficiente, en el uso de los recursos, que aquella que muestra costos de 300. En efecto lo es, puesto que por cada 100 unidades de recursos produce medio quintal de maíz mientras que la otra finca con otra técnica produce sólo 0,33 quintales. La comparación, en consecuencia, se refiere a las ventajas o desventajas de dos técnicas alternativas para conseguir un fin determinado, en este caso maíz. La selección de las técnicas aplicables a la obtención de un fin determinado es una de las tareas más importantes del programador.

/Ahora bien

Ahora bien, el hecho de que una finca sea más eficiente que la otra en la producción de maíz, no necesariamente indica que usa en forma más eficiente todos los recursos a su disposición. Supóngase, por ejemplo, que la primera produce maíz y trigo por un total de 110 000 unidades monetarias al año (precio de venta del maíz por la cantidad producida, más precio de venta del trigo por unidad producida) con el auxilio de recursos que cuestan 100 000 unidades monetarias, mientras que la segunda produce maíz y leche por un valor de 150 000 unidades al año, empleando recursos equivalentes a 100 000 unidades. La eficiencia de los recursos en la primera es igual a 1,1 y en la segunda igual a 1,5. La diferencia se debe a que la segunda escogió una mejor combinación de productos. La selección de las combinaciones más favorables de productos constituye otra de las tareas más importantes del programador. De los ejemplos citados se puede inferir el quinto principio de la programación, que atañe a la selección de técnica y de combinaciones de productos y que se puede expresar así:

Cada vez que se precisa escoger entre dos o más técnicas alternativas o entre distintas combinaciones de productos hay que preferir aquella que muestra una mayor relación porcentual entre el efecto obtenido y el costo de los instrumentos utilizados, pues de ese modo es posible obtener el máximo de beneficios con un monto dado de recursos.

Los ejemplos anteriores se pueden traducir fácilmente al lenguaje de la salud. En efecto, la lucha contra la tifoidea o cualquiera otra enfermedad, es un objetivo que se cumple por medio de una serie de acciones concretas. Tal como en el caso de las técnicas agrícolas, se puede hablar de técnicas preventivas o de técnicas curativas. El uso de una u otra resultará en un costo diferente por muerte evitada y es evidente que, si se prefiere la de menor costo, se podrá evitar un mayor número de muertes con una cuantía dada de instrumentos.^{1/}

^{1/} Según se advirtió antes, la comparación de los costos por muerte evitada de un daño con otros, debe hacerse utilizando en el cómputo del costo la técnica más económica disponible para combatir cada daño.

Antes de seguir adelante es necesario recordar algo que ya se mencionó. Se afirmó, por ejemplo, que la economía precisa producir maíz, trigo y leche. En consecuencia, el problema no se plantea como cuestión de maíz o trigo o leche. Lo mismo ocurre en salud cuando se habla de la lucha contra la gastroenteritis o contra la tifoidea. No se está hablando de acciones excluyentes. Si el único propósito de las acciones de salud fuera reducir la mortalidad, no hay duda que convendría concentrar todos los esfuerzos en aquella enfermedad que mostrara el costo más bajo por muerte evitada, hasta agotar todos los recursos disponibles, y sólo si sobraran, comenzar a atacar otras. En la práctica hay que actuar sobre un conjunto de daños debido en parte a consideraciones relacionadas con la justicia distributiva a que se aludió antes y en parte a que en algunos casos, para conseguir resultados en uno de ellos hay que combatir varios a la vez. Estos factores exigen ciertas combinaciones mínimas que hay que respetar.

Si los recursos disponibles son superiores a los que requiere la combinación mínima, hay posibilidades de elegir entre combinaciones alternativas. En un sentido estricto, el problema de las prioridades es un problema de determinación de la combinación óptima.

Por el momento, no hay criterios para determinar cuál es la combinación mínima. Más adelante se propondrá una fórmula provisoria que puede tener uso práctico, hasta que se elaboren criterios más adecuados para resolver este problema.

Un segundo aspecto importante de la misma cuestión se relaciona con las restricciones que existen para la transferencia de recursos de uno a otro uso. Cuando se afirma que el uso de los recursos en la producción de leche es más eficaz que en la de maíz, o en el ataque a la gastroenteritis más que en el de la tifoidea, se infiere que conviene traspasar los recursos del uso menos eficaz al más eficaz. La posibilidad de traslado tiene un límite que es más estricto mientras más corto sea el plazo que se considera y que está determinado por la especificidad técnica de algunos recursos. Por ejemplo, los recursos representados por un hospital no pueden usarse para construir acueductos. A la larga, sin embargo, el hospital se irá

/deteriorando y

deteriorando y llegará el momento en que habrá que decidir si es preferible construir uno nuevo o emplear los recursos en la producción de cualquier otro instrumento de salud. En consecuencia, si se considera un plazo corto, digamos un año, hay poca oportunidad para mejorar el uso de los recursos existentes por transferencia de un uso a otro. En el plazo corto, la mayor posibilidad de elección se encuentra en el mejoramiento de la aplicación de las técnicas en uso y en la eliminación de las menos eficientes.

6. Tiempo, sujeto y espacio en la programación

La restricción impuesta por la especificidad de los recursos es muy severa. Para darse buena cuenta de la severidad basta pensar que los de uso más específico son, por lo general, los bienes de capital, que tienen una larga duración, y el personal de destreza más compleja. Es poco probable que la cuantía de bienes de capital que se emplea en una actividad amplia como es la salud crezca anualmente a una tasa superior a un 10 o a un 12 por ciento. De este modo, si en el pasado se han cometido errores serios en su asignación, tomará mucho tiempo corregirlos.

Para evitar que esos errores continúen cometiéndose, e por lo menos para poder reducirlos al máximo posible, es que la técnica de programación trabaja esencialmente para el futuro, procurando prever los problemas que pueden presentarse y tratando de evitar que ocurran. La programación es prevención más que curación. Al aplicársela a la política de gastos e ingresos del Gobierno, por ejemplo, analiza las probables necesidades de fondos año por año en el próximo quinquenio y las fuentes de las cuales se pueden extraer. Procediendo así, le será posible al Gobierno tomar en el momento apropiado las decisiones cuyos efectos sólo se producen a la larga. Si se estima que dentro de dos años habrá un déficit, se dedicará este año a elaborar los proyectos de financiamiento para enviarlos al Congreso a fines de año y estar en condiciones de implementar medidas que probablemente producirán recursos un año después de haberse promulgado. Sin esta visión, la preocupación por el financiamiento surgirá cuando el déficit ya se haya producido y se recibirán demasiado tarde los recursos adicionales.

/Según la

Según la naturaleza de las decisiones, los programadores tienen que prever para plazos más o menos largos. Por ejemplo, una vez que se decide construir un hospital, hay que elaborar el proyecto de ingeniería, hay que construirlo y dotarlo de equipo y de personal. Desde que se toma la decisión hasta que se pone en marcha el asunto, pueden transcurrir fácilmente tres años, dependiendo de la eficiencia de la administración pública. Este es un aspecto del caso. El otro es el de la urgencia de la necesidad que se va a satisfacer. Es posible que no importe mucho que la construcción del hospital se atrase en algunos años, con respecto a la fecha original propuesta para ponerla en marcha, pero quizás haya otros casos en que el atraso pueda tener graves consecuencias.

Si se trata de formar personal altamente calificado, la previsión tiene que hacerse a plazos bastante largos. En el caso de los médicos, por ejemplo, su formación demora seis o siete años, si se considera sólo el periodo universitario, pero si hay escasez de profesionales en general, habrá que prever por lo menos unos 15 años. Para la programación de la vivienda y de servicios de utilidad pública, la previsión hay que hacerla a 20 y 25 años.

En la práctica, en casi todos los países se trazan planes de largo plazo, 15 a 20 años planes de mediano plazo, 5 a 7 años, y planes a un año, que en lo que se refiere a las actividades del sector público están implícitos en el presupuesto fiscal anual. Los planes de largo plazo son de carácter general y sólo sirven para trazar las direcciones generales de la acción. Los de mediano plazo son bastante detallados y los anuales contienen todo el detalle necesario para la acción. En este trabajo se recomienda que los planes de salud se elaboren a 10 años, a cinco años y a un año, si bien los plazos dependerán en cada caso concreto de los que se fijan nacionalmente para todos los sectores del país.

Hasta aquí se ha hecho referencia a la programación aplicada a una actividad determinada, mencionando en varias ocasiones a la actividad económica como ejemplo. En el lenguaje programático se diría que en ese caso la actividad económica es el campo de la programación.

/En el

En el caso de la salud, se requiere una definición clara que evite confusiones. En este estudio se entenderá por actividades de salud las acciones que realice el Gobierno orientadas directamente a mantener y mejorar la salud y comprenderán, además de las acciones tradicionales, las que se clasifican bajo la denominación de saneamiento ambiental, de nutrición, de investigación y de formación de personal. Todas esas actividades se incluirán en el programa, independientemente de que estén o no bajo la responsabilidad ejecutiva del Ministerio de Salud.

No es indispensable que se programen todos los aspectos que incluye un campo de programación. En economía, por ejemplo, se podría elaborar un subprograma para el desarrollo de la manufactura o de las exportaciones o del tabaco. En salud se pueden programar separadamente la erradicación de la malaria o la construcción de hospitales.

Sin embargo, se debe procurar que el esfuerzo programático se extienda a todos los aspectos que componen una actividad. En primer lugar, por la razón muy obvia de que en todos ellos se usan recursos escasos, y en segundo lugar, porque cada actividad posee una estructura interna que, si bien es flexible, es conveniente mantener. Por ejemplo, es muy probable que si hay un hospital en una localidad, el área de influencia del hospital resulte mucho mejor servida y a costos más bajos si se coordinan los servicios asistenciales de una región, alrededor de un hospital de gran tamaño.

En realidad, desde un punto de vista ideal, la programación debería abarcar todos los campos de la acción colectiva, por las razones ya mencionadas y porque existen relaciones de interdependencia entre todas ellas. Es bien sabido, por ejemplo, que el estado de salud influye sobre la productividad del trabajador y ésta, a su vez, afecta la capacidad de desarrollo económico, que es la fuente donde se obtienen los recursos para proporcionar servicios de salud.

La imposibilidad actual de homogeneizar los objetivos de actividades diferentes y la imposibilidad de establecer valores comparativos entre educación, salud, o empleo, etc., no es razón suficiente para que no se trate de aplicar la programación al mayor número posible de actividades, pues el simple hecho de que en cada una se utilicen los recursos con

/máxima eficiencia

máxima eficiencia, hará que sean menos dramáticos los errores que se cometen al asignar en forma arbitraria los recursos disponibles entre varias actividades heterogéneas.

No obstante, hay que hacer una salvedad.

Programar es en sí una actividad que precisa también de recursos, sobre todo de personal muy especializado. Es obvio que no valdrá la pena preocuparse de programar subactividades o acciones de importancia muy secundaria, pues lo que se ahorre programándolas no pagará el costo de la programación. El programador tendrá que determinar en cada caso cuáles son las acciones que por ahora merecen incluirse en el análisis y cuáles se pueden postergar.

Finalmente es necesario hacer mención al problema del espacio. Una actividad cualquiera se puede definir en términos de sus componentes, como se explicó en párrafos anteriores, y en términos del espacio en que se realizan las acciones. La programación económica puede referirse al país, a una región dentro del país o a una localidad. La dimensión espacial también puede ser definida por el propio sujeto de programación. Tal es el caso de la producción lechera o de la erradicación de la malaria.

La consideración del contexto espacial plantea otro problema adicional de decisión sobre alternativas, pues si hay varias regiones en las cuales se pueden utilizar recursos para mejorar la salud, es lógico preguntarse en cuál conviene gastar más.

Una manera de resolver este problema en el campo de la economía es proponiéndose obtener el máximo de producto nacional sin preocuparse de que la obtención de ese objetivo tenga como consecuencia el estancamiento económico o el deterioro de una o más regiones. En verdad, esto es lo que ocurriría en la mayoría de los casos si se aplicara sólo un criterio de maximización, pues en cada país hay regiones que poseen ventajas naturales o culturales superiores a las de otras regiones, de modo que el empleo de los recursos en ellas permite obtener una producción mayor que la que se obtendría usándolas en otras regiones. Eso explica por qué en todos los países coexisten áreas avanzadas económicamente y áreas atrasadas.

/Lo mismo

Lo mismo ocurre con las acciones en favor de la salud. Puede haber una zona donde cada 100 unidades monetarias empleadas en disminuir la mortalidad permita evitar cierto número de muertes mayor que si se aplicaran en otra. Desde el punto de vista nacional, resultaría más ventajoso emplear esos recursos en la primera, en perjuicio de la segunda, pero la población de esta última quedaría sin protección.

No hay solución programática para esta disyuntiva, pues hay un juicio ético envuelto en la decisión, el de la justicia distributiva de los beneficios del progreso, al cual se hizo referencia antes. Sin embargo, es posible determinar el costo que representa para el país el prestar atención a la justicia distributiva. Para ello se calcularía, en primer lugar, el número de muertes que se evitaría utilizando los recursos disponibles, sin prestar atención a la distribución. En segundo lugar, se determinan criterios arbitrarios para asignar los recursos entre regiones. La distribución de recursos hecha en esta forma, permitiría reducir la mortalidad total del país en menor medida que si la distribución se efectuara exclusivamente a base de la eficiencia. La diferencia es el precio que representa la justicia distributiva. Conocer este precio puede ayudar mucho en la toma de decisiones para la asignación interregional de los recursos.

La consideración del problema del espacio plantea también un problema de definición de los límites de la región, lo cual será analizado detalladamente en el capítulo 2, al discutir los problemas que plantea el diagnóstico.

C. El proceso programático

Corresponde examinar ahora, en términos conceptuales, la forma en que se elabora un programa a través del tiempo. Los aspectos metodológicos se tratarán en los otros capítulos de este estudio. La exposición se hará suponiendo que se trata de una actividad que se programa por primera vez, y suponiendo que el sujeto, el campo y el tiempo ya han sido decididos.

El proceso comprende las siguientes etapas: 1) diagnóstico; 2) la programación propiamente dicha; 3) la discusión y la decisión; 4) la ejecución, y 5) la evaluación y la revisión.

Cada una de esas etapas tiene límites cronológicos definidos y cumple tareas que se pueden precisar con exactitud.

1. El diagnóstico

Uno de los principios básicos de la programación afirma que las proposiciones de un programa deben cumplir con tres condiciones básicas: ser viables, internamente compatibles y eficaces. Si bien se volverá sobre esto más adelante, se entenderá por viables, ser factibles en la realidad.

La factibilidad de un objetivo depende mucho del punto del cual se parta. Si en un lugar cualquiera la tasa de mortalidad infantil es de 140 por 1 000 nacidos vivos, es poco probable que, sea cual sea la cantidad de recursos de que se disponga para reducirla, se logre llevarla a la mitad en un plazo de cinco años. En consecuencia, la posibilidad de elaborar recomendaciones viables depende en gran parte del conocimiento de la situación actual del sujeto programático, lo cual requiere:

- a) la descripción, de preferencia en términos cuantitativos, de la situación del sujeto en relación con el campo que se programa;
- b) el conocimiento de los factores que la determinan;
- c) el análisis de sus perspectivas, y
- d) la evaluación, es decir, la determinación de si es o no satisfactoria.

Si se trata del desarrollo económico, la descripción envuelve la cuantificación del patrón o patrones que se usan para medir la situación. Concretamente, se utiliza el ingreso o producto nacional por habitante cuya magnitud hay que medir. En el caso de la salud, según se dijo, estos patrones son, a falta de indicadores positivos, la mortalidad y la morbilidad. La investigación estadística estará orientada, en consecuencia, por los patrones que miden los objetivos de la actividad.

El conocimiento de los factores determinantes de la situación es la parte más compleja del diagnóstico y, al mismo tiempo, la que permite obtener las orientaciones más valiosas para la programación propiamente dicha. Es compleja, porque los factores que influyen, por ejemplo, en la determinación del nivel del ingreso por habitante de un país son muchos, están relacionados entre sí de una manera particular y definible, y poseen

una dinámica propia. Un nivel bajo de ingreso por habitante, posiblemente está relacionado con una baja productividad por persona que trabaja en la agricultura y por una alta proporción de la población trabajadora dedicada a esa actividad. El aumento del ingreso por habitante, por otra parte, está relacionado con la capacidad de ahorro, educación e innovación. Al elaborar un diagnóstico de desarrollo económico de una situación concreta, no basta con verificar si se registran o no esas condiciones. Habrá que ir más allá, hasta averiguar a qué razones obedece el que la productividad agrícola y el ahorro sean bajos. Por lo general, las relaciones entre todos los factores mencionados no son de naturaleza lineal, sino circular, pues el nivel de ingreso afecta la capacidad de ahorro y la de educación y éstas afectan la productividad. En economía se puede determinar cuantitativamente el sistema de relaciones elaborando lo que se denomina un modelo. El modelo expresa en forma cuantitativa lo que ocurriría en el conjunto de variables si se actuara sobre una o más de ellas, lo cual facilita grandemente la toma de decisiones.

Al programar la salud también se precisa identificar los factores determinantes del nivel de salud, descrito por la mortalidad y la morbilidad, y las interrelaciones que existen entre ellos. Es bien sabido que el grado de desarrollo económico, la estructura de edades, el nivel de educación, la nutrición, la distribución del ingreso, la composición urbano-rural, la disponibilidad de recursos, la organización municipal y varios otros factores, influyen sobre la mortalidad y la morbilidad. Lo que no se conoce bien es la magnitud de la influencia de cada factor y las interrelaciones entre ellos. De ahí que por el momento en el campo de la salud no sea posible elaborar modelos que permitan verificar la dinámica de una situación en ciertas circunstancias dadas y que faciliten la toma de decisiones. Sin embargo, si parece posible realizar importantes progresos en este campo, sobre todo en lo que se refiere a la influencia de las acciones que se ejercen para modificar el estado de la situación. A ese conjunto de acciones se le denomina política de salud si están dirigidas a la reducción de la mortalidad y de la morbilidad. De hecho, una de las tareas más importantes del diagnóstico es la de identificar la influencia que ejerce dicha política de salud.

/La acción

La acción o política de salud, como la acción económica, se ejerce dentro de ciertas restricciones cuyo peso depende del lapso considerado. En un momento dado, las principales están representadas por las condiciones físicas ambientales, la cantidad y calidad de los recursos existentes, el conocimiento técnico disponible y el contexto social, económico, político y cultural dentro del cual se opera. En un plazo largo, los recursos, el conocimiento, el contexto social y hasta el ambiente físico pueden ser modificados. En todo caso, para el diagnóstico de un determinado período del pasado todos estos elementos constituyen datos que deben ser captados y analizados.

La segunda tarea del diagnóstico, en consecuencia, es la de inventariar aquellos aspectos de cada uno de los factores mencionados que se consideran más relevantes dentro de la actividad que interesa. Si se va a programar la manufactura, interesará la tierra urbana disponible y no la agrícola, la humedad media más que el régimen de lluvia, los tipos de industrias existentes, su productividad, el grado en que se utiliza la capacidad instalada, las materias primas y los recursos naturales, la disponibilidad de mano de obra experta, las condiciones del mercado, las instituciones financieras y la política económica industrial. Si se va a programar la salud, habrá que averiguar por ejemplo, qué población dispone de agua potable, cuántos hospitales hay, qué capacidad tienen, cuál es el grado de utilización de sus recursos, de qué personal se dispone, qué daños son los más frecuentes, cuál es la población y su estructura de edades, etc.

Algunos de esos factores se habrán modificado a lo largo del tiempo, y convendrá saber en qué cuantía y dirección lo han hecho. No es suficiente, por ejemplo, determinar el nivel de ingreso por habitante que se alcanzó el año pasado o las tasas de mortalidad y de morbilidad. Se precisa, además, averiguar lo que ocurrió con sus magnitudes en varios años anteriores, pues es muy distinta una situación en que la actividad está estancada, a una en que hay cambios. El plazo que debe cubrir el diagnóstico varía según sea la actividad que se programa. En economía no debe ser inferior a 10 años. Quizá en salud cinco años sean suficientes, en virtud de que la mortalidad y la morbilidad son fenómenos

/que están

que están sujetos a fluctuaciones pequeñas de año en año. El análisis de la conducta de los factores pertinentes a lo largo del tiempo, ayudará a comprender los fenómenos que se convierten en objetivos de la acción. Si ocurrió, por ejemplo, un cambio en la política arancelaria durante el período examinado, será posible evaluar en qué medida influyó sobre el crecimiento de la producción industrial. Lo mismo puede decirse con respecto a salud, si durante el período en cuestión se realizaron programas de vacunación, de construcción de letrinas, etc.

La tercera tarea del diagnóstico es la de estimar en qué medida la situación tenderá a continuar operando en el futuro previsible, tal como ocurrió en el pasado, en el supuesto de que no se modifique la política que se aplica en la actualidad. Se trata de averiguar, por ejemplo, si el incremento de 3 por ciento al año, del ingreso por habitante, que se registró en los últimos 10 años, es probable que continúe durante los próximos cinco o 10 años. El crecimiento que hubo en el pasado pudo haberse debido a una demanda internacional muy alta de los productos de exportación del país, originada por un conflicto bélico. Si son escasas las probabilidades que ese conflicto se repita, la demanda bajará y ello afectará el ritmo de crecimiento del ingreso. Esa determinación es esencial, pues si las fuerzas exógenas permiten un crecimiento de 3 por ciento al año, puede ser perfectamente factible proponer una meta de 5 por ciento, mientras que si permiten un crecimiento de sólo un 1 por ciento, la meta de 5 por ciento resultará quizá inalcanzable. En el caso de la salud, la tasa de mortalidad puede estar reduciéndose muy rápidamente, por ejemplo, como consecuencia del establecimiento de acueductos y alcantarillados, pero ese efecto se agota en un momento dado, y si es así, la velocidad de reducción de la mortalidad en el futuro será menor que en el pasado, si no se modifica la política de salud.

Los esfuerzos de elaborar un pronóstico son siempre considerados con escepticismo, pero ello deriva de la falta de comprensión del siguiente hecho básico: siempre que se toma una decisión sobre acciones de efecto prolongado se hace un pronóstico, implícito o explícito. Los países que procedieron a la construcción de hospitales antituberculosos reconocieron implícitamente que la incidencia de la enfermedad continuaría como en el /pasado, aunque

pasado, aunque no lo hayan expresado así en ningún documento. Siendo de esta manera, es obvio que es preferible hacer explícito el pronóstico, pues ello tiene la ventaja de poner en evidencia los supuestos en que se basa. Además, la previsión nunca se plantea en términos de que tal cosa ocurrirá, sino en términos de que si "A" ocurre probablemente resultará "B", como consecuencia de hipótesis razonables.

La cuarta tarea del diagnóstico es la de evaluar la situación, o sea, precisar si es satisfactoria o insatisfactoria. Esto envuelve la determinación de un patrón apropiado de comparación. Si la tasa de mortalidad infantil en un país es de 150 por 1 000 nacidos vivos, ¿cómo se puede juzgar si es alta o baja? Muchos dirán que lo es, pues les parecerá lamentable que mueran tantos niños. Otros dirán que en los Estados Unidos de América es sólo de 25 por mil. Ninguno de estos patrones es apropiado, porque la calificación de una situación como satisfactoria depende, desde un punto de vista lógico, de lo que es factible alcanzar dadas las circunstancias. Alguien podría decir que, de acuerdo con sus sentimientos personales, no debe morir ni un sólo niño, de modo que cualquier situación que difiera de ese desideratum la considerará insatisfactoria. Si bien es obvio que tal patrón es irrealizable y por lo tanto inútil, no lo es tanto la comparación entre países, aunque sean muy diferentes, no obstante, que un país pobre y de población joven, no puede aspirar a los niveles de salud de un país con altos ingresos y de población adulta, hasta tanto no se modifiquen, entre otros factores, las condiciones señaladas.

¿Cómo diseñar entonces un patrón apropiado? La economía dispone de esos patrones. Se habló ya del que se utiliza para juzgar una situación en un momento dado, ésto es, que una situación económica es insatisfactoria si transfiriendo recursos de uno a otro uso se puede conseguir un mayor valor de producción. En consecuencia, el patrón está determinado por el máximo valor de producción obtenible con los recursos dados. Para juzgar la situación de cambio también dispone de un criterio, que afirma que el ritmo de incremento del producto es bajo si todo el potencial de ahorro voluntario de la economía no está siendo aprovechado en aumentar la capacidad productiva.

El primer criterio puede ser aplicado fácilmente al campo de la salud sin ninguna modificación. Habrá que investigar cómo están distribuidos los recursos en las distintas subactividades que la componen, cuáles son las técnicas que se aplican en cada caso y en qué medida se están aprovechando cada uno de los instrumentos disponibles. Luego habrá que comparar el resultado que se obtendría; en términos de mortalidad y de morbilidad, si los recursos se asignaran en forma diferente, si se les empleara a plena capacidad y si se reemplazaran las técnicas ineficientes. En rigor, la comparación sólo podría efectuarse una vez que se hubiera ejecutado el plan, pero en la etapa del diagnóstico el programador se puede formar una idea bastante aproximada del orden de magnitud de la diferencia.

El segundo criterio, el aplicable al ritmo de mejoramiento de la situación económica, no es adaptable en la actualidad al campo de la salud. En este trabajo se se intenta resolver este problema, principalmente porque en salud no tiene tanta importancia como en economía.

2. La programación propiamente dicha

Según se dijo, el diagnóstico tiene por objeto conocer la situación actual de la actividad que se programa, los factores que la condicionan y evaluar la situación. A la programación propiamente dicha le corresponde preparar los planes de acción que se deben proponer a la autoridad política para que decida lo que se va a hacer. Por lo general, hay que presentar varias alternativas, pues cada una tiene implicaciones de carácter político sobre las cuales el programador no puede decidir.

La elaboración del programa propiamente dicho envuelve la realización de tres tareas básicas: a) estimar los recursos reales y financieros de que dispondrá año por año durante todo el periodo del plan; b) decidir las metas en cuya obtención se van a emplear esos recursos, y c) seleccionar los instrumentos que se van a emplear.

En el momento de iniciar el plan, la actividad dispone de una cantidad de recursos reales, tales como hospitales, centros asistenciales, medicinas, equipos, etc., cuyo conocimiento detallado se obtiene gracias al diagnóstico. Además, a través del tiempo recibe cierta cantidad anual de dinero proveniente del presupuesto de la nación y de

otras fuentes, la cual se emplea, en parte, en gastos corrientes de operación, tales como sueldos y salarios, adquisición de alimentos y medicinas, pago de servicios, etc., y en parte, en inversión, es decir, en la construcción de edificios, alcantarillados y otros, y en la adquisición de equipos. Todos estos gastos de operación y de inversión se cubren con esas contribuciones anuales. Durante el período del plan, la actividad contará con todos los recursos durables representados por los inventarios de que dispone al comienzo, más lo que se agregue a ellos por inversión, menos lo que se destruya por el uso. Además, contará con los recursos que podrá adquirir con los fondos que obtenga para gastos de operación. Lo que es preciso estimar para el período del plan son esas contribuciones anuales totales, si bien el programador trabajará con todos los recursos a su disposición. La mecánica de la estimación se discutirá más adelante.

La segunda tarea a realizar consiste en decidir el empleo que se hará de todos los recursos disponibles. Se recordará que la norma general para determinar la asignación de los recursos es la de la obtención de un máximo de producto (u objetivo) por unidad de recurso empleado, y que habrá seguridad de que la norma se cumple, sólo cuando no es posible aumentar el producto transfiriendo recursos de uno a otro uso.

La aplicación de ese criterio al caso de la salud requiere una definición de los usos posibles que se pueden dar a los recursos. Aquí se propone identificar uso con enfermedad, o más generalmente, con daño a la salud. El problema consiste entonces en cómo asignar los recursos disponibles año por año para combatir los distintos daños.

Si se considera a la reducción de la mortalidad como el único objetivo de la acción en favor de la salud, el problema de la asignación se resolvería fácilmente, ya que el diagnóstico permite conocer el costo por muerte evitada daño por daño. Supóngase que en un caso dado haya sólo tres daños, A, B, y C, que el costo por muerte evitada en cada caso sea de 10, 20 y 40 unidades monetarias, y que se dispone anualmente de 1 200 unidades monetarias para combatirlos. Si se distribuye esta suma por partes iguales entre los tres usos, se evitarán 70 muertes. En cambio, si se distribuye asignándola toda al daño "A" según el criterio de economía expuesto antes, se evitaría 120 muertes.

Del ejemplo anterior se infiere la forma de proceder bajo las condiciones que se han supuesto. En principio, se ordenan todos los daños según el costo de evitar una muerte, se asignan los recursos disponibles a combatir el daño que aparece en primer lugar hasta reducirlo al nivel que permite la técnica más eficiente. Si sobran recursos se asignan al segundo daño y así sucesivamente.

Una de las condiciones supuestas implícitamente es la de que el costo por muerte evitada es igual cualquiera que sea la frecuencia del daño y la intensidad con que se le ataque. En realidad, a medida que se reduce la frecuencia, resulta más caro combatirlo, de modo que a lo largo del tiempo el orden de los daños en la escala de prioridades puede irse modificando. Esta cuestión se puede resolver si se obtiene la información apropiada.

Otros de los supuestos implícitos es el de que cualquier daño puede ser reducido, lo que no corresponde a la realidad. Para obviar el problema aquí, se propone agrupar todos los daños en dos categorías: reducibles y no reducibles, basándose en el criterio de su vulnerabilidad, que será expuesto en forma detallada en el capítulo sobre diagnóstico.

El número de casos debido a daños no reducibles, como son la mayoría de las afecciones cardiovasculares, tendrán que ser atendidos por las autoridades sanitarias en número creciente, a medida que aumenta la población, el grado de urbanización y el nivel educacional. No hay por tanto posibilidad de restar recursos a la atención de esos daños a lo largo del tiempo, no obstante que dedicándolos a la atención de otros fuera posible reducir la mortalidad y la morbilidad totales en mayor medida.

La solución que aquí se sugiere para resolver el problema de cómo distribuir los recursos entre daños reducibles y no reducibles consiste en considerarlos como sujetos de actividades no homogeneizables entre sí,^{1/} lo que envuelve asignar los recursos entre ellos con criterios arbitrarios.

El procedimiento en la práctica programática sería como sigue. Se consideraría a la atención de los daños no reducibles como una exigencia de la colectividad, la cual debe ser satisfecha. Por esta razón, el programador deberá proyectar el número de casos que demandarán asistencia y proveer

^{1/} Reducción de la mortalidad por daños reducibles y atención de la demanda de servicios por daños no reducibles.

los recursos necesarios para proporcionarla. El cómputo lo hará sustituyendo las técnicas ineficientes que se están empleando y normalizando los instrumentos empleados, de acuerdo con los procedimientos que se detallan más adelante. La proyección del número de casos y del costo por caso, permite el costo total de los gastos en que se incurrirá, daño por daño, y en conjunto para los no reducibles. Los demás recursos se destinarán al ataque de los daños reducibles, distribuyéndolos entre ellos de conformidad con el criterio señalado antes, del costo por muerte evitada.

Sólo resta dejar establecido que la proyección de los casos de daños no reducibles se hará limitándose a los que se espera que solicitarán atención en forma similar al pasado, pues la demanda de servicios puede aumentar relativamente si se desarrollan campañas especiales de estímulo.

De lo dicho en los párrafos anteriores se desprende que es indispensable estimar el costo por muerte evitada, daño por daño, entre los reducibles y el de cada caso tratado entre los daños no reducibles. La información se reúne, según se recordará, al elaborar el diagnóstico. Ahora bien, esos costos unitarios van a variar a lo largo del período del plan, porque será posible mejorar la eficiencia en el uso de los recursos que se emplean para combatir cada daño. Conseguir este efecto es una de las tareas principales de la programación.

La reducción de los costos unitarios del ataque a cada daño puede tener varios orígenes. Para examinarlos con mayor claridad hay que señalar los nexos que existen entre los recursos físicos reales utilizados frente a un daño y el efecto que producen sobre éste. En primer lugar, según se dijo, para emplear los recursos hay que agruparlos en instrumentos, como por ejemplo, un instrumento de vacunación. Cada instrumento puede realizar una o varias tareas (vacunación de un número dado de personas por año), y para combatir un daño puede emplearse una combinación de tareas en cierta proporción, combinación que aquí se denomina técnica.

Al elaborar el diagnóstico se comprobará si los recursos están o no bien instrumentalizados. Por ejemplo, si hay vacunadores que carecen de medios de transporte; si cada instrumento tiene un rendimiento normal, es decir, si está cumpliendo un número adecuado de tareas; si las tareas se cumplen con un grado satisfactorio de concentración y cobertura (consultas /por embarazadas

por embarazadas y número de embarazadas atendidas); si las técnicas contienen una proporción normal de tareas, de modo que la eficiencia o relación entre el efecto sobre el daño y la técnica empleada sea la más alta posible.

En la mayoría de los casos, será posible introducir mejoras en cada uno de los niveles anotados, si bien no se podrá alcanzar de un año a otro los patrones de normalidad. En consecuencia, el programador tendrá que fijar metas de rendimiento y eficiencia para el uso de los recursos en cada uno de los daños. Establecidas esas metas, podrá computar los costos, utilizando los precios que tiene cada recursos en el año. Estos precios podrán variar con el tiempo, pero no vale la pena tratar de proyectar la variación, a menos que se trate de un país que sufre de una inflación crónica.

Los cambios tecnológicos, como sería, por ejemplo, el descubrimiento de una nueva vacuna, pueden afectar los costos del ataque a los daños durante el período del plan, factor que habrá que considerar en su oportunidad cada vez que se generalice el uso de una nueva técnica. En relación con los descubrimientos médicos, no se recomienda considerarlos por ser imprevisibles en sus efectos.

La proposición de que los costos puedan reducirse a lo largo del tiempo, como consecuencia del esfuerzo de racionalización en el uso instrumental de los recursos, no se contradice con la mencionada anteriormente de que puedan aumentar los de un daño determinado a medida que se reduce su importancia. Es evidente que habrá dos fuerzas operando en sentido contrario. El resultado neto dependerá de la situación inicial en cuanto al grado de racionalización en el uso de los recursos y de las características particulares de cada daño.

En cada daño hay que reconocer dos tipos de costos, los corrientes o de operación, que incluyen el pago de sueldos y salarios, compra de servicios, alimentos y medicamentos, y los de inversión, que comprenden, los de construcción, equipo, maquinaria y, en general, de todos los bienes que tienen una duración de más de un año. Desde luego, no se

puede cargar a los costos de un año las inversiones que corresponden a un instrumento. Debe imputarse sólo la parte alícuota correspondiente, según sea la duración de la vida útil del bien de capital. Por ejemplo, para equipos se podría tomar un quinceavo y para construcciones un cincuentavo.

Como resultado de sus operaciones, el programador contaría con la siguiente información para cada uno de los años del plan: a) la cuantía total de recursos financieros que espera recibir la actividad, proveniente de fondos presupuestarios y de otras fuentes; b) la manera como van a distribuirse esos recursos y aquellos con que ya contaba la actividad, entre los daños no reducibles por una parte y los reducibles por la otra, así como su distribución daño por daño o por subgrupos dentro de cada categoría; c) en qué van a gastarse los recursos financieros, distinguiendo entre gastos de operación y de inversión, y, entre los primeros, lo que se destinará a sueldos y salarios, a compra de alimentos y medicinas, etc., y entre los segundos, el tipo de inversión, como acueductos, equipo de transporte, equipo de laboratorio, etc.; d) las metas de normalización que se propone lograr año por año y los costos unitarios correspondientes a cada caso tratado y a cada muerte evitada, y e) la reducción que se espera obtener en la mortalidad y en el costo de cada caso tratado por daño no reducible.

Sobre el punto a) es conveniente agregar tres observaciones. En primer lugar, la información referente a gastos de inversión debe ir acompañada de otra adicional sobre los proyectos de ingeniería correspondientes a las obras que hay que realizar en el primero y segundo año del plan y de los anteproyectos de las que se iniciarán en los años siguientes. Esa información debe demostrar que se ha escogido la solución y las técnicas más económicas, que se han tomado en cuenta tanto las necesidades de construcción como de dotación y debe estar acompañada de un calendario de construcción, de dotación y de puesta en marcha.

/En segundo

En segundo lugar, con toda seguridad habrá varias agencias gubernamentales que tengan responsabilidades ejecutivas en la puesta en marcha del plan. Es indispensable que quede claramente establecido qué debe hacer cada una, cuáles serán los recursos financieros que manejarán y cómo se realizará la coordinación administrativa de las acciones de las distintas agencias.

Finalmente, hay que señalar que los recursos que se destinan a atender la demanda de servicios de la población afectada por daños no reducibles, también tendrán un efecto sobre la reducción de la mortalidad, que habrá que calcular y agregar a la que se obtenga por el ataque a los daños reducibles.

Para cumplir las metas del plan será necesario en la mayoría de los casos tomar medidas legales y reglamentarias, referentes al uso y administración de los recursos, a la jerarquía administrativa, a los sistemas de contabilidad, etc. Esas medidas deben especificarse claramente en el plan de modo que sean fácilmente traducibles a proyectos de ley y de reglamento.

Terminaremos esta sección con un breve comentario sobre la cuestión de los recursos financieros que se destinan al mejoramiento de la salud. Según la metodología que se expone en este estudio, esa cuantía queda determinada, en forma arbitraria, por las decisiones que se toman en el más alto nivel político. La metodología no ofrece un procedimiento para justificar que se dé al sector de la salud una porción mayor de los recursos financieros del país, preocupación que está siempre en la mente de sus autoridades. La razón reside en que la actividad salud no es homogeneizable por el momento con la producción económica, con la educación o con cualquier otra de las que compiten por los recursos nacionales. No obstante, la técnica de programación ayuda a reducir el grado de arbitrariedad de esas decisiones, pues permite establecer comparaciones entre unas y otras. Por ejemplo, si un Ministerio propone construir un monumento que cuesta 1 000 unidades monetarias y el plan de salud demuestra que evitar una muerte cuesta 10 unidades, es evidente que el costo del monumento son las 100 muertes que se podrían haber evitado si se hubiera podido disponer de esos recursos en lugar de construir el monumento. Es muy probable que ese tipo de comparaciones contribuya a reducir las extravagancias dentro y fuera del campo de la salud.

3. La discusión y la decisión

En los países donde existe una unidad central de planificación, el plan de salud se discutirá en primer lugar con la autoridad planificadora, que tiene que coordinar entre sí los planes para las distintas actividades y comprobar que el resultado conjunto es factible, internamente compatible y eficaz. En muchos casos, la coordinación a ese nivel obligará a una revisión del plan. Para reducir ésta al mínimo, los programadores de cada sector deberían presentar a la autoridad central proposiciones respecto a las cosas que podrían ser reducidas en el caso que por cualquier circunstancia, la estimación de recursos financieros hubiera resultado exagerada y cuáles se desearía expandir en la eventualidad de que se dispusiera de sumas mayores que las proyectadas.

La propuesta que se presenta a la unidad central de planificación debe contar, por supuesto, con el visto bueno de las más altas autoridades políticas del sector salud. La discusión del plan a ese nivel seguramente no podrá abarcar todos los detalles. Por lo tanto, el programador deberá preparar un informe resumido, haciendo notar los principales objetivos que se persiguen, los recursos que se espera utilizar, las modificaciones legales y reglamentarias propuestas y, en fin, resaltando aquellos aspectos de la implementación que pudieran implicar problemas políticos.

Una vez que el plan haya sido incorporado y coordinado con los de los otros sectores, el conjunto debería ser discutido al nivel del Presidente y del Consejo de Ministros. Los problemas de información que esto plantea son de la incumbencia de la unidad central y no vale la pena discutirlos aquí, excepto en un aspecto.

El plan de mediano plazo constituye la base sobre la cual se construye la propuesta del presupuesto anual. Por lo general, la oficina encargada del presupuesto, en el Ministerio de Hacienda, de acuerdo con la unidad central de planificación, indicará en el momento oportuno los recursos financieros probables con que contará cada dependencia. Esa información y las metas del plan permitirán elaborar la proposición presupuestaria. La tarea exige expresar las metas del programa de acuerdo con las clasificaciones que emplea el sistema presupuestario, lo que suele ser muy engorroso e ineficiente. Por eso se recomienda que se adopte el sistema llamado de presupuesto-programa.

El Presidente y el Consejo de Ministros deberían discutir y tomar una decisión final sobre el programa y el presupuesto al mismo tiempo, para evitar las incongruencias en que se puede incurrir al examinar los problemas mediatos e inmediatos en forma separada.

La última etapa en el proceso de discusión y decisión es el Poder Legislativo. Es allí donde se corren los mayores riesgos, pues los congresistas suelen prestar una atención exagerada a la distribución regional de los gastos públicos. Hay dos maneras de reducir esos riesgos. La más importante es la introducción de la técnica de presupuesto-programa, que obliga a la aprobación o rechazo de proyectos completos. La segunda, consistiría en una mayor participación de los miembros de las comisiones parlamentarias pertinentes en el proceso mismo de elaboración del plan.

4. La ejecución, el control y la revisión

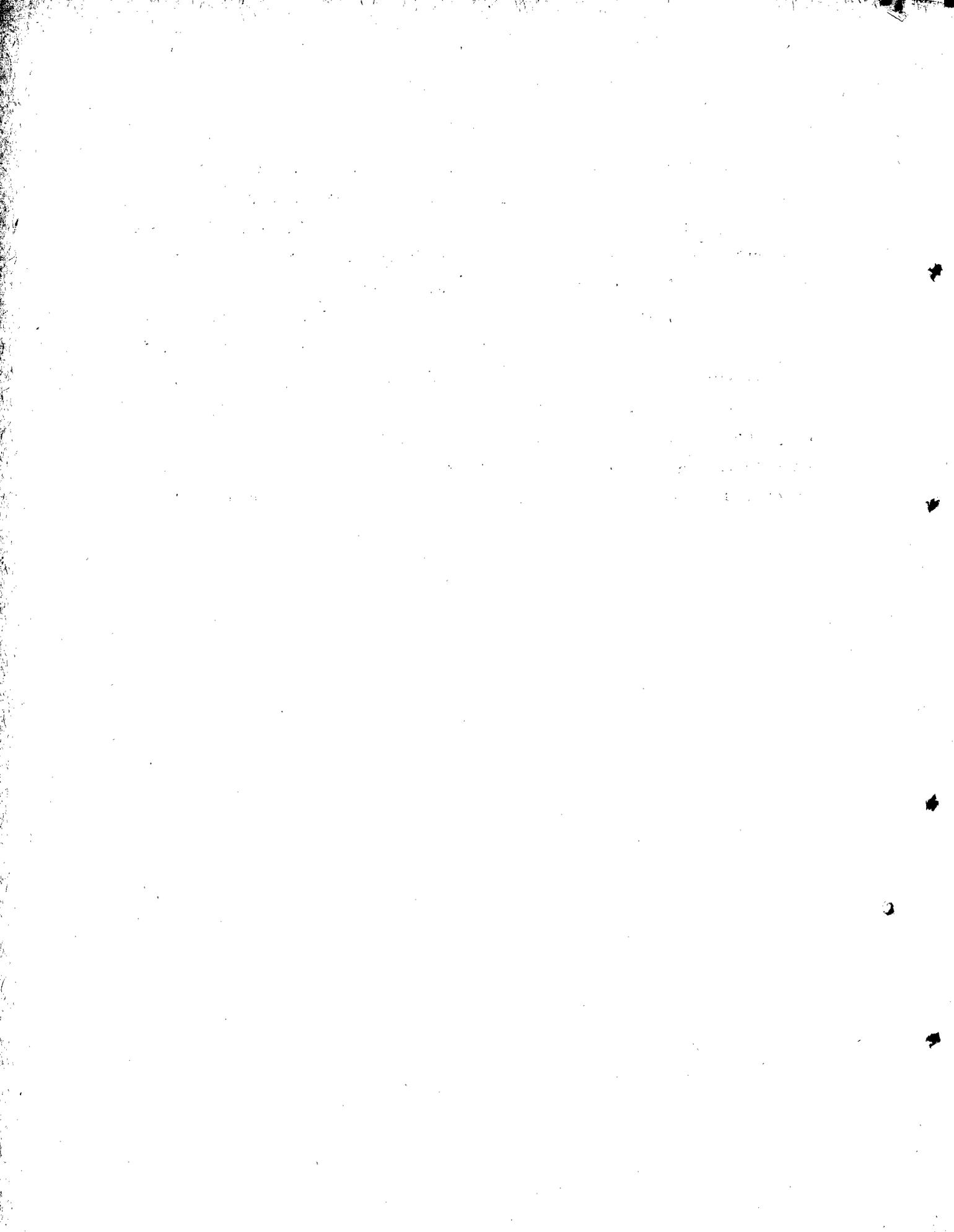
En verdad, sólo se puede saber en definitiva si un plan es bueno una vez que está ejecutado, lo que quiere decir, que la ejecución es tan importante como la elaboración.

Una ejecución apropiada depende esencialmente de que haya una buena administración. Es un tanto inútil emplear técnicas refinadas para tomar las mejores decisiones posibles, si no se van a ejecutar o se van a ejecutar mal. La programación también se puede aplicar al campo ejecutivo, pero el tema no será discutido en este documento. Basta decir, en primer lugar, que lo que aquí se propone puede conducir a un mejoramiento notable de la conducta administrativa, del mismo modo que la forma como una empresa lleva su contabilidad afecta la conducta de los ejecutivos y, en segundo lugar, que el grado de ejecución del plan está estrechamente relacionado con el grado de participación directa de los ejecutores en su elaboración. Esto es tan importante que puede ser elevado a la categoría de un principio de la planificación.

El programador debería tener un interés vital en el control de la ejecución del plan, pues es a él a quien le corresponde revisarlo periódicamente, tarea para la cual es necesaria la información que se deriva del control.

El control deberá indicar en qué medida se están cumpliendo las metas del plan y, si no se están cumpliendo, debe señalar las causas. Se trata pues de un problema de información y de análisis. Hay buenos argumentos en pro y en contra de la proposición que sean los propios programadores los que tengan a su cargo el control.

Por otra parte, el programador tiene que utilizar la información acerca del cumplimiento de las metas, pues en ella se basará en parte para elaborar los nuevos programas. Idealmente, si hay por ejemplo un plan quinquenal, todos los años debería elaborarse uno nuevo, quitando el primer año y agregando otro. Esto permitiría adaptar el plan a los cambios en los factores imprevisibles. Planificar, en consecuencia, no consiste en elaborar un documento. Se trata de un proceso permanente.

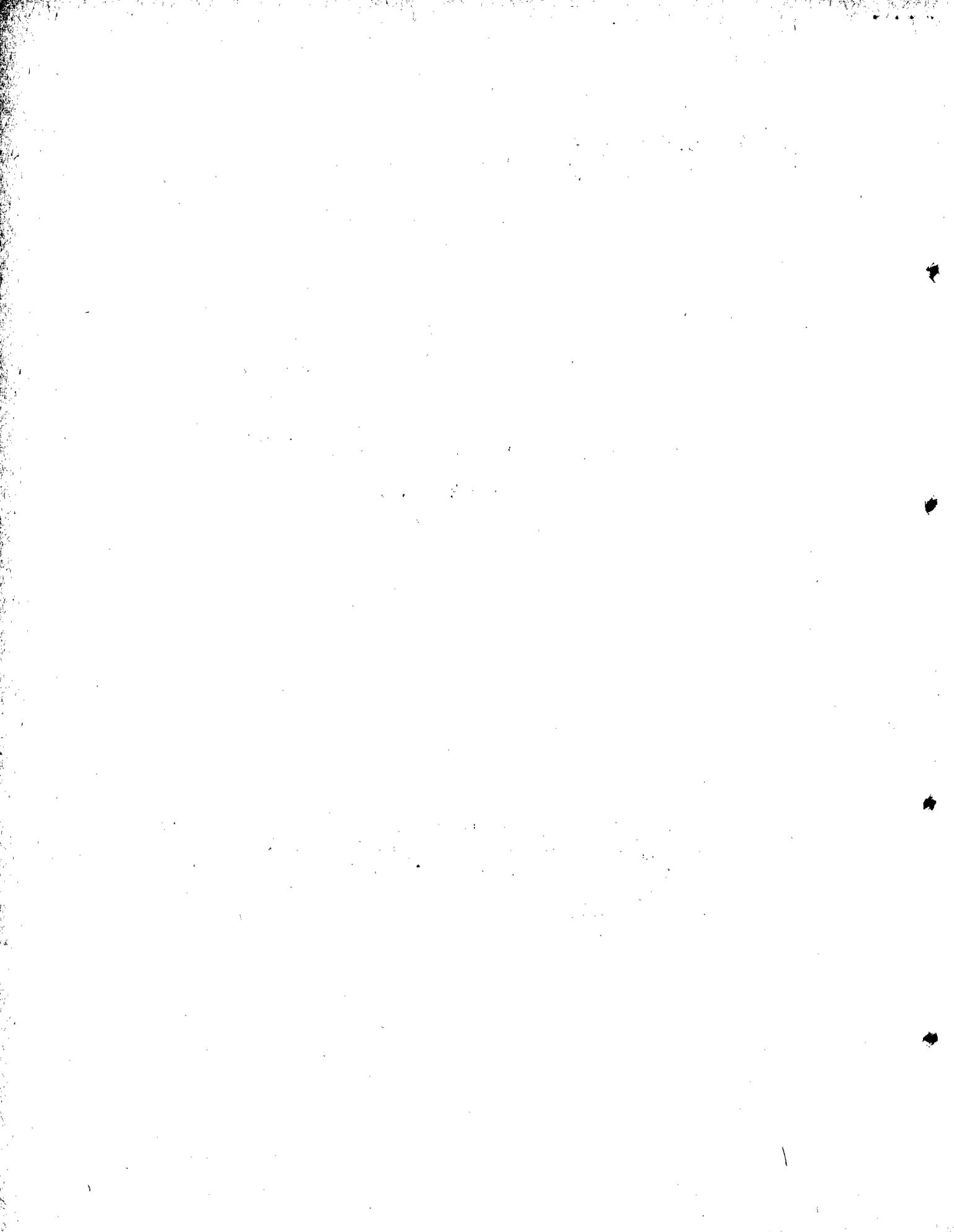


PRELIMINAR
INSTITUTO LATINOAMERICANO DE
PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL
Santiago, setiembre 1968

PLANIFICACION DEL DESARROLLO ECONOMICO

Pauta de Temas*

- * Esta guía tiene por objeto facilitar al alumno la organización de sus apuntes de las clases sobre Planificación del desarrollo económico, basados en las notas que ha tomado, la bibliografía, proporcionada y recomendada, y sus propios razonamientos.
Profesor Enrique Sierra.



- I. Características principales de la Planificación en:
 1. Los países industrializados de Economía mixta.
 2. Los países socialistas de economías de dirección central.
 3. Los países de economía mixta de Latinoamérica.

- II. Antecedentes o acontecimientos históricos que han colaborado a la emergencia de la planificación en:
 1. En los países socialistas o de economías de dirección central.
 2. En los países industrializados de economía mixta.
 3. En los países latinoamericanos.

- III. Funciones de la planificación en los países subdesarrollados de economía mixta.
 1. En la asignación de recursos.
 2. En las actividades económicas del Estado.
 3. En el sistema de decisiones políticas.

- IV. Esquema (ideal) de un sistema de planificación.
 1. Diseñelo.

/2. Explique

2. Explique o comente los siguientes aspectos acerca del sistema de planificación:

- a) Tipos de planes que es posible observar en el esquema.
- b) El grado de detalle en cuanto al contenido de cada tipo de plan.
- c) El detalle en cuanto al tiempo en los diferentes tipos de planes.
- d) La complementaridad que se da entre los diferentes tipos de planes.
- e) Formas de realizar la planificación. (De arriba hacia abajo, o vice-versa).
- f) ¿Con qué tipo de planes, en la práctica, se inicia la planificación?

V. Relaciones de la Planificación con la Política.

1. La precedencia entre ambas categorías.
2. La condición de continuidad de la planificación y la discontinuidad de las políticas vigentes de los equipos de política dirigentes.
3. Naturaleza y/o causas del conflicto entre el planificador y el político.
4. El aporte del político a la planificación.
5. El aporte del planificador a la política.

/VI. Relaciones

VI. Relaciones de la Administración Pública con la Planificación.

1. La ubicación de los agentes planificadores en la estructura administrativa del estado.
2. Naturaleza y/o causas del conflicto entre el administrador y el planificador.
3. El aporte del planificador o la Administración.
4. El aporte del administrador a la Planificación.

VII. Carácter Mixto de la planificación en los países capitalistas.

1. La planificación normativa.
2. La planificación inductiva.

VIII. Participación de la población en la Planificación.

1. En los diferentes tipos de planes.
2. El problema para el planificador de la presencia de grupos de presión.

IX. Requisitos (o insumos) básicos para planificar.

1. Ideología.
2. Teorías.
3. Información

4. Personal especializado.
5. Entidades o agencias administrativas.

X.0 Funcionamiento del sistema de planificación (o proceso de planificación).

1. El diagnóstico.
2. La definición de objetivos, metas.
3. La ejecución.
4. La Evaluación y Revisión.

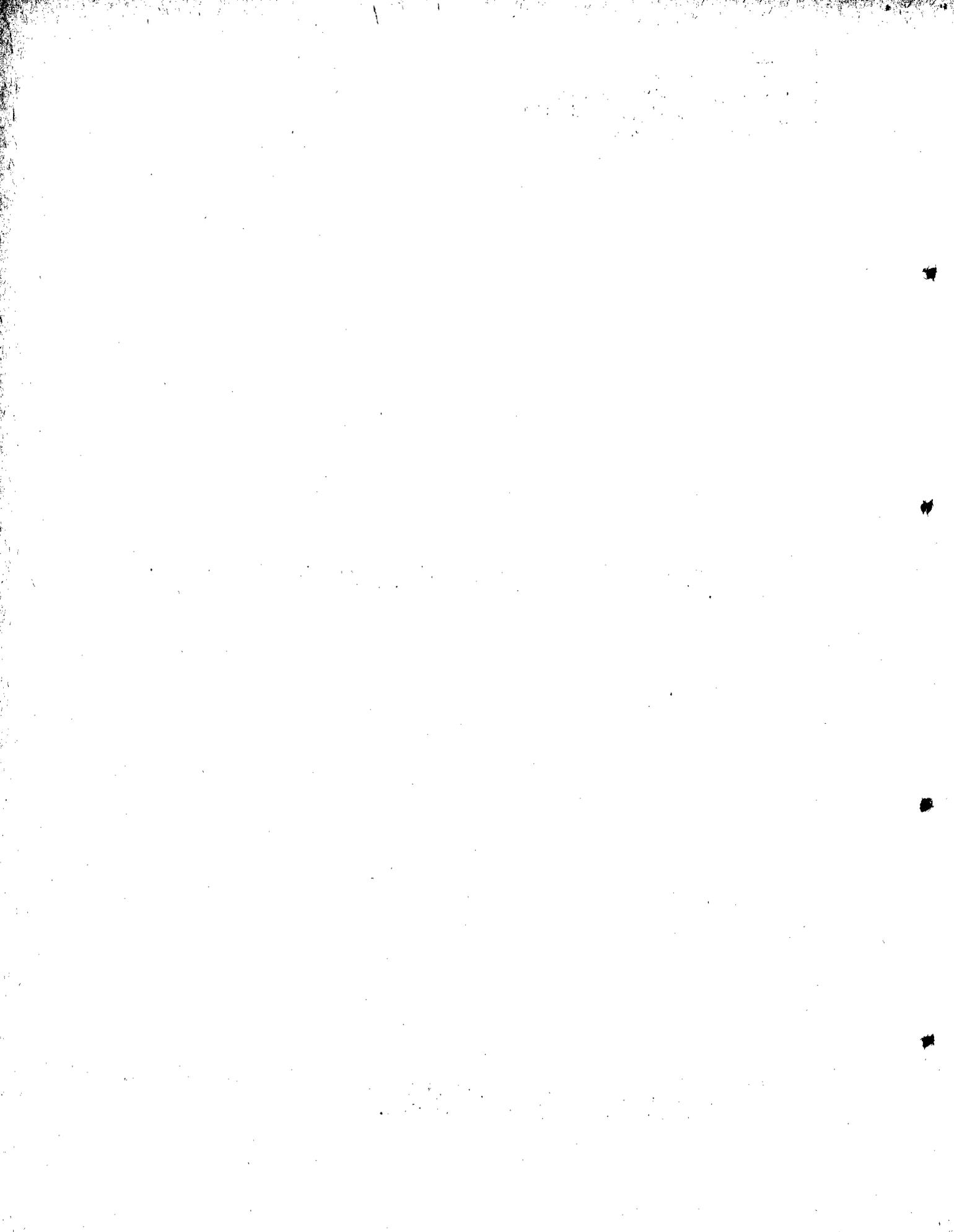
XI. El progreso de la planificación en Latinoamérica.

1. Críticas
2. Su aporte.
3. Perspectivas.
4. Importancia de su desarrollo.
5. Condiciones para asegurar su desarrollo.

PRELIMINAR
Instituto Latinoamericano de
Planificación Económica y Social
Santiago, julio de 1968

INTRODUCCION AL TRATAMIENTO DEL PROCESO DE POLITICA ECONOMICA*

* Programa de Capacitación. Preparado por el señor Enrique Sierra C.
para la Cátedra de Política Económica.



INTRODUCCION AL TRATAMIENTO DEL PROCESO DE POLITICA ECONOMICA

La primera parte de la Cátedra de Política Económica, además de presentar el concepto mismo de esta disciplina, trata un conjunto de categorías elementales destinadas a servir de pauta para estudiar los actos que comprende la disciplina denominada política económica. El propósito de ellas es ofrecer un cuadro de referencias sobre las acciones de índole político y social que en la práctica es la política económica. Tales categorías resultan de utilidad en la medida que ayuden a comprenderse mejor de las condiciones en que se desenvuelve la actuación de las personas que dirigen instituciones públicas o privadas, o de las que deben participar de asesores en ellas, o de estudiosos o investigadores de este tipo de fenómenos.

Desde ya se reconoce el carácter extremadamente esquemático que singulariza el tratamiento de los fenómenos de política económica que el aludido conjunto de categorías lleva implícito. Las acciones de política económica sintetizan un variado conjunto de motivaciones individuales o de grupos, de escalas de valores, de convenciones sociales y políticas, procedimientos de negociación institucionalizados o espontáneos, de aspectos técnicos y económicos y de otros que tornan muy complejo su estudio. La mayor parte de esos aspectos son más propios de las ramas científicas especializadas en fenómenos más estrictamente políticos y sociales; sin embargo, se ha creído oportuno y conveniente hacer una exploración de los mismos para dar un marco de referencia que - aun cuando elemental - pueda ayudar en la actuación y comprensión de la política económica. Esta disciplina, al combinar la cuestión del poder con el problema económica, de hecho impone una fuerte preocupación por aquellas otras ramas del conocimiento, y la transforma - más que en una mera prolongación en el campo de la aplicación del análisis o teoría económica - en un área interdisciplinaria del conocimiento.

El esquema de categorías con que se trata de aprehender el proceso de política económica, tiene el sentido de un primer ensayo explicativo de las diferentes partes en que una visión preliminar permite disgregar las acciones de este tipo para su mejor enunciación didáctica. Se tiene

/plena conciencia

plena conciencia que aun cuando ilustraciones elementales imbuidas de intenciones pedagógicas pudieran hacer que tales categorías aparezcan como fácilmente identificables, el análisis de situaciones reales no siempre presenta esa facilidad, debido, entre otros, a la complejidad aludida más arriba.

Para alcanzar un más alto grado de certeza sobre la validez de cada una de las categorías que contiene el esquema mencionado, es necesario confrontarlas con las formas reales que adquieren los fenómenos que tratan de aprehender. Esto es, que su perfeccionamiento - especialmente en lo metodológico - está fuertemente vinculado a las investigaciones pragmáticas que se realicen a base de ellas, además de requerir un mayor afinamiento teórico. Las oportunidades en que se ha trabajado con este conjunto de categorías han dejado un balance positivo en el sentido que el esquema que conforman es de utilidad para ubicarse en el curso que toman los procesos de política cuando se participa activamente en ellos, para organizar las investigaciones acerca de los mismos y para ordenar de manera más precisa los razonamientos cuando se trata de formular políticas; además de mostrar la conveniencia de hacerlas más simples y precisas. Como estas oportunidades todavía no han sido muchas, el conjunto de categorías a presentar conserva aún el carácter de un intento preliminar de sistematización.

En los procesos sociales y políticos comprendidos en el campo de la política económica, formalmente es posible distinguir una secuencia de tres momentos. Uno referido a la definición de objetivos y a la selección y especificación de instrumentos, que bien puede calificarse como un proceso de decisiones ya que en él prima la intención de uno o más grupos de agentes económicos de introducir conscientemente o deliberadamente un cambio o alteración en la conducta de los individuos, empresas u otros tipos de entes que participan en las actividades económicas, y por ende también en las funciones y flujos de esa misma naturaleza. Además de la intención, prima también "la negociación", es decir, el juego de mutuas concesiones que los individuos o grupos apoyados en diferentes fuentes de poder, se hacen entre sí a cambio de mantener o mejorar ciertas posiciones que le son de interés.

/Otro momento

Otro momento es el que se refiere a la operacionalidad de los instrumentos seleccionados en el proceso de decisiones. Su singularidad radica en que ya ha sido superado el período de deliberación y que corresponde al consecuente de él en el campo de la acción positiva.

Por último, estarían los cambios que podrían derivarse de aquellos momentos tanto en el comportamiento de los agentes económicos, como en las funciones de producción, consumo, ahorro, inversión u otras de carácter económico, y en las corrientes de factores, productos, ingreso o de valores monetarios nacionales e internacionales. Estas alteraciones pueden presentarse de manera relativamente espontánea, según sea el grado de sensibilidad de los agentes, funciones o flujos económicos, a las diferentes etapas del proceso de decisiones; u obedecer a la operacionalidad de los instrumentos seleccionados. En el primer caso, poseen la característica de ser generadas de manera inconsciente, es decir, no son resultado de una intención deliberada, sino de la sensibilidad con que se desenvuelven las actividades económicas, salvo naturalmente los procesos iniciados y llevados a cabo para producir desde ya determinadas modificaciones antes de pasar al empleo formal de instrumentos. Las segundas, en cambio, forman parte de la acción deliberada, ello independientemente que respondan o no a las expectativas o resultados esperados. De ahí es que puedan ser espontáneos o desfasados con respecto al instante en que se realiza la operacionalidad o acción instrumental.

La fragmentación formal de la secuencia del proceso de política económica en estos tres momentos y el conjunto de categorías que se presentarán más adelante, obedece a la conveniencia de servir de esquema metodológico para ubicar en una primera aproximación los elementos más relevantes de dicho proceso y las formas cómo se cohesionan; y por otra parte, para tener una pauta de referencia que permita seguir el curso de procesos de política. Ambos propósitos si bien pueden aparecer como muy académicos, sin embargo, se estiman útiles como referencias tanto para el diagnóstico de procesos como para la mejor ubicación y forma de actuación de los agentes que les corresponda participar o quedar comprometidos en ellos.

Más arriba ya se ha insinuado que la idea de identificar procesos de política económica es una forma arbitraria de intentar cortes en la realidad socio-política, que más bien tiene los caracteres de un devenir o acaecer; la misma arbitrariedad se encontrará en la identificación de momentos y categorías formales en que se intenta diseñar los procesos. En la práctica éstos son mucho más complejos y dialécticos que lo que se insinúa en los esquemas a presentar, de ahí que no se espere que siempre en un proceso pueda ser fácil identificar todas las categorías y etapas o momentos que comprende el esquema formal aquí expuesto. Por otra parte, en la realidad no todos los procesos son completos en el sentido que pasan sucesivamente por los tres momentos mencionados; los hay incluso en el sentido que no alcanzan a llegar a la operacionalidad de los instrumentos seleccionados, o que no son capaces de provocar cambio alguno. Aún más, hay procesos frustrados, tales como aquéllos en que los cambios que provocan no son los buscados o esperados.

En la enunciación de la secuencia del proceso de política económica, han aparecido tres categorías básicas como son: los objetivos, los instrumentos y los resultados. Cada una presenta una problemática en cuanto a su contenido, que tanto en las situaciones reales de la economía como en los estudios o análisis teóricos o de diagnóstico, constituyen la principal motivación de la política económica.

En efecto, los procesos de política tienen su origen en la intención de uno o más agentes o grupos de agentes de cierta ponderación en el contexto social y político, de alterar la organización del sistema económico o su funcionamiento. Esa intención al hacerse explícita daría lugar a la definición de objetivos o propósitos, los que deberían reunir una serie de atributos para ser consistentes ante sí mismos y también frente a los objetivos de otros procesos. Tanto la definición de los objetivos como su consistencia dan lugar a una problemática que se extiende hasta la selección y especificación de los instrumentos. Al nivel de estos últimos también se presenta la cuestión de hacerlos coherentes en un doble sentido: para que procuren lograr el objetivo definido, esto es para que sean eficientes al propósito del proceso y para ser compatibles con la presencia de otros instrumentos ya en acción. Además, el manejo

/de los

de los instrumentos se hace con cierta técnica de administración - generalmente es bastante especializada - que viene a sumarse a los aspectos sustantivos de la problemática planteada por los instrumentos.

Los resultados, por su parte, plantean la evaluación del comportamiento de las conductas de los agentes, funciones y corrientes económicas, en otras palabras, de aquella parte de la organización o funcionamiento del sistema económico o de la realidad social que se tuvo el propósito de alterar. Tal evaluación comprendería detectar y medir los comportamientos de los agentes, funciones o flujos económicos, la comparación de esos comportamientos con los objetivos perseguidos y el análisis de los mismos para diferenciar en cuanto fueron inducidos por la acción instrumental y en cuanto por otras causales.

Aun cuando en relación a la práctica o desenvolvimiento real de la política económica, no tiene mucho sentido separar los objetivos de los instrumentos, desde un punto de vista metodológico y académico conviene hacerlo para facilitar el estudio de cada aspecto y destacar los problemas que conllevan sus íntimas relaciones.

En el campo de los objetivos, la definición de éstos - dado que se hace en un proceso de negociaciones entre agentes o grupos funcionales de intereses - no siempre contiene los atributos que le dan concreción y especificidad. A menudo tampoco quedan claros los recursos que el cumplimiento de tales objetivos exige movilizar, y las más de las veces no hay mayor preocupación por la consistencia que deben guardar con objetivos de otros procesos. Estos aspectos, en cuanto más clara y explícitamente han sido precisados, más pueden facilitar la consistencia que deben guardar los instrumentos.

En el campo de los instrumentos, por otra parte, la mayor problemática consiste precisamente en que al seleccionar a éstos y definir sus especificaciones, se corre el riesgo de no ser consecuente con los objetivos decididos, o que por un conocimiento insuficiente de la realidad vigente los instrumentos seleccionados provoquen efectos distintos a los buscados.

Los resultados, como ya se ha visto, presentan la problemática de saber si la realidad ha cambiado o no en el curso de un tiempo fijado con referencia al proceso de política económica, y si ello ocurrió, saber si

el cambio obedece a la acción deliberada realizada a través de los instrumentos o a efectos incontrolados de la toma de decisiones de política o a otras causales. Todo esto significa evaluar la eficiencia del proceso.

Los problemas mencionados en las diferentes partes que formalmente se han distinguido en el estudio de la política económica, adquieren una mayor ponderación y complejidad cuando se piensa que los agentes que participan en estos procesos actúan racionalizando intereses o posiciones específicas y que por tener que participar en un medio de negociación o de transacción, no siempre hacen explícitas sus verdaderas intenciones y tienden a asumir una actitud dual del tipo que trata la teoría de los juegos. Tanto al analista como a los participantes del proceso, se les presenta el desafío de conocer las verdaderas intenciones de los agentes en la acción y de sus alternativas.

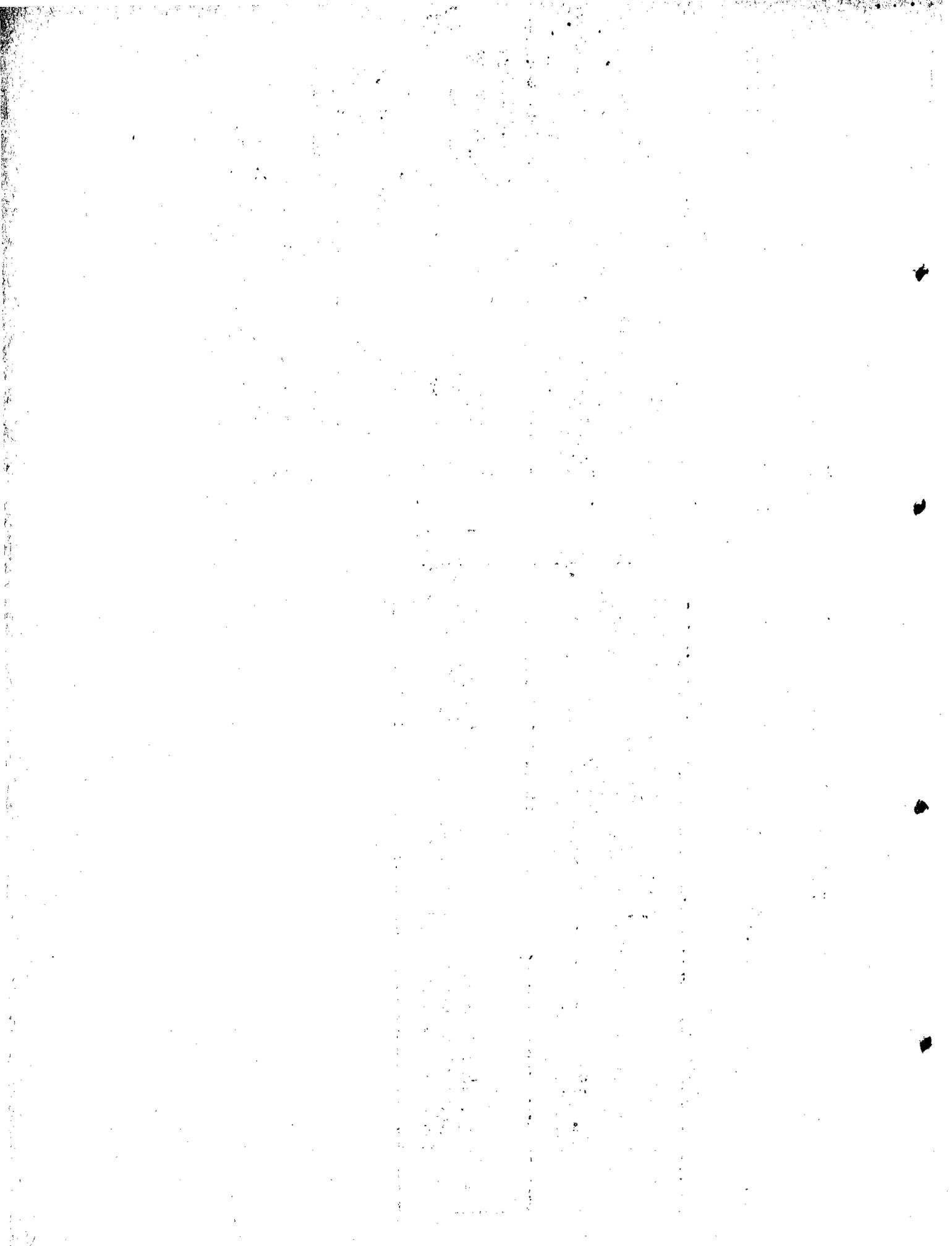
CLASIFICACIONES FORMALES DE LA POLITICA ECONOMICA

MOMENTOS DEL PROCESO DE LA POLITICA ECONOMICA

I Momento	III Momento
Proceso de decisiones a) Definición de objetivos b) Selección y especificación de instrumentos	Cambios en la conducta de los agentes económicos y en las funciones y corrientes económicas y financieras. De manera relativamente espontánea al proceso de decisiones
II Momento	
a) Operacionalidad de los instrumentos seleccionados y especificados	De manera espontánea o desfasados a la operacionalidad de los instrumentos

CONTENIDO (FORMAL) DE LOS ASPECTOS RELACIONADOS CON:

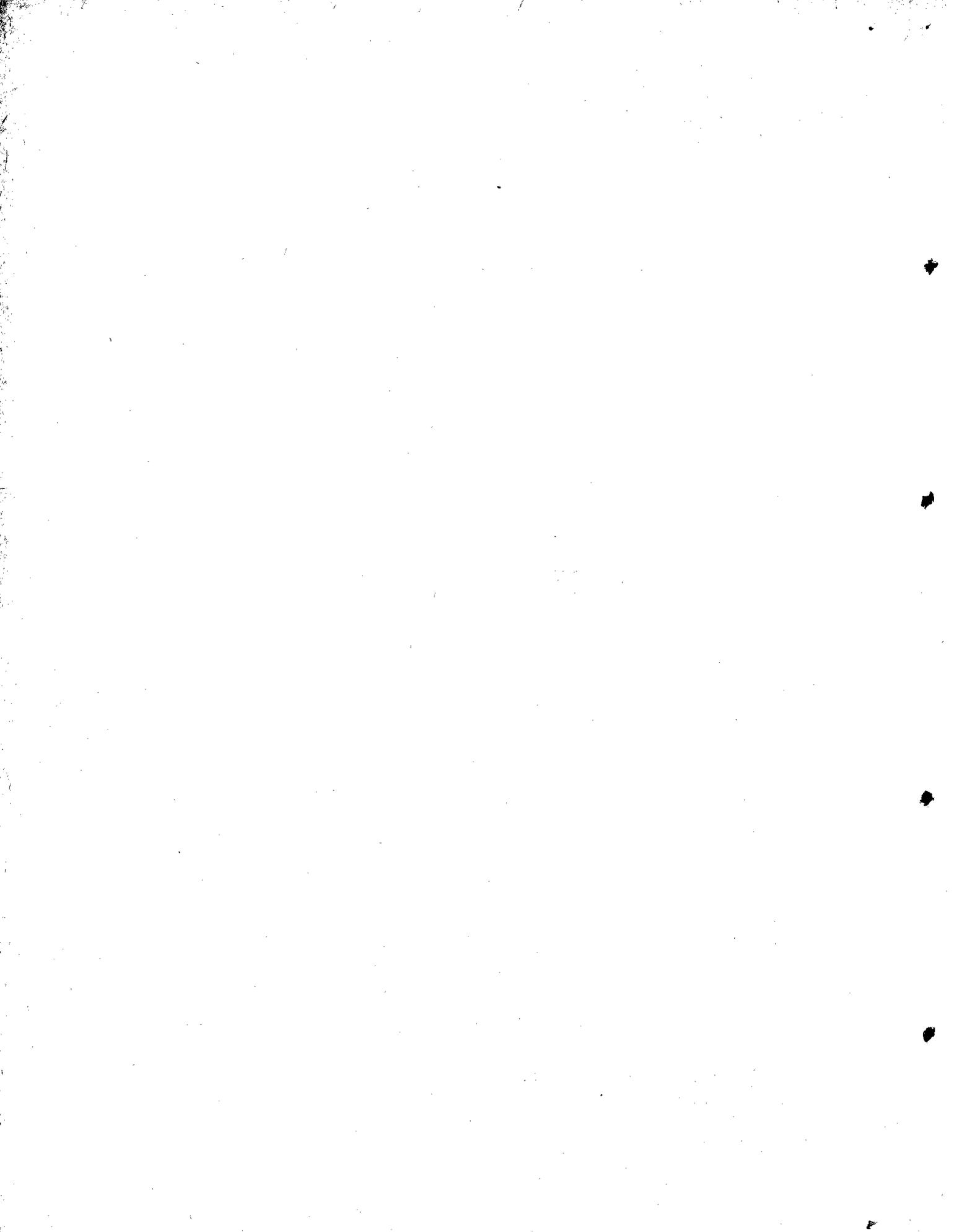
- I. La problemática de los objetivos
 - a) Definición de objetivos
 - b) Consistencia formal de los objetivos
- II. La problemática de los instrumentos o política instrumental
 - a) Selección y especificación de los instrumentos consecuentes con los objetivos.
 - b) Consistencia formal de los instrumentos
 - c) Operacionalidad de los instrumentos
- III. La evaluación de los resultados
 - a) Detectar los cambios habidos en las conductas, funciones o corrientes que interesan.
 - b) Comparar los cambios reales con los objetivos.
 - c) Análisis de los cambios
 - i) por acción de la política
 - ii) por acción de otros factores



Instituto Latinoamericano de
Planificación Económica y Social
Santiago, agosto de 1968

PLANIFICACION DEL DESARROLLO ECONOMICO*

*Notas complementarias de las clases dictadas por el profesor Enrique Sierra en el Curso de Planificación de la Salud.



PLANIFICACION DEL DESARROLLO ECONOMICO

INTRODUCCION

Las clases siguientes tienen por objetivo:

- Dar una conceptualización de la planificación en economías mixtas y diferenciarla de la planificación integral aplicada en los países socialistas;
- Ilustrar la evolución que este tipo de planificación ha tenido en los países capitalistas y cómo se ha incorporado a la política económica en América Latina;
- Explicar las principales categorías teóricas que conforman la disciplina de la planificación, y su ubicación en la política económica;
- Exponer el concepto de sector público, y la forma y los problemas generales que presenta su planificación;
- Tratar, en sus rasgos más generales, el financiamiento de la economía; del sector público en particular y de los servicios de salud.

I. ANTECEDENTES DE LA PLANIFICACION EN LAS ECONOMIAS MIXTAS

1. Los problemas de la economía aplicada - en su expresión macroeconómica - se han definido a través de las interrogantes: ¿qué producir?, ¿cuánto producir? y ¿para quién producir? Para resolver esos problemas la sociedad se organiza sobre ciertas instituciones fundamentales que pasan a constituir las fases sobre las que se estructuran y desarrollan las actividades productivas. De hecho, en los distintos tipos de sociedades aquellos problemas generales son siempre los mismos; lo que distingue a un sistema social de otro son las instituciones o bases sociales en que se apoya su desenvolvimiento económico.

2. En las sociedades capitalistas las instituciones más singulares son:

a) la propiedad privada de los medios de producción y, por ende, de la producción misma una vez lograda;

b) la plena soberanía o libertad de los agentes económicos al llevar a cabo las funciones que realizan en el campo de la producción o distribución. Se supone que estos agentes, al realizar sus funciones económicas - producir, consumir, invertir, ahorrar, etc - tienden a procurarse el máximo de beneficio o de satisfacción, y que en ese sentido su conducta tiende a ser altamente racional, es decir, que todo lo que hacen está inducido por una plena conciencia de lo que les es más positivo o conveniente.

c) El mercado, o sea, el conjunto de instituciones y de procedimientos a través de los cuales se produce, se transfiere y se decide el uso de los factores productivos y de los bienes y servicios producidos. Este mercado tiene que estar conformado sobre la base de la propiedad privada y la plena soberanía de los agentes que en él participan.

3. La libre actuación de los agentes económicos en este sistema no tiene otra limitación que los principios morales o éticos a que tiene que sujetarse en sus relaciones entre sí y en la convivencia social. El Estado, por su parte, debe orientarse a resguardar las bases del sistema económico, es decir, la propiedad privada, la libertad de los agentes, el libre funcionamiento del mercado. Por lo tanto, su participación debe ser mínima y general, es decir, todos los sujetos deberían ser igualmente afectados pero sin que la influencia del Estado les alterara sus planes o intenciones. Esto significa que la acción estatal no debería cambiar el curso de las corrientes o tendencias de las actividades económicas.

4. Esta forma de organización social y económica se apoya en el supuesto de que lo que es bueno para cada individuo en particular, lo es también para el conjunto social. De ahí que la resultante económica de aquel libre juego de opciones y transacciones realizado en el mercado se estime como lo óptimo alcanzable por la sociedad. Se identifica así el bienestar individual con el social.

5. El mercado es el mecanismo social que resuelve a satisfacción los problemas del qué, cuánto y para quién producir. Se espera que el mercado,

/bajo ciertas

bajo ciertas condiciones, condujera a una plena satisfacción social y que diera lugar a que las actividades económicas se desarrollaran en un permanente progreso. Tales condiciones necesarias - conocidas como las de competencia perfecta - son:

a) Atomicidad del mercado tanto por el lado de la oferta como de la demanda; esto es, que al mercado concurre gran número de compradores y de vendedores de aproximadamente la misma magnitud o capacidad de operación, sin que ninguno pueda ejercer una influencia significativa en la producción y en los precios.

b) Homogeneidad del producto, es decir, que dentro de cada línea de producción (o rama productiva) la oferta de bienes y servicios producidos por las diferentes empresas no se diferencien de manera significativa.

c) La libre entrada en la industria, o sea, que quien desea incorporarse al mercado como productor o consumidor pueda hacerlo sin mayores restricciones, lo mismo que para el que quisiera abandonarlo.

d) Perfecta transferencia del mercado, que se interpreta como la condición que todos los participantes poseen pleno conocimiento de lo que ocurre en él en cuanto a oportunidades y precios.

e) Perfecta movilidad de los factores de producción, es decir, que los recursos de capital y de trabajo puedan transferirse fácilmente de una actividad a otra.

6. Estas condiciones conformaban un conjunto económico en que la distribución del ingreso y la riqueza es más o menos pareja, en que los factores tienden a permanecer plenamente ocupados y que las motivaciones por mayores beneficios se traducen en permanentes mejoramientos de la productividad.

7. Bajo esas condiciones el mercado se constituye en la institución básica e inmovible de este sistema. Pero, al observarse que en la realidad no se cumplían las expectativas ofrecidas por la teoría, y en cambio presenciar periódicas crisis que conmovían a todo el sistema social y político, devino un cambio ideológico que cuestionó la eficiencia del mercado como mecanismo de racionalidad social y asignador de los recursos económicos. Esta corriente es el reformismo liberal que entra a ganar importancia después de la crisis capitalista de los años 1930-33.

8. El reformismo liberal pone énfasis en lograr y mantener el pleno empleo y la estabilidad de las actividades económicas; corregir la excesiva concentración del ingreso y garantizar una renta mínima para cubrir un nivel de vida decoroso. Para ello admite una acentuada intervención estatal, destinada a corregir los excesos de los agentes con mayor poder de influencia en el mercado, y a permitir que el estado ejerza una acción coordinadora y estimulante de las actividades económicas.

9. Esta corriente del pensamiento económico desarrollada en los países capitalistas, se concreta en un conjunto de proposiciones sobre política económica destinadas a orientar la acción del Estado para que actúe como compensador de las insuficiencias del mercado libre, y corrija los desajustes que conducen a las crisis.

10. El intervencionismo que surge de aquellas proposiciones tiene como límite la mantención de la propiedad privada y la condición que el salario se continúe fijando, en lo principal, por la ley de la oferta y de la demanda. De ahí que no obstante lo congruente que pudiera resultar el hecho que el Estado se hiciera cargo de la producción de bienes industriales y de que ampliara sus beneficios a la masa de la población y a los asalariados, ello no podía ir más allá de lo estrictamente necesario para resolver las situaciones contingentes de la actividad económica. Si la prudente acción del Estado no permite resolver dichas situaciones, se admitía la prolongación de ésta y su solución por el ajuste natural de las tendencias económicas, siempre que el sistema de la propiedad privada no sea puesto en peligro por los efectos sociales y políticos de tales situaciones.

11. La política económica inspirada en esos postulados se apoyó fundamentalmente en el manejo de las finanzas públicas, en la regulación de las corrientes monetarias, del mercado cambiario y del comercio exterior, dando lugar a una política más sistemática, que se tendía hacer coherente mediante un estudio de pronóstico de las tendencias económicas. Esta política es una acción para el corto plazo, para salvar las situaciones coyunturales y destinada a evitar que se produjeran estados de desocupación, o caída de la actividad económica o de que se produjeran tendencias inflacionarias o de alzas de precios.

12. He aquí las bases que han conducido posteriormente al desarrollo de la planificación en los países capitalistas, entendida como una forma de corregir las tendencias del mercado, más bien como un complemento de éste, pero nunca como un sustituto.

13. La diferencia fundamental con la planificación socialista, es que ésta sustituye plena o casi plenamente al mercado como mecanismo social de asignación y de racionalidad económica. El sistema socialista al abolir totalmente, o en alta proporción, la propiedad privada de los medios de producción, de hecho destruye el mercado como institución liberal; pero, como no puede prescindir de un mecanismo que resuelva el qué, cuánto y para quién producir, lo tiene que sustituir por otro. Ese mecanismo sustituyente es la planificación integral. Cuando en un país socialista llega a permanecer alguna forma de mercado, sólo es como algo complementario al sistema de planificación.

14. Un país que se transforma en socialista no puede dejar de destruir el mercado libre e individualista; si no lo hace, no puede transitar hacia ese estadio. La posibilidad de que se admita una forma de mercado libre está dado por el nivel de ingreso del país en cuestión; y por la velocidad con que se tienda a transformar el sistema social, económico y político. A más alto grado de desarrollo económico, la oferta o capacidad productiva podrá responder con mayor eficacia a la presión de las necesidades sociales y podrían admitirse mayores grados de libertad en la asignación de los recursos. Pero si éstos son escasos frente a la demanda social, una distribución equitativa de los mismos y la necesaria reserva de recursos para ampliar la base productiva impone mayores restricciones.

II. FUNCIONES Y NATURALEZA DE LA PLANIFICACION EN LAS ECONOMIAS MIXTAS ^{1/}

1. Podría admitirse como funciones de la planificación en un sistema de economía mixta lo siguiente:

a) Proporcionar criterios para mejorar la asignación de factores de la producción.

b) Proporcionar métodos para armonizar la actuación económica del Estado.

c) Implementar el sistema de decisiones políticas en los aspectos económicos.

2. La planificación en los países de economía mixta se singulariza por utilizar intensamente el mecanismo del mercado, y porque el papel del gobierno no consiste tanto en forzar la marcha del desarrollo, como en armonizar las tendencias mismas del crecimiento espontáneo mediante el manejo de los instrumentos de política económica. Estos objetivos le imprimen naturalmente características definidas a los sistemas de planificación de los países más desarrollados.

3. La programación en los países subdesarrollados y de economía mixta tiene peculiaridades que la diferencia de los sistemas mencionados. Estos países (especialmente los latinoamericanos) necesitan importantes reestructuraciones económico-sociales para acelerar el crecimiento del producto y alcanzar su desarrollo, a lo que está estrictamente vinculada la programación; además de aplicarse a mercados que por no ser eficientes mecanismos asignadores de los recursos, requieren cambios de consideración. Por tanto, no puede pensarse en una planificación que fundamentalmente acepte la tendencia espontánea de las magnitudes básicas de la economía ni acepte plenamente las fuerzas de mercado. Sin embargo, si se pretende mantener el carácter de economías mixtas de estos países, tampoco puede pensarse en un control total de los precios por el Estado. Naturalmente que el

^{1/} En este punto se han tomado como referencias los estudios realizados por CEPAL y el Instituto sobre el proceso y sistemas de planificación aplicadas a Latinoamérica.

grado de intervención gubernamental para corregir los precios estará determinado por la orientación política del gobierno, la capacidad de ejecución de sus agentes, por la magnitud y tipo de distorsiones que contenga el mercado, por la facilidad con que cambie sus tendencias el sector privado, etc.

Para los fines de la política económica el tipo de planificación, el carácter y forma de los cambios estructurales y el grado de influencia gubernamental sobre los precios, son pautas de referencia que deben estar claramente establecidas, pues deben constituir las bases para formular y ejecutar la política. Aunque es deseable la precisión en tales referencias hay que reconocer que no siempre es factible y que la política económica llega a influirlos.

4. Como una primera aproximación para los países latinoamericanos y para los fines didácticos del curso, las características más relevantes de la planificación serían que:

a) Las magnitudes básicas globales de la economía, tales como el consumo, la inversión, las importaciones, el ritmo de crecimiento, etc., serían fijados como metas sustancialmente diversas a las que de otra manera resultarían de las tendencias libres del mercado.

b) A la empresa privada se le confiere un importante rol como unidad que produce y acumula. En sus decisiones se guía por el sistema de precios que resulta de las tendencias del mercado fuertemente corregidas por la influencia gubernamental.

c) El gobierno y las autoridades planificadoras sustituirán el concepto de eficiencia basado en las utilidades a precios de mercado para la asignación de recursos por el que resulte de la aplicación de precios de cuenta o sociales.

d) Se continuaría empleando el mecanismo del mercado, pero el sistema de precios debiera alterarse de tal forma que la conducta privada de las personas y empresas coincidan en sus decisiones con lo formulado en el plan. Para tal efecto, el gobierno debería actuar influyendo en las intenciones y formación de expectativas de empresarios y consumidores, regulando la capacidad financiera de éstos para materializar sus intenciones, prohibiendo

/directamente la

directamente la concreción de una conducta y/o sustituyendo la actividad privada e imponiendo formas concretas de comportamiento.

e) Se respetarían los gustos y hábitos normales de las diferentes unidades económicas en la medida que no contravengan los objetivos del plan.

f) La participación estatal en la economía es básica y tiene por objeto asegurar por vía directa el cumplimiento de las metas asignadas al sector público y por vía indirecta hacer coincidir la conducta privada con la estipulada en el plan. Los límites de la participación estatal serán naturalmente variables y estarán definidos en cada caso por el requisito de cumplir los objetivos básicos del plan. Donde la acción indirecta sea eficaz, se la preferirá a la acción directa. Por lo tanto, el grado de participación pública directa dependerá de la respuesta del sector privado a los incentivos introducidos en los elementos de formación de conducta y a la eficiencia con que opere el mercado.

g) Los objetivos del plan deben contener los resultados que se esperan de las reformas estructurales, en la medida que permiten variaciones en las tasas de crecimiento global o sectorial del producto, ingreso, consumo, inversión, exportaciones o importaciones, etc. Habrá aspectos de las reformas básicas que no cabe consultarlas en el plan, por no significar ni variaciones cuantitativas ni asignación de recursos. Tales aspectos, sin embargo, serán importantes para la política económica.

Ahora bien, el modelo de planificación así diseñado exige un sistema orgánico de operación para constituir un sistema de planificación.

III. EL SISTEMA DE PLANIFICACION

1. "El concepto de sistema de planificación indica la existencia no sólo de un método técnico por el cual se orientan los órganos planificadores en la formulación del alcance y consistencia de los objetivos que se postulan, sino que también de un método administrativo u organizativo que permita que toda la administración pública, las empresas privadas y la población en general entreguen y canalicen, hacia los niveles responsables apropiados, sus conocimientos, informaciones, apreciaciones y deseos sobre las acciones inmediatas y futuras y el cumplimiento de las mismas en el pasado. Implica también la existencia de un complejo mecanismo de información económica que abastezca rutinariamente a los órganos planificadores y ejecutivos de la materia prima estadística básica que se requieren para la formulación y control de los planes. Los organismos de planificación, mediante investigación directa o especial, sólo deberían captar aquel tipo de información que, por su naturaleza y costo, no puede proporcionarse rutinariamente. Finalmente, un sistema de planificación expresa un trabajo de tipo permanente, que se realiza como un hábito normal y mediante una rutina previamente establecida y aceptada como necesaria para organizar y canalizar las decisiones. Un sistema de planificación lleva implícito una rutina para formular, controlar y ejecutar planes".^{1/}

2. Un sistema de planificación exige, en síntesis, la creación de una serie de mecanismos capaces de producir orientaciones programáticas, transformar dichas orientaciones en planes concretos de acción para cada año, administrar dichos planes y velar por su cumplimiento, a la vez que producir periódicamente informaciones básicas de control, para revisar permanentemente los planes y garantizar su validez.

Un sistema de planificación es, dentro de esa concepción, un nuevo conducto democrático para interpretar los deseos de la población y lograr su participación activa en el proceso de desarrollo, entregándole responsabilidades, e impulsando su iniciativa; debe, además, crear un juego de valores para juzgar los hechos económicos que sea concordante con la

^{1/} CEPAL, "Algunas consideraciones sobre las relaciones entre la programación del desarrollo y el presupuesto fiscal". (E/CN.12/BRW.2/L.5).

filosofía de la planificación, a fin de que la conducta económica encuentre su cauce natural en los lineamientos estipulados en el plan.

3. Esta concepción del proceso de planificación envuelve algunas proposiciones que merecen destacarse.

Implica el reconocimiento de que los organismos y entidades ejecutoras deben tener una participación activa en el proceso de formulación de los planes, a fin de superar contradicciones posibles entre los elementos que guían la conducta global, y los que influyen en las decisiones de las unidades económicas, públicas y privadas. Importa este hecho porque, "a menudo se aprecia que los diferentes organismos ejecutores sólo tienen una participación pasiva y forzada en la formulación de los planes. Existen quejas insistentes que destacan la complejidad y cantidad de la información exigida por los órganos de planificación y que tienden a distraer a los organismos ejecutores de sus tareas sustantivas. Ello es signo de que la participación de los órganos ejecutores en la formulación de los planes tiene el sello de una obligación impuesta. En un sistema de planificación integral, no existen imposiciones del carácter de la señalada, porque cada organismo ejecutor usa internamente las informaciones que entrega a los órganos de planificación. El flujo de informaciones toma el carácter de una imposición burocrática cuando aquél no tiene utilidad en las decisiones internas de las diferentes unidades económicas ejecutoras, ni tampoco para hacer valer la opinión del organismo en asuntos más generales".^{1/}

Desde el momento en que los mismos criterios que orientan las decisiones centrales en la formulación global de un plan tienen vigencia para las empresas estatales u otras unidades gubernamentales, o las mismas empresas privadas, cada unidad deja de ser un ente pasivo, para participar activamente en las tareas de planificación. Si las empresas privadas o estatales para decidir una inversión o juzgar la eficiencia con que operan se ven impulsadas a utilizar criterios sociales, parece natural y lógico, que esas mismas unidades, por necesidad propia, deban producir información

^{1/} Op. cit. E/CN.12/BRW.2/L.5.

adecuada para tomar racionalmente esas decisiones. Desde el mismo momento en que una unidad económica necesita el mismo tipo de información que las oficinas de planificación, deja de ser un ente pasivo en dicho proceso para convertirse en una unidad dinámica y creadora, que no recibe ciegamente instrucciones obligatorias sino que participa en forma consciente en la rutina de planificación. El hecho que la planificación, como se definió antes, establezca un mismo sistema de valores económicos para todos los niveles y que se induzca a través de la política monetaria a aceptarlo, crea condiciones para que todas las unidades elaboren el tipo de informaciones necesarias para la planificación.

4. Otra característica fundamental del proceso de planificación, que merece destacarse, es la participación activa de los diferentes sectores sociales. En algunos países de la región, las asociaciones sindicales y patronales tienen representación en los Comités o Consejos de Planificación encargados de orientar políticamente la formulación de los planes. Ello constituye evidentemente un progreso, pero no es sinónimo de una real y activa participación popular en las decisiones trascendentes.

En un sistema de planificación integrado, esa participación debiera tener lugar en varios niveles y mediante la autodesignación de representantes por las propias organizaciones patronales, de asalariados, organismos comunales, etc. Un nivel de participación es la esfera de la Planificación Global o General, a fin de llevar a las orientaciones programáticas generales, las inquietudes y necesidades de sus representantes. En tal etapa, sólo pueden participar los representantes de organismos máximos, que agrupan los sectores sociales o gremiales de un país. Esta participación es importante, pero no fundamental. Lo verdaderamente fundamental es la participación masiva de los diferentes sectores de la población en su propia esfera de trabajo y en sus múltiples organizaciones sociales, o sea el nivel de las unidades productivas y grupos primarios. Sólo allí es posible obtener de cada poblador, de cada obrero, empresario o profesional, el aporte de sus conocimientos e iniciativas dándoles oportunidad para sugerir soluciones a sus propios problemas, además de poder captar ahí, con más consciencia, las aspiraciones y problemas más sentidos por la sociedad.

El valor de esa participación y de esa información reside en la necesidad que el plan reciba el más amplio apoyo, en todos sus aspectos, para su realización. De ahí la importancia que la participación nacional sea masiva y organizada. Para ello debe existir voluntad y convicción de las autoridades sobre la necesidad de esa participación, como también voluntad de la población de participar con todo su potencial de energía y conocimientos. Este clima de cooperación puede permitir soluciones menos costosas a problemas como el habitacional, educacional, de productividad, etc., que en otras circunstancias absorberían tiempo y recursos financieros mayores.

5. Un sistema de planificación es un proceso que en esencia trata de establecer un nuevo método de gobierno y que involucra cambios en la actuación de las autoridades desde los más altos niveles hasta las unidades primarias de la administración pública. Esta modalidad en la conducción estatal plantea un problema de adaptación a las nuevas normas de trabajo que trae consigo, que exige nuevos conocimientos y atrae la presencia de nuevos funcionarios técnicos. El proceso de crear el sistema de planificación viene a ser así, en parte, un proceso de capacitación de individuos, a diversos niveles. La duración de la etapa de adaptación y capacitación, a veces difícil de superar, depende de las restricciones políticas y administrativas que surgen al ir estableciendo los mecanismos de planificación.

El sistema de planificación se concreta en una serie de funciones, que vienen a constituir los mecanismos a través de los cuales se expresa. Tales mecanismos vienen a ser los tipos de planes que lo componen. El problema que presenta la formulación de un sistema es procurar una combinación adecuada de esos mecanismos, con el objeto de obtener el máximo de beneficio en cada una de las etapas de la planificación. A medida que un país va perfeccionando su sistema de planificación van decantándose mecanismos más integrados; sin embargo, en América Latina, a menudo coexisten en un mismo sistema mecanismos que corresponden a etapas diferentes en la evolución de la planificación, o se sufre la ausencia completa de algunos mecanismos. Aparecen así los sistemas incompletos "o en perfeccionamiento". Cuando coexisten mecanismos muy perfectos con otros elementales, o ausencia de

/otros necesarios,

otros necesarios, se limita la eficiencia de los primeros, y se crea la sensación de inutilidad o ineficacia de la planificación. Se hace necesario, entonces, estudiar y aplicar una estrategia para instaurar los sistemas de planificación y elaborar sobre bases más firmes las políticas de desarrollo.

Siguiendo los lineamientos utilizados en las Naciones Unidas y CEPAL, los mecanismos se clasifican en: i) de orientación general; ii) de orientación en el corto plazo; iii) de formulación de proyectos; iv) operativos; y v) informativos.

IV. TIPOS DE PLANES

1. Mecanismos de orientación a largo o mediano plazo

a) El plan general de desarrollo a mediano o largo plazo es un mecanismo que incluye por lo menos los elementos siguientes como base para establecer orientaciones en un período de 4 a 10 años:

- i) Diagnóstico y prognosis;
- ii) Proyecciones y metas globales;
- iii) Proyecciones y metas detalladas de la composición de la producción y del sector externo;
- iv) Metas de la inversión pública y privada por sector; utilización de la capacidad productiva;
- v) Análisis general del financiamiento;
- vi) Uso de los recursos humanos y naturales;
- vii) Organización para alcanzar las metas.

b) El plan general de inversión a mediano plazo comprende las metas de formación de capital público y privado detalladas por sectores de actividad económica, con estudios de anteproyectos a lo menos.

c) El plan de financiamiento a mediano o largo plazo incluye un análisis detallado de las fuentes de ahorros y de los instrumentos de política económica necesarios para captarlos. No es necesaria la inclusión de la política para el control de los flujos financieros intermedios entre los diferentes sectores de la economía (créditos bancarios, crédito mercantil, variaciones de caja, etc.).

d) Las metas y proyecciones globales incluyen el producto bruto, la demanda y oferta global, descompuesta en sus elementos fundamentales, así como orientaciones sobre el crecimiento de los sectores básicos de la economía y de la población.

e) Los planes de inversión pública comprenden las inversiones por sectores de todas las entidades estatales (centrales, locales, autónomas y empresas) con estudios de anteproyectos a lo menos.

/f) Los

f) Los planes sectoriales abarcan tanto el financiamiento como los gastos de inversión y por lo general también los gastos corrientes, de un sector general o parcial de la economía, como industria, agricultura, electrificación, caminos, vivienda, escuelas, etc.

g) Un sistema de planes regionales, se define como un mecanismo de planificación nacionalmente integrado, que abarca las principales regiones problemáticas, de tal forma que cubre todo el país, y cumple con los requisitos mínimos de un sistema de planificación.

h) Los planes para algunas regiones comprenden planes generales de desarrollo económico y social para ciertas regiones problemáticas, sin una coordinación formalizada a través de canales administrativos con la planificación nacional o en ausencia de planes nacionales.

2. Mecanismos de orientación de corto plazo

a) El plan general trienal o bienal requiere por lo menos el mismo detalle que un plan a largo plazo, aunque generalmente con una mayor discriminación de los gastos del sector público.

b) El plan de inversión pública trienal o bienal incluye por lo menos el detalle de las inversiones del gobierno central y entidades autónomas.

c) El plan anual o presupuesto económico nacional es el instrumento a corto plazo complementario del plan a largo plazo. Incluye las actividades de todos los sectores de la economía con el detalle necesario para operar y determinar con precisión la política económica anual. Las actividades del sector público se programan con el detalle necesario para presupuestar.

3. Formulación de proyectos

a) Exige, por lo menos, la existencia de estudios técnicos terminados para todos los proyectos cuya construcción debe iniciarse en el primer año del plan. Para el resto de la inversión se requieren anteproyectos a fin de juzgar la justificación de su inclusión en el plan.

4. Mecanismos operativos

a) El plan de política económica integrado con el plan de desarrollo implica la selección del conjunto de todos los instrumentos concretos de política económica que será necesario usar para lograr y financiar las metas del plan de desarrollo. Debe incluir los grandes lineamientos de política económica concordantes con las metas de largo plazo, así como las políticas anuales o a corto plazo.

b) El plan de política económica para lograr las metas de inversión implica la selección del conjunto de instrumentos para financiar y orientar la inversión y lograr su materialización en el tiempo previsto.

5. Informativos

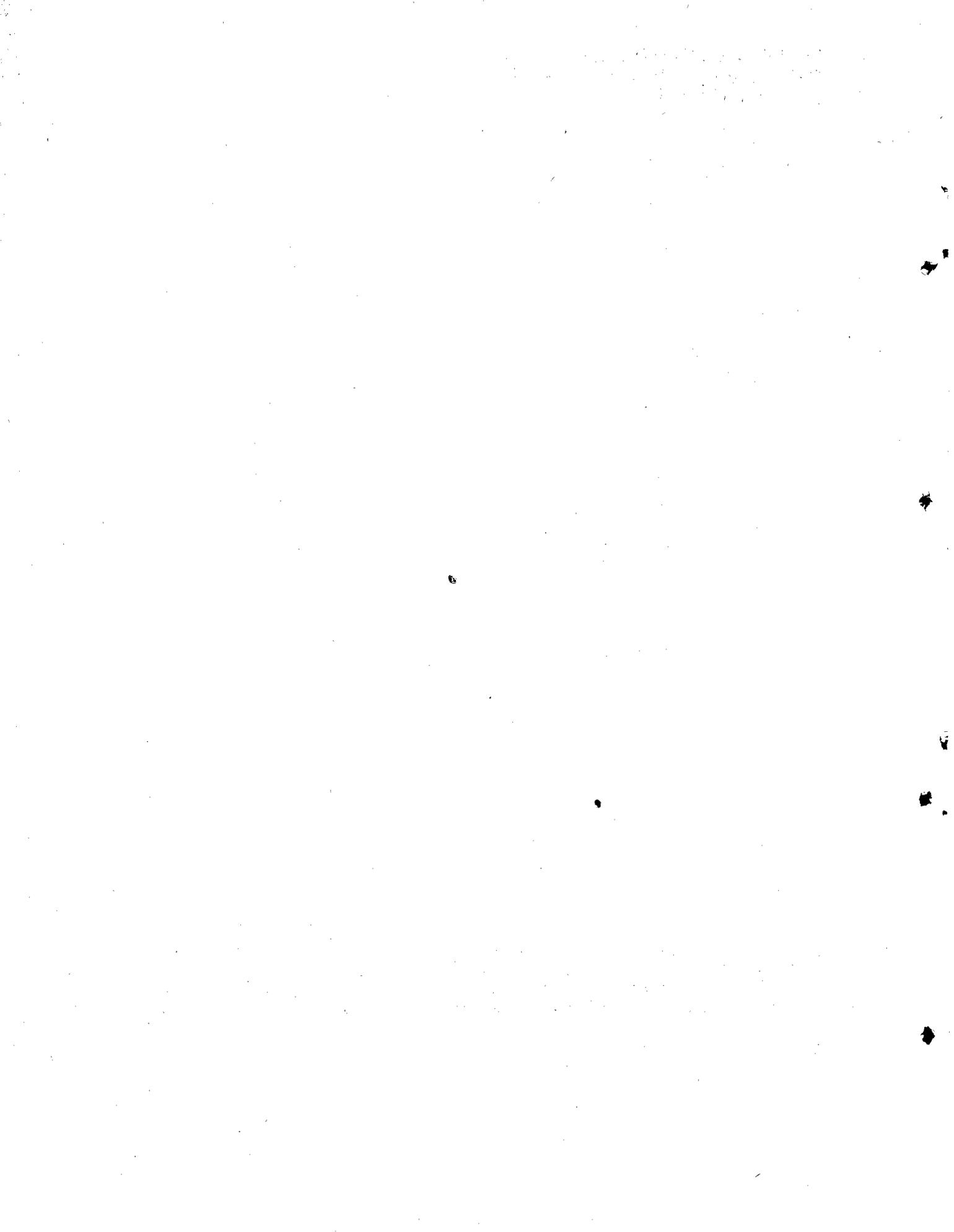
a) La formulación de un plan de información estadística de acuerdo con las necesidades del plan. Este plan requiere el suministro rutinario de los datos indispensables para un sistema de planificación, o sea datos para el diagnóstico, la elaboración del plan general y su control y revisión. Algunas informaciones se obtendrán por conducto burocrático y otras por muestreos sistemáticos y periódicos.

b) La contabilidad pública adaptada al sistema de planificación exige el registro y control de los gastos del sector público tanto para lograr las metas del plan, la formulación y revisión del mismo, como la administración y ejecución del sistema de presupuesto por programas y la construcción de cuentas nacionales, corrientes financieras y otras estadísticas económicas.

Instituto Latinoamericano de
Planificación Económica y Social
Santiago, julio de 1966

NOTAS SOBRE LA SEGUNDA PARTE DE LA CATEDRA DE
ANALISIS E INSTRUMENTOS DE POLITICA ECONOMICA *

* Versión preliminar, preparada por el profesor Enrique Sierra C. Estas notas son un complemento de la materia dictada en clase y no tienen validez por sí solas. Se destinan al uso de los participantes del Curso Básico de Santiago de 1966.



ANALISIS E INSTRUMENTOS DE POLITICA ECONOMICA

SEGUNDA PARTE

INTRODUCCION

Esta segunda parte de la cátedra de Análisis e Instrumentos de Política Económica tiene por objeto enunciar y comentar el instrumental de política más frecuentemente usado por los gobiernos. Con el tratamiento de estos instrumentos se pretende dar concreción al esquema descriptivo desarrollado en la primera parte de la cátedra, en lo que se refiere a la implementación de los objetivos de política económica.

Un segundo propósito de esta parte es comentar los "cambios estructurales" que tienen más relación con el instrumental de política económica, tales como la reforma administrativa, impositiva, de seguridad social, etc.

Al estudiar los "instrumentos" y sus "reformas" se tiende a complementar la cátedra de "Teoría y Práctica de la Planificación". Los planes se conciben como un conjunto de propósitos, formalmente compatibilizados entre sí, que requieren de un conjunto de instrumentos (o de poderes) que el estado - a través del sector público - instituye y moviliza para orientar las corrientes económicas hacia el cumplimiento de sus metas y objetivos. En este sentido resulta necesario conocer los instrumentos que se pueden utilizar.

I. REFERENCIAS SOBRE EL INSTRUMENTAL DE POLITICA ECONOMICA

En la primera parte de la cátedra se ha convenido en llamar instrumento a los poderes que el estado puede utilizar para inducir u obligar a los entes sociales a alterar su conducta, de tal manera que las acciones realizadas por éstos en el área de la producción, de la distribución, del consumo, de las finanzas, o de cualquier otra de la economía, sean positivas a la consecución de los objetivos de la política económica.

Caben en esta categoría de instrumento, por ejemplo, los diferentes tipos de impuestos, las inversiones públicas, las transferencias y en general todas las clases de gasto público; las distintas formas que toma el crédito público interno, tanto cuando se concede como cuando se obtiene del sector privado;

/la fijación

la fijación de precios, salarios, tipos de cambio y tasas de interés; las diferentes maneras de financiamiento de la seguridad social y sus prestaciones; las formas de control de las importaciones, de las exportaciones y del movimiento de capitales con el exterior; la fijación de tasas de encaje, redescuento; el control del crédito bancario, las operaciones de cartera del banco central, etc.

También se califican como instrumentos las normas o disposiciones que las agencias estatales dictan y aplican para regular el comportamiento de los entes sociales tales como las disposiciones sobre instalación de establecimientos productivos, locales comerciales, medios de movilización y comunicaciones; las leyes del trabajo, los requisitos que se deben cumplir para la formación de sociedades, etc.

Por último, es factible de extender el concepto de instrumento, a ciertas formas de persuasión que las autoridades gubernamentales utilizan para influenciar la conducta privada.

1. Aspectos generales que orientan la enunciación de los instrumentos

Al tratar los instrumentos se tendrá siempre presente dos aspectos generales: considerar a cada uno de ellos formando parte de un conjunto, y, su carácter institucional.

a) Concepto de conjunto instrumental

A menudo existe la tendencia a considerar los instrumentos, especialmente en lo que se refiere a su eficacia, aisladamente, es decir, sin relación con los otros instrumentos. Así, se habla, por ejemplo, de la eficacia del impuesto a la renta para redistribuir el ingreso, sin considerar que este impuesto forma parte de un sistema de tributos, cuyos componentes podría provocar tendencias opuestas a las que se supone generaría uno de ellos, como es el impuesto a la renta. Tampoco se considera que paralelamente a este tributo están actuando otros instrumentos tales como los precios de los servicios públicos, los salarios mínimos o máximos, los controles de importación, etc. que podrían estar reforzando o anulando sus efectos redistributivos.

/Si bien

Si bien es necesario aislar los instrumentos para estudiarles su naturaleza, estructura y algunos aspectos de su administración, es altamente inconveniente concebirlos en forma separada cuando se trata de su utilización. Las decisiones de instituir un instrumento, así como la evaluación de su eficiencia, no pueden hacerse atendiendo sólo a sus particularidades y al objetivo a que está orientado; sino que debe hacerse considerando la situación de conjunto que presentan los objetivos y el resto del instrumental.

El comentario anterior proviene del hecho que los instrumentos al actuar simultáneamente sobre una misma realidad, - es decir, al realizarse las operaciones instrumentales - a través de los efectos que provocan, generan entre ellos recíprocas relaciones. Estas relaciones tienen significación ante los objetivos que se persiguen con su aplicación. En efecto, ante un objetivo, dos o más instrumentos podrían resultar antagónicos, en el sentido que las reacciones provocadas por cada uno sean contradictorias entre sí; o ser complementarios, si esas reacciones concurren en forma positiva al cumplimiento de ese objetivo.

Ante el propósito de aumentar las oportunidades ocupacionales podría ser contraproducente, por ejemplo, establecer salarios mínimos relativamente bajos al mismo tiempo que eximir de derechos aduaneros a la importación de equipos productivos. Pero estos mismos instrumentos podrían complementarse si lo que se desea es elevar la productividad.

Por otra parte, cuando se instituye un instrumento, se está introduciendo un elemento de alteración en el funcionamiento de la economía. Esa alteración - en condiciones ceteris paribus - serían los efectos provocados por el nuevo instrumento. Tales efectos, evaluados ante el objetivo perseguido podrían resultar deficientes en el sentido que no se cumplió plenamente lo perseguido. En esta circunstancia habría que introducir otro instrumento cuyas reacciones y repercusiones complementen al primero, o intensificar la capacidad de aquél para generar las tendencias buscadas. También podría presentarse el hecho que parte de las reacciones y repercusiones producidas por la operación instrumental resultaron antagónicas al cumplimiento de otros objetivos, lo que haría

/ necesaria la

necesaria la introducción de un nuevo instrumento o modificaciones de otro ya establecido con el objeto de neutralizar las reacciones y repercusiones no deseadas del primero.

Estas operaciones complementarias pueden ser necesarias tanto en la introducción de un nuevo instrumento, como se explicó más arriba, o cuando se modifica o se suspende la aplicación de alguno de los ya establecidos.

De lo anterior y en una primera aproximación, podría afirmarse lo siguiente:

i) La eficiencia de los instrumentos se evalúa frente a los objetivos a que están orientados; no tienen eficiencia en sí.

ii) Ante tales objetivos y según las reacciones y repercusiones generadas, dos o más instrumentos podrían ser antagónicos o complementarios.

iii) Dado lo anterior y frente a determinados objetivos, cuando se instituye y aplica un nuevo instrumento, se modifica o se suspende la aplicación de los antiguos, con el fin de lograr satisfactoriamente lo perseguido o anular efectos antagónicos ante otros objetivos, se hace necesario introducir instrumentos complementarios o modificar los ya establecidos.

Como lo que el estado persigue no es un solo objetivo, sino que es un conjunto, debe poner en acción también un conjunto de instrumentos bajo la condición de que sean formal y realmente compatibles entre sí. Esto es necesario para que tengan la eficiencia requerida por el conjunto de objetivos gubernamentales. La compatibilidad formal se logra a través de los planes, pero la real se obtiene en la práctica, es decir, cuando las orientaciones contenidas en los planes entran en el proceso de realizaciones que significa la ejecución de éstos. En el momento de la ejecución, los instrumentos desempeñan un rol de orientadores de las tendencias económicas en función de los objetivos planificados, para lo que deben poseer la flexibilidad necesaria.

Tal flexibilidad no tiene por qué ser atributo de cada instrumento en particular, lo debe ser del conjunto instrumental. En ese conjunto algunos instrumentos serán más flexibles que otros, según las circunstancias en que se desarrolle la ejecución del plan. Una forma de dotar al conjunto instrumental

de la flexibilidad necesaria para la realización del plan es introduciendo nuevos instrumentos, modificando o eliminando otros, según se explicó anteriormente.

Ante un plan de objetivos se aprecia con facilidad la necesidad de concebir a los instrumentos como conjunto, porque un plan abarca toda la actividad económica (plan general) o gran parte de ella (plan sectorial o regional). Sin embargo, frente a objetivos aislados no resulta tan fácil concebir la aplicación de esta idea, en circunstancias que, como se vió más arriba, tales objetivos suelen requerir la movilización de más de un instrumento.

Por conjunto instrumental se entenderá entonces la totalidad de poderes movilizables por el gobierno para tratar de cumplir uno o un conjunto de objetivos económicos. Para los fines prácticos de la política económica, más que la formalidad de esta definición, lo que interesa es compenetrarse de la idea de conjunto instrumental, para evitar observar o apreciar el manejo de los instrumentos con simplicidad.

b) El carácter institucional de los instrumentos

Los poderes que el Estado puede movilizar para influir en la conducta de los entes sociales son eminentemente convencionales, en el sentido que forman parte de las normas o instituciones que cada sociedad establece para hacer funcionar su economía. Poseen, por lo tanto, las características de los acuerdos sociales sobre los que se constituye y funciona la sociedad.

Las normas o instituciones económicas deben ser respetadas y observadas por los miembros de la sociedad, para lo cual se consagran a través de leyes, se castiga a quienes proceden de manera distinta a lo convenido, se incorporan a la moral, a las costumbres y se les hace parte del orden ideológico y de los valores que rigen la sociedad. A esta categoría pertenecen tanto el derecho de propiedad como las formas de contratación del trabajo, la tributación, el dinero, el crédito, el precio, el contrato de seguro, la tasa de interés, etc. Entre estas convenciones está también la facultad dada a los poderes públicos para crear, modificar y administrar los instrumentos de política económica. De ahí que el parlamento tenga capacidad para dictar disposiciones, por ejemplo, sobre fijación de precios; que el poder ejecutivo pueda tomar las medidas

/que permitan

que permitan el cumplimiento de esas leyes; y que el poder judicial tenga la facultad de perseguir y sancionar a quienes no las hayan cumplido.

Las normas o instituciones económicas regulan el comportamiento de los entes sociales. Su singularidad más genérica es que son convenciones o acuerdos sociales y no eventos naturales surgidos de una realidad ajena al hombre.

Los instrumentos como aplicación de los poderes del Estado caben en esta categoría de instituciones o normas económicas y, por lo tanto, tienen un alto contenido de discrecionalidad en el sentido que no obedecen a ley natural alguna ni se rigen por principios universales. Cada sociedad estructura sus propias instituciones económicas en base a sus características, principios y propósitos. Al nivel de los instrumentos esto se traduce en la discreción que cada país tiene para seleccionar instrumentos de política económica y darles formas y estructuras particulares.

Según esta perspectiva, la sociedad, para conformar cada instrumento y el conjunto de ellos, no tiene - en general - más restricciones que sus propios valores, su concepto de eficiencia económica, sus objetivos y peculiaridades nacionales.

Este enfoque tan general para situar el carácter institucional del instrumental de política económica, tal vez parezca obvio. Sin embargo, conviene plantearlo teniendo presente las frecuentes recomendaciones que se hacen a los países subdesarrollados sobre el tipo de instrumento que más deben usar, y a la luz de las calificaciones que a diario se realizan sobre los instrumentos que los gobiernos de estos países están aplicando.

Tales recomendaciones y calificaciones dicen tanto al tipo de instrumentos que un gobierno puede emplear como a sus formas. Se sanciona negativamente, por ejemplo, la fijación a las empresas privadas de cuotas de producción o las subvenciones; o, se acepta el instrumento en sí, pero se califica su forma. Nadie se opone, por ejemplo, a la utilización del crédito público, siempre que no sea coercitivo y que reditue una tasa de interés; ni nadie rechaza la tributación, pero se sanciona su grado de progresividad.

/Dado que

Dado que cada realidad es distinta, los conjuntos instrumentales, cuya función es ayudar a conformar las actividades económicas, también son distintos. Aún más, como en cada período las actividades económicas se realizan con características diferentes, el instrumental de política va variando en el curso del tiempo. Es decir, los instrumentos tienen el carácter de históricos, y, por ende, su eficiencia depende de las condiciones concretas en que se apliquen. Los derechos aduaneros diseñados en sus formas tradicionales van perdiendo vigencia en la medida que se hace necesaria la integración económica supranacional; mientras que el gasto público en viviendas se reconoce como indispensable en la medida que surge la explosión demográfica que caracteriza a muchos países en desarrollo.

Lo anterior permite concluir que existe un amplio grado de discrecionalidad para seleccionar, formular y administrar los instrumentos.

Dentro de esa perspectiva los instrumentos deben atenerse a un requisito de eficiencia, es decir, deben ser elegidos, formulados y administrados para que resulten capaces de lograr los objetivos a que están dirigidos. Más arriba ya se ha dicho que la eficiencia de los instrumentos, no es intrínseca a ellos, sino que es relativa a los objetivos que se les asignan. Dado el carácter histórico que éstos tienen, surge un segundo elemento en ese concepto de eficiencia: son las condiciones objetivas y subjetivas en que se aplican.

Entonces, el concepto de eficiencia de los instrumentos es relativo a los objetivos que se persiguen y a las condiciones en que se aplican. De ahí que no pueda sancionarse como bueno o malo al instrumental mediante simples comparaciones internacionales o entre diferentes épocas de un mismo país. Modificaciones, por ejemplo, de la tasa de interés en Inglaterra o Estados Unidos pueden ser eficientes para influir en las decisiones sobre ahorro e inversión; pero, es difícil que lo sea en países subdesarrollados. El tipo de cambio libre pudo haber sido adecuado en la época de auge del modelo de desarrollo hacia fuera; pero, deja de tener vigencia cuando hacen crisis las exportaciones y se intenta el modelo de desarrollo hacia dentro.

Estas connotaciones de la eficiencia de los instrumentos evidencian la

/ necesidad de

necesidad de atender constantemente su forma y estructura con el objeto de actualizarlo conforme a los cambios de las condiciones económicas. Ni el conjunto instrumental ni las formas particulares que adquiere cada uno de sus componentes son permanentes.

En este sentido - del carácter no permanente del instrumental - cabe hacer notar que ni los principios o teorías con que se han pretendido justificarlos y racionalizarlos han sido inmutables. Se han alterado en la medida que han aparecido nuevas condiciones, ya sea por transformaciones en el contexto social-político-económico, o porque han surgido nuevas concepciones éticas e ideológicas. En el pasado, los impuestos se trataban de justificar en base a la teoría de la contraprestación o del beneficio, que significaba que el Estado debía cobrar tributos a los que utilizaban sus servicios y a la misma proporción en que se sirvan de ellos. Hoy, en cambio, se ha levantado la teoría de la capacidad de pago, que postula que los individuos deben tributar de acuerdo con los niveles de ingreso y riqueza que posean.

Estas teorías están determinando la estructura de los sistemas impositivos. En atención a los principios de la contraprestación los impuestos más importantes resultan ser las tasas, peajes y todos aquéllos en que es fácil identificar el uso de los servicios públicos. En cambio, según los principios de la capacidad de pago, los impuestos de mayor ponderación vienen a ser los relacionados con el ingreso, el gasto o consumo, el patrimonio o riqueza.

Obsérvese como los principios en que se trata de asentar los instrumentos y con los cuales se intenta legitimizarlos, trascienden hasta su forma y estructura. La teoría de la capacidad de pago da pie a la tributación progresiva, y la de la contraprestación a la imposición meramente proporcional. Lo mismo ocurre con los principios en que se trata de calzar el resultado financiero de las empresas gubernamentales. Al sostenerse que éstas no debieran dejar déficit se están imponiendo tales connotaciones a su funcionamiento y al precio de su producción, que se les resta eficiencia como instrumentos de redistribución. Sin embargo, no ocurre lo mismo cuando en vez de fijar un criterio general para todos los tipos de empresas públicas, se opta por clasificarlas entre las que conviene que dejen déficit, las que resulten balanceadas y las que arrojen superavit.

Se puede concluir que los principios al trascender hasta la forma de los instrumentos los adaptan para responder con más eficiencia a unos objetivos que a otros.

Desde un punto de vista pragmático - y en lo que se refiere a los instrumentos - podría plantearse la disyuntiva de atenerse más a las formas que deben adquirir según los principios en que se basan, o, instituirlo más en función de un sentido de eficiencia respecto a los objetivos. La observación de la evolución de los instrumentos, especialmente en los países en desarrollo, muestra que a menudo ha primado el sentido de eficiencia frente a objetivos determinados. El aumento de la inversión pública en latinoamérica, por ejemplo, se ha realizado superando de hecho todo lo referente al equilibrio presupuestario, a la no intervención estatal, etc.

La argumentación anterior, podría concretarse en lo siguiente:

- i) El carácter institucional de los instrumentos proviene de la naturaleza convencional de las normas en que se asienta el funcionamiento de la economía de cada país.
- ii) Cada país, entonces, posee un alto grado de discrecionalidad para instituir tipos de instrumentos y para darles las formas que los hagan más eficientes.
- iii) La eficiencia de los instrumentos no es intrínseca a ellos sino que es relativa a los objetivos que se persiguen con su aplicación y a las condiciones en que se aplica.
- iv) Ese concepto de eficiencia les da a los instrumentos un carácter histórico, en el sentido que tienen vigencia en función de los objetivos que se les asigna y del medio en que se aplican.
- v) Los propios principios que tratan de justificar y que sirven para definir su forma y estructura están sometidos a cambios conforme se superan realidades e ideologías.
- vi) Al seleccionar, formular y administrar los instrumentos es frecuente que los objetivos que se desean alcanzar con ellos se impongan sobre los principios en que se les pretende calzar.

2. La clasificación de los instrumentos

Los instrumentos de política económica que el gobierno emplea suelen clasificarse en base a diferentes criterios. Atendiendo a las áreas económicas donde están implícitos o de donde surgen, como el área del gasto y del ingreso público, monetaria, cambiaria, de la seguridad social, etc.; o atendiendo a los flujos y sectores de la actividad económica para los cuales - potencialmente - se estiman más adecuados, como la inversión, el ahorro, el consumo, la industria, la agricultura, el comercio exterior, etc.

a) Instrumentos directos e indirectos

Otro criterio que también se emplea es la relación entre los instrumentos y los objetivos que se persiguen, o con los entes o variables económicas que se desean influir. En base a este criterio los instrumentos se clasifican en "directos" e "indirectos". Frecuentemente se conviene en llamar directo a los instrumentos que logran sus objetivos o que cumplen su función de afectar agentes o variables sin mediación de terceros, - otras variables o agentes -. Los indirectos son, entonces, los que alcanzan los objetivos o efectos perseguidos a través de alteraciones producidas en otros agentes o variables. Estos últimos se apoyan en la interrelación que caracteriza a los flujos económicos.

Esta clasificación de instrumentos colocada en términos del esquema descriptivo presentado en la primera parte de la cátedra, tendría el siguiente contenido: los instrumentos directos son aquéllos que para provocar reacciones en los agentes cumplidores que se han seleccionado conforme al objetivo, no requieren generar reacciones en otros agentes. Los instrumentos "indirectos", en cambio, para producir los efectos buscados tienen que provocar previamente reacciones en otros. De estos instrumentos lo que - en última instancia - interesa, son ciertas consecuencias derivadas de las reacciones producidas en los agentes a los cuales se dirigen en forma inmediata.

Si se desea, por ejemplo, reducir el consumo de determinado bien o servicio, puede optarse por fijársele un precio de venta relativamente elevado para inducir a los consumidores a no emplearlo. En este caso, se estaría utilizando

/como instrumento

como instrumento la fijación de precios, el que tendría un carácter "directo"; mientras que si se opta por racionar algún insumo necesario para la producción del bien o servicio en cuestión, se estaría empleando un instrumento indirecto, ya que lo que interesa es evitar el consumo, mientras que el racionamiento de insumos está orientado a provocar reacciones en los productores.

Esta clasificación conviene tenerla presente tanto para los fines de organizar la actuación de los instrumentos u operaciones instrumentales, como para el análisis de experiencias. Siempre es muy útil saber qué distancia y relación hay entre los instrumentos empleados y los objetivos perseguidos.

b) Instrumentos de precio y de cantidad

Una clasificación bastante conocida es la de Chenery ^{1/} que divide a los instrumentos, según el grado de aplicación que posean, en "generales" y "particulares" y, según su modo de operación, entre "instrumentos de precio" e "instrumentos de cantidad". ^{2/} Esta clasificación ha dado lugar a discutir el tipo de instrumento que de preferencia debiera emplearse conforme a los principios en que las sociedades organizan y realizan su actividad económica y a los objetivos que los gobiernos persiguen. De esta clasificación ha surgido la idea que a veces se discute de "medidas o políticas cuantitativas", vs., "medidas o políticas de precio".

^{1/} Políticas y programas de desarrollo - Boletín Económico de América Latina, Vol. III, N° 1, marzo de 1958.

^{2/} Según el artículo mencionado de Chenery, instrumentos generales serían aquellos que "actúan sobre amplios elementos de la economía - circulante, presupuesto gubernamental, inversión, consumo - y se usan ampliamente tanto en los países desarrollados como en los poco desarrollados" ... "Los instrumentos particulares se aplican a sectores de la economía por separado, y entre ellos cuentan los subsidios, los aranceles y la inversión pública."

Instrumentos de precio son los que operan a través de los precios, influenciando ciertos componentes de los costos como la tasa de interés, los impuestos, las tasas de salarios, los subsidios, etc.; e instrumentos de cantidades los que operan vía ciertas magnitudes como el gasto público, las licitaciones de divisas, la emigración, la investigación y asistencia técnica, etc. (obsérvese lo heterogéneo que son los instrumentos de este tipo).

Sobre el empleo de los tipos de instrumentos que Chenery ha clasificado, él afirma ... "Uno de los puntos principales que preocupa a la política económica es elegir entre los instrumentos generales y los particulares y entre usar los precios o las cantidades como variables de control. Hay sólidos argumentos en favor de utilizar los instrumentos generales. Las tasas de interés, la tributación y el sistema cambiario constituyen los medios ortodoxos que emplea el gobierno para influir sobre una economía liberal. Los objetivos inmediatos que se persiguen con estos instrumentos son estabilizar los precios y el balance de pagos para evitar la desocupación. El crecimiento se deja al libre juego de las fuerzas del mercado".^{1/} En otro párrafo el autor agrega ... "Cuando se prepara una política para sectores determinados hay razones para preferir los instrumentos de precio sobre los de cantidad, razones por otro lado similares a las que favorecen el empleo de instrumentos generales sobre los particulares. Los impuestos y los subsidios producen menos deformaciones en la selección de alternativas abiertas a los productores y consumidores que los sistemas de asignación de recursos u otras restricciones cuantitativas ..."^{2/}

Observando el cuadro de clasificación instrumental presentado en el artículo mencionado, es difícil captar la lógica del modelo y su utilidad pragmática; sin embargo, en base de él se hacen observaciones como las transcritas sobre el instrumental que conviene utilizar.

Los instrumentos son trascendentes a los objetivos en el sentido que al implementarlos pueden desvirtuarlos. Los instrumentos definen con mayor precisión los objetivos, por lo que no pueden ser ajenos a la naturaleza de éstos y a los principios y criterios con que se definen y jerarquizan. De ahí la importancia de la elección de los instrumentos, de las formas que se les confiere y de su administración; pero, esto no puede dar lugar, como se suele observar, a plantear a priori, como norma general, que tal o cual tipo de instrumento es el que debe aplicarse.

^{1/} H.B. Chenery, op.cit.

^{2/} H.B. Chenery, op.cit.

c) Tipos de acción de la política económica

Uno de los aspectos básicos contenidos en el modelo de clasificación de Chenery es el grado de libertad que se desea mantener para la actuación económica del sector privado. En base a ese aspecto el profesor Carlos Matus ha formulado una clasificación de las acciones de política económica que realiza el gobierno. ^{1/}

Dicha clasificación se construye distinguiendo en los agentes cumplidores de la política dos momentos: la "intención" del agente para realizar determinados actos económicos, como comprar, vender, ahorrar, consumir, invertir, producir, etc. y la "materialización" o concreción de esas intenciones. La intención económica corresponde al campo de las preferencias, y su materialización depende fundamentalmente de la capacidad física y financiera de los agentes cumplidores. Por tanto el gobierno tiene la alternativa de afectar las intenciones de estos agentes, o sus capacidades financiera y física. Esta última la puede reducir o aumentar gradualmente, incluso anularla. En esa circunstancia el estado entra a sustituir las funciones económicas del sector privado.

En base a estos elementos se clasifican las acciones de política económica del gobierno - lo que equivale a clasificar los instrumentos - de la siguiente manera:

i) Acciones que influyen sobre las intenciones

Comprende el uso de instrumentos que orientan la conducta de los entes cumplidores, tales como los precios relativos, salarios relativos, utilidades relativas, tipo de cambio, campañas de propaganda, medios de difusión, etc. Estas acciones se basan en las preferencias de los agentes cumplidores, las que se pueden alterar mediante cambios en los precios relativos, o proporcionándoles informaciones, o prestándoles ventajas y/o desventajas del uso de determinados productos y servicios.

^{1/} Apuntes del curso de Métodos y Análisis de Política Económica, p. 46, empleados en el Curso Básico de Santiago de 1964, originalmente redactados por Carlos Matus y revisados por Robert Ross y Enrique Sierra. (Borrador mimeografiado).

ii) Acciones que afectan la capacidad financiera

Son las que se orientan a ampliar o reducir el poder de compra de los agentes cumplidores. Estas acciones no tienden a afectar la intención en sí misma, van más allá; hasta afectar la capacidad financiera, actuando sobre los ingresos y la disponibilidad de medios de pago. Caben en este rubro los salarios, disposiciones sobre distribución de utilidades, impuestos, subsidios, crédito, etc.

iii) Acciones que regulan la capacidad física

Están orientadas a ampliar o reducir la capacidad física de los agentes. Comprenden, por ejemplo, la prohibición de ciertos actos económicos, la fijación de cuotas de producción, de importación; el racionamiento de productos de consumo, la fijación de normas a que deben sujetarse algunos actos económicos, como la instalación de establecimientos industriales, comerciales, mineros, etc., la concesión de créditos, de patentes, etc.

iv) Acciones que sustituyen la actividad privada por la estatal

Estas comprenden todos los actos por los cuales el estado entra a realizar funciones que fueron o que podrían ser realizados por el sector privado. Son de este tipo las estatizaciones de empresas, la creación de entidades financieras públicas, la producción de los servicios de educación, salud, comunicaciones, transportes, vivienda, de previsión, etc., que realiza el gobierno.

La clasificación anterior se ha ordenado conforme a la capacidad potencial que tienen los instrumentos de reducir el grado de libertad del sector privado. El primer tipo de acción o de instrumento comprende los que influyen el esquema de preferencia de los agentes cumplidores, y mantienen inalterable la capacidad tanto física como financiera para concretar ese esquema. En tal caso el gobierno se limita a orientar, incentivar o motivar determinadas conductas aprovechando el mecanismo de mercado u otros que sirvan para alterar las preferencias. El segundo tipo modifica la capacidad financiera de los agentes, sin pretender cambiar los esquemas de preferencia que posean. Naturalmente que estos terminan por alterar dicho esquema. El tercer tipo de acciones comprende instrumentos que reducen o amplían o acondicionan la factibilidad

/física de

física de realización de las intenciones de los agentes, manteniéndoles su factibilidad financiera. El último tipo de acciones anula la factibilidad de materialización de los agentes, aún cuando posean intenciones y la capacidad financiera suficiente para concretarlos.

La elección de un tipo de acción o instrumento depende - como se ha insistido anteriormente - tanto de los objetivos perseguidos, cuanto de los principios en que se desea organizar y realizar la actividad económica. Si estos principios son decantados de la concepción liberal clásica de la economía, los instrumentos empleados deberían ser del primer y segundo tipo, y de preferencia los que sólo afectan las intenciones. Según esa concepción la política económica debería organizarse en base a una alta dosis de confianza en el mercado, partiendo de la base que el sistema de precios es el gran instrumento corrector. Si se acepta cierto grado de intervención se tenderá a utilizar más los tipos segundo y tercero e inclusive el cuarto. La tendencia a utilizar los instrumentos que reducen o anulan el grado de factibilidad física para concretar las intenciones será tanto mayor cuanto más intervencionista se sea.

A menudo surge oposición al empleo de ese tipo de instrumento. Tal oposición se basa en que dichos instrumentos están contraviniendo la tendencia a mantener la economía dentro del sistema mixto, que cohartan el principio de libertad económica y que producen más ineficiencia de la que tratan de superar.

El último argumento puede ser cierto en algunos casos, pero también hay que considerar la naturaleza de las causas que provocan las ineficiencias en el funcionamiento de los mercados. En los países subdesarrollados, esas causas difícilmente se superan en base al sistema de precios o de estímulos, pues responden a estructuras institucionales y sociales que a menudo son impermeables a la acción de esos mecanismos. Aquello que cohartan la libertad económica es, precisamente, lo esencial en estos tipos de instrumentos, lo que se justifica cuando la conducta individual de los entes no resulta compatible con los fines más generales que persigue la política económica.

/Respecto a

Respecto a la observación que contravienen el modelo de economía mixta, hay que tener presente que los países industrializados con sistemas mixtos, los emplean a menudo; lo que viene a apoyar la idea de que la decisión de emplear uno u otro tipo de instrumento depende de las circunstancias en que se persigue un objetivo y de las características de la problemática que se desea resolver. La cuestión del uso de los diferentes tipos de instrumentos queda relegada, entonces, a la frecuencia con que se empleen. Para mantener el carácter mixto de un sistema económico no puede emplearse en gran escala el control de la factibilidad física de los agentes ni de su sustitución; sin embargo, para transformarlo en un sistema socialista habría que utilizarlos con intensidad.

Los instrumentos que restringen o anulan la capacidad física del sector privado se emplean con características diferentes, según se trate su aplicación en un sistema que tiende a mantenerse como mixto, o en un sistema que tiende a transformarse en centralizado. En el primer caso se utilizan limitadamente y en forma temporal, especialmente en lo que respecta a la tenencia de la propiedad. En el segundo caso se emplean más ampliamente, y con mayor frecuencia tienen el carácter de permanentes, se aplica con intensidad en lo referente a la propiedad de bienes raíces, de equipos, establecimientos productivos y valores financieros.

Los comentarios anteriores pueden sintetizarse diciendo que:

- i) La distinción de instrumentos directos e indirectos conviene aplicarla con el objeto de evaluar mejor el rol y la importancia de los instrumentos. Esta clasificación es relativa a los agentes u objetivos que interesan, y más que nada es la aplicación de un buen criterio general de política económica que permite tomar conciencia de lo que está más inmediato y en línea recta a los instrumentos; de lo que está mediato y que requiere la intervención de terceras variable y agentes.
- ii) La clasificación del profesor Matus, según el grado de libertad dado a los entes cumplidores, sirve para organizar y evaluar la política económica en lo que se refiere a los instrumentos en término de la fuerza con que éstos

/operan ante

operan ante el sector privado. En las economías mixtas se emplean con diversa intensidad y amplitud todas las clases de instrumentos mencionados en esa clasificación, según el grado de intervención que se desea mantener y las tendencias a permanecer en ese status o a transformarse en economías de dirección central.

- iii) En las economías en que se tiende a permanecer en el sistema mixto, los instrumentos que restringen la capacidad física de los agentes privados y su sustitución por la acción estatal se emplean en forma limitada y de preferencia con carácter temporal, especialmente en lo referente a la propiedad raíz, de los equipos, establecimientos productivos y títulos financieros. En las economías que tienden a transformarse en un sistema centralizado, esos instrumentos se emplean más amplia e intensivamente y especialmente en el área de la propiedad
- iv) La cuestión importante en el uso del instrumental no es aceptar o rechazar categóricamente tal o cual tipo de instrumento; sino, que es saber cual debe emplearse conforme a las tendencias generales que priman en la estructuración del sistema económico y de acuerdo a las circunstancias en que surgen las problemáticas que se desean superar. Según las condiciones y las orientaciones generales los instrumentos adquieren ponderaciones diferentes, tanto en lo que respecta a su intensidad, amplitud, duración y áreas en que se apliquen.

3. Naturaleza de los instrumentos que el estado emplea

En el punto anterior se mostró como los instrumentos admiten varias formas de clasificación, según sean los criterios que se apliquen. Las clasificaciones comentadas obedecían a criterios relacionados con su aplicación. En este punto también se tratará de un esquema de clasificación pero orientado a explicar el origen y naturaleza del instrumental.

El origen de los instrumentos puede ubicarse en tres circunstancias que presenta el cumplimiento de las funciones estatales: i) La actuación del Estado en el proceso de producción y distribución impuesta por sus propias funciones; ii) La capacidad del estado para dictar normas, que es la mayor

/peculiaridad que

peculiaridad que tiene como ente supra-individual; y, iii) el poder persuasivo que pueden ejercer las autoridades gubernamentales.

a) Actuación del Estado en la producción y distribución

El Estado para cumplir sus funciones requiere de un sistema productivo y administrativo propio que demanda factores y producción. Este hecho es inherente a la implementación de sus funciones, independientemente de la doctrina y orientación económica que lo anime. Podría tratarse de un estado estrictamente liberal que sólo persiguiera mantener la seguridad interna y externa, la administración de justicia y la representación de la nación ante el resto del mundo. Para cumplir esas funciones necesitaría de un ejército y una policía interna, de un aparato judicial y diplomático, además de un sistema administrativo. Ni por más simple que fuera ese aparato militar-burocrático, para implementarlo necesita de equipos, de trabajo, de bienes y servicios, es decir, de factores y de producción.

De hecho, entonces, el estado está incorporado al sistema productivo y de distribución. Su ponderación y trascendencia en él será mayor cuanto más amplias y diversificadas sean sus funciones. Ello significaría una corriente más intensa de factores y de productos generada por el sector público y una más fuerte interrelación con el sector privado y, por tanto, una mutua dependencia.

De un punto de vista institucional el sistema de producción y distribución se forma de dos sectores: el público y el privado. En los casos en que el estado se asocia con agentes privados en empresas productivas, ese esquema institucional es tripartito, pues aparece el sector mixto (público y privado).

Las relaciones en el sistema de producción y distribución que se dan entre los sectores institucionales es factible apreciarlas a través de un cuadro de relaciones intersectoriales que además de contener una clasificación por actividades o sectores productivos, la tenga en términos institucionales, como el siguiente:

/CUADRO DE

CUADRO DE RELACIONES INTERSECTORIALES

(Actividades agrupadas por sectores institucionales público y privado) a/

		Demanda intermedia									Demanda final					Valor bruto de la producción		
		Sector público					Sector privado				Sector público		Sector privado		Exportaciones			
		Agricoltura	Minería	Industria	Transportes	Servicios	Agricoltura	Minería	Industria	Transportes	Servicios	Consumo	Inversión	Consumo			Inversión	
Insumos	Sector público	Agricultura																
		Minería																
		Industria																
		Transporte																
		Servicios																
	Sector privado	Agricultura																
		Minería																
		Industria																
		Transporte																
		Servicios																
	Importaciones																	
Factores	Valor agregado	Pagos a factores externos																
		Pagos a factores nacionales																
		-Remuneraciones																
		-Rentas																
		-Intereses																
		-Etc.																
	Total																	

a/ Esta es una versión simplificada fines expositivos de la cátedra de análisis e Instrumentos de Política Económica.

En el cuadro de relaciones intersectoriales es fácil observar que:

- i) El sector público para producir necesita insumos y factores, como se ve en las columnas que ocupa en el área de la demanda intermedia. Los insumos los obtiene de: sus propias actividades productivas, de la producción del sector privado y del exterior a través de las importaciones. Los factores los obtiene tanto en el país como en el exterior, por los que paga ingresos, como remuneraciones, intereses, rentas, etc.
- ii) La producción pública se distribuye - según se muestre en las filas de la primera parte del cuadro - entre el propio sector público, el sector privado y el exterior. Ya se ha visto que el sector público utiliza como insumo parte de su producción; en ese mismo carácter vende otra parte al sector privado. Hasta ahí la fracción de su producción que se dedica a usos intermedios. La producción de uso final se distribuye entre lo que retiene el mismo sector para fines de consumo e inversión; lo que vende al sector privado también para consumo e inversión; y lo que vende al exterior.
- iii) El consumo y la inversión pública tienen tres fuentes de abastecimiento, según se aprecia en las columnas de demanda final. La producción del mismo sector, la del sector privado y el exterior.
- iv) De las relaciones descritas se desprende el carácter múltiple que el sector público asume en el proceso de producción y distribución. Actúa como demandante de producción intermedia y de uso final, nacional y extranjera; y también de factores. Actúa como oferente de insumos y de producción final para el sector privado nacional, además de las ventas que hace al exterior. Al mismo tiempo que es consumidor e inversor.
- v) En esas relaciones ha quedado evidente la mutua dependencia que existe entre los sectores público y privado. El primero necesita al sector privado como fuente oferente de producción; y éste encuentra en el sector público, además de una oferta de bienes y servicios, una fuente de demanda.

El sector público para realizar sus actividades de productor y de oferente, demandante, consumidor, inversor, importador, exportador y contratante de

/factores, moviliza

factores y emplea medios de pago nacional -dinero y crédito- y medios de pago internacional -monedas extranjeras, oro y crédito externo.

Esta participación del Estado en la formación de la producción, en la distribución y en los flujos de pago le proporciona múltiples y variadas oportunidades para influenciar a los agentes del sector privado. De ahí que esta actuación sea fuente de instrumentos.

b) La dictación de normas económicas

El mayor poder del Estado reside en su capacidad para instituir normas o disposiciones a las que debe ajustarse la conducta de las personas naturales y jurídicas. Esta capacidad ejercida en el campo económico es otro de los orígenes de los instrumentos, ya que éstos -según se ha explicado- tienen por función modificar o alterar la actitud y el comportamiento de los agentes a que van dirigidos. A través de leyes, decretos y otros medios menos formales las autoridades gubernamentales establecen condiciones a las que deben atenerse los agentes económicos, modificando así la conducta que probablemente habrían tenido en ausencia de esas normas.

Dada la estratificación que se ha hecho de la actividad económica, entre sector público y privado los agentes que participan en ella, pueden calificarse también en agentes públicos y privados. Los primeros son las reparticiones o autoridades que implementan las funciones de los poderes del estado y que han sido creadas por éstos. En tal sentido tienen calidad de agentes todas las reparticiones que sirven para formular, aplicar y administrar las normas que regulan el funcionamiento del país, como son las entidades ejecutivas y administrativas de los poderes públicos: parlamento, tribunales, oficinas de la presidencia, ministerios, etc. Tienen también tal carácter las entidades gubernamentales -centralizadas o autónomas- que prestan servicios de defensa y orden interno, de salud, educación, previsión, transporte, comunicación, comercialización, financieros, etc. y las que producen bienes.

Los agentes privados son las personas naturales y las entidades que constituyen como asociaciones de personas: familias, sociedades financieras, gremios, sindicatos, partidos políticos, agrupaciones religiosas, etc.

En la realización de la actividad económica entran en relación estas diferentes clases de agentes: los privados entre sí; los públicos con los privados y los públicos entre sí. Las normas acondicionan esas relaciones, por lo que es factible de calificarlas en tres tipos: i) las que tratan de las relaciones de los agentes privados entre ellos; ii) las que se refieren a las relaciones entre agentes privados y públicos, y iii) las que reglamentan las relaciones entre los agentes públicos.

Son normas del primer tipo, por ejemplo, las disposiciones que reglamentan el perfeccionamiento de los contratos de compra-venta, de trabajo, de arrendamiento, de mutuos, de garantía, etc., celebrados entre agentes privados; las normas sobre formación y administración de sociedades financieras, de sindicatos, de cooperativas, etc., las disposiciones sobre salarios, concesión de créditos, distribución de utilidades de las empresas, sobre constitución y funcionamiento de los bancos, compañías de seguro, asociaciones de ahorro privados. Se pueden englobar, también, en esta clase de normas los requisitos que deben cumplir la instalación y funcionamiento de los establecimientos productivos de los medios de transportes y comunicaciones de propiedad privada.

Ejemplos de normas del segundo tipo, que se refieren a las relaciones de los agentes privados con los públicos, son: las condiciones en que las empresas privadas participan en propuestas o licitaciones públicas, disposiciones sobre impuestos, colocación y rescate de los bonos públicos, contratos de trabajo de personas que sirven al estado, contratos de compraventa y de otra naturaleza que se celebran entre estos tipos de agentes.

Estas dos clases de normas contienen para el sector privado, en general, prohibiciones de realizar determinados actos, condiciones a que deben sujetarse otros y obligación de realizar algunos. Se prohíbe a los agentes privados realizar actos que se estiman inconvenientes desde algún punto de vista social, económico o moral como, por ejemplo, producir determinados bienes, (drogas, armamentos, explosivos), explotar yacimientos mineros, instalar establecimiento en determinados lugares; cazar, pescar, explotar bosques en ciertas épocas

/o lugares

o lugares o especies; celebrar algunos tipos de transacciones como la compra-venta de divisas, la parcelación de fundos, etc.

Normas que adecúan a los agentes privados al cumplimiento de ciertos requisitos. Estos son frecuentes en lo que se refiere a la obtención de créditos, compra y venta de divisas, instalación de establecimientos, internación y exportación de capitales, concesión de patentes, obtención de concesiones públicas, etc. A veces, por ejemplo, se impone que los bancos privados exijan a sus clientes demostrar que están al día en el pago de los impuestos para conceder créditos o para ejecutar otras operaciones bancarias o de cambio.

Por último entre las normas que obligan a realizar ciertos actos, están las referentes al crédito público coercitivo que a veces se impone a las empresas o personas contribuyentes, especialmente a los bancos, compañías de seguro y otras entidades financieras; la obligación de pagar un salario mínimo fijado por el gobierno independientemente de la productividad o de otras circunstancias que atañen a la determinación del salario; la fijación de cuotas de producción a empresas privadas, etc.

El tercer tipo de normas, aquellas que reglamentan las relaciones de los agentes públicos, en el hecho, son todas las disposiciones formales en que se organiza y opera la administración pública. Este mismo sentido también tienen las disposiciones que rigen las relaciones entre agentes públicos y privados.

Las normas de este tipo son instrumentos en lo que se refiere a los agentes públicos, pero para los privados lo son en la medida que sus efectos rebalsan ese sector y trascienden hasta el privado. Un estatuto administrativo o un sistema de auditoría pública, que son normas para reglamentar las relaciones de los agentes públicos y por tanto con capacidad para alterar el comportamiento de esos agentes, para el sector privado serían instrumentos sólo en la medida que los efectos que produzcan en el área pública lleguen a alterar la conducta de los agentes privados.

Lo anterior se puede resumir en los siguientes puntos:

/i) Las relaciones

- i) Las relaciones económicas de los agentes privados entre sí, quedan sujetas a las normas que instituya el estado, las que modifican su comportamiento. De ahí su carácter de instrumento. Las relaciones económicas entre agentes públicos y privados también quedan sujetas a normas, por las que éstas también son instrumentos.
- ii) Tales normas para el sector privado contienen prohibiciones en el sentido que a sus agentes no se les admite ejecutar determinados actos económicos; o condiciones a que deben sujetarse ciertos actos u obligación de realizar otros.
- iii) Las normas sobre relaciones entre agentes públicos quedan dentro del contexto de la organización y operacionalidad de la administración pública; de lo que forman parte, también, las normas sobre relaciones entre agentes privados y públicos.
- iv) Para el sector privado el carácter de instrumento de estas normas es evidente cuando se refieren a las relaciones de agentes privados entre sí; y de éstos con los agentes públicos; pero las normas referentes a relaciones entre los agentes públicos - que si bien son instrumentos para éstos - para el sector privado lo son sólo en la medida que sus efectos trasciendan hasta él y provoquen cambios en la conducta de sus agentes.

c) El poder persuasivo de las autoridades públicas

Esta es una tercera fuente generadora de instrumentos. Su naturaleza reside en los efectos que son capaces de provocar las actitudes y la actuación de autoridades públicas, como son los jefes de los poderes del estado, los ministros, los jefes de las fuerzas armadas, los administradores de servicios públicos o de agencias descentralizadas, etc. En general, todas las autoridades públicas - dado el poder con que están dotados - tienen potencialmente esta capacidad de persuasión. Naturalmente que ella depende del poder que posean y del área social y económica en que les corresponda actuar.

En el poder de las autoridades públicas hay que distinguir su carácter formal de su carácter efectivo. El poder es conferido por las instituciones

/en que

en que se basa la organización de los poderes públicos y que, generalmente, se legitiman a través de leyes. Los ministros, los jefes de los servicios estatales o de cualquier repartición tienen el poder formal que les otorga la constitución política o el estatuto administrativo o alguna ley especial.

El poder efectivo emana en parte del formal; pero su origen sustantivo reside en los antecedentes políticos en que se apoyan las autoridades, en la ubicación que tienen en el esquema de compromiso social y político de un país, y en su capacidad para influenciar ese esquema. A menudo el poder efectivo no está en directa relación con el formal. Una autoridad a la que la constitución política le ha conferido atribuciones puede carecer de poder efectivo para ejercerlas. A la inversa, autoridades con escasas atribuciones formales suelen ejercer amplia influencia, apoyándose en grupos de presión como son los partidos políticos, los gremios patronales o de trabajadores, las agrupaciones de consumidores o de pobladores, grandes empresas o trust de empresas, las organizaciones de carácter cultural o religioso o deportivo, etc. Otros puntos de apoyo del poder efectivo es la capacidad técnica de las autoridades, su habilidad para desenvolverse en el juego político-administrativo dentro del sector público, las relaciones personales con otras autoridades de más poder, etc.

La naturaleza de fuente instrumental que tiene la capacidad de persuasión de las autoridades públicas emana del poder efectivo que posean. La característica de esta fuente es que sus instrumentos no se basan en los flujos económicos y financieros que genera el estado en sus actividades ni son normas instituidas formalmente y tienen un alto contenido moral.

Las formas más usuales que toman los instrumentos de este tipo son: los discursos y las declaraciones de las autoridades, campañas de propaganda o de difusión, conversaciones directas con los agentes que interesan a un objetivo, encuestas de opinión, publicación de pronósticos, de estudios sobre precios, del presupuesto económico nacional, etc. Algunos ejemplos de empleo de este instrumental son las campañas para consumir bienes de producción nacional, o campañas de ahorro; planteamientos públicos sobre la conveniencia

de restringir los gastos en consumo, o sobre propósitos de garantizar el derecho de propiedad y estimular las inversiones en tal o cual actividad, difusión sobre sanciones al fraude tributario, difusión sobre actitudes asumidos por las autoridades sobre algún problema específico, etc.

Según una de las clasificaciones instrumentales que se vieron, los instrumentos de esta naturaleza están orientados a influir sobre las intenciones, ya que no afectan la capacidad financiera ni física de los agentes.

Para la aplicación de este tipo de instrumentos se requiere un adecuado sistema de difusión y de relaciones de las autoridades con el público y métodos de conocimiento de la opinión de las diferentes agrupaciones de agentes económicos.

Los párrafos que anteceden, en síntesis, exponen que:

- i) El poder efectivo que poseen las autoridades públicas para persuadir o influir a los agentes, es una tercera fuente de instrumentos de política económica.
- ii) Las particularidades más sobresalientes de estos instrumentos son: su carácter informal, su alto contenido moral y que sólo se prestan para influir las intenciones de los agentes, puesto que no afectan la capacidad financiera ni física de éstos.
- iii) Para aplicarlos se requiere de sistemas de difusión, de relaciones públicas y de conocimiento de la opinión de los agentes.

II. LAS ACTIVIDADES ECONOMICAS DEL ESTADO

En el capítulo anterior se ha visto como el estado, para cumplir sus funciones, debe participar en la formación de los flujos económicos. En este capítulo se intenta una explicación resumida de la forma que toman las actividades públicas de producción, inversión y financiamiento con el propósito de localizar en ellas los elementos que tienen caracteres de instrumento. El estado al realizar esas actividades tiene posibilidades de provocar, intencionalmente, efectos orientados a alterar la actitud y el comportamiento de agentes económicos. Para considerar esos efectos como componentes de la política económica es necesario que los formuladores de ésta sean conscientes de ellos, ya sea para impedir que se produzcan, para regular su intensidad • para dirigirlos en determinado sentido.

Las acciones estatales en las áreas de la producción, de la inversión y de la movilización de medios de pago, tienen de por sí consecuencias en la actividad económica; sin embargo, no siempre se es consciente de todas ellas y por tanto no se les ubica dentro del contexto de la política económica. No se suele prever, por ejemplo, los efectos contraproducentes que para ciertos objetivos se derivan de la contratación por parte del estado de algunos tipos de factores, o del empleo de ciertos insumos, o de determinadas formas de distribución de la producción pública; ni tampoco se les utiliza plenamente con el sentido de instrumentos de política, desperdiciando su potencialidad de tal.

1. La actividad de producción del sector público

En el modelo simplificado de relaciones intersectoriales e institucionales presentado en el capítulo anterior se pudo apreciar como el estado es oferente de bienes y servicios, y demandante de factores y de producción. Esa oferta pública queda determinada por las funciones que se le imponen al estado y los propósitos que persigue. La demanda pública, tanto en su magnitud como en su composición, es función de aquella. Sin embargo, la demanda y la oferta pública tienen caracteres de instrumentos de política económica dado que a través

de ambos el estado puede influir sobre la actitud y comportamiento de los agentes. Esta particularidad resalta al observar las motivaciones de la actividad de producción del estado y de la naturaleza que ésta alcanza dentro de una orientación intervencionista.

a) Motivaciones de la producción pública

La producción pública puede clasificarse en dos grandes tipos, la que por su naturaleza sólo puede ser realizada por el estado, y la que es o puede ser producida alternativamente por el sector privado. El primer tipo corresponde a los servicios generales de que se hace cargo el estado, tales como mantener la defensa nacional, administrar justicia, cuidar el orden interno, representar al país ante el exterior, crear condiciones para el funcionamiento de ciertas instituciones básicas como el derecho de propiedad, etc. En general, se trata de los servicios más elementales o primarios que son necesarios para el normal desenvolvimiento de la nación.

Caracterizan a los servicios mencionados la circunstancia que deben ser producidos y ofrecidos en forma permanente sin considerar su demanda aparente; que se requieren para bien de toda la nación, por lo que no es factible identificar exactamente quien los demanda, es decir, son indivisibles. Esto hace que sea impracticable su producción y distribución por empresas privadas. Pero, su particularidad más sobresaliente es que a través de esos servicios el estado se legitima de hecho ante la población. No puede concebirse un estado que no tenga sus propios servicios de policía, de defensa, de representación exterior, de justicia y que no implemente en un mínimo necesario el cumplimiento de las convenciones o instituciones sociales básicas.

La producción pública del segundo tipo comprende bienes y servicios que alternativamente son o pueden ser producidos por el sector privado, dado a que es factible individualizar a sus demandantes, que no tienen el carácter de elementales y esenciales para la organización de la sociedad ni para la legitimidad del estado. De este tipo es la producción de los servicios de transportes, comunicación, educación, salud, previsión, comercialización, financieros y bienes como agua potable y de riego, energía, petróleo, acero, abonos u otros de que a veces se hace cargo el estado.

/Las razones

Las razones por las que el sector público produce parcial o totalmente este tipo de bienes y servicios, se encuentran en la ideología y en las convenciones que orientan la organización social, política y económica de los países. De ahí que la gama de ellos sea relativa, en el sentido que varía de un país a otro y que dentro de un mismo país sea diferente en cada período. Para justificarlos se invoca a menudo el interés general del país y en especial los aspectos sociales. Sin embargo, es factible distinguir en ellos una motivación acentuadamente social o acentuadamente económica, pues - en principio - todos tienen sentido económico y social a la vez.

Podría estimarse como motivada por aspectos acentuadamente sociales aquella producción pública destinada a ofrecer oportunidades para satisfacer necesidades esenciales y colectivas de los habitantes. En tal caso se encontrarían, por ejemplo, los servicios de educación, salud, previsión, vivienda, etc.

Las motivaciones con acentuado carácter económico son de diferente índole. Una es el propósito de evitar los efectos no positivos que tienen para los consumidores y para la economía en general los monopolios privados que se forman en aquellas áreas en que por razones técnicas o económicas no tiene vigencia la competencia. Otra es la intención de suplir la incapacidad o el desinterés del sector privado para explotar ciertos rubros de producción, ya sea por los riesgos que tienen, por la tasa de beneficios que ofrecen o por la magnitud de inversiones que exigen. Se podría indicar también la motivación de controlar la producción de bienes y servicios de carácter estratégico para la expansión de ciertas actividades o de toda la economía y corregir la orientación de la producción, distribución, empleo de factores, finanzas, etc. del sector privado.

Por esas motivaciones el estado crea y explota empresas de transportes ferroviario, marítimo, aéreo, urbano, etc., o de comunicaciones como telégrafo, cable, teléfono, etc., o de producción de energía, de acero, de petróleo, de construcción, de distribución, financieras, de explotación de yacimientos mineros, etc. como frecuentemente se encuentran en los países de economía mixta.

En rubros de producción de este tipo, no siempre es fácil distinguir qué interés prima más, si el económico o el social. Aquí se han separado con cierta arbitrariedad más con fines didácticos que con objetividad. Para la organización de la política económica conviene definir con la mayor precisión posible los objetivos que se persiguen con cada empresa o rubro de producción pública, pues de ellos dependerá el funcionamiento interno y la actuación de los establecimientos productivos.

En resumen, la producción pública es de dos tipos. Una formada de servicios indivisibles, elementales y esenciales para la organización de la sociedad, que ayudan a legitimizar al estado; y otra que se realiza parcial o totalmente en forma alternativa con el sector privado. Este último tipo es de carácter relativo dado su origen convencional, pues dependen del esquema ideológico y de las convenciones que rigen la sociedad. Sus motivaciones son acentuadamente sociales o acentuadamente económicas. Para la organización de la política económica conviene precisar frente a cada rubro o establecimiento productivo, las motivaciones que lo animan para evitar que a través de su implementación se desvirtúe.

b) La oferta y la demanda pública en el estado liberal y en el estado intervencionista

Dentro de la concepción liberal el estado atiende la producción de aquellos servicios generales indivisibles y más elementales que ayudan a darle legitimidad, tales como los de policía, defensa, justicia, representatividad exterior. Esto hace que la magnitud relativa de la producción pública tienda a ser reducida y escasamente diversificada, lo mismo que la correspondiente demanda pública de factores e insumos.

Bajo esa orientación la contratación de factores por parte del estado y la adquisición de producción se hace con el propósito de cumplir los fines más inmediatos de la producción pública, sin considerar los efectos que se derivan de esa demanda y sin intención de utilizarlos para influir a los oferentes.

En la medida que el estado sujeta su producción a razones sociales y económicas aborda una gama de rubros productivos más amplia, por lo que demanda

una mayor y más variada constelación de factores e insumos. Todo esto conlleva, además, un aumento de las funciones administrativas propiamente tales.

El aumento, la diversificación y especialización de la producción pública es lo que más caracteriza al estado interventor. La capacidad de intervención de la producción pública radica en la oferta de bienes y servicios y en la demanda de factores e insumos necesaria para esa producción.

Las motivaciones económicas y sociales de la producción pública que se mencionaron son de por sí intervencionistas. Lo que se pretende con la producción estatal es cambiar deliberadamente la estructura de consumos y el comportamiento de los consumidores, o la estructura de la oferta privada y el comportamiento de los productores. Se trata de alterar el esquema de preferencias y la conducta de los agentes privados, a la vez que dar determinada estructura y orientación al sistema productivo. Los elementos específicos a través de los cuales se puede ejercer esa capacidad de influencia son los establecimientos o unidades productivos mismos, la cantidad y calidad ofrecida de cada bien o servicio, el precio a que se venda y la forma de distribución que se aplique para cada bien a servicio.

Por el lado de la demanda de factores e insumos también el estado tiene capacidad para intervenir como contratante de trabajo, adquiriente de equipos y de otros bienes y servicios que sirven de insumos. Desde este punto de vista el estado modifica y amplía la estructura del mercado, creando o estimulando los diversos tipos de demanda que exigen los rubros productivos que explota.

Si se aplica la definición de instrumento que se ha utilizado en la cátedra, se concluye que cada tipo de bien y servicio producido por el estado, y cada demanda de factor, bien y servicio que realiza poseen atributos de instrumento. Esto es que poseen capacidad para alterar el esquema de preferencias que conforman la actitud de los agentes y los elementos que determinan su compartimiento.

El valor instrumental de la oferta pública, radica en que al ofrecerse bienes y servicios se pueden provocar efectos que orientados ad-hoc sirvan a la consecución de ciertos objetivos. La oferta de servicios de educación,

/salud, vivienda,

salud, vivienda, previsión, comunicaciones; o de agua, energía u otro tipo de consumo difundido si se hace a precios diferenciados según los grupos de renta, o en cantidades suficientes o convenientemente distribuidos, son útiles para perseguir una distribución progresiva del ingreso. La producción de servicios y productos que sean insumos ampliamente difundidos como el agua, la energía, los transportes, las comunicaciones crean economías externas que pueden estimular el desarrollo de ciertas actividades o reducir los costos y los precios de ciertos bienes y servicios producidos por el sector privado, o inducir a cambios tecnológicos.

El mismo valor instrumental tiene la demanda pública. A través de la contratación de mano de obra, por ejemplo, se puede tender a dar ocupación; las adquisiciones de insumos y equipos en que se discrimine contra bienes importados y a favor de la producción nacional podrían crear estímulos para el desarrollo de ciertos rubros productivos; también se podría estimular el empleo de ciertas tecnologías dando preferencia a través de las adquisiciones públicas a las empresas que las emplean o se comprometan a emplearlas, etc.

Los precios de la oferta y de la demanda pública sirven para modificar la estructura de precios, y por ende para crear estímulos, desestímulos y efectos redistributivos.

La consecución de objetivos mediante la oferta y demanda pública debe ser consistente. A veces se tienen claro los efectos de la oferta y se orientan bien; sin embargo, no se consideran de igual manera a los de la demanda, con lo que se podría llegar hasta contravenir los objetivos que se persiguen por el lado de la oferta.

En síntesis, la oferta y la demanda pública en un estado con orientación intervencionista tiende a ser relativamente mayor, más diversificada y más especializada que en el estado de corte liberal. El carácter intervencionista de la producción pública radica tanto en la oferta como en la demanda a que da origen, de donde se deduce su carácter instrumental. Este carácter radica en cada renglón específico de producción y de demanda del sector público.

Ante objetivos específicos se requiere hacer consistente el carácter instrumental de la oferta pública con el de la demanda.

2. La actividad de acumulación del sector público

La segunda forma de participación del sector en los flujos económicos -- después de la producción -- es la inversión pública. El origen de ésta se localiza en la producción pública misma y en otras motivaciones independientes de la producción.

a) Las inversiones derivadas de la inversión pública

El primer origen de la inversión estatal es el hecho obvio que la producción pública se efectúa en establecimientos o unidades productivas equipadas, que -- como se desgastan -- periódicamente hay que renovarlos. Eso da origen a una inversión de reposición. Además, en la medida que se decide incrementar la oferta pública de bienes y servicios hay que ampliar esos establecimientos y/o aumentar su número. Esto genera una inversión neta.

De manera que la decisión de mantener el nivel absoluto de bienes y servicios producidos por el estado da motivo a un mínimo de inversión pública, equivalente a la tasa de reposición de los establecimientos productivos fiscales. Pero mantener constante el volumen de esa oferta, dados los aumentos de la población y de la actividad económica, es reducir su proporción per-capita y su coeficiente con respecto al producto nacional o interno en circunstancia que prácticamente todos los renglones de la producción pública están en función de esas dos variables. Los servicios de educación, salud, comunicaciones, previsión, transportes, justicia, etc., están en directa relación con la población y con la ampliación de la economía en general. En relación directa con esta última se encuentran los servicios financieros, de asistencia técnica y las propias responsabilidades administrativas y financieras del estado. Resulta necesario, entonces, un volumen mínimo de inversiones netas derivadas de las tasas de incremento poblacional y económica.

En los países en desarrollo la mantención de la oferta pública, significa mantener los déficits de arrastre de cada renglón de servicio o de bienes producidos por el estado. Una política de ese tipo tiende a perpetuar el número de analfabetos, las reducidas tasas de escolaridad, el elevado número de alumnos por profesor, los déficit de médicos, del personal para médico, de camas de hospital por habitante, las insuficiencias en los abastecimientos de

/agua, servicios

agua, servicios de aseo público, energía, transportes, comunicaciones, etc. Esta situación se presenta si el sector privado no se motiva por abordar tales rubros productivos lo que es una de sus particularidades más notorias en los países latinoamericanos. La superación de los déficits de los servicios públicos es otra motivación para realizar inversiones netas en función de la producción estatal.

La inversión pública derivada de la producción de ese mismo carácter, tiene - en resumen - tres motivaciones: mantener el nivel absoluto de la oferta pública de bienes y servicios, para lo que debe realizarse un mínimo de inversiones de reposición; mantener el nivel per-capita y el coeficiente con el producto, lo que exige un mínimo de inversión neta; y por último, superar parcial o totalmente los déficits de esa oferta, lo que da origen a un segundo monto de inversiones netas.

b) Inversiones independientes de la producción pública

Las inversiones comentadas anteriormente tienen la característica de servir de base para que agentes públicos realicen una función de producción' propiamente tal. Esto es, que para generar algún servicio o producto factible de distribuir entre usuarios, pueden combinarse con insumos y trabajo. Las inversiones públicas independientes de la producción no tienen esa característica de generar una demanda pública adicional de insumos y factores. En el hecho, constituyen aquella formación de capital que realiza el estado pero que no explota directamente, sino que la deja entregada al uso general y en que cada usuario implementa su empleo cuando ello es necesario. Son de este carácter las inversiones en carreteras, puentes, pavimentación de calles, sistemas de desagües, aeropuertos, obras de riego, canalización de ríos, obras portuarias, embalses, viviendas, etc. En alguna circunstancia también podría tratarse de edificios o equipos que se deja a la explotación del sector privado, como podría ser la construcción de edificios para hospitales o escuelas, o la extensión de redes de energía que fueran explotadas y administradas por agentes privados.

Las motivaciones de este tipo de inversiones pueden ser varias. Una de las más frecuentes es el propósito de lograr la integración geográfica o

regional de un país. A esta motivación obedecen, por ejemplo, las inversiones en carreteras, puentes, puertos, aeropuertos, etc. Otra es la promoción de áreas o centros de desarrollo regional o local que inducen, verbigracia, a realizar obras de pavimentación, sistemas de desagües, canalización de ríos, embalses, además de las mencionadas anteriormente. La promoción también puede referirse a sectores productivos, como - por ejemplo - la agricultura a la que se encuentran vinculadas las obras de riego.

A estas motivaciones acentuadamente económicas se agregan otras con énfasis en lo social, como son las que inspiran la construcción de viviendas, de locales y parques de recreación y, en general, la urbanización.

Al igual que en la producción pública, las motivaciones aludidas indican desde ya el carácter instrumental que tienen este tipo de inversiones. Con ellas se trata de crear economías externas y mejores condiciones de vida las que afectan la actitud y el comportamiento de los agentes productivos, propietarios de factores o consumidores.

Además de esa connotación anterior la inversión pública, de cualquier tipo, al ejecutarse crea una demanda de factores y de producción que tiene el poder de instrumento de la misma manera que la demanda derivada de la producción. Sin embargo, en el caso de las inversiones aparece una circunstancia especial que se refiere a la modalidad o forma en que éstas se efectúan.

c) Modalidades de ejecución de las inversiones públicas

Las inversiones públicas tradicionalmente se realizan de dos formas: haciéndolas a través de empresas estatales y efectuándolas por medio de empresas públicas.

En el primer caso los agentes públicos se responsabilizan de todos los aspectos de formulación y ejecución de los proyectos; mientras que en el segundo formulan los proyectos pero no los realizan, sólo los supervigilan. Depositán la responsabilidad de la ejecución en agentes privados. Son los proyectos realizados por "administración" como se les llama corrientemente.

Esta última modalidad, que es muy frecuente, obedece a aspectos tanto ideológicos y convencionales como pragmáticos. Ideológicos y convencionales,

en el sentido que se piensa que la construcción de obras de capital, como de las que se hace cargo el estado, es una actividad productiva que debe ser realizada por empresas privadas. Pragmáticos, en el sentido que no siempre el estado tiene suficiente capacidad técnica y administrativa para realizar todo tipo de proyectos, y a que, dada la magnitud de éstos y la frecuencia con que se efectúan, no resulta conveniente crear empresas públicas para esos fines. Es frecuente observar posiciones en que los factores de orden práctico se adicionan como argumentos para sostener aquellos de carácter ideológico y convencional, especialmente cuando se trata de proyectos que por su tamaño y frecuencia podrían justificar la creación de empresas públicas especializadas.

Consideraciones de esta naturaleza envuelven una reminiscencia liberal que hacen que el estado asuma con limitaciones su participación en el proceso de inversión, lo que le induce a no crear su propia capacidad productiva de obras de capital. En la realidad esto resulta inconsistente, pues el estado financia altos porcentajes de la inversión total, como ocurre en América Latina en que poco menos de la mitad de la inversión la hace el sector público. La intervención estatal se ha aprobado y consolidado a través de esas tasas de inversión, el resto es una cuestión de implementación. Naturalmente que en cada caso conviene estimar debidamente los elementos pragmáticos que limitan la posibilidad del estado para realizar directamente sus obras públicas y otras inversiones, pero sin que ello se confunda con la orientación de una política general en este aspecto.

Estas formas tienen trascendencia para el carácter de instrumento que se le ha atribuido a la demanda pública. Para la demanda derivada de los proyectos realizados por el estado, son válidas todas las observaciones ya hechas sobre la demanda que genera la producción estatal. Cada proyecto significa una demanda de factores, bienes y servicios, a través de la cual - al mismo tiempo que lograr abastecimientos - se puede tratar de orientar sus efectos hacia determinados propósitos.

En los proyectos realizados por "administración" la demanda pública se limita sólo a la que se deduce de la etapa de formulación de éstos, la que generalmente no es significativa. El estado pierde el instrumento que significa la

demanda derivada de la etapa de realización, pero obtiene la posibilidad de utilizar como tal la adquisición de las obras. Esta modalidad de realizar las inversiones públicas, en los hechos, es un sistema de adquisición de obras de capital, construidas por mandato del estado.

Sin embargo, a través de este sistema el estado queda en condiciones de influir en las empresas privadas realizadoras de los proyectos dados en administración. Puede acondicionar su contratación a aspectos tales como la tecnología empleada, al tipo de factores e insumos utilizados, al tamaño y eficiencia de las empresas, a las remuneraciones pagadas, al cumplimiento de las normas tributarias, de previsión social, del trabajo, de seguridad e higiene industrial, etc.

Otra modalidad de realización de inversiones públicas, pero no tradicional, es la que se basa en la participación popular. Esta forma viene a consistir en una conjunción de recursos e iniciativas públicas y privadas ante un mismo proyecto. Todo proyecto de inversión, en realidad, tiene esta connotación de hacer participar recursos e iniciativas de ambos sectores institucionales; pero en la modalidad mencionada, tal participación no se produce como consecuencia de los mecanismos económicos, sino que se genera en motivaciones comunitarias de los agentes privados, a las que el estado presta apoyo y complementa. Una de sus principales manifestaciones es el trabajo voluntario.

Esta forma de realización de las de inversión públicas si bien no es apta para proyectos de gran tamaño, lo es para múltiples proyectos menores, especialmente para aquellos más próximos a las necesidades e intereses de las comunidades; como la construcción de caminos, calles, de locales públicos para salud, educación, actividades deportivas, etc., construcción de viviendas, algunas obras de regadío o sanitarias, etc.

En este sistema la demanda pública puede reducirse en aquellos factores y productos que son aportados por la comunidad, pero lo importante del método, precisamente, consiste en que da lugar a aprovechar los recursos físicos y humanos, el tiempo, el conocimiento y la iniciativa de las comunidades • agrupaciones de agentes.

/En conclusión,

En conclusión, las inversiones públicas tienen caracteres de instrumentos desde el punto de vista que mantienen y amplían la base productiva de una economía, lo que se deducen de las motivaciones que las justifican. En su realización dan lugar a una demanda pública que también es factible utilizar como instrumento. La ampliación y la intensidad de ese instrumento depende de la forma • modalidad como se formulen y ejecuten los proyectos de inversión. Sobre el particular existe la posibilidad de que el estado, a través de empresas especializadas, se haga cargo directamente de la realización de sus proyectos, o de que los entregue "en administración" o que se hagan en base a la participación popular.

3. Areas de influencia de la producción e inversión pública

En las notas anteriores se han comentado aspectos de las actividades públicas en la esfera física de la economía, es decir, de las que le dan influencia en los flujos de factores, de bienes y servicios, como son la producción e inversión.

Las motivaciones que inducen a ese tipo de actividades hacen que ella difiera sustantivamente de la acción que en esos flujos realizan los agentes privados. Las motivaciones de éstos son individualistas: buscan la maximización de beneficios pecuniarios y satisfacciones. El empresario participa en los flujos de la producción e inversión persiguiendo una tasa mínima de ganancia y prestigio personal; el consumidor trata de maximizar las satisfacciones físicas y psíquicas, que puede obtener con su ingreso. En cambio, el estado dirige sus actividades a lograr el máximo de beneficios para la sociedad o para estratos importantes de ésta. En la medida en que se separa o divorcia de ese propósito su participación en la economía resulta dirigida a beneficiar minorías y, por ende, es ineficiente desde un punto de vista social.

Las motivaciones de la producción e inversión pública y el criterio de beneficio social mencionado, hacen que los agentes públicos operen con patrones de eficiencia diferentes, según sea el tipo de acción que realizan. Esta particularidad no admite que su gestión sea evaluada a la luz de los criterios de eficiencia de los agentes privados. La misma tasa de utilidad que refleja

/la eficiencia

la eficiencia con que opera la empresa privada, es un indicador de la deficiencia con que actúa una empresa pública que se le ha asignado la función de producir y distribuir un bien o servicio al menor precio posible dentro de sus posibilidades de costos.

Estas observaciones conviene tenerlas presente dada la influencia que alcanza la producción e inversión estatal en distintos aspectos de la economía y los propósitos que es dable perseguir con ellos. Algunas áreas donde es fácil observar dicha influencia son las que se comentan a continuación.

a) Distribución espacial de la actividad económica

La localización de los establecimientos e inversiones públicas ayudan a determinar la distribución geográfica de la producción, de la ocupación de recursos humanos y de capital, de la demanda, etc. - en una frase - de la actividad económica. Si la producción e inversión pública se hace sólo en función de las necesidades inmediatas y presentes derivadas de la población y de la actividad económica se localizará en las áreas de mayor densidad poblacional y productiva. En tal caso se anula la posibilidad que los flujos públicos sean variables que ayuden a configurar otra distribución espacial de la economía.

En los países latinoamericanos es fácil observar como la localización de las actividades públicas ha carecido de autonomía y ha estado sujeta a las presiones derivadas de la concentración urbana. En la ubicación de los establecimientos productivos y, especialmente, de las inversiones se ha dado preferencia a las ciudades capitales y a los escasos centros urbanos más importantes. Con ello se han acentuado las tendencias hacia la concentración en esas áreas al generar en ellas economías externas que atraen a los inversionistas, productores y a las corrientes migratorias. Tal intensificación de la urbanización, a su vez, exige mayores actividades públicas, creando así un verdadero círculo vicioso.

Una política de localización de la producción e inversión pública más independiente de las presiones urbanas, podría paliar las tendencias a la concentración geográfica y generar otras en sentido opuesto. Por otra parte,

colaboraría a la redistribución geográfica del ingreso y de la riqueza, y en la medida que esa redistribución favorece a las zonas más pobres podría significar hasta una redistribución progresiva, desde un punto de vista social.

La posibilidad de realizar una política de reestructuración espacial, en base a las actividades públicas de producción e inversión, está sujeta a la magnitud de esas variables. Si sus montos son reducidos difícilmente quedan márgenes para distraer recursos en zonas con escasa presión urbana. También depende de la diversificación que tengan. Si comprenden sólo servicios públicos esenciales y los más tradicionales su capacidad de influencia sobre las tendencias de localización es prácticamente nula.

Las regiones más atrasadas no sólo requieren servicios de justicia, policía, educación o salud, o inversiones aisladas en caminos o en otro rubro de capital social básico. Necesitan de todos ellos y además de la creación de establecimientos productivos de bienes. Una política regional de atención aislada o dispersa a los problemas locales, instalando o incrementando uno que otro servicio público o desarrollando algún rubro de infraestructura, sin que todo ello signifique una acción de conjunto, a menudo se traduce en una inadecuada absorción de recursos, que distrae recursos de proyectos más relevantes y que podrían estar mejor estructurados.

Las acciones para realizar una redistribución espacial deben ser armónicas y reunir el mayor grado de integridad posible frente a los objetivos planteados. Estas condiciones no siempre se cumplen ni son suficientemente atendidas por los agentes públicos encargados de la localización de la producción e inversión pública. A menudo pesan más las presiones lugareñas de orden político, a las que se trata de responder con medidas aisladas y parciales.

b) Distribución de la propiedad

La presencia del sector público hace que el stock o acervo de capital de un país sea propiedad estatal o privada.

El control público sobre el acervo de capital depende de la tendencia que muestra la tasa de inversión del sector. En efecto, si esa tasa es equivalente a la depreciación del capital estatal, éste se limita a mantener un volumen físico constante; si se acrecienta al mismo ritmo que aumenta el acervo total,

/el sector

el sector continuaría controlando una proporción constante de ese stock; pero, si se acrecienta a un ritmo mayor, se produciría una ampliación de la propiedad estatal. Cuando esta última tendencia es secular, se está en presencia de un proceso lento de estatización de los medios de producción, siempre que, por otro lado, no se esté transfiriendo parte de la acumulación pública al sector privado. En las economías mixtas que tienden a permanecer en ese status las transferencias de propiedad pública a entes privados es frecuente. A veces el estado crea establecimientos y los pone en actividad hasta que se han superado los riesgos de la puesta en marcha y se han creado condiciones para una explotación normal. Posteriormente los deja en manos de empresas privadas.

En síntesis, la distribución de la propiedad del acervo de capital entre el sector público y el privado queda determinada por el ritmo de la inversión pública y por las transferencias de bienes de capital del área pública hacia la privada.

Los cambios en la distribución de la propiedad provocados por la inversión pública, a nivel general, interesan para observar el grado de estatización del acervo de capital y por lo tanto la orientación de su empleo. Sin embargo, es necesario descender al nivel de los sectores e actividades económicas específicas para apreciar el contenido sustantivo de las tendencias de estatización. El contenido de un ritmo dado de inversiones públicas difiere según sea la localización sectorial de esa acumulación. Por las funciones que asume el estado en las economías mixtas, la inversión pública se acrecienta más rápidamente que la privada en algunos sectores como en los servicios de educación, salud, asistencia técnica, previsión, a veces también en transportes y comunicaciones, servicios financieros y de comercialización. En cambio, la tendencia es inversa en la industria, la agricultura y la minería. El crecimiento sectorial diferenciado de la propiedad estatal obedece a las motivaciones de la producción e inversión pública, que - dentro de un sistema mixto - en el hecho ayuda a la preservación e incremento de la propiedad privada.

c) Distribución sectorial de la actividad económica

Desde un punto de vista sectorial, el estado participa en la economía de

/manera discriminatoria,

manera discriminatoria, es decir, acentuando su acción en unos sectores más que en otros. Este hecho proviene de la naturaleza de sus funciones dentro de una economía mixta. De ahí, que siempre esté ejerciendo una fuerte influencia en la estructura sectorial de la actividad económica. Tal influencia la ejerce directamente por medio de su producción e inversión, e indirectamente a través de los efectos derivados de esas actividades.

Dada la interrelación que existe entre los sectores productivos y el hecho que el sector público pueda actuar con diversos criterios de eficiencias específicas, le dan margen para que en el área sectorial distribuya sus acciones con sentido estratégico. Esto es, que tiene posibilidades de localizar sus establecimientos y su inversión en sectores o subsectores, de donde irradian efectos que impulsen a otros sectores o al conjunto de la actividad económica.

Explotaciones de ciertos rubros generadores de insumos, como acero, cemento, abonos, ácido nítrico, petróleo, energía, etc; o demandantes de materias primas producidas por establecimientos privados pequeños y dispersos, como podrían ser las fundiciones de metales, las tratadoras de granos, los ingenios azucareros, las curtiembres, etc; o con una amplia y muy diversificada demanda de insumos como es la construcción de habitaciones u otros tipos de bienes, pueden ser realizadas por el estado con el objeto de provocar efectos de amplia difusión. No son estas líneas de producción en sí las que tienen la motivación de la actividad pública, son sus derivaciones. Ellas son meros instrumentos.

Por otra parte, el crecimiento de los servicios públicos y el conjunto de la acción estatal tienden a alterar la composición sectorial de la producción y de la actividad económica, en el sentido que hacen ganar ponderación relativa a los servicios. Esto aparece más acentuado cuando los otros sectores, especialmente aquellos básicos como la industria, la agricultura y la minería, se amplían lentamente o permanecen estagnados.

d) Productividad, Ocupación y Tecnología

Estas son otras tres áreas en que influyen las actividades productivas y de inversión del sector público, lo que hace mediante su propio funcionamiento y a través de la oferta y demanda que crea.

/Las actividades

Las actividades estatales de hecho están orientadas a mejorar los rendimientos de los factores y de todo el sistema productivo. Los servicios públicos, incluso los de orden administrativo, se justifican en la medida que ayudan al normal y más racional funcionamiento del sistema, y al aprovechamiento más intensivo de los recursos. Los servicios que proporciona el estado en educación, salud, higiene industrial, asistencia técnica, etc., elevan la capacidad potencial de los recursos humanos, de los establecimientos, de los equipos, materias primas, de la tierra, etc. Los medios de transportes, de comunicaciones y el capital social básico, además de colaborar a elevar la capacidad potencial de los factores, ayuda a la organización intersectorial y regional de la producción.

La fuente más inmediata de influencia sobre la productividad, la ocupación y la tecnología es la función productiva que el estado realiza para aportar lo indicado más arriba. En ella el estado tiene el primer compromiso de lograr el mejor rendimiento de los factores e insumos que emplea.

Si se relaciona la ocupación con la productividad de las agencias gubernativas y la escasez de factores - de capital y de mano de obra especializada, por ejemplo.- y/o de algunos insumos difundidos, surge el segundo compromiso de la acción pública sobre rendimientos. El uso por parte del estado de esos factores e insumos puede ser positivo o negativo para la productividad del sistema. Es positivo, si el sector emplea factores que de otra manera permanecerían ociosos, o que están siendo empleados ineficientemente en establecimientos privados. Pero es negativo, cuando retiene factores que rendirían más en el área privada.

En los países latinoamericanos el sector público es absorbente de recursos humanos sin que ellos aporten mayor productividad al sector. Esto da lugar a la ocupación disfrazada y a la subocupación que se observa en él. Esta circunstancia podría resultar no más trascendente que el hecho de significar desaprovechamiento de un recurso disponible y de un gasto público innecesario. Incluso, desde este último aspecto, ese gasto en remuneraciones viene a ser un medio de redistribución del ingreso.

/Sin embargo,

Sin embargo, dadas las complicaciones que genera en el interior de la administración pública aquella parte del personal que forma la ocupación disfrazada y el subempleo, compromete la eficiencia del resto del personal y del aprovechamiento de los recursos materiales y financieros que absorbe el sector.

Para justificar la contratación de personal innecesario se crean funciones y entidades que no tienen razón de existir; se introducen anomalías en las asignaciones de cargos que amulan los incentivos de la carrera funcionaria; no se pueden racionalizar las diversas tareas y procedimientos de las agencias públicas, etc. El resultado es la congestión de la funcionalidad de todo el sector y su bajo rendimiento.

El nivel y la estructura de la ocupación en el sector público y la productividad de los factores comprometidos, están determinados - además que por la magnitud de sus actividades de producción e inversión - por la tecnología empleada. En el sector privado la combinación de factores tiende a ser acondicionada por los rendimientos de cada factor y por los precios de los mismos. El sector público, en cambio, no necesariamente tiene que atenerse a ese criterio, lo que le permite operar con combinaciones tecnológicas determinadas por otras consideraciones.

Esas otras consideraciones pueden referirse al incremento de la ocupación de mano de obra, a la especialización o capacitación de recursos humanos, a la reducción del gasto en divisas o al aumento de las exportaciones; a los precios de venta y/o a los costos de producción, al periodo de madurez de los proyectos, al volumen de producción, a la permanencia • transitoriedad de las funciones públicas, a la calidad y perfección de los bienes y servicios, a la preferencia por insumir algún producto específico, etc.

La aplicación de estos diferentes criterios, determinan que el sector público presente un aspecto muy heterogeneo en cuanto a tecnología. En cada región y en cada agencia puede estar aplicando combinaciones diversas, no obstante que se trate del mismo producto o tipo de inversión. Así por ejemplo, en una zona con desocupación las obras públicas podrían realizarse empleando

/más intensivamente

más intensivamente mano de obra; mientras que en otra la misma clase de obra podría estarse ejecutando con una técnica intensiva en capital. El transporte ferroviario, en ciertas circunstancias podría hacerse insumiendo petróleo o energía eléctrica, mientras que en otra pudiera emplearse carbón, madera u otro tipo de combustible. Algunos servicios administrativos podrían mecanizarse intensivamente, y en otros preferirse el trabajo humano, etc. Estos criterios quedan supeditados a propósitos que se persiguen en otras áreas.

Pero, cualquiera que sean los criterios que priman y por ende la combinación de capital, trabajo e insumos, lo importante es tender al máximo rendimiento de los factores y productos empleados.

Las combinaciones tecnológicas aplicadas en ciertos rubros productivos del sector público trascienden fácilmente al sector privado, si se trata de establecimientos públicos que compiten con los privados. La producción pública de servicios u otros insumos puede también inducir al sector privado a alterar las tecnologías que emplea.

Otra fuente, pero más mediata, de influencia es la oferta y demanda derivada que aparece con motivo de la producción e inversión pública. En el área de la ocupación es donde se aprecian con más facilidad esos efectos derivados. El insumo de bienes y servicios que realiza el sector público, lo mismo que la ocupación de factores, genera un mercado importante para la empresa privada. Incrementos de la demanda pública pueden inducir a elevar los niveles de producción y ocupación del sector privado, a la vez que al mejor aprovechamiento de los factores. Para que esto se cumpla se requiere que haya elasticidad en la oferta de factores y de insumos. Escasez de algunos factores o de insumos, u otros elementos de rigidez, conducen a elevar los precios. Por otra parte, la reducción de la demanda pública tiende a producir cesantía y a disminuir los niveles de ocupación de los establecimientos privados y con ello su productividad.

Ante inelasticidades de la oferta privada, que pueden quedar en evidencia con motivo de incrementos de la demanda pública, el estado puede operar de dos maneras: realizando directamente acciones de producción e inversión pública en aquellos rubros que no responden fácilmente a los estímulos de un mayor mercado; u operando con instrumentos financieros o de otra naturaleza que

/intensifique los

intensifique los estímulos por el lado de los costos o por el lado de la competencia. Si no opera en alguno de esos sentidos, los incrementos en la demanda pública crean focos inflacionarios, que por ser localizados, además de generar tendencias inflacionistas generales, dislocan la estructura de precios del sistema lo que conduce a mayores deficiencias en la asignación y aprovechamiento de los recursos. Esto naturalmente termina afectando la productividad de los factores en particular y del sistema en su conjunto.

La disminución de la demanda pública también exige medidas adicionales que neutralicen las tendencias a la desocupación, ya sea mediante estímulos a la demanda privada interna y, en la medida que sea posible, de la demanda externa. Dichas medidas no son fáciles de definir, puesto que la demanda pública de factores y productos es muy específica y puede ser que en el sector privado no haya posibilidades de estimular ese tipo de demanda. Esta observación es especialmente válida para países que no tienen un amplio grado de diversificación del consumo ni facilidad para readaptar su estructura de oferta, como son los subdesarrollados.

En conclusión, tanto por el lado del incremento como de la reducción de la demanda pública, casi siempre es necesario tomar medidas complementarias. En un caso se orientan a evitar la inflación y cambios inconvenientes en los precios relativos; y en otro para paliar la desocupación y la posibilidad de disminución de la productividad. Estas son tanto más necesarias cuánto mayor es el aumento o el decremento de la actividad pública.

e) La organización y administración de los establecimientos productores

Las unidades productoras del sector público tienen, como todos los establecimientos de producción, problemas internos de organización y administración. La naturaleza y complejidad de éstos dependen del tipo y magnitud de la producción que realicen. Algunos servicios no tienen tanta dificultad técnica de producción, sino que se complican por ser producidos en establecimientos dispersos por el territorio nacional. Tal es el caso de los servicios de comunicaciones. Otros servicios, además de una localización dispersa, tienen complejidades técnicas mayores, como ocurre con los de salud, educación, transporte ferroviario, etc., que tornan su organización y administración más difícil que en los primeros. Por último, se pueden mencionar aquellas

/producciones que

producciones que se realizan concentradamente en pocos establecimientos, con gran complejidad técnica y financiera. En esas circunstancias se encuentran las empresas autónomas que realizan explotaciones mineras o industriales o de construcción.

Las motivaciones que animan cada rubro productivo y de inversión estatal, los propósitos u objetivos específicos que persiguen, las condiciones heterogéneas en que deben desenvolverse, la magnitud de recursos físicos y financieros que movilizan las entidades públicas y la responsabilidad que tienen frente al funcionamiento de servicios esenciales, exigen de cada establecimiento -y del sector en su conjunto- una organización y administración racional y eficiente.

El alcance de la influencia y de las políticas que el sector público puede realizar en las áreas mencionadas y en otros aspectos de la economía quedan sujetos, en buena medida, a la capacidad administrativa del sector. Una deficiente organización y administración, desde este punto de vista, suele no sólo comprometer esas influencias y políticas, sino que se torna en un elemento de irracionalidad más para el funcionamiento de la economía y para el de cada una de las áreas mencionadas.

La seriedad y eficiencia de la administración pública trasciende al sector privado nacional y al exterior. La capacidad ejecutiva y la solvencia de la actuación de las agencias estatales, son aspectos que - en otros - consideran las entidades internacionales para decidir la asistencia técnica y financiera que prestan, y en que reparan los inversionistas privados extranjeros. Una mala organización y administración del sector público debilita su influencia, es fuente de anomalías y de desperdicio de recursos, no atrae fácilmente a profesionales ni a personas de alta calificación, inhibe las iniciativas -incluso de aquellas relacionadas con su propio perfeccionamiento- y los estímulos para su personal.

A la inversa, una buena organización y administración pública es dinámica frente a la forma de cumplir sus funciones, se transforma en un centro empírico de capacitación de administradores, tienden a fluir de manera natural hacia el

sector los individuos capacitados que sienten inclinación por las actividades públicas. En esta circunstancia las formas de organización y administración de las agencias públicas trascienden positivamente hacia el sector privado. Llegan, incluso, a ser modelos de referencia para los establecimientos privados.

Los comentarios anteriores sobre las áreas de influencia de la producción e inversión pública, se pueden sintetizar en los siguientes puntos:

- i) Los flujos de factores, de bienes y de servicios que genera el sector público, tienen alcances importantes en la distribución espacial y sectorial de la actividad económica, en la distribución de la propiedad, en la ocupación, productividad, tecnología y administración de los establecimientos productores. Una forma inmediata y directa sobre esas áreas proviene de las particularidades que adquieren en el propio sector; y una manera mediata e indirecta es la que ejerce a través de la oferta y la demanda que se derivan del funcionamiento de la economía pública.
- ii) El sector público para cumplir sus funciones emplea factores e insumos, lo que ayuda a determinar los niveles y estructuras de la ocupación de mano de obra y de la capacidad instalada; para ofrecer bienes y servicios combina y transforma factores, lo que le da lugar a emplear tecnologías que colaboran a definir las tendencias en esa área; de los factores que emplea en base a las tecnologías que usa obtiene ciertos niveles de rendimiento que concurren a formar los índices de productividad del sistema; la localización sectorial y regional de las actividades públicas ayudan a configurar la composición de la actividad económica en esos aspectos; y la magnitud del acervo de capital que mantiene como propietario define la estructura de propiedad en términos privados y públicos.
- iii) En las áreas mencionadas el estado puede orientar su acción de productor e inversor para confirmar o alterar las tendencias que se presentan. En efecto:

- La localización regional de los establecimientos y de la inversión pública pueden hacerse de manera que intensifiquen la concentración urbana,

• que refuercen tendencias descentralizadoras, lo último ayuda a mejorar la distribución regional y social del ingreso.

- A través de la tasa de aumento de la inversión estatal y de las políticas de venta de equipos y bienes públicos al sector privado, se puede acentuar, mantener o debilitar el control de la propiedad estatal o privada del acervo de capital, y con ello también de la orientación de su empleo. Por medio de la localización sectorial de la actividad pública, esas tendencias se generan al nivel de los diferentes sectores, con lo que se define el grado de estatización de la propiedad.

- Desde un punto de vista sectorial el estado puede ubicar parte de sus actividades con criterio estratégico, en el sentido que se localiza con el propósito de crear condiciones para superar puntos de estrangulamiento y para la expansión de ciertos renglones productivos. Con ello se colabora a determinar otra composición sectorial de la producción.

- El empleo de factores ociosos por parte del estado aumenta el nivel ocupacional y la productividad del sistema. Esto último también lo alcanza trasladando factores mal empleados del sector privado al público y vice-versa. Con referencia a la productividad las actividades estatales de hecho operan favoreciendo su mejoramiento.

- A través de variaciones de la demanda pública de insumos y de factores - bajo condiciones ceteris paribus - se puede aumentar o disminuir el nivel de ocupación y de productividad del sistema. Aumentos de la demanda podrían generar corrientes inflacionarias si hay rigideces en la oferta. Como esos efectos son localizados, una adecuada política podría transformarlos en estímulos para aumentar la producción e inversión realizada por el sector privado.

- En materia de tecnología, los bienes y servicios que ofrece el sector público pueden ser orientadores de tecnologías. El estado puede emplear diversas tecnologías motivado por introducir determinadas tendencias en ese campo, o por otros propósitos, como los de ocupación y productividad de determinados factores, el período de madurez de las inversiones, la generación o el ahorro de divisas, etc.

iv) La acción pública en todas esas áreas y en otras se efectúa en base a criterios de eficiencia distintos a los del sector privado y no siempre homogéneos. Dada la dispersidad regional, sectorial, de motivaciones y propósitos más específicos de la producción e inversión estatal, esos criterios son muy heterogeneos. Esto es necesario conciderarlo para fines evaluativos.

v) La eficiencia del sector público, además de las directrices generales que lo orientan, depende de una organización y administración racional. La capacidad de creación del sector queda sujeta a ese requisito, lo mismo que su importancia como agente orientador de las tendencias económicas. El grado de eficiencia de su administración y organización trasciende hacia el sector privado y hacia el exterior.

vi) La capacidad de influencia del sector queda sujeta a la magnitud de la producción e inversión que realiza. Si el estado se limita a la prestación de servicios más esenciales para el funcionamiento de un país, la trascendencia que puede ejercer sobre las áreas mencionadas y sobre otras es muy reducido

• nulo.

4. La actividad financiera del sector público

Hasta ahora se han tratado la producción y la inversión pública en sus expresiones físicas, sin considerar los medios financieros que se utilizan para generarlos; se han abordado como flujos de factores, de bienes y de servicios, pero no se han visto como flujos de ingresos ni de medios de pago.

Esta segunda forma que toma la producción y la inversión pública, corresponde a las actividades financieras del sector, es decir, a las acciones que realiza en los flujos de rentas y monetarios. Estas actividades tienen dos fuentes de motivaciones: una, la principal, es la producción e inversión estatal; y la otra, son propósitos u objetivos de redistribución de ingresos alcanzables interfiriendo las corrientes de rentas y de medios de pago.

a) El financiamiento de la producción e inversión pública

El sector público para tomar del mercado los factores e insumos que necesita debe poseer capacidad de compra, es decir, ingreso o renta. El estado adquiere esa capacidad tomándola, a su vez, del sector privado. Se crea así un proceso que en principio se apoya en la siguiente mecánica:

En la economía, en un momento cualquiera, el ingreso corresponde al total de bienes y servicios que se ofrecen en los mercados. Para generar esa producción se han empleado factores, de donde se deduce una correspondencia entre el nivel del ingreso y la magnitud de factores empleados. Teniendo presente esas relaciones del ingreso con la oferta y con la capacidad productiva, es fácil prever que si no se gasta todo el ingreso, en los mercados deberán quedar excedentes, es decir producción y factores que no se emplean.

El estado, a través de algún instrumento - como los impuestos, por ejemplo -, toma parte del ingreso creado en el sistema, con lo que reduce el poder adquisitivo del sector privado. Después de esa reducción, aún cuando ese sector gaste todo el ingreso que ha retenido, no puede adquirir el total de la producción ofrecida y por ende no está en condiciones de someter a sus fines los factores empleados en la formación del total del ingreso. En esas circunstancias el sector público se encuentra en posesión de una capacidad de compra con que puede adquirir los excedentes.

/En síntesis,

En síntesis, la mecánica del financiamiento público consiste, por una parte, en tomar ingresos del sector privado como forma de debilitar su demanda y de crear excedentes, o sea, liberar de su uso producción y factores; y por otra, consiste en adquirir tales excedentes.

Según lo anterior, el sector público tiene, en su financiamiento, dos cuestiones fundamentales: la forma como restar poder de compra al sector privado, y lograr que los excedentes de producción y factores sean compatibles con los que requiere su producción e inversión. Lo primero corresponde al estudio de los medios financieros del estado que se tratarán en el capítulo siguiente. Sobre lo segundo se pueden ejemplificar algunos de los problemas que se presentan.

La mecánica esbozada más arriba se complica notablemente - entre otros - por el problema de los precios, por las reacciones de los agentes privados ante la reducción de sus ingresos, por aspectos de temporalidad u oportunidad en el tiempo de las demandas de los sectores público y privado.

Algunas formas como intervienen esos factores, se puede apreciar en las siguientes situaciones:

En condiciones ceteris paribus, al reducirse el ingreso privado, pudieran quedar - ex-post - excedentes de producción y factores, por una magnitud inferior al ingreso público, debido a una baja de los precios a que se realizan las transacciones del sector privado. La disminución de precios incrementa el poder de compra del sector público, pero la oferta física de que puede disponer está limitada a los excedentes liberados del uso privado que debido a los menores precios, resultaron - en definitiva - inferiores a lo calculado.

Para superar la situación planteada, el estado tiene la alternativa de aumentar los ingresos públicos reduciendo aun más el poder de compra privado, o elevar los precios a que está dispuesto comprar. La primera posibilidad - el aumento del ingreso público - tiene una fuerte e inmediata limitación que es la natural actitud defensiva del sector privado; la segunda - el incremento de los precios estatales de adquisición - puede inducir a ampliar la oferta de bienes y servicios y/o ampliar la capacidad productiva del sistema, o puede generar tendencias inflacionarias.

Para que se produzca el primer efecto de la segunda posibilidad, es necesario que la oferta sea elástica, es decir, que ante aumentos de los precios los productores privados rápidamente decidan elevar la producción y que tengan suficiente capacidad física para hacerlo. Esto implica que sea fácil incorporar al sistema productivo factores que permanecían ociosos. Si tales condiciones de elasticidad no existen, los mayores precios se traducen en corrientes inflacionarias. En la medida que la tasa de inflación general logra hacer recuperar el nivel de los precios privados, se crean condiciones para que el estado capte el volumen físico de producción y de factores a que correspondía, en un principio, el ingreso restado al sector privado. Si la tasa de inflación no alcanza a elevar los precios de las transacciones privadas al nivel que tenían, para el estado siempre quedaría una oferta física insuficiente; pero, si la inflación hace que los precios a que transa el sector privado sobrepasen los niveles que tenían en un comienzo, los excedentes físicos que se generarían en los mercados serían mayores a los requeridos por el sector público. Estas posibilidades en el reajuste de los precios quedan sujetas a la tasa en que este sector decidió aumentar los precios de compra y al incremento que se produzca por efectos de los focos inflacionarios de donde se inició el proceso de alza de los precios.

Otro caso podría ser aquel en que los excedentes liberados del uso privado resulten superiores a la capacidad de compra del sector público, debido a que los agentes privados, como medio defensivo ante la disminución de ingresos de que son objeto por parte del estado, elevaron los precios de sus transacciones y/o aumentaron la productividad de sus establecimientos. El incremento de los precios privados reduce el poder adquisitivo de ese sector, por lo que se liberan producción y factores en proporción mayor a la esperada. Lo mismo ocurriría - en el hecho - si aumentan los rendimientos manteniendo constante los precios. Sin embargo, excedentes en los mercados sin ser demandados por el sector público ni por el privado, tiende a reducir los precios y con ello los estímulos a la producción.

En esas circunstancias el estado puede aumentar su demanda real o transferir ingresos al sector privado, devolviendo parte de lo que le había restado. La primera opción puede desarrollarse sin inflación hasta el límite de los

excedentes liberados y podría orientarse a crear servicios sociales que ayuden a una distribución más progresiva del ingreso. Más allá de ese límite es posible que aparezcan y se desarrollen tendencias inflacionarias. La segunda opción puede estimular los esfuerzos de producción del sector privado, neutralizando los derivados de la presencia de stocks sin colocarse.

En las situaciones planteadas ha quedado en evidencia que los excedentes físicos son, en buena parte, resultados de las reacciones del sector privado ante la disminución de ingreso por parte del estado. Esas reacciones se reflejan en los precios y en la eficiencia con que operan sus establecimientos. Ante ellos el estado puede operar con los precios a que está dispuesto a comprar, con el volumen físico de su demanda y con transferencias de ingreso hacia el sector privado. Estas posibilidades se encuentran limitadas por la flexibilidad que haya en la oferta de recursos físicos, y las motivaciones de los productores privados. Ya se ha visto, como el estado en presencia de rigideces de ese tipo entra a participar en la producción e inversión.

Hasta aquí se ha ejemplificado la correspondencia entre los volúmenes de los excedentes liberados del uso privado y la capacidad de compra del sector público. A estas complicaciones se agrega el hecho que debe existir correspondencia entre la composición o naturaleza de los excedentes con los tipos de productos y de factores que requiere la producción e inversión pública.

En este problema se presentan dos aspectos: uno relacionado con la heterogeneidad misma de los excedentes, y el otro con su localización y el grado de movilidad que poseen. Puede ocurrir que lo liberado del uso privado no sean productos ni factores del tipo que necesita el sector público, que se compongan - por ejemplo - de bienes alimenticios y de mano de obra no especializada, en circunstancia que lo que el estado demanda sean recursos físicos como acero, cemento y profesionales.

El otro aspecto de inconsistencia que también puede presentarse en la liberación de recursos físicos es que éstos se hayan localizados en regiones o en sectores distintos a los que interesan al sector público. Aparece, entonces, con relevancia el grado de movilidad de los recursos. Si es elevado,

/es decir,

es decir, si ofrecen facilidad para trasladarse hacia los puntos geográficos y sectoriales donde se les requiere, no existe inconsistencia; pero la hay si carecen de tal cualidad.

Las inconsistencias en el carácter específico de los excedentes y en su localización provienen - en ausencia de otros fenómenos - de las características del o de los instrumentos utilizados para debilitar la demanda privada. Las deficiencias que se observan en la naturaleza y motivaciones de las distintas funciones económicas como las de producir, consumir, ahorrar, invertir, importar, etc., lo mismo que la heterogeneidad de las tecnologías empleadas, de la distribución espacial de la economía, de la estratificación del ingreso y de la riqueza, de las particularidades que han dado lugar a clasificar la actividad productiva en sectores y subsectores, etc., hacen que el debilitamiento de la demanda privada generado por los instrumentos financieros no sea igual en todas las regiones ni sectores, ni que afecte con igual intensidad a todos los factores ni a las funciones económicas ni a las motivaciones de los distintos entes sociales. En otras palabras, los efectos de esos instrumentos no se difunden homogéneamente por el sistema.

Por otra parte, las propias actividades públicas requieren factores y productos heterogéneos y con distinto grado de dispersión regional y sectorial. De ahí la necesidad de contar con un conjunto de instrumentos que combinados ad-hoc, pueden en cierta medida crear los tipos de excedentes que el sector público requiere, congruentemente localizados o con suficiente grado de movilidad.

Estas inconsistencias son menores e más fácil de superar, en dos circunstancias: cuando los excedentes son de divisas y cuando la economía tiene un alto grado de integración.

Las divisas liberadas del uso privado pueden utilizarse para adquirir en los mercados externos indiferente uno u otro tipo de recurso físico. Sin embargo, esta connotación de los medios de pagos internacionales no es suficiente para superar las inconsistencias que se presentan en ciertos factores que se definen localmente o de caracteres muy especiales que los hacen difícil de importar. Ejemplos de estos recursos son: la tierra, el agua y la mano de obra. Sólo en casos muy calificados es posible emplear divisas en contratar recursos humanos externos e incluso en utilizar aguas extranjeras.

Una economía integrada se particulariza por presentar una menor diferencia en la tecnología y en la calidad de las diferentes clases de factores empleados para producir, por tener flexibilidad para adaptarse en el corto plazo a nuevas condiciones, por un alto grado de movilidad de factores e insumos para trasladarse hacia los sectores y las regiones donde se les demanda, por poseer distribuciones relativamente menos bruscas del ingreso y de la riqueza. En estas economías los sectores o actividades productivas tienen bastante comunicación entre sí, y las funciones de producción, consumo, ahorro, etc., tienden a complementarse. Estas características hacen que las actividades económicas se desarrollen con relativa armonía.

En las condiciones que ofrecen las economías integradas los efectos de los instrumentos financieros tienden a difundirse por las actividades económicas en forma relativamente homogénea. Además, las tecnologías utilizadas por el sector público, y el carácter específico de los recursos que demanda no difieren notablemente de los que insume el sector privado. Pero, si por alguna razón extra-económica fueran muy diferenciados, el grado de integración que caracteriza a estas economías, debiera permitir fácilmente su producción.

Las economías industrializadas tienden a aproximarse a las características de integración mencionadas, por lo que el financiamiento público resulta más fácil. Sin embargo, los países subdesarrollados o en desarrollo, se particularizan precisamente por ser desintegrados, es decir, por existir fuertes diferencias en las tecnologías utilizadas en los diferentes sectores, por la escasa conexión entre éstos, por la autonomía con que se realizan las funciones económicas básicas (producir, invertir, ahorrar, consumir, etc.) por la concentración geográfica de la producción, y por un alto grado de estratificación social que se refleja en una muy dispareja distribución del ingreso y de la riqueza.

En estas economías el sector público demanda recursos físicos más diferenciados, a la vez que los efectos de los instrumentos financieros tienden a localizarse y no a difundirse. Tales particularidades son las que hacen que las inconsistencias de los excedentes sean mayores, con el

/agravante que

aggravante que la economía no tiene condiciones para dar movilidad a los recursos ni para generarlos en las condiciones que el sector público los necesita.

Por último, la formación de excedentes físicos que exige el financiamiento público tiene un problema de oportunidad en el tiempo, es decir, de desfazamiento entre las acciones públicas (operaciones instrumentales) y las reacciones de los agentes privados. Esas acciones son la reducción de la capacidad de compra de que se hace objeto al sector privado y la demanda realizada por el estado. Las reacciones se refieren a los cambios que los agentes privados realizan en su actitud y comportamiento referente a la producción, al consumo, al ahorro, a la inversión, etc.

Este aspecto del financiamiento estatal también depende del grado de integración de la economía. En un sistema integrado, las reacciones se generan con escaso desfazamiento, pues se supone un alto grado de sensibilidad y flexibilidad de los agentes privados. En una economía relativamente desintegrada, por las condiciones que se explicaron antes, las reacciones son más localizadas, es decir, se producen en ciertos grupos de agentes, o se transmiten lentamente, o son más abruptas y por tanto más inorgánicas.

El resultado de esa particularidad es que al modificar el financiamiento y la demanda pública, la economía no se reestructura fácil ni rápidamente. Incrementos en esas variables tienden a crear focos inflacionarios, mientras que los decrementos no provocan una rápida expansión en la demanda privada, y por ende los cambios de la oferta tienden a ser débiles y tardíos.

Del financiamiento de la producción e inversión pública, en resumen, se puede decir que:

- i) En esencia no se trata que el estado cuente con más o menos medios de pago monetarios. Se trata de que el sector público pueda disponer de los recursos físicos necesarios.
- ii) La problemática del financiamiento estatal consta de dos partes: de la reducción del poder adquisitivo del sector privado como forma de generar excedentes físicos de productos y factores; y de la apropiación de esos recursos.

iii) Para debilitar la demanda privada se emplean instrumentos financieros como los impuestos y otros, que deben constituir un sistema capaz de provocar la formación de excedentes en la magnitud necesaria, localizados congruentemente y de la naturaleza e especificación que el sector público requiere.

iv) En la formación de los excedentes pueden presentarse diversas circunstancias que comprometen las actividades de producción e inversión del sector público, la estabilidad de los precios y el uso de la capacidad productiva. Algunas de esas circunstancias son:

- Que los excedentes sean, en volumen, menor e mayor que los requeridos por el estado.

- Que sean de naturaleza e especificación diferentes a los demandados por el sector público.

- Que se localicen en sectores y regiones distintos a donde van a ser empleados y que carezcan de suficiente grado de movilidad.

- Que los agentes privados no reaccionen oportunamente y de manera sistemática a las acciones públicas, con lo que se acentúan las situaciones anteriores.

v) Las posibilidades que se produzcan las circunstancias indicadas dependen de la estructura del sistema de financiamiento y del grado de integridad de la economía. Los países subdesarrollados son de economías relativamente desintegradas por lo que el financiamiento público es más difícil que en los países industrializados, y tienden a generar inflación.

b) Otras motivaciones de la actividad financiera

Además de la necesidad de recursos físicos que el estado tiene por sus funciones de productor e inversor también realiza actividades financieras con el objetivo de alterar la distribución funcional, del ingreso, es decir, de aquella que resulta de la participación de los diferentes grupos en el proceso de producción y de la combinación de precios a que se vieron sometidos los factores.

Este segundo tipo de motivaciones presenta dos diferencias importantes con las comentadas anteriormente. Una es que en éstos lo sustantivo es cambiar parcialmente la capacidad de adquisición que tienen algunos e todos

/los grupos

los grupos sociales. Conviene hacer hincapié en esta particularidad, pues las acciones financieras derivadas de la producción e inversión pública, de hecho, también provocan redistribución de la renta; pero, en ellas esa no es su tarea básica. Lo principal ahí, como se ha visto, es dar lugar a que el sector público se aprovisione de los factores, bienes y servicios que requiere. La redistribución que puedan producir, en una política bien organizada, debería estimarse un objetivo subsidiario. Conviene que así se haga dada la complejidad que tiene la generación de excedentes físicos, según se ha apreciado.

La otra diferencia es consecuencia de la primera. En las motivaciones de redistribución el estado toma ingresos de entes privados y los entrega a otros, es decir, realiza meras transferencias de capacidad de compra; mientras que en las acciones para financiar su producción e inversión, toma ingresos para adquirir recursos físicos y asignarlos a usos conforme a los objetivos que persigue. En las motivaciones que ahora interesan, el estado sólo transfiere ingresos, pero los que deciden el uso de la producción o de la capacidad productiva a que corresponde ese ingreso, son los entes que los percibieron.

Desde el punto de vista de los flujos físicos, esta clase de motivaciones también presenta problemas relacionados con la producción y los factores que dejan de emplear los entes a los que se les comprime su capacidad de compra y le que utilizan aquellos a los cuales se les incrementa. Las situaciones que en este aspecto se presentan quedan, igual que en el caso anterior, sujetas a las reacciones que los distintos entes tienen ante las formas como se les disminuye o aumenta el ingreso. Las reacciones serán diferentes, entre otros, por el nivel de renta de los agentes afectados.

Entonces, los instrumentos de que el estado se valga para reducir el ingreso de algunos grupos privados tendrían que orientarse a liberar el tipo de producción y de factores que demandarían los grupos hacia los cuales se trasladarían rentas. La problemática que resulta de esta condición queda ilustrada en el siguiente ejemplo. Si la traslación de ingresos se hace de las familias más ricas hacia las más pobres y si estas emplean ese mayor

ingreso en bienes de uso esencial - para que hubiera consistencia en esta política -, en principio, las familias ricas debieran reducir su consumo en tal tipo de bienes; de lo contrario tenderían a elevarse los precios de éstos a causa de la mayor demanda. Dicha tendencia ni se generaría o se paliaría si existieran excedentes de producción o de capacidad productiva de esos bienes, o pudiera incrementarse su disponibilidad con importaciones. Estas posibilidades son practicables en el corto plazo siempre que haya elasticidad en la oferta, es decir, que ante aumentos en la demanda los productores reaccionen favorablemente tratando de vender sus stocks o empleando su capacidad productiva o haciendo importaciones. En el largo plazo y bajo la misma condición de elasticidad, la alternativa que queda es la ampliación de la capacidad de producción de esos bienes.

Pero la situación generada por la traslación de ingresos no sólo es problema de demanda y oferta de determinados bienes. Las familias ricas, ante una reducción de sus ingresos, si no disminuyen su consumo en bienes esenciales - en condiciones de estabilidad de precios - deberían reducir otro tipo de consumo o su ahorro. Esas alternativas provocarían excedentes de producción, de capacidad productiva en equipos y/o factores diferentes a los requeridos, que de no emplearse se desperdiciarían. Si tales productos y factores son fácilmente asignables a otros usos sólo existiría un problema de reajuste en la estructura productiva; pero, si son muy específicos y carecen de movilidad sectorial y regional, y no son fácilmente complementables, quedarían como excedentes sin significación económica hasta que nuevas combinaciones tecnológicas y el desarrollo de otros rubros productivos permitieran reincorporarlos al proceso productivo. Esta situación, en la práctica y en principio, es válida para recursos físicos muy específicos y localizados; pues, en todo tipo de producción hay factores e insumos difundidos, es decir, de uso generalizado.

Del ejemplo expuesto se concluye que la política de traslación de ingresos para que sea consistente requiere que haya oferta suficiente para satisfacer la mayor demanda de los grupos que incrementaron su poder de compra. Esto exige que los estratos a los que se les comprime ingresos liberen de su uso

/los mismos

los mismos tipos de bienes y servicios que demandan los que poseen más ingresos, o que en su defecto haya oferta disponible de ellos en stocks o en capacidad productiva, o disponibilidad de divisas para adquirirlos en el exterior. Sin esas condiciones propias del corto plazo, la política de redistribución se orientaría hacia el largo plazo, pero siempre que la liberación de recursos generada por la reducción de ingresos y las motivaciones de los productores permitan la ampliación de la capacidad productiva de aquellos bienes y servicios que gracias a la redistribución intensifican su demanda.

Sin las condiciones indicadas la redistribución de ingresos podría dar lugar a tales cambios en el nivel y composición de los precios que conduzcan a una redistribución diferente a la perseguida, o que simplemente no se realice o se logre en una escala muy reducida. Por otra parte, si la redistribución fuera efectiva en lo que se refiere a compresión de la renta disponible de algunos sectores pero sin liberar los recursos deseados, es conveniente prever el uso alternativo de los factores o producción que quedarían ociosos para evitar su desperdicio y en el caso particular de la mano de obra no generar una desocupación que podría neutralizar las tendencias redistributivas que se tratan de provocar. Por último conviene destacar que para que la política de distribución sea eficiente se necesita que los productores privados reaccionen con presteza ante la mayor demanda o el ofrecimiento de factores; que se motiven por incrementar sus beneficios más en función de la productividad que de los precios especulativos. En esta área el estado tiene un amplio rol que cumplir tanto como productor como con el manejo de instrumentos que induzcan en buen sentido a los agentes privados.

Estos comentarios permiten hacer evidente la diferencia sustantiva que hay entre las actividades de producción e inversión pública y las meras transferencias de ingresos. Por aquellas el estado incrementa la oferta de bienes y servicios y expande la capacidad productiva del sistema, mientras que por éstas sólo redistribuye capacidad adquisitiva sin tener mayor control de lo que ocurre al nivel de los flujos físicos. Una política de traslación es eficiente en el corto plazo si existen stocks disponibles, divisas y/o

/capacidad productiva

capacidad productiva ociosa de carácter específico. En el largo plazo ya se requiere operar con la inversión lo que resulta más complicado. Sin embargo, para una política de redistribución de largo alcance la reestructuración del aparato productivo es condición sine qua non.

La problemática de la redistribución como la del financiamiento público es diferente según el grado de integridad de la economía. En un sistema altamente integrado la traslación de ingresos da lugar a cambios en la demanda, que al ser captados por los productores induce - con relativa facilidad - a reestructurar la oferta. En una economía relativamente desintegrada no hay tal fluidez y los efectos tienden a ser localizados e inflacionarios, lo que ocurre hasta que se reacondiciona la estructura productiva.

Los comentarios precedentes hacen ver la importancia que tienen las maneras de cómo se hace llegar el ingreso a los entes que se desea favorecer. Esta puede tomar dos formas: la simple donación o traslación definitiva en que el estado da ingresos a familias o empresas sin compensación inmediata ni futura; y la traslación temporal o acondicionada a devolución y a otras obligaciones.

Las donaciones estatales a las personas, familias o a entidades que tienen el carácter de consumidores como son las agrupaciones culturales, deportivas, religiosas, etc., en la jerga fiscalista y presupuestaria se les llama "transferencias"; y las hechas a empresas productoras "subsidios". Sin embargo, en ambas la condición esencial es la misma: el estado las otorga gratuitamente, sin exigir contraprestación alguna, por lo que presentan complejos problemas para decidir a quién, en qué circunstancias y en qué proporción se pueden o deben conceder. En general, los criterios para resolver tales puntos son arbitrarios y se apoyan sólo en el consenso que exista en los centros de decisión sobre la necesidad de favorecer a tal o cual ente frente a circunstancias apremiantes y que de ser resueltas podrían redundar en beneficios para la comunidad.

Las donaciones públicas son motivadas por propósitos sociales y económicos. Con ellos se pretende salvar circunstancias de emergencia a familias o productores con escasa capacidad de contratación. A las entidades privadas se les conceden para ayudarles a desarrollar sus actividades y con ello fomentar aspectos sociales, culturales, deportivos, religiosos, etc.

/Respecto a

Respecto a las transferencias familiares, que son las más difícil determinar con equidad y las más importantes en una política de redistribución, el mecanismo llamado a transformarse en un sistema especializado en proporcionarlas son las prestaciones en dinero de seguridad social. Estos beneficios se conceden en atención a contingencias y situaciones aflictivas de la familia, tales como enfermedades, cesantía, fallecimientos, nacimientos, viudez, orfandad, invalidez, etc.

La forma alternativa a este tipo de donaciones directas, son los subsidios a las empresas con el fin de reducir los precios de determinados bienes y servicios tanto de consumo como de uso en la producción. Esta modalidad es tan indirecta que es muy difícil saber a quien, en definitiva, se la está aumentando el ingreso. Podría ser a los usuarios de los bienes y servicios si sus costos de producción no admiten reducción y ningún factor e insumo está sobrevaluado respecto a su productividad, y si efectivamente los precios de venta se mantienen por debajo de los costos; pero, también podría favorecerse al empresario que los produce si ese precio es mayor a los costos; o podría estarse transfiriendo ingresos a los propietarios de factores o productores de insumos que amparado por situaciones especulativas cobren precios sobrevaluados. Es difícil determinar la traslación de rentas que se generan por la dificultad para estimar la sobrevaluación o sub-valoración de los costos.

Se suele subvencionar bienes y servicios de consumo esencial como la leche, el pan o la harina o el trigo, azúcar, medicamentos, servicios de movilización, educación, salud, etc. También se suelen hacer extensivos a insumos difundidos como combustibles, agua, comunicaciones, abonos, semillas, etc., e equipos productivos. Cuando afectan a bienes y servicios de consumo el propósito es reducir los costos de subsistencia, o de fomentar la expansión de la capacidad productiva, objetivo que también se persigue con los subsidios a insumos y equipos. En ciertas circunstancias se trata de mantener fuentes ocupacionales. La variedad de propósito que se puede perseguir con los subsidios es amplia pero su aplicación resulta muy difícil dado lo discutible que pueden ser los criterios de equidad y eficiencia con que se aplican.

A las observaciones anteriores habría que agregar que si bien los subsidios pueden provocar efectos positivos en términos de producción o redistribución, también pueden generar reacciones no positivas, en el sentido de inhibir los esfuerzos por aumentar la eficiencia de los establecimientos y hacer que los empresarios busquen incrementar sus ganancias por la vía de los subsidios y no por medio de mejoramientos en la productividad. Esta posibilidad queda sujeta a las facilidades y condiciones en que se den.

Tales condiciones se refieren a requisitos que deben cumplir las empresas en sus actividades. Algunas dicen relación con los volúmenes físicos de producción y calidad de ésta y otras con el tipo y magnitud de factores e insumos empleados. También se les colocan condiciones sobre sus movimientos financieros, costos y precios. Para tener acceso a subsidios se suele exigir de las empresas, por ejemplo, que produzcan determinados tipos de bienes y servicios dentro de su línea productiva, o que empleen tal o cual insumo o factor, o que se atengan a determinados criterios en materia de salarios o de distribución de utilidades. En general todas estas condiciones son altamente convenientes para garantizar el cumplimiento de los objetivos de la política de subsidios.

No siempre es fácil verificar el cumplimiento efectivo de dichas condiciones o requisitos, por lo que es necesario definir las con precisión y teniendo presente la factibilidad para controlar su cumplimiento. Por lo que una política de subsidios requiere de una adecuada implementación administrativa. Sin ella hay posibilidades que las empresas beneficiadas evaden las obligaciones impuestas y por ende que no se alcancen los objetivos perseguidos.

La segunda forma de traslación de ingresos, la hecha en base a compromisos de devolución, constituyen las inversiones financieras del sector público en el sector privado. Con el objeto de capitalizar a empresas privadas el estado puede transferirles temporalmente ingresos en forma de préstamos o créditos, depósitos, o aportes de capital. Estas acciones

/se efectúan

se efectúan a través de los bancos estatales u otras entidades financieras autónomas, como también en forma directa por medio de agencias centralizadas. Las entidades privadas favorecidas suelen ser bancos de inversión, asociaciones de ahorro y préstamos, empresas industriales, de distribución, mineras, de construcción o de cualquier sector productivo que al estado le interese desarrollar.

Los ingresos que se utilizan en estas acciones se extraen del sector privado por medio de la tributación o del crédito, o de otras fuente financieras como se verá en el capítulo siguiente.

Con este tipo de transferencia los propósitos factibles de perseguir también son múltiples. A veces se trata de expandir una línea productiva que no atrae fácilmente al sector privado; en otras los propósitos son fomentar la modernización y racionalización de los establecimientos productivos, introducir innovaciones tecnológicas, superar crisis locales, etc.

Las modalidades que tomen - depósitos, préstamos o aportes de capital - dependen del nexo y del poder que el estado desee mantener con los agentes privados y del período de retorno o de devolución que se haya fijado. Los aportes de capital significan otorgar al estado calidad de socio, lo que podría llegar a ser trascendente para la administración de las entidades favorecidas y para la responsabilidad del propio estado. El plazo de devolución tiende a ser más largo que en los créditos, modalidad ésta que pudiera implicar también una relación menos trascendente. Los depósitos tienen aparentemente los nexos más débiles. No obstante, todo esto es relativo pues depende de las condiciones que en cada caso es establezcan y de la seriedad con que se exija su cumplimiento.

De las actividades financieras motivadas independientemente de la producción e inversión pública, sintetizando, podría decirse lo siguiente:

- 1) Este tipo de motivaciones se traduce en acciones estatales orientadas a trasladar ingresos entre entes privados sin que haya entre ellos relación alguna. Las relaciones se producen entre los agentes a los cuales se les

resta ingreso y el estado; y entre éste y los agentes a los que se les incrementa su ingreso. Conducen, entonces, a políticas de redistribución del ingreso generado en un período y del que se haya acumulado o ahorrado. Lo primero se hace principalmente a través de donaciones propiamente tal - transferencias y subsidios - y lo segundo mediante inversiones financieras públicas en el sector privado - depósitos, créditos y aportes de capital.

ii) El mecanismo en que se basa la redistribución consta de dos tipos de instrumentos. Los que se utilizan para restar o extraer ingresos de ciertos agentes privados y los que se emplean para hacer llegar esos ingresos a otros agentes. Los primeros son los diferentes tipos de ingresos públicos y los segundos están constituidos por las donaciones y las transferencias con compromiso de devolución (o depósitos, créditos y aportes de capital).

iii) Para que en el corto plazo se cumplan los objetivos de redistribución a que conducen estas acciones estatales es necesario que hayan excedentes de productos y/o de factores y/o capacidad de compra sobre el exterior que permitan satisfacer el incremento de la demanda de los bienes y servicios específicos generado por los agentes que incrementaron su ingreso. En su defecto, se producirían tendencias inflacionarias que anulan el objetivo o lo realizan en menor proporción a la esperada o lo desfiguran. En el largo plazo esta política podría cumplirse si se amplía la capacidad productiva en los tipos de productos en que se aumenta la demanda. Ello depende del grado de integración de la economía, de la elasticidad de la oferta, de las motivaciones de los productores y de la acción pública.

iv) Las donaciones o transferencias a las familias y entidades privadas que no son empresas, constituye un medio directo de redistribución pero contienen dificultades en cuanto a su equidad y formas de concederse. Para ello, sin embargo, puede utilizarse como mecanismo especializado el sistema de prestaciones de seguridad social.

v) Los subsidios a las empresas es otro instrumento de redistribución que opera muy indirectamente y por ende es difícil que logren integralmente los objetivos específicos que se le asignan en ese campo. Sin embargo, pueden

utilizarse para persecución de otros objetivos, como los de promoción, ocupación, etc. Sobre los subsidios conviene tener presente dos aspectos: la posibilidad de que generen reacciones no deseadas al sustituir el mejoramiento de la eficiencia productiva como variable determinante de las ganancias por presiones para obtener subsidios, y la necesidad de implementarlos con exigencias muy concretas y fáciles de verificar para evitar la desfiguración de los objetivos que persiguen.

vi) A través de las inversiones financieras que el estado efectúa en el sector privado se capitaliza a entidades y empresas con la finalidad de fomentar el desarrollo de ciertos sectores o subsectores, de mejorar la productividad o de superar crisis sectoriales o regionales. Las diferentes modalidades que toman significan - en principio - grados diferentes de interferencia en la administración de los agentes favorecidos y de los plazos de devolución, en el hecho eso queda relegado a las condiciones que en cada caso se impongan y a la seriedad con que se observen.

5. El presupuesto público

El movimiento de medios de pago y por ende de capacidad de compra, que significa la actividad financiera del sector público, se expresa en el presupuesto consolidado de ingresos y egresos del sector. ^{1/} Formalmente, el presupuesto es un registro sistematizado de todas las partidas financieras que el gobierno central y el resto de las entidades públicas realizan durante un período de tiempo, que por lo general fluctúa entre 12 y 24 meses.

La significación más primaria que tuvo el presupuesto fue - como su nombre lo insinúa - la de un cálculo anticipado de los ingresos y gastos del gobierno. Tal idea ha evolucionado conjuntamente con la intervención estatal. De ahí que el presupuesto público se conceptualice de manera diferente y presente particularidades que no tuvo en el pasado.

^{1/} En estas notas, cada vez que se menciona o se hace referencia al concepto de presupuesto - salvo indicación expresa - debe entenderse el "presupuesto consolidado del sector público".

a) Conceptualización del presupuesto público

Este es un instrumento técnico que sirve en dos sentidos: Desde el punto de vista de los ingresos ayuda a decidir y a compatibilizar los diferentes medios financieros que utiliza el sector. En ese sentido es un instrumento técnico-analítico. Desde el punto de vista de los egresos, el presupuesto permite compatibilizar y controlar la realización del gasto público y por lo tanto fiscaliza el cumplimiento de los objetivos que se persiguen con cada partida de gasto. En ese sentido viene a ser un instrumento técnico-administrativo.

Esta deferenciación en la conceptualización del presupuesto según se trate de los ingresos o egresos, tiene su justificación en la forma en que se decide y realizan dichos movimientos financieros. El gasto público se caracteriza por ser decidido y efectuado por cada agencia. Estas, en atención de sus funciones, deciden los recursos físicos y financieros que requieren para un período dado, y en el curso de él hacen adquisiciones de factores e insumos y efectúan los desembolsos correspondientes, o en su defecto contraen compromisos crediticios con los proveedores y los propietarios de los factores que utilizan. Esta característica se mantiene aún cuando se aplique la planificación. Esta técnica hace más racional y da compatibilidad a tales decisiones, pero no hace desaparecer la particularidad mencionada, aun cuando en parte pudiera disminuirla.

En cambio, los ingresos públicos son decididos centralizadamente, además que - en principio - deben ser resueltos en función de los gastos presupuestados por las diferentes agencias.

Recuérdese que la función sustantiva de los ingresos frente a la producción e inversión pública y a la política de traslación o de redistribución de la renta es generar excedentes físicos que en volumen y composición sean suficientes y adecuados para satisfacer la demanda pública o la mayor demanda de los beneficiados con la política de redistribución. Bajo este enfoque los ingresos públicos en su magnitud y estructura quedan en función del gasto público y son por lo general decididos

/centralizadamente como

centralizadamente como manera de darles mayor compatibilidad y eficiencia. Sin embargo, esta dependencia en la práctica se presenta con algún grado de relatividad, pues las funciones de las agencias suelen quedar sometidas a las disponibilidades de recursos financieros.

La naturaleza de los ingresos y la característica comentada de los gastos, exigen las dos funciones atribuidas al presupuesto: controlar y compatibilizar los egresos, y ayudar a decidir y a organizar los medios del financiamiento público.

b) Estructura del presupuesto público

Su estructura viene a ser el reflejo de las actividades de producción, inversión y de redistribución que realiza el estado. Según como se han presentado esas acciones, los egresos deberían calificarse en esos tres tipos de actividades y los ingresos según la significación que tienen en cuanto a su origen. Un esquema comprensivo de ellos podría ser el siguiente:

Esquema de Ingresos y Egresos (consolidados) del Sector Público

<u>Ingresos</u>	<u>Egresos</u>
1. <u>Tributarios</u>	5. <u>Por actividades de producción</u>
a) A la renta	a) Por contratación de factores.
b) Al patrimonio	i) Remuneraciones
c) Al consumo	ii) Rentas
d) A las herencias y donaciones	iii) Intereses
e) A las compra-ventas	... etc.
f) A las importaciones y exportaciones	b) Por adquisición de bienes y servicios
g) Contribuciones de seguridad social	
... etc.	

Esquema de Ingresos y Egresos (consolidados) del Sector Público

- | <u>Ingresos</u> | <u>Egresos</u> |
|--|--|
| 2. <u>Ingresos por ventas</u> | 6. <u>Por actividades de inversión</u> |
| a) De bienes y servicios producidos por las entidades públicas | a) Por contratación de factores |
| b) De bienes en desuso | i) Remuneraciones |
| c) De derechos de propiedad | ii) Rentas |
| ... etc. | iii) Intereses |
| | ... etc. |
| | b) Por adquisición de bienes y servicios |
| 3. <u>Donaciones al Estado</u> | 7. <u>Por traslación definitiva</u> |
| | a) Transferencias |
| | b) Subsidios |
| 4. <u>Endeudamiento público</u> | 8. <u>Por traslación temporal</u> |
| a) Deuda Interna | a) aportes a empresas privadas |
| i) Con el Banco Central | b) Créditos a agentes privados |
| ii) Con la Banca privada | c) Depósitos en entidades privadas |
| iii) Con Empresas privadas | |
| iv) Con las familias | |
| b) Deuda Externa | 9. <u>Por Amortización de la Deuda Pública</u> |
| | a) Deuda Interna |
| | b) Deuda Externa |

El esquema anterior no pretende ser una clasificación con fines operativos, aún cuando bien podría adaptarse para ello; es una síntesis del

/flujo de

flujo de rentas y de medios de pago que realiza el estado según las actividades que se han venido comentando. Esto es especialmente válido para los tipos de egresos indicados con los números 5, 6, 7 y 8.

Por otra parte, la clasificación que se ha hecho de los ingresos (tema que se tratará detenidamente en el próximo capítulo) se basa en las formas o modalidades que el sector público emplea para obtener ingresos. En efecto el estado toma ingresos de agentes privados sin ofrecerles nada en compensación o como contrapartida, como es la tributación. La relación económica establecida entre los contribuyentes y el estado es esencialmente convencional y por ende relativamente arbitraria, mientras que en los ingresos por ventas el sector público da una compensación por cada unidad de ingreso que percibe. Estos ingresos se basan en un vínculo de compra-venta o de prestación y contraprestación entre el agente que otorga el ingreso y el estado. Las donaciones al estado tienen las características de ser voluntarias y de no exigir de éste una compensación. Tales características, las diferencian de los impuestos que son coercitivos, y de los ingresos por ventas que llevan implícitos una compensación directa o contra prestación. Por último está el endeudamiento que equivale a una traslación temporal de ingresos del sector privado o del exterior al sector público. Este tipo de ingreso da lugar a egresos que tienen el carácter de traslación como es la amortización de la deuda estatal.

La clasificación de los ingresos y egresos públicos del esquema anterior es bastante diferente a la que se hace tradicionalmente. La estructura tradicional del presupuesto público se asienta más en criterios administrativos y contables que en una concepción económica, lo que es fácil observar en el siguiente esquema.

/Esquema

Esquema tradicional de los ingresos y egresos públicos

<u>Ingresos</u>	<u>Movimiento corriente o Cuenta Corriente</u>	<u>Egresos</u>
1. <u>Ingresos Corrientes</u>		2. <u>Gastos Corrientes</u>
a) Tributarios		a) Gastos detallados por reparticiones
i) Impuestos directos		b) Gastos por transferencias y subsidios
ii) Impuestos indirectos		
b) Ingresos no tributarios		

Superávit o déficit en cuenta corriente

<u>Ingresos</u>	<u>Movimiento de Capital o Cuenta de Capital</u>	<u>Egresos</u>
3. Superávit en cuenta corriente		3. Déficit en cuenta corriente
4. <u>Ingresos de Capital</u>		5. <u>Gastos de Capital</u>
a) Deuda Interna		a) Inversión real
b) Deuda externa		b) Inversión financiera
c) <u>Liquidación de Inversiones financieras</u>		c) Servicio de la deuda

Superávit o déficit Presupuestal

Como se muestra en el esquema anterior la estructura presupuestaria tradicional consta de dos grandes divisiones basadas en lo que se califica el movimiento financiero corriente u ordinario del estado y el movimiento llamado de capital. Se conviene en titular ingresos corrientes a los que no significan compromisos de devolución ni que significan venta de valores financieros como acciones u otros títulos que suele poseer el gobierno. Los gastos corrientes son los necesarios para el funcionamiento de la administración estatal más las transferencias y subsidios.

/El movimiento

El movimiento o cuenta de capital comprende - en el hecho - las variaciones de activos, tanto reales como financieros, y de pasivos que el gobierno tiene en cada período presupuestario. De ahí que, por el lado de los egresos aparezca la inversión real (activo real), la inversión financiera (activo financiero) y el servicio de la deuda (reducción de pasivos); y que por el lado de los ingresos de capital se registre el endeudamiento fiscal (incremento de pasivos) y la liquidación o venta de títulos mantenidos por el gobierno (reducción de activos financieros).

En la estructura tradicional del presupuesto se realizan dos balances o comparaciones entre los ingresos y egresos: uno en la cuenta corriente y otro en la de capital.

La diferencia entre ingresos y gastos ordinarios determina el superávit o el déficit en cuenta corriente según sean mayores los primeros o vice-versa. Esa diferencia se incorpora al movimiento de capital, como ingreso o egreso según se trate de superávit o déficit, respectivamente. El superávit corriente se considera como ahorro que sirve para financiar los gastos de capital del estado, mientras que el déficit de ese mismo tipo es un desahorro que debe ser cubierto con traslación de ingresos privados por medio del endeudamiento público.

Lo más frecuente es que la cuenta corriente arroje superávit, pues siempre se tiende a que los ingresos ordinarios, por lo menos, cubran los gastos corrientes. En presencia de políticas de inversiones públicas esa tendencia se intensifica con el objeto de financiar total o parcialmente los gastos de capital.

El balance de la cuenta de capital determina el superávit o el déficit presupuestal o en su defecto el equilibrio de esta cuenta, y con ello de todo el presupuesto. La diferencia entre los ingresos y egresos de capital pasa a formar parte del presupuesto del período siguiente.

La definición del déficit o superávit presupuestal no siempre es precisa, dada la presencia de la deuda pública como instrumento de financiamiento. De ahí que siempre se deban establecer convenciones para

definirlo. Se suele convenir en definir este tipo de déficit o superávit como la diferencia del ahorro gubernamental en cuenta corriente y los gastos de capital. Esta convención puede interpretarse en el sentido que se estaría dando prioridad a los impuestos y otros tipos de ingresos que no sean el crédito público para el financiamiento de los gastos de capital, y dando a la deuda pública la función de compensar la insuficiencia de tales instrumentos.

Observando el financiamiento público a la luz de las problemáticas de la producción, inversión y redistribución de ingresos que debe realizar este sector pudiera ser que no sea lo más conveniente considerar de esa manera el endeudamiento público. El crédito que el estado maneja debe ser utilizado consciente y deliberadamente en función de las problemáticas financieras que tiene y no como mero instrumento adicional o complementario. Naturalmente que para ello habrá que definir muy bien los objetivos que se persiguen con su empleo y los requisitos o condiciones bajo las cuales se le va a emplear.

Se ha estimado que la clasificación tradicional no se presta mucho para la organización de la política que el estado puede seguir a través de sus diversas actividades, ni para verificar los objetivos de éstas; tampoco es la más adecuada para observar la eficiencia administrativa. Para superar estas críticas se han diseñado clasificaciones que sirven para organizar y evaluar los diversos objetivos que se persiguen en materia de ingresos y gastos públicos.

Estas clasificaciones se denominan presupuesto-programa y se inspiran en los siguientes propósitos generales: servir para el análisis de los efectos económicos y sociales de las actividades públicas; facilitar la formulación de los programas que elabora el gobierno para cumplir sus funciones; dar expedición a la ejecución del presupuesto, y permitir una adecuada organización de la contabilidad fiscal.^{1/}

^{1/} Para mayor ilustración sobre esta materia, véase "Análisis y Programación de los Presupuestos Gubernamentales". Gonzalo Martner, páginas 207-326, versión mimeografiada.

c) El equilibrio presupuestario

En la estructura tradicional del presupuesto público - como se vio más arriba - se realizan dos tipos de balances para determinar si hay equilibrio o desequilibrio entre los ingresos y gastos. Uno en cuenta corriente y otro en el movimiento de capital. El primero significa que los ingresos ordinarios cubren sólo los gastos de ese mismo tipo y que las inversiones reales y financieras del sector deben hacerse con endeudamiento o liquidando inversiones acumuladas por el estado en períodos anteriores, especialmente aquéllas de carácter financiero. En cambio el equilibrio de la cuenta de capital, por lo explicado antes, significa que tanto los gastos corrientes como los de capital se financian con ingresos corrientes y con aquellos de capital que no significan deudas. Se estaría así en presencia de un equilibrio presupuestal.

Este concepto de equilibrio en la cuenta de capital es consecuente con la convención de déficit ya mencionada antes, que lo define como la diferencia entre el ahorro público en cuenta corriente y los egresos de capital.

Tanto en el sector público como en el privado se concede gran importancia al equilibrio y por ende también al desequilibrio presupuestario. Sobre el particular se han levantado posiciones que vienen a ser criterios de orientación sobre la política más convenientes a seguir en materia de ingresos y gastos públicos.

El criterio más primario y elemental que se suele sostener es la conveniencia que el presupuesto público resulte balanceado o en su defecto con superávit. Según este punto de vista el déficit sería reflejo de una inadecuada política de gastos ya que el estado en sus desembolsos debería ajustarse a sus entradas. En esta posición hay un intento de asociar el manejo de las finanzas públicas a los criterios con que se articulan las finanzas familiares.

A la luz de la problemática financiera planteada en páginas anteriores estos criterios sobre el déficit o superávit fiscal aparecen altamente incongruentes. Si los ingresos públicos significan una liberación de

recursos del uso privado, de hecho, entonces, están constituyendo una carga o sacrificio para el sector privado en la medida que sus agentes se ven impedidos o se abstienen de utilizar una cantidad dada de factores y de producción, que es lo que - en última instancia - se transfiere al sector público. De manera que el superávit viene a significar una retención de recursos que no se devuelven a los agentes privados en términos de producción o inversión o de traslación de ingresos.

Al sector privado le es conveniente que la carga implícita en el financiamiento fiscal, a lo menos, sea compensada con los beneficios que conlleva el gasto público. Esa equivalencia podría suponerse que se logra mediante el equilibrio presupuestario. En base a esta argumentación el déficit público si no significa derroche o mal uso de producción y factores sería beneficioso y, por tanto, deseable para el sector privado y para el conjunto de la economía. Las limitaciones en el uso del déficit presupuestario son de otra naturaleza, pero no de la significación que se le quiere dar según el enfoque financiero comentado.

Otros criterios dicen relación con el empleo del déficit o superávit presupuestario para alcanzar metas de estabilidad. Tales puntos de vista se apoyan en los efectos inflacionarios o expansivos y deflacionarios • restrictivos que generan los gastos e ingresos públicos respectivamente. En base a estos criterios, se suele sostener que el déficit público es inflacionario, mientras que el superávit es deflacionario y por ende que el equilibrio es condición necesaria para la estabilidad.

Analizados estos argumentos bajo la óptica de la problemática financiera resultan también inconsistentes. Para su discusión es necesario observar el total de efectos que las actividades financieras públicas generan en el conjunto de la economía, especialmente en la demanda global que es la fuerza inductora de la actividad económica.

Se ha explicado antes como los ingresos públicos significan una reducción de la capacidad de compra del sector privado y la manera como provocan diversas reacciones y repercusiones. El problema que conviene discutir es de qué magnitud es esa reducción. Dados los efectos derivados

o mediatos que generalmente genera esa restricción inmediata de la capacidad de compra del sector privado, la reducción total de la demanda tiende a ser mayor que el volumen o magnitud de ingresos tomados por el estado, aún cuando los precios se mantengan constantes.

Por el lado de los egresos también se presenta el mismo hecho. El gasto público significa no sólo incrementar la oferta de bienes y servicios, y ampliar la capacidad productiva del sistema; sino, que además agrega poder de compra o de demanda. En este sentido las actividades financieras del estado reducen o debilitan la demanda a través de los impuestos y la incrementan o fortalecen por medio del gasto. La magnitud en que aumenta la demanda global con motivo de los egresos públicos, por los efectos derivados o mediatos que generan, tiende a ser mayor al valor o volumen que éstos alcanzan.

De manera que tanto la restricción o reducción y el incremento o la ampliación experimentada por la demanda global a causa de los ingresos y egresos públicos, respectivamente, tiende a ser de una magnitud mayor a los valores a que éstos llegan. Este fenómeno se explica por el hecho que una unidad de ingreso retirada de la demanda reduce el poder de compra que ella provoca ya que estimula la actividad económica de terceros agentes, los que a su vez, al debilitar su acción, inducen a otros en el mismo sentido. Igualmente ocurre con las nuevas unidades de ingreso que se incorporan a la demanda. Estas se traducen en poder de compra para los agentes que las perciben, los que al emplearlo dan oportunidad para que otros incrementen sus ingresos y sus gastos estimulando con ello todo el proceso de oferta y demanda. Esto significa que una unidad de ingreso que se agregue o retire de la demanda produce una ampliación o reducción total de ésta mayor a esa unidad. Esta circunstancia es conocida como el efecto multiplicador.

La actividad financiera del estado queda sometida a tales efectos. Los ingresos provocan un efecto restrictivo mayor al nivel que alcanzan mientras que los gastos generan un efecto expansivo mayor a su volumen. La comparación y el análisis de tales efectos del presupuesto público tienen

/mucho mayor

mucha mayor significación económica que la mera cuestión de la igualdad de los de ingresos y gastos. Aquéllos determinan el equilibrio económico que es más relevante que el equilibrio presupuestario.

El equilibrio económico del presupuesto público se logra cuando los efectos expansivos de gastos son iguales a los restrictivos de los ingresos. Si los primeros son mayores hay desequilibrio en el sentido que la demanda, después de realizadas las operaciones de ingreso y gasto estatal, es decir ex-post, se ve incrementada con respecto a la demanda ex-antes a esas acciones. Si los segundos son mayores el desequilibrio es a la inversa, o sea, que la demanda ex-post resulta mayor que la ex-antes. En el caso del equilibrio económico, como los efectos son iguales la demanda ex-post es del mismo volumen que la ex-antes. El desequilibrio económico cuando incrementa la demanda, en el corto plazo, puede provocar aumento en el nivel de empleo de la capacidad productiva o elevación de precios si no hay mecanismos de compensación como stocks o divisas disponibles. En el mediano y largo plazo podría inducir a ampliación de la capacidad productiva si hay suficiente elasticidad tanto en el sector privado como en el público para responder a los estímulos de los precios. El otro desequilibrio tiende a reducir los precios y los estímulos, y por ende tiende a provocar desocupación y a frenar la inversión.

d) Equilibrio presupuestario y equilibrio económico

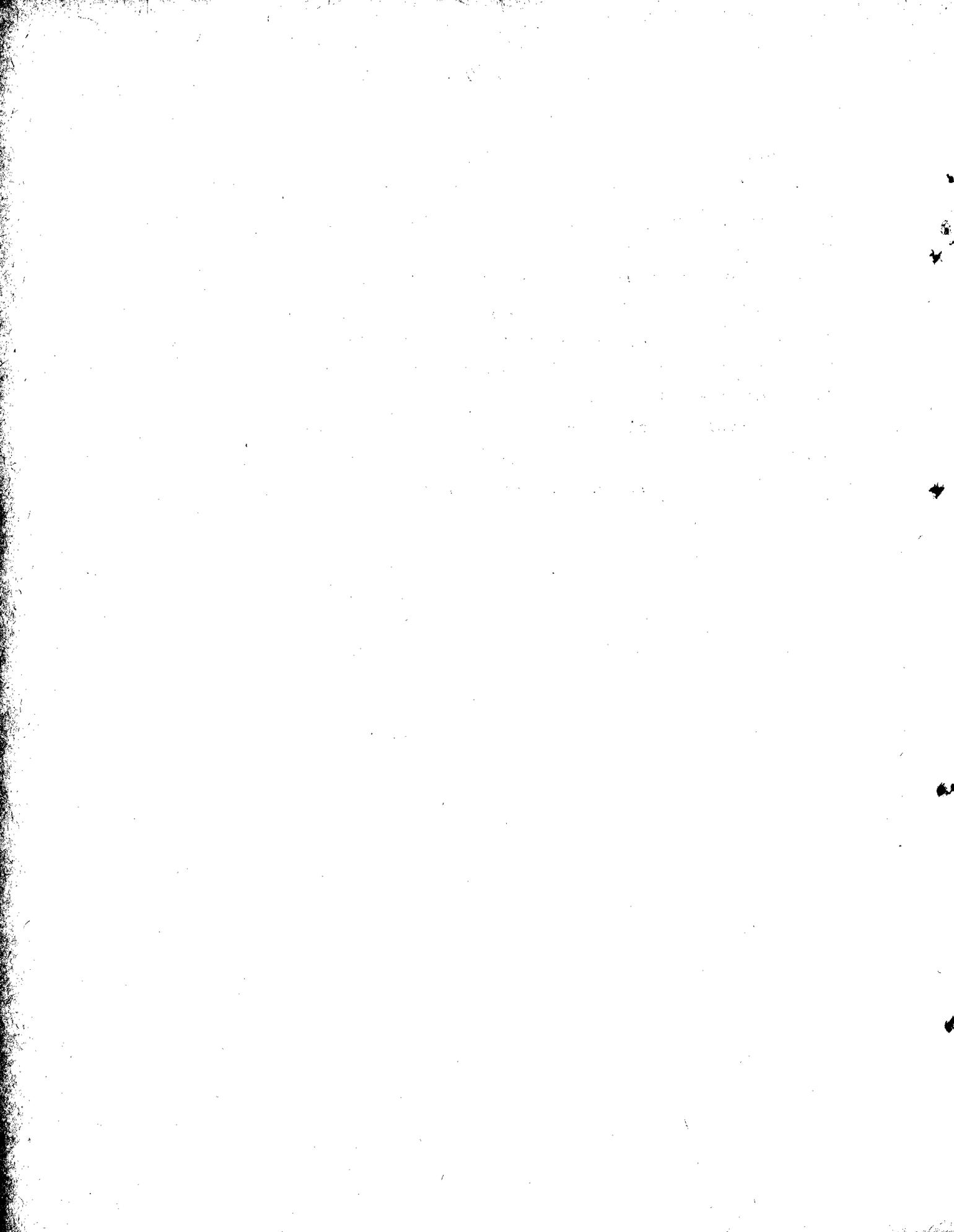
En los párrafos anteriores ha quedado claro que en la economía fiscal hay dos tipos de equilibrio: el presupuestario que se refiere al balance de entradas y egresos estatales, y el económico que se refiere al balance de los efectos expansivos y restrictivos que generan en la demanda global los ingresos y gastos públicos.

De ambos equilibrios el que tiene significación o trascendencia para la actividad económica es el equilibrio de los efectos sobre la demanda global. La importancia del equilibrio presupuestario queda relegada al área de las finanzas fiscales. Pero como en economía el sector público orienta sus actividades en base a principios y con propósitos diferentes

a los del sector privado, la importancia de su equilibrio financiero no está sometida a la mayor o menor disponibilidad de fondos o a la conveniencia o inconveniencia del endeudamiento fiscal; sino que está en función de los efectos económicos y de los objetivos sociales y políticos o de otra naturaleza que animan la acción estatal.

Son más importantes, entonces, y merecen mayor atención los efectos económicos de los ingresos y gastos públicos que su balance o equilibrio. Esta afirmación lleva a plantearse las relaciones que existen entre los dos tipos de equilibrios: presupuestario y económico.

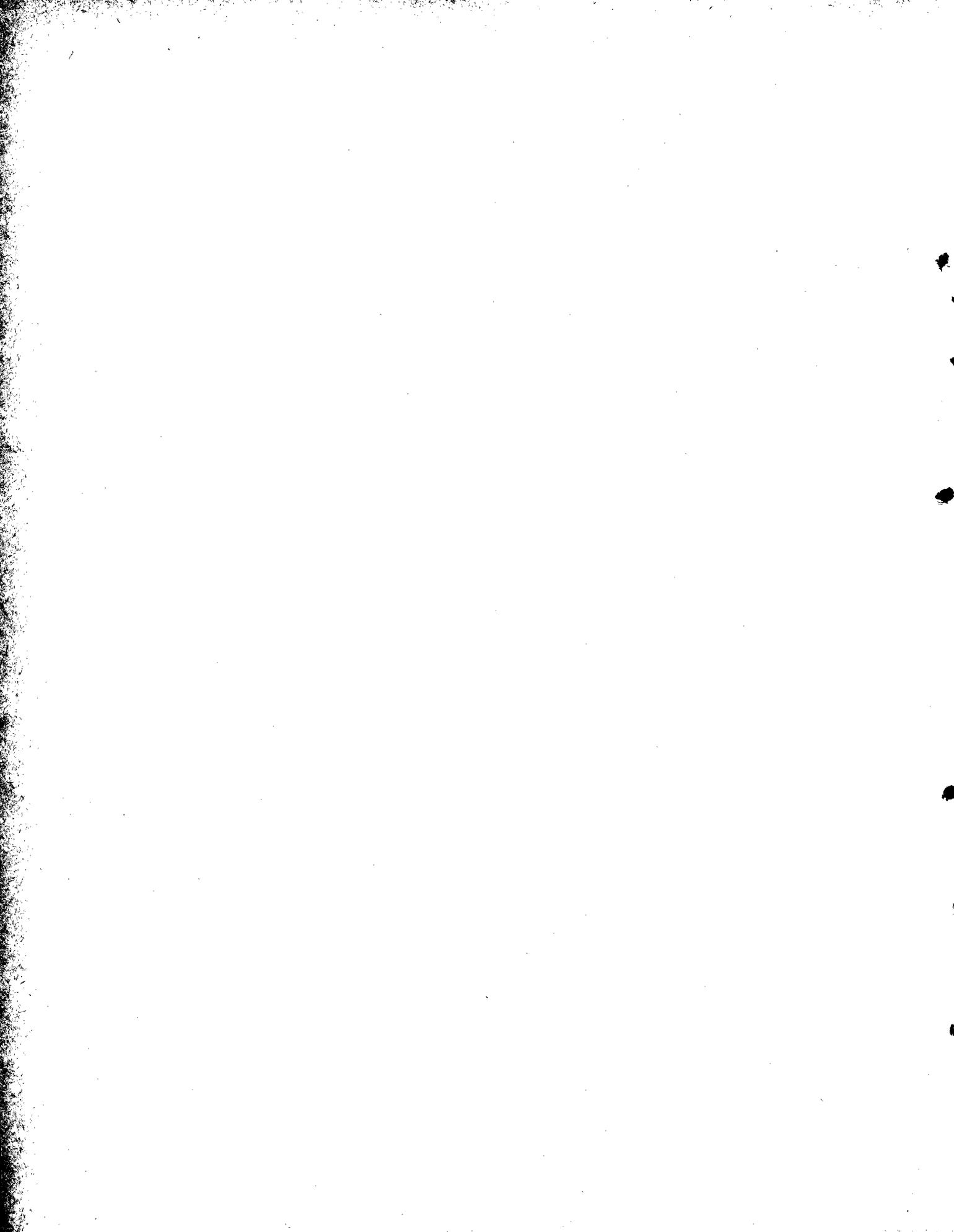
El problema a discutir es que si una igualdad entre ingresos y gastos públicos garantiza un equilibrio económico o, en su defecto, qué condición debe cumplir el balance del presupuesto estatal.



PRELIMINAR
Instituto Latinoamericano de
Planificación Económica y Social
Santiago, mayo de 1967

LAS REFORMAS BASICAS

Capítulo VI. Separata del documento "Curso de Métodos y Análisis de Política Económica" del Sr. Carlos Matus. (abril de 1965).
Solicitado por el Sr. Enrique Sierra para la Cátedra de Política Económica.



VI. LAS REFORMAS BASICAS

Para superar los obstáculos discutidos en el capítulo anterior, se requiere cambiar la composición y dirección que históricamente han tenido los flujos e instituciones económica-sociales. Al formular y realizar tales cambios deberá tenerse presente que los objetivos a largo plazo (crecimiento, estabilidad y redistribución) están íntimamente relacionados, lo que acondiciona el éxito de una reforma a que se lleven a cabo otras reformas. Esta interrelación de los cambios de estructura no se limita al simple hecho que se realicen simultáneamente, sino que se plantea -además- un problema de ritmo en el progreso de los cambios. Estos deben concretarse con el mínimo de entorpecimientos para el desenvolvimiento económico: una reforma agraria, por ejemplo, debe cuidarse que no comprometa la producción agropecuaria en su realización; durante los cambios en el área del comercio exterior no debería disminuir la capacidad de pago del país; la reforma tributaria, en ningún momento, debe traducirse en menos ingresos fiscales, etc. Estas pretensiones exigen un esfuerzo de coordinación y una participación bien intensiva de la política económica.

Para ilustrar la interrelación de obstáculos, objetivos y reformas, analícese las limitaciones al crecimiento que surgen por aprovechamiento irracional de los recursos, y esto (como el consumo no esencial, la desocupación de equipos, mano de obra, tierras, etc.) como resultado de la concentración de la propiedad y del ingreso.

La combinación más o menos típica de efectos que presentan las deficiencias del sector agrícola es un buen ejemplo de esas relaciones. Parte -a veces importante- de la subutilización de la capacidad industrial se debe a la inelasticidad de la oferta agrícola, sea porque los precios son tan altos que reducen los ingresos disponibles para demandar bienes industriales; o, porque no ofrecen materias primas, o porque se deben distraer divisas para importar productos agropecuarios en vez de dedicarlas a internar insumos y equipos industriales. De ahí que una redistribución de la propiedad agrícola y una política agraria racional, tendrían

/efectos en

efectos en la utilización de la capacidad industrial, en la distribución del ingreso y, por esas vías, en el ritmo de crecimiento.

Otro aspecto común es la relación entre concentración del ingreso y estabilidad. Como las decisiones fundamentales de ahorro, inversión y/o demanda, residen en grupos minoritarios (a veces sólo en unas cuantas decenas de familias) el sistema queda más expuesto a fluctuaciones dada la facilidad con que esos estratos pueden cambiar sus expectativas. También es factible la formación de estructuras inadecuadas en la inversión y producción, si esas minorías, en lo económico, se conducen irracionalmente, sin que haya factores correctivos de ponderación. La estructura de la acumulación orientada a satisfacer el consumo superfluo, es una muestra de esa irracionalidad que compromete las posibilidades de crecimiento al mismo tiempo que vigoriza las tendencias inflacionarias.

Si un alto número de personas ahorraran, invirtieran y concurrieran al mercado sin grandes disparidades en su poder de compra, crearían condiciones para un comportamiento más racional por los elementos competitivos que aparecerían.

Estas y otras interrelaciones entre los objetivos a largo plazo, explican que una reforma sirva simultáneamente a los objetivos de largo plazo planteados, pero que su ritmo de progreso dependa de la celeridad con que se realicen y de como se coordinen todas las reformas.

En este curso de Política Económica las reformas que más interesan son:

1) La reforma administrativa

Entendida como el cambio en las formas tradicionales de administración del sector público. El gobierno como depositario de los objetivos del desarrollo y de la planificación es el primero que debe asumir una conducta racional. Esta reforma "es como ponerle cabeza o cerebro al desarrollo". ^{1/} Si el gobierno en su conjunto y cada repartición fiscal en particular no se organiza para cumplir sus propios planes y propósitos, mal puede hacer cumplir las metas que se fijan al sector privado, y alterar sus instituciones y conducta tradicional.

/El sector

^{1/} Expresión usada por el profesor Carlos Oyarzún.

El sector público ^{1/} debe ser el área más económica y eficiente, para orientar e impulsar los cambios en el resto de la economía, y por la magnitud de recursos físicos y financieros que administra. En materia de inversión, por ejemplo, en los países de la región es frecuente que sea de responsabilidad estatal entre un tercio y hasta el 50 por ciento del total; la participación del gasto público en la economía, oscila entre el 15 y más del 40 por ciento del producto nacional; la ocupación en el sector público absorbe hasta el 10 o 15 por ciento de la población activa. Por el lado de la oferta a menudo se encuentra (en Latinoamérica) que el sector público ofrece la totalidad o gran parte de los servicios de salubridad, educación; proporciones importantes de la producción de energía, hidro-carburos, medios de transportes, y también algunos servicios de comercialización y de vivienda, etc. Una administración eficiente de los medios que permiten esta trascendente gestión es el fin de la reforma indicada.

Las modificaciones específicas que contenga la reforma administrativa dependerán de los defectos que la administración fiscal detente en cada país; sin embargo, se pueden enunciar algunas medidas generales; como:

i) Detener la proliferación de organismos a que ha dado lugar la ampliación de las funciones estatales en los últimos decenios ^{2/} por dificultar la coherencia que debieran mantener entre sí todas las unidades del sector público; evitar la duplicidad de organismos para resolver problemas viejos, o para abordar materias que son funciones de reparticiones ya establecidas; evitar la creación de nuevas unidades sin objetivos claramente definidos, e impedir la prolongación de reparticiones creadas con carácter transitorio una vez cumplidas sus funciones.

(ii) Redefinir las

^{1/} Comprende: i) los organismos del Estado (Legislativo, Judicial y Ejecutivo); ii) los ministerios, sus dependencias y ramificaciones; iii) los organismos descentralizados (institutos de fomento, previsionales, educacionales, etc.); iv) empresas gubernamentales (comerciales, financieras, que prestan servicios o producen para servir al sector privado, y/o al resto del sector público; y v) los gobiernos estatales, provinciales y municipales. Para mayores informaciones véase apuntes de "Análisis y Programación de los Presupuestos Gubernamentales" de Gonzalo Martner.

^{2/} Hacia América Latina, se ha proyectado, también, el carácter intervencionista (deliberado) que tomó el Estado de los países industriales, en lo recorrido del presente siglo y que Myrdall llama "Estado Benefactor". Tal doctrina auspicia regular las tendencias económicas, fomentar el desarrollo, prestar servicios (educación, salubridad, vivienda, previsión, etc.). En estos países, como también en los industrializados, se aceptaron esos objetivos pero sin llegar a concebirlos en un esquema orgánico, sino como líneas de acción incoherentes entre sí y con mucho de improvisación.

ii) Redefinir las funciones y área de acción de cada ministerio, además del número de éstos, cuando exceden de una cantidad prudente (seis u ocho?). No es fácil alcanzar una adecuada coherencia ni unidad de criterio con más de diez ministerios, por ejemplo. Mayores son las duplicaciones de funciones y los conflictos. Cada repartición fiscal, siempre tiende a expandirse por razones de prestigio político, lo que se da con mayor intensidad al nivel ministerial. Esa tendencia parcela el cumplimiento de objetivos de tal forma que en cualquier problema intervienen dos, o tres, o más reparticiones, con el consiguiente recargo de costos y complejidad de relaciones.

iii) Determinar claramente los objetivos, medios y criterios de eficiencia de las entidades descentralizadas y empresas fiscales de tal manera que se pueda medir y evaluar su comportamiento. Es frecuente que se discuta la acción de estos organismos, especialmente cuando están en competencia con la empresa privada. Esas críticas toman fuerza cuando se desconocen sus objetivos o cuando no se sabe cómo medir sus resultados. Estas circunstancias llegan a comprometer los recursos que se les asigna, porque las autoridades presupuestarias se resisten a concedérselos o porque se emplean mal.

iv) Deslindar los campos de acción y responsabilidad de los gobiernos estatales, provinciales y/o municipales, para evitar conflictos entre éstos y/o con el Gobierno Central; y para evitar que problemas locales queden sin solución por la mutua confianza que tengan las autoridades de que serán otros quienes los resuelvan.

v) Erradicar la "desviación legalista" que con frecuencia prima por sobre las soluciones efectivas. Hay tendencia a legislar con profusión, llegando incluso a detalles irrelevantes y dando origen a multitud de instituciones, que en la práctica no cumplen funciones efectivas,^{1/} pero que sí distraen recursos. El exceso de legislación crea verdaderos dedales de leyes, decretos, jurisprudencia, disposiciones, etc., que a veces llegan a instituir verdaderas contradicciones.^{2/}

/vi) Sustituir los

^{1/} Esto es frecuente en la legislación laboral, en que las instituciones creadas por leyes o decretos, carecen de medios para cumplir su función. La causa está en el criterio ortodoxo con que se abordan las materias del trabajo, pero dada las presiones sociales no pueden evitarse de tratar.

^{2/} Esto es frecuente en el campo tributario.

vi) Sustituir los criterios de eficiencia basados en el apoyo a partidos políticos con que en definitiva se evalúa la actuación de las entidades públicas y de los funcionarios, por criterios de productividad.^{1/} La asignación de recursos y la definición de funciones de las reparticiones, están orientadas por los intereses más inmediatos del partido que está en el Gobierno, que por los propósitos generales de éste. La selección del personal que labora en el sector público, sus remuneraciones, ascensos, estabilidad, etc., está determinada por la lealtad al partido en el poder, más que por su eficiencia real. Esto da lugar a verdaderos feudos administrativos y económicos, que operan con sus propias políticas, y en que emplean mayores energías en mantener el estatuto que en provocar el cambio. La excesiva politización del sector público a menudo adquiere el carácter de militarización en el sentido que no es un partido político el que gobierna sino un grupo de militares. Esto se ha venido traduciendo -dada la creación de entidades gubernamentales autónomas que invierten y producen; de la ampliación de la intervención estatal- en una participación creciente de las autoridades militares en toda la economía.

vii) Instituir a todos los niveles la planificación, como instrumento de racionalización y control de las funciones de cada unidad. Esta medida se concreta en la adopción de técnicas presupuestarias modernas, que como el presupuesto por funciones y actividades (por programa) facilitan la programación del sector, su eficiencia y empleo de toda su capacidad para los fines de la política económica. A esta medida se le conoce como reforma presupuestaria, porque cambia la concepción del presupuesto tradicional, diseñado en función de su administración, contabilización y auditoría, sin consultar su utilidad para la política, racionalización y planificación de las actividades públicas.

/Para evaluar

^{1/} Conviene advertir que las funciones del sector público son eminentemente políticas y que su orientación definitiva la imprime la doctrina del o de los partidos que gobiernan. Pero lo que se critica es la politización de la parte operativa del sector. En materia de personal, por ejemplo, es inevitable que los personeros ubicados en los niveles de decisión primarios sean y actúen con criterio político; pero lo incongruente es que a los niveles de ejecución de aquellas decisiones, primen más la política que la eficiencia en términos de productividad.

Para evaluar el progreso de las reformas es conveniente utilizar algunos indicadores. En la reforma administrativa el mejor índice son los resultados que arrojen los presupuestos por programas. Las siete medidas generales que se indicaron se deben ir traduciendo en menores costos por cada sector, por cada función, operación, actividad, tarea, proyecto, obra y/o trabajo,^{1/} y por ende en mayores servicios a la comunidad. Este criterio debe operar en el sentido de reducir al máximo (sin comprometer el funcionamiento eficiente de la función administrativa) el costo de los servicios generales,^{2/} en beneficio de los servicios sociales^{3/} y económicos.^{4/} Los primeros absorben, en los países de la región, entre un 20 y hasta más del 40 por ciento de los gastos totales del Gobierno Central, mientras que los servicios económicos absorben proporciones menores al 33 por ciento y que llegan, en algunos países, a menos del 10 por ciento. Los servicios sociales, de efectos tan trascendente, mantienen una ponderación igual a los de carácter administrativos.^{5/}

Las medidas esbozadas, vislumbran que su realización está lejos de ser de exclusiva responsabilidad del sector público. Muchas de las deficiencias de la administración pública, son meros reflejos de las concepciones y conducta de los partidos políticos que han gobernado, o de instituciones surgidas de la formación y fuerza de los poderes públicos, de sus interrelaciones y grados de libertad. Estas observaciones confirman

/la necesidad

-
- 1/ Cada uno de estos nombres corresponden a la identificación que cualquier gasto es sometido en el presupuesto por programa, con el fin de determinar el origen y naturaleza de los desembolsos.
 - 2/ Que en la calificación funcional de los gastos públicos, comprende: los costos por administración general, defensa nacional, justicia y servicio de policía.
 - 3/ Los forman los gastos en Educación, Salud Pública, Previsión Social, etc.
 - 4/ Los forman los gastos realizados en actividades económicas (Agricultura, Minería, Industria, Transportes, etc.).
 - 5/ Fuente de estas informaciones: Análisis y Programación de los Presupuestos Gubernamentales. Apuntes del Profesor señor Gonzalo Martner, pp.309; sobre esta misma materia véase Estudio Económico de América Latina 1955, pp.119.

la necesidad de reformas en otros campos, como en lo constitucional para llevar al máximo las posibilidades de la reforma comentada. Sin embargo, siempre hay un margen para cambios en la Administración del sector público que conviene aprovechar, mientras se operan esas otras transferencias en lo político e institucional.

2) La reforma tributaria

Es otro cambio importante en el área del sector público, cuya prioridad está dada por la necesidad de adoptar el mecanismo impositivo para captar un mayor volumen de ingresos, para influir en la conducta privada tornándola más positiva al desarrollo, movilizar los ahorros potenciales y atenuar la desigualdad no funcional de los ingresos.

La tributación latinoamericana contiene defectos tales que impiden los objetivos anteriores, y que a veces provocan efectos inversos, como en la distribución de ingresos y que dado el carácter regresivo de los impuestos vigentes, lo ha hecho también más regresivo. De ahí que como bases para su modificación se postulen las siguientes medidas generales:

i) Dar organicidad a todo el sistema tributario, tratando a los impuestos en conjunto y no por separado; combinándolos en función de los objetivos generales mencionados y de otros más inmediatos que se proponga la política fiscal, de tal forma que haya coherencia entre todos los tributos, y evitar que las reacciones perseguidas por uno se anulen con los efectos de otro.

Para la concretación de este criterio conviene definir los actos gravados y los sujetos tributarios. Aunque ambos conceptos en definitiva afectan a las personas y a su ingreso y/o riqueza, la definición es útil para fijar la orientación y evaluar las alternativas de una u otra combinación de tributos.

Entre los actos gravados están los relacionados con el ingreso y con el empleo de ciertos bienes y/o derechos a que pueden optar los contribuyentes. El ingreso da lugar a cuatro actos que se utilizan como

/bases tributarias.

bases tributarias. Ellos son: el acto de ganar ingresos (obtención de rentas, utilidades, salarios, ganancias de capital, ingresos eventuales, etc.); el acto de usarlos (gasto personal y/o familiar); el acto de acumular ingresos (formación de capital: adquisición de acciones, bonos, depósitos de ahorros, activos líquidos, etc.); y el acto de transmitir gratuitamente el ingreso ganado y/o acumulado (donaciones, herencias, etc.). Entre el empleo de ciertos bienes y/o derechos, está el uso de carreteras, túneles, puentes, instalaciones portuarias, medios de comunicación contruidos por el Estado, el ejercicio de profesiones liberales, celebración de actos jurídicos, mantención de negocios, vehículos, etc.

Por el lado de los sujetos tributarios conviene distinguir entre personas naturales, empresas y entidades no lucrativas, clasificándolas entre nacionales y extranjeras.

Desagregando así (podría detallarse más introduciendo, por ejemplo, una sub-clasificación por actividades económicas) es factible precisar más los objetivos específicos de cada impuesto, compatibilizándolos con la idea de un sistema orgánico.

Esta primera medida de la reforma impositiva conduce a sancionar la ponderación que deben tener los diversos tipos de impuestos, que es el objeto de las siete siguientes medidas.

/ii) Remodelar

ii) Remodelar la combinación de impuestos de tal forma que tengan una alta ponderación las de carácter directo y personal, en desmedro de los indirectos. Uno de los factores que torna regresivo los sistemas latinoamericanos es la elevada participación de la tributación indirecta. Esta, en los países de la región, no baja de un 35 por ciento de los ingresos fiscales por impuestos y llega hasta más del 85 por ciento, distribuyéndose de preferencia entre el consumo y las importaciones. Esta característica contrasta fuertemente con la estructura impositiva de países industrializados, que como Estados Unidos y Canadá, en que los tributos indirectos son de baja ponderación (17 y 36 por ciento del total de ingresos fiscales, respectivamente).^{1/}

iii) Reformar y simplificar la tributación indirecta, eliminando la proliferación de impuestos específicos que gravan bienes y servicios de consumo imprescindible, que además de ser regresivos introducen distorsiones en el sistema de precios y encarecen los costos administrativos. Sustituirlos por un impuesto a las ventas, de una tasa baja, pero con amplia base. Gravar fuertemente los artículos suntuarios que se producen en el país, y que se importan, cuando aún no se ha hecho.

La tributación indirecta se puede aplicar en las distintas fases del proceso de producción y distribución. Es factible concretarlo gravando el valor agregado a medida que los bienes y servicios recorren el circuito de transformación hasta llegar a su destino final; o en el momento de su producción o internación; o en el momento de su uso final (consumo, inversión y/o exportación), o en cada transferencia. Cada alternativa ofrece ventajas y desventajas;^{2/} pero, a título de criterio

^{1/} Sobre esta materia, véase lo siguiente: Estudio económico de América Latina de 1955, CEPAL; documentos de la Conferencia de Política Fiscal de 1962, organizada por OEA-BID-CEPAL, y apuntes de Política Tributaria IIIa Parte.

^{2/} Véase apuntes II Parte.

general, conviene aplicarla bajo un sólo método, por las ventajas de uniformidad ante la alternativa de aplicar más de un método por los menores gastos administrativos, menores distorsiones en la estructura de costos y precios en que se incurriría, por las facilidades para la coordinación en los tratamientos tributarios en el área de libre comercio que presente, etc.

En este sentido una alternativa de reforma que se ha discutido (Conferencia Fiscal de 1962) es sustituir los impuestos a las ventas, consumo por un tributo uniforme y general sobre el valor agregado, que lo pagarían todas las empresas.^{1/}

iv) Revisar la estructura de los derechos aduaneros, tanto ad-valorem como específicos (arancel por tipo de producto), para actualizar sus especificaciones y ponerlos a tono con los nuevos productos que se intercambian; adaptar la estructura de los derechos al proceso de integración regional y simplificarlos.

Los países latinoamericanos han estructurado las tarifas aduaneras en función de una excesiva protección a las actividades internas, sin considerar patrones de eficiencia, lo que se ha traducido en derechos elevados.^{2/} Pero dada la necesidad de importaciones - por otro lado - se han establecido una serie de franquicias y rebajas más o menos arbitrarias y, con frecuencia, de carácter temporal. Así ha surgido una estructura engorrosa y lejos de obedecer a una política racional^{3/}, pero que en

^{1/} El valor agregado, constituido por los pagos de utilidades, intereses, remuneraciones, alquileres, etc., es fácil calcular en cada empresa por diferencia entre las rentas totales y las compras a otras empresas, lo que facilita su control y administración.

^{2/} Estudios comparados de los gravámenes arancelarios de Argentina, Brasil, Chile y Francia, indicaron que el promedio de las tarifas para el 85% de las importaciones, alcanzaba para los países regionales a un 150% de recargo del precio CIF, mientras que para el cuarto país, caracterizado por ser un país con gravámenes tradicionalmente altos, alcanzaba al 18, según la misma metodología empleada.

^{3/} Ver documentos Conferencia sobre Política Fiscal 1962 OEA-BID-CEPAL.

algunos países latinoamericanos aporta más del 50% del total de ingresos fiscales.^{1/}

La reestructuración de los derechos aduaneros exige una definición clara de la política proteccionista y de la ponderación que en ella se dará a las tarifas, ya que otros instrumentos (tipo de cambio, fijación de cuotas, otros tipos de impuestos, etc.) también pueden hacerse operar como protectores. Conviene - dada la complejidad y trascendencia de los derechos aduaneros - determinarlos en base a un nivel aceptable de protección y estímulo a la producción interna y dejar entregada al tipo de cambio y a la fijación de cuotas los ajustes diferenciales que sean necesarios.

v) Revisar los impuestos a las exportaciones, en el sentido de emplearlos en sustitución del impuesto a la renta, cuando a las empresas productoras de exportaciones no es fácil aplicarles un control estricto que anule la evasión; para gravar, con agilidad las utilidades extraordinarias que producen las devaluaciones, o las alzas inesperadas y violentas de los precios internacionales; para mantener precios internos de productos que se exportan por debajo del que rige en el mercado internacional.

Estos gravámenes pueden utilizarse como instrumentos de políticas de corto plazo, dada las fuertes fluctuaciones de la demanda internacional de los principales productos de exportación latinoamericanos y la necesidad de estimular nuevos rubros de exportación. Para ello conviene fijarlos relativamente bajos pero con un amplio margen de flexibilidad para ser modificados por las autoridades fiscales, en la medida que convenga. En la región se les utiliza, preferentemente como recaudados de ingresos gravando las exportaciones principales y eximiendo las marginales, especialmente industriales, pero sin explotar al máximo sus efectos.^{2/}

^{1/} Sobre esta materia véase documento Derechos aduaneros y otros gravámenes y restricciones a la importación en países latinoamericanos y sus niveles promedios de incidencia (E/CN/12/544 y add.1-11). Véase también Protección e industrialización en América Latina, artículo de Santiago Macario, publicado en el Boletín Económico de América Latina, marzo de 1964.

^{2/} Sin embargo, los impuestos a las exportaciones procuran menos ingresos al fisco que las importaciones, con excepción de Venezuela.

iv) Aumentar, en el sistema de tributación, la participación de la tributación directa a las empresas y a las personas. Para ello hay que definir en términos amplios las bases tributarias, incorporando como materia gravable las ganancias de capital, los ingresos eventuales, las rentas no computables en dinero, y actualizando el avalúo de los valores patrimoniales. Otro aspecto es la revisión de las escalas de tasas haciéndolas progresivas y elásticas,^{1/} y la combinación de impuestos directos.

A las personas es factible aplicarles combinadamente tributas a sus rentas, al total de su patrimonio, a sus gastos o consumos y a las transferencias inter-vivos y por concepto de herencias.^{2/} Combinando adecuadamente estos impuestos se pueden aplicar, para cada uno, tasas moderadas evitando los efectos negativos que potencialmente llevan consigo,^{3/} sin renunciar a una tasa altamente progresiva. Tal combinación permite un mejor control y orientación de todo el proceso de la generación y uso del ingreso (ganar, acumular, gastar y transferir las rentas). Para concretar este criterio hay que partir de la premisa que lo gravado y por lo tanto la equidad de la tributación y sus fines, son los individuos y no las rentas o el patrimonio en sí. Lo importante es afectar la conducta de los sujetos y así lograr su igualdad en el poder económico y financiero que poseen.

Conforme a estas premisas el impuesto a la renta debe ser único o global y no pluri-cedular como se ha generalizado en América Latina; el impuesto al patrimonio debe ser amplio, abarcando todos los tipos de propiedad, y no remitirse sólo a los bienes raíces como se le utiliza en la mayoría de los países; establecer el impuesto al gasto o al consumo que no ha sido practicado con excepción de India y Pakistán, pero que autorizados autores postulan como un medio de reducir la propensión de consumo de las clases

^{1/} Que el incremento porcentual de la tasa marginal a lo menos, sea igual al porcentaje en que se eleva la base impositiva.

^{2/} Véase apuntes segunda parte.

^{3/} Las tasas altas desatan fuertes incentivos a la evasión, además de frenar algunas tendencias. El impuesto a la renta penaliza el acto de ganar ingresos y con ello desestimula el trabajo, la acumulación y en general todas las actividades económicas; el impuesto al patrimonio frena la acumulación y estimula el gasto; el impuesto al gasto atempera la demanda, y el impuesto a herencias y donaciones, la distribución de la riqueza e ingresos.

de altos ingresos de los países subdesarrollados;^{1/} y, fortalecer los gravámenes a las herencias y donaciones para frenar la formal atomización de la propiedad con fines de evasión.

vii) Hacer compatible la tributación directa de las empresas con la personal, en el sentido que esta última tenga mayor ponderación que la primera. Ante una mayor imposición personal de carácter progresivo se abre la disyuntiva de gravar o no a las empresas. No gravarlas significa renunciar a la posibilidad de introducir y reforzar incentivos para orientar los flujos de ingresos y factores, además de no influir en el comportamiento de las sociedades de capital (anónimas) que dado su carácter, prácticamente tienen vida propia independientemente de sus accionistas. Tales hechos aconsejan gravar las empresas, lo que conviene hacerlo con prudencia, y evitando métodos engorrosos.^{2/}

viii) Armonizar el tratamiento tributario de las empresas extranjeras con el dado a las nacionales. Toda ventaja impositiva dada a empresarios o capitales foráneos es una discriminación en contra de los nacionales y un renunciamiento a obtener ingresos fiscales. Por otra parte, la tributación a empresas extranjeras dedicadas a la explotación y exportación de sus producciones, (que en América Latina en su mayoría son de carácter primario), debe ser tal que atempere las fluctuaciones de sus utilidades derivadas de las oscilaciones en la demanda del mercado internacional.

Una alternativa para lograr ese objetivo es fijar un mínimo de tributación del cual no pueden descender, que operaría de la siguiente forma: cuando la tributación real resultara por debajo de ese mínimo, las empresas pagarían tal mínimo y el Estado les adeudaría la diferencia, que acreditaría cuando debieran imponer más que el mínimo.^{3/}

Las franquicias a las empresas foráneas deben estar incorporadas a un código o plan de incentivos tributarios.

1/ Ver Impuesto al Gasco, de Nicholas Kaldor, Editorial Fondo de Cultura.

2/ Sobre tributación a las sociedades anónimas latinoamericanas, véase Estudio Económico de CEPAL, 1955.

3/ Ver capítulo sobre Política Fiscal.

ix) Codificar las franquicias tributarias, reformándolas de tal manera que verdaderamente adquieran fuerza como estímulos. Las exenciones personales, que obedecen a la idea de no gravar los ingresos destinados a cubrir las necesidades más esenciales, en América Latina son en general más amplias que en los países industrializados, lo que reduce la tasa tributaria y su progresividad. ^{1/} Es conveniente rebajarlas aunque sin llegar a los niveles de aquellos países dado el bajo ingreso per capita de la región; y hacerlas más equitativas, aplicando el sistema de crédito al impuesto en sustitución de la deducción a la base gravable como se realiza actualmente en la mayoría de los países latinoamericanos.

Las exenciones reales, que obedecen a medidas de estímulos para ciertas tendencias o actividades económicas especialmente relacionadas con la orientación del ahorro e inversión, siempre se les exagera en el supuesto que producen los efectos deseados. La verdad es que sus resultados son discutibles. Estas franquicias no pueden surtir efectos donde las condiciones para la inversión y el ahorro no existen o donde compiten con la evasión. ^{2/} Por otro lado, significan un tratamiento discriminatorio que rompe las normas de equidad tributaria, son de alto costo, introducen elementos regresivos y llegan a constituir formas legales de evasión.

Por lo anterior, es conveniente establecer un conjunto orgánico de franquicias basado en criterios como: que haya convicción de la necesidad de reducir la tasa tributaria para algunas actividades o segmentos de ingresos; que esos sectores o flujos sean sensibles a la reducción de la imposición; que sean de efecto rápido; que los objetivos de las franquicias estén claramente definidos; que no tengan carácter de permanente; que su efectividad se evalúe periódicamente; que no sean numerosas para evitar complicaciones administrativas y que reduzcan la importancia y fuerza de los impuestos generales; que de preferencia favorezcan a industrias y a amplios grupos de consumidores o empresarios o regiones, y no a empresas en particular, de tal manera que no aparezcan muy discriminatorias, etc.

^{1/} Ver apuntes segunda parte.

^{2/} Ver apuntes segunda parte.

/x) Establecer

x) Establecer convenios internacionales con los países industrializados y entre los de la región para evitar la doble tributación internacional, la evasión por fuga de capitales y transacciones de intercambio; y llegar a coordinar o armonizar los sistemas tributarios para los fines de la integración. Estos convenios para que sean operativos deberán permitir intercambio de informaciones y facilidades de recaudación; no basta que se convengan principios (del domicilio del contribuyente, y/o fuente de renta, por ejemplo) o modalidades de compensación de los impuestos pagados en un país (crédito o deducción de la base gravada), sino que deben ser realmente instrumentos de control de la evasión y de la fuga de capitales.^{1/}

xi) Modificar la administración tributaria de tal forma que se simplifiquen los procedimientos de declaración y pago de impuestos, que se evite el desfazamiento en los pagos; y se induzca a los contribuyentes a cumplir con las leyes tributarias. Para ello se requiere dar amplias facilidades para informar a las oficinas de impuestos el monto de las bases gravadas (formularios fáciles de contestar y amplia divulgación como hacerlo) y para depositar el valor del impuesto en bancos, oficinas de correo, retener el impuesto en la fuente, además de la declaración y pago en Tesorería Fiscal. Establecer la práctica de abonar los impuestos por anticipado en base a estimaciones; de aplicar multas e intereses por atrasos mayor a la tasa de interés comercial y a la tasa inflacionaria, y aplicar un severo código de sanciones que haga de la evasión un delito grave. Conviene, también, establecer servicios de inteligencia tributaria y exigir a las empresas, de determinado capital, la práctica de auditar sus balances creando un código de ética para los auditores administrado por una organización gremial de éstos en conjunto con las autoridades de impuestos; dar a éstas fácil acceso a las informaciones bancarias (cuentas corrientes y operaciones de crédito); prohibir la emisión de acciones u otros títulos al portador. Pero un elemento básico, sin el cual todas las medidas administrativas resultan impracticables, es mantener una planta de personal eficientemente adiestrado y bien remunerado.

^{1/} Ver apuntes segunda parte.

Las medidas enunciadas tienen por objeto hacer elástico y progresivo el sistema tributario, de tal forma que la carga sea mayor para los que más ingreso y riqueza posean, y que permita ir captando mayores ingresos a medida que la economía se expanda. Dado el rol que al sector público le corresponde en la política de desarrollo, sus ingresos deben aumentar considerablemente y ponerse al nivel de países más industrializados. En Latinoamérica los ingresos totales del sector público, en el extremo de los casos, no pasan del 25 por ciento del producto nacional bruto, en circunstancias que Estados Unidos, Bélgica, Dinamarca, Francia, Holanda, Noruega, Italia, Inglaterra, Suecia, etc., están por sobre ese porcentaje y sobrepasan el 40 por ciento.^{1/} Estas bases para los tipos de reformas tributarias que se requieren en el continente, deberán ajustarse a las particularidades de cada país. Naciones de muy bajo ingreso, alto analfabetismo, con importantes segmentos de su economía al margen del intercambio monetarizado, con muchas unidades productivas - especialmente agrarias - que practican una economía de subsistencia; con un elevado número de talleres artesanales, etc., no estarían en condiciones de aplicar impuestos personales como los esbozados, pero sí podrían desarrollar más ampliamente la tributación indirecta, hasta que la economía alcance cierto progreso.

La conclusión y norma general es que esas medidas y otras deberán graduarse conforme los objetivos que se persigan, las características de las economías en que se apliquen y el ritmo con que se desea realizar la reforma. Por otra parte, "la buena técnica fiscal y administrativa necesita aunarse al buen criterio político si una reforma tributaria ha de ser algo más que un ejercicio mental."^{2/} Debe entenderse que la reforma tributaria es un trascendente acto político porque afecta a los sectores sociales que económica y políticamente tienen mayor poder. Las mayores dificultades que surgen no son de carácter técnico sino político, por lo que no es posible implantar rápidamente todo un nuevo sistema, excepto en presencia de revoluciones político-sociales. Sin embargo, la reestructuración no puede ser lenta; será conveniente entonces, realizarla al máximo ritmo que lo permitan las técnicas administrativas y tributarias, y el medio político.

^{1/} Ver estudios anuales de cuentas nacionales de Naciones Unidas y capítulo III sobre ingresos fiscales del Estudio Económico de CEPAL, 1955.

^{2/} Víctor Urquidí, en trabajo presentado a la Conferencia sobre Política Fiscal de 1962, publicado en Panorama Económico, N°235 y 236. (Revista chilena).

3) La reforma monetaria y financiera: Se refiere a los cambios en la estructura institucional que sirven el flujo monetario y de ahorros. Para crear condiciones al desarrollo industrial y agropecuario que exige la reforma del comercio exterior, y - en general - para intensificar el ritmo de desenvolvimiento de la economía, se necesitan mecanismos que por una parte capten la mayor masa de ahorros posible, y los pongan a disposición de los mejores proyectos de inversión; y, por otra, regulen el flujo de medios de pago de tal forma que no se de lugar a tendencias inflacionistas ni que estas sean dificultades para los inversionistas.

Las medidas de reforma de esta área serán consecuentes con la estructura del sistema monetario y financiero de cada país, pero dadas ciertas condiciones comunes en América Latina, se pueden generalizar algunas, como:

- i) Transformar la banca central de cada país en un organismo eminentemente operativo, transfiriendo sus actuales atribuciones de dictar políticas ^{1/} a las autoridades del gobierno central (Junta de Planificación o Ministerio de Economía o Finanzas) que determinan y planifican otras políticas. La autonomía de la banca central (aún cuando se ha venido neutralizando últimamente mediante la coordinación con la política del gobierno) resulta incongruente cuando el gobierno, para impulsar el desarrollo (específicamente lograr una meta) necesita planificar el uso de todos los instrumentos de política y estar atento al ritmo y dirección de las tendencias económicas para corregir cualquier desviación, haciendo operar - con la intensidad necesaria - sus instrumentos más ad-hoc.

Debido al ingente esfuerzo que significa acelerar el desarrollo todas las decisiones generales de política - entre las que están las de carácter monetario - deben ser tomadas coordinada y centralizadamente por las mismas autoridades.

Las actuales estructuras mixtas de los bancos centrales de la región, en que participan la banca comercial y otros sectores privados, es medio de presión de los intereses financieros más poderosos, que por su capacidad de decisión están en condiciones

^{1/} Determinación de la tasa de encaje; oportunidad de emisión, política de redescuento, fijación de la tasa de interés; política de créditos a sectores privados, entidades para-estatales, gobierno central, etc.

de neutralizar políticas gubernamentales. Un alza de impuestos o de salarios, por ejemplo, da lugar a presiones sobre la Banca Central para obtener mayor circulante y reducir los efectos positivos de esas medidas. Esa institución se ha formado así en uno de los principales medios de presión y propagación inflacionaria.

Transfiriendo las funciones políticas de la Banca Central al gobierno central es obvio que las presiones no desaparecen, pero pierden fuerza porque no se trató de ejercerlas en un área independiente, sino que se hace frente al propio gobierno. La resistencia que éste tenga será más consistente por la mayor coherencia que alcanzaría su política, por la mayor conciencia de los efectos que la política monetaria tiene para otras políticas (salarios, previsión, tributaria, de cambio, de gastos fiscales, etc.).

Se observa a esta medida de reforma que la capacidad de gobierno para manejar toda la política monetaria no es la más adecuada, por su falta de eficiencia, las presiones políticas, y la lentitud con que se toman las decisiones. Tales críticas se basan en la proyección hacia el futuro de las rigideces y deficiencias tradicionales que la administración estatal ha tenido. Pero, se ha planteado, en primer lugar, la reforma administrativa además que es obvio que para realizar las otras reformas y hacer del Estado el promotor del desarrollo, debe cambiar en filosofía y prácticas tradicionales.

- ii) Revisar y actualizar la legislación referente a bancos, compañías de seguros, cajas o instituciones de ahorro, warrants, sociedades anónimas, bolsas de comercio y de todas las instituciones financieras existentes. Las leyes referentes a estas instituciones están inspiradas en la evolución tradicional de la economía latinoamericana (desarrollo hacia afuera, alta ponderación de las actividades agropecuarias, bajo nivel de ingreso, y mala distribución), por lo que aparecen insuficientes para el desarrollo industrial, y las nuevas formas de producción. Contienen limitaciones derivadas de la

/orientación con

orientación con que se dictaron en que - por ejemplo - se le dió alta prioridad a la previsión de fraudes, por lo que se hace engorrosa la formación de sociedades anónimas, o las compañías de seguro sólo pueden hacer determinadas inversiones, los bancos no adquirir acciones de empresas, etc. Toda esa legislación es factible estructurarla orgánicamente en un verdadero código financiero.

- iii) Sustituir la pluralidad de sistemas de ahorro, (cajas de ahorro público y privado, secciones de ahorros de los bancos privados, asociaciones de ahorro y préstamos, cooperativas, etc.) en que cada cual tiene estructura y/o modalidades distintas, por un sistema privado (que puede incorporarse a la banca comercial) y un sistema estatal, que vincule a los ahorrantes a posibilidades de invertir en acciones, bonos, debentures, o adquirir bienes raíces. Ante la escasez de ahorro, la pluralidad de sistemas es artificiosa y obedece más a los esfuerzos de reducidos grupos de inversionistas y del gobierno por distribuirse el escaso monto de ahorro, que ayudar a generarlo. Estos organismos se concentran de preferencia en los centros urbanos más grandes, y carecen de medios para extenderse por todo el país y promover el ahorro de familias de la clase media urbana y rural, que es un sector factible de intensificar sus hábitos de ahorro si se les ofrece la posibilidad cierta de inversiones y de que no se desvalorizarían sus capitales.^{1/}
- iv) Facilitar la formación de sociedades anónimas, dándole acceso a ellas a los sectores de ingreso medio • pequeños ahorrantes; y proyectando esta forma de organización hacia las actividades agropecuarias.^{2/} Estas medidas deben tender a ampliar las bases sociales de estas entidades, que se caracterizan hoy por

^{1/} Sobre estas materias y la gestión financiera de la banca comercial, véase artículo titulado "Las instituciones financieras y el desarrollo económico" de J. Vázquez, publicado en la obra "El desarrollo económico y América Latina", de varios autores, editado por Fondo de Cultura.

^{2/} En América Latina no están muy difundidas las sociedades anónimas agrícolas, excepto en países (Uruguay, por ejemplo) en que se le hacen concesiones tributarias, lo que ha fomentado la formación de muchas sociedades de ese tipo, pero sin ningún significado real para la economía.

su estructura familiar. En este mismo plano conviene facilitar la formación de cooperativas, prestando el Estado medios de asesoramiento y fiscalización.

- v) Formar bancos de fomento y revisar las actuales funciones de las entidades de crédito gubernamental. Esta medida obedece al carácter de la banca comercial latinoamericana, que no otorga créditos a largo plazo, por lo que no colabora sustancialmente al financiamiento de la inversión; que orienta sus créditos más al sector comercial e industrial que al agropecuario; que prefiere medios de financiamiento inflacionario a la recolección de ahorros, y que opera indiscriminadamente en base a créditos necesarios e inflacionarios o especulativos. Esta conducta de la banca comercial obedece a los criterios normativos eminentemente comerciales que aplica en la concesión de créditos, (tasa de rentabilidad comercial obtenida por el deudor y monto del patrimonio que ofrece en garantía). Por otra parte, el crédito a corto plazo permite una mayor rotación del capital y por ende mayor tasa de beneficios netos; además de evitar su desvalorización y obtener mayor seguridad de su retorno.

Las entidades de crédito gubernamental, surgidas después de los años 30, con la idea de fomentar la producción, en los hechos - por carecer de un marco de referencia (falta de un plan) para seleccionar el tipo de inversiones que financiarían - se han transformado en organismos disfrazados de expansión monetaria. De ahí la necesidad de revisar sus funciones y transformarlas en verdaderos bancos de fomento.

Los bancos de fomento pueden ser públicos y privados o mixtos y pueden llegar a especializarse según los sectores económicos (industria, agricultura, etc). Su característica reside en que operan en función no de la rentabilidad en el corto plazo, ni de la garantía patrimonial, sino que en función de los beneficios directos e indirectos que aporta cada proyecto a la economía, en base a la rentabilidad a largo plazo y atemperando los riesgos a través de

/seguros u

seguros u otras alternativas, pero no con sentido comercial.^{1/} Naturalmente que estos criterios podrían llegar a comprometer sus disponibilidades financieras y hasta su estabilidad. He aquí, entonces, el otro carácter de estos bancos. El gobierno debe establecer medios de proveerlos de fondos en la medida que requieran, pero previa calificación de los proyectos financiados para observar el aporte que hacen al cumplimiento del plan. La evaluación de su función debe hacerse considerando su capacidad para movilizar recursos reales ajenos a ellos, con los medios financieros que han operado.

- vi) Dar organicidad a la obtención de ahorros externos, en el sentido de centralizar la captación de necesidades de recursos externos del sector público y en especial del privado, para evitar la atomización de gestiones frente a los organismos financieros internacionales y bancos privados extranjeros. A través de ese medio las autoridades de planificación sancionarian los proyectos, y se podría estar evaluando permanentemente la necesidad de aquellos recursos.

Una alternativa podría ser un banco ad-hoc, que además sirviera a las funciones del comercio exterior, como forma de atenuar la ponderación de las agencias de bancos extranjeros, cuyo principal objetivo es servir las relaciones comerciales con sus países de origen. Un medio para la captación de proyectos y necesidades de financiamiento externo, serían los bancos de fomento.

- vii) Centralizar todo el manejo y control de la deuda pública, tanto del gobierno central como de las instituciones paraestatales, para mejor aprovechamiento de las oportunidades de colocación de bonos y regular la intensidad de la oferta de títulos públicos, para lograr los efectos que el gobierno persigue además de la obtención de fondos y evitar la especulación.

Paralelo a estas medidas se requiere una vigorosa y coherente política económica y financiera, pues en esta área lo que se pretende lograr con una medida política se anula fácilmente con otra, dado el estrecho cruzamiento de las variables y flujos financieros.

^{1/} Una alternativa es hacer participar un agente del banco en las empresas que reciben créditos para observar el cumplimiento de los proyectos de inversión y el empleo de los créditos.

Por otra parte es el refugio de grupos especuladores, de fuerte poder económico y político. La estructura tradicional de los bancos privados de la región, se basa en reducidos grupos de capitalistas, a veces hasta de simples núcleos familiares, impermeables a la participación de otros sectores.^{1/} Los esfuerzos de estructuración podrían llegar a ser simples formalidades o a desvirtuarse si falla la política económica.

4) La reforma del sistema de Seguridad Social

Dadas las bases en que se sostiene la seguridad social en América Latina, su reforma está íntimamente vinculada a la reestructuración del sistema impositivo y de los cambios que se introduzcan en el área financiera. El financiamiento de los sistemas de seguridad se estructura en base a cotizaciones individuales y de inversiones en activos como bienes raíces y valores públicos y privados.

La modalidad de las cotizaciones individuales consiste en aportes que los asegurados y los patrones (empresas) pagan al sistema en base a las remuneraciones que cada individuo gana.^{2/} Como las remuneraciones están en función de la cantidad de trabajo realizado (horas empleadas y volumen producido, o sea, tiempo por intensidad de esfuerzo), las cotizaciones tienen el carácter y los efectos de un impuesto al trabajo; que puede estimarse indirecto para las empresas ya que las incorporan a los costos, y directo para el asegurado por reducirle su ingreso disponible. Al penalizar el trabajo humano las empresas tienden a reducir el empleo y los trabajadores se hacen pro-clive a la evasión de los aportes.^{3/}

1/ Véase J. Márquez, op. cit.

2/ El gobierno, en su calidad de empleador, también paga cotizaciones. En algunos países parte del financiamiento, relativamente baja, proviene de transferencias del gobierno central, pagadas a título de subsidio, o por leyes de impuestos especiales establecidas ad hoc.

3/ Las tasas máximas de contribución de los asegurados y de las empresas por seguridad social, en algunos países son las siguientes: Argentina: 12% y entre el 7 y 21% de las remuneraciones, respectivamente; Bolivia: 7,5% y entre el 21 y 26%; Brasil: 8% tanto para asegurados y empresas; Chile: 7,5% y 32%, respectivamente; Costa Rica: 6,5% y entre el 5.5% y 7.5%; Ecuador: 7% y 7 al 8% para las empresas; y México, menos del 4% para el trabajador y 7,5% para el patrón. (Fuente: publicación del CEMILA, titulado "Aspecto financieros del Seguro Social en América Latina", 1963).

Los beneficios a largo plazo que se otorgan, como las jubilaciones o asignaciones por viudez u orfandad y la modalidad de aportes individuales exige que los sistemas vayan reservando parte de sus fondos, e invirtiéndolas en activos físicos y financieros. De aquí surge la función de ahorro que cumplen los sistemas de seguridad social.^{1/}

Dado que los efectos del financiamiento en base de aportes, contradice los objetivos de ocupación y aprovechamiento máximo de la mano de obra disponible, la primera medida de reforma debiera ser la sustitución de ese método por un financiamiento a través del presupuesto gubernamental. Para ello se requiere incrementar los ingresos fiscales, en el monto de fondos que deban transferirse a los sistemas de seguridad. Al año 1959, tales fondos constituían desde el 2 y hasta el 65 por ciento del ingreso corriente gubernamental.

La sustitución propuesta permitiría concentrar la actual carga por seguridad social en el sistema tributario, permitiendo que quede sujeta a los criterios que orientarían la distribución de los impuestos; disminuirían los costos por recolección de fondos y contabilidad de los aportes. Conviene precisar que la carga tributaria total (incluyendo las cargas por seguridad social) no se elevaría sustancialmente por este concepto, pues - por un lado - la eliminación de los aportes reduciría los costos de producción e incrementaría el ingreso de los asegurados, dejando un excedente total que sería parte de la base impositiva del incremento que por otro lado se produciría en los impuestos directos e indirectos.

^{1/} Los activos mantenidos por las instituciones de seguridad social en 15 países latinoamericanos fluctuaban entre 2 y 35 por ciento de los activos de los bancos comerciales, con excepción de 3 países que tenían una proporción excesivamente alta (61, 65 y 103 por ciento).

Del total de fondos que recolectan estas instituciones llegan a ahorrar hasta el 50 por ciento, que con mucha frecuencia está por sobre los montos captados por la banca comercial. (Fuente: CEMLA, op. cit.).

Este método lleva implícito la eliminación de la función de ahorro e inversión de los sistemas de previsión social que impone el financiamiento a base de cuotas individuales. La responsabilidad del financiamiento de los beneficios a largo plazo se remiten al gobierno. Así el sistema estaría orientado sólo a administrar los beneficios que se otorguen ^{1/} y por esa vía colaboraría efectivamente en la redistribución de ingresos. Es también el Estado, a través de sus organismos especializados, el que suple la función de ahorro e inversión que se elimina a la seguridad social.

Las inversiones y reservas que posean actualmente las distintas entidades de previsión social, deberían transferirse a los organismos especializados (en ahorro e inversión) del gobierno, puesto que ya no tienen razón de existir.

Estos cambios en el financiamiento no deben comprometer los regímenes de beneficios, excepto en el sentido de reestructurarlos, como se explica más abajo. Los derechos adquiridos para fines de jubilación o pensiones de orfandad o viudez u otros beneficios basados en años de trabajo, deben respetarse.

Otras medidas de esta reforma son:

i) Centralizar en un solo sistema las distintas instituciones que con regímenes diferentes de aportes mantienen otros, también diferenciados de beneficios. Hay países en que han proliferado una cantidad excesiva de cajas u organismos de previsión. En Chile existen más de 40 instituciones; en Argentina 14, Uruguay 12, Brasil 7; Venezuela 6.^{2/} De esas instituciones la mayoría agrupan a sectores marginales de asegurados, con elevados ingresos.

La centralización propuesta no significa eliminar la posibilidad de que existan instituciones particulares de previsión. La diferencia con el actual régimen es que tendrán el carácter de complementario y deberán atenerse a las normas indicadas en el punto v).

^{1/} Ante las observaciones que puedan hacerse en el sentido que el gobierno central no de suficientes garantías de hacer oportunamente los aportes, hay que recordar que esta reforma está en el contexto de un cambio total de la dirección del país.

^{2/} Estos datos son a la fecha de la publicación del informe del CEMLA, op. cit.

- ii) Estructurar y generalizar los beneficios de tal forma que no haya pronunciadas diferencias entre los que recibe un sector y otro. Un grupo de beneficios como los subsidios por el número de miembros del grupo familiar, o los servicios asistenciales de salubridad, pueden ser iguales para todos. Pero otros que están en relación con los años de trabajo y el nivel de remuneraciones, como las pensiones por jubilación o retiro, son distintas puesto que tratan de sustituir las remuneraciones ganadas y que conforman el nivel de vida de los individuos.
- iii) Ampliar los servicios de seguridad social a toda la población. Al año 1960 los sistemas previsionales latinoamericanos cubrían porcentajes relativamente bajos tanto de la población total como activa. Con excepción de Uruguay, Chile y Argentina que beneficiaban el 34 por ciento, el 23 y 19 por ciento de la población total respectivamente, y el 73, 61 y 46 por ciento de los activos, el resto estaba por debajo del 9 por ciento en la primera y del 24 por ciento en los segundos.^{1/}

La ampliación del área beneficiada permitirá que la seguridad social cumpla realmente su función de redistribuir ingresos.

- iv) Orientar el sistema de seguridad social en el sentido que su función básica es atender los estados de necesidad de la población (falta de ingresos por enfermedad, costos de previsión, curación médica, desocupación, invalidez, vejez, muerte, número de hijos o cargas familiares, etc.). Por tanto, sus beneficios equivalen a ingresos extraordinarios o adicionales para el grupo familiar según aquellos estados, y que los ingresos principales o básicos provienen del aporte que cada persona haga al proceso productivo.

Es importante este criterio normativo porque muchas de las instituciones que existen en América Latina, que a menudo tienen un carácter minoritario, han surgido y estructurado inspiradas en los riesgos (cesantía, invalidez prematura, etc.) altos costos de vida y de algunos servicios (educación, medicina, mortuorios) y de los bajos ingresos que priman en la región. Tratar de suplir por ese medio lo que la economía y el gobierno no ofrecen.

^{1/} Ver informe publicado por CEMLA, op. cit.

En la medida que se desarrolle el sistema económico y se absorba la ocupación, incremente los salarios por aumento en la productividad, que se amplíen los servicios públicos, la oferta de habitaciones, etc., se evitan las distorsiones como las mencionadas, porque desaparece o se atenúa la presión de los trabajadores sobre el sistema previsional. Ese progreso permite, a su vez, nivelar los beneficios, que es una medida que contará con la oposición de los que están en ventaja relativa.^{1/}

- v) Por último, en esta reforma queda el problema que sectores de empresas y trabajadores deseen crear o continuar manteniendo (si ya tienen) instituciones propias de seguridad social, no incorporadas al sistema central propuesto. En tales circunstancias esas instituciones deberían regirse por las siguientes normas, para no contradecir los criterios y funcionamiento del régimen centralizado:
- Esos sectores de trabajadores reciben los beneficios generales establecidos y financiados por el sistema central. Sus instituciones propias tendrían, entonces, por objeto proporcionarle sólo beneficios adicionales o extraordinarios.
 - Su financiamiento puede basarse en aportes individuales, u otra modalidad, pero sin incorporar sus costos a los precios de los bienes o servicios que produzcan. Las empresas pueden hacer sus aportes con cargo a sus utilidades, o convenir con su personal en dedicar parte del incremento de la productividad al financiamiento de la institución particular.
 - Tales entidades podrían acumular fondos y hacer inversiones para solventar los beneficios a largo plazo, pero la orientación de tales inversiones se haría (y como se hace actualmente) bajo la tuición estatal. Es decir, no se podría operar con esos fondos libremente en el mercado. El Estado debería garantizarles una tasa de rentabilidad normal.
 - En lo administrativo también estarían bajo la tuición estatal.

^{1/} Cuando se plantea la nivelación de beneficios no debe interpretarse como reducción, ni como ponerlos a todos en el mismo monto. Esto último se explicó en la medida ii.

5) La Reforma Agraria

Este es uno de los cambios más trascendentes, no sólo en el campo económico, sino que también en la vida social y política de un país atrasado. Significa la movilización en el mediano plazo^{1/} de grandes conglomerados humanos^{2/}, de ingentes recursos físicos y financieros, derivados - estos últimos - de las inversiones que demanda la reforma, del incremento de la producción agropecuaria y de sus consecuentes insumos. Significa, también, el apareamiento de nuevas formas de propiedad, de producción y de convivencia social, que alteran las antiguas instituciones que rigen la economía y la sociedad agraria, la conducción del estado mismo y toda la vida nacional. Crea, además, fuertes antagonismos entre los sectores afectados.

Tales características son las que tornan complejo el proceso de reestructuración agraria, que adquiere una dinámica tal que suele rebasar los planes o aspiraciones de quienes la formulan e impulsan.^{3/} He aquí lo trascendente para la política económica, dado que en su rol de asignar y movilizar recursos de tan considerable magnitud (como los que demanda una reforma agraria integral) además, tiene que operar como modelador para encauzar el proceso en la dirección y al ritmo que el desarrollo planificado lo admita.

a) Objetivos de la Reforma Agraria

Son económicos y socio-políticos. Los primeros se refieren a:

- i) Elevar la productividad del sector y del conjunto de la economía. Esto es: incrementar la producción agropecuaria por unidad

^{1/} En menos de un decenio. (Para ver calificación de tipos de reformas agrarias y plazo en que éstas se realizan, véase artículo de Andrew Gunder Frank, profesor de Economía de la Universidad del Estado de Michigan, publicado en Monthly Review, julio 1963, selección en castellano.)

^{2/} La sola población rural de América Latina es el 61 por ciento del total, existiendo varios países que tienen más del 70 por ciento y que llegan a aproximarse hasta el 90 por ciento.

^{3/} Sobre este tópico véase: "La reforma agraria en América Latina", de J. Chonchol, conferencia dada en ESCOLATINA, en junio de 1962, (mimeografiado). Véase también "Hacia una Dinámica del Desarrollo Latinoamericano", Doc. E/CN.12/680.

de factor empleado, especialmente de tierra;^{1/} aumentar y mejorar los abastecimientos agropecuarios de las áreas urbanas y de las exportaciones. Los dos últimos fines y la ampliación del mercado que trae consigo, colaboran al mejoramiento de la productividad de otros sectores, de la industria. Así, la reforma agraria no sólo tiene como función satisfacer la demanda de una población que crece intensivamente, que tiende a mejorar su consumo, sino que aporta condiciones para el desarrollo de todo el sistema.

- ii) Elevar el ingreso medio disponible de las familias campesinas y hacer equitativa su redistribución. Además de los aspectos relacionados con el nivel y condiciones de vida de la población agraria, este objetivo deberá crear condiciones para la formación de los excedentes que deben financiar las inversiones que impone la propia reforma.
- iii) Incorporar la población agrícola al mercado monetario, requisito indispensable para el desarrollo hacia adentro y para la expansión industrial en particular.
- iv) Constituir un sistema de propiedad agrícola que sea garantía para el desarrollo de formas modernas de producción, que permita el aprovechamiento eficiente de la tierra y la distribución equitativa del ingreso.

Los objetivos de carácter socio-político son: i) erradicación de todas las formas de vida feudal de las familias campesinas; ii) elevación del nivel cultural de éstas; iii) desarrollar el sentido comunitario y cooperativo de la población agraria; y iv) darle participación activa en la vida pública a través de las instituciones democráticas.^{2/}

^{1/} 24 productos agropecuarios, que cubren aproximadamente la mitad de la superficie total cultivada en la región, han aumentado en 60 por ciento su producción en los últimos 20 años, ampliando las extensiones cultivadas en 38 por ciento y los rendimientos por unidad de tierra sólo en 16 por ciento. Véase Dr. R. Prebisch, op. cit.)

^{2/} Un esquema más general de objetivos de la reforma agraria que postulan algunos autores, es: i) distribución del poder; ii) redistribución del ingreso; y iii) desarrollo económico. (Véase publicación "Curso de Capacitación de Profesionales en Reforma Agraria", Santiago, 1963, mimeografiado. Curso auspiciado por FAO, ESCOLATINA, BID y CORFO) CEPAL plantea los siguientes objetivos: (pág. 48 de "Hacia una dinámica del Desarrollo Económico en América Latina" de R. Prebisch.

Para conseguir los objetivos enunciados, el proceso de reforma se orientará a:

- i) Eliminar y proscribir el latifundio y minifundio.
- ii) Impedir el ausentismo de los propietarios de la tierra.
- iii) No admitir el uso de la tierra como medio de especulación y poder político de grupos minoritarios.
- iv) Reducir al mínimo el mal uso y el desempleo de la tierra y fuerza de trabajo.
- v) Eliminar las relaciones de producción caducas antisociales de la economía agraria tradicional.

b) Las nuevas formas de propiedad de la tierra

Constituye el aspecto positivo de la reforma agraria, por ser un tema muy especializado no se trataría en detalle; sólo se harán referencias generales teniendo presente su trascendencia para la política económica.

El nuevo statuo de propiedad está determinado por una combinación de variables políticas, sociales, técnicas, económicas y financieras. Las variables políticas surgen de la filosofía que orientan la realización de la reforma agraria, la conducta del gobierno y que definen el carácter del sistema económico, ubicándolo dentro del modelo de economía mixta, o de la economía de dirección central; y en cada modelo entre los esquemas diferenciados que se presentan. Si el país se desarrolla y tiende a mantenerse en el modelo de economía mixta, de preferencia se intentará que cada predio sea propiedad de una familia, persona o empresa privada, reservándose el estado tierras para fines de investigación y experimentación, y/o predios de mala calidad o de altos costos de explotación. Pero si se evoluciona hacia un modelo de economía centralizada habrá preferencias por la estatización de la tierra, y de los medios de producción al estilo del "sevjos soviético", o de las granjas del pueblo cubanas.

/ . Pero en ambos

Pero en ambos modelos, dadas las particularidades de la explotación agrícola, se está practicando en forma intensiva el sistema cooperativo, basado en la propiedad conjunta e igualitaria y en la distribución de los beneficios en proporción al trabajo aportado y/o de las necesidades de los grupos familiares, sin que nadie en particular sea dueño de la tierra.

La estructura de las entidades y sus particularidades cambian de un país a otro, aún dentro del mismo modelo. Es el caso del "ejido" mexicano y boliviano, o del "koljos" soviético de la "comuna" china^{1/}.

La orientación política central mencionada al determinar la forma de propiedad, debe considerar las particularidades de la sociedad campesina, sus facilidades de adaptación a las nuevas formas de producción, los efectos sobre las motivaciones e incentivos que puedan tener los probables statuos de propiedad; el grado de preparación (alfabetismo) de la población, la penetración ideológica y la aceptación de la doctrina en que se base el sistema de propiedad, la estratificación social (latifundista, minifundista, aparceros, medieros, obreros, etc.), las formas de convivencia de las familias y de las comunidades, el grado de conocimiento y práctica del consumo urbano, el carácter de las explotaciones si son grandes unidades de propiedad de nacional y/o de extranjeros, y la técnica que emplean y los problemas que de ellas se derivan.

El tamaño de las explotaciones y tipos de cultivos, que también intervienen como factor para decidir el sistema de propiedad, está dado por variables técnicas que permiten calificar la tierra en tipos o clases económicas. Las tierras se prestan más a unos que a otros tipos de cultivo, que exigen diferentes tamaños de las explotaciones para aproximarse a lo óptimo.

^{1/} Características de algunas de estas organizaciones véase en "La cooperación rural como estrategia de desarrollo económico y social" conferencia del profesor Antonio García de FAO, en el Curso de Capacitación de profesionales en Reforma Agraria, obra citada.

/ . Las clases

Las clases económicas se basan en la factibilidad de usar la tierra en un mismo tipo de cultivo o explotación, según la aptitud de sus recursos naturales, que para maximizar su rendimiento, admita - dentro de ciertos márgenes - una misma combinación de trabajo y capital.^{1/} Algunas variables técnicas que entran en esta clasificación son la fertilidad del suelo; la pendiente del terreno; las posibilidades de riesgo o el carácter del seca o de los terrenos; la altura, la proximidad a los centros urbanos, etc.

Por último, quedan la factibilidad que los diferentes sistemas de propiedad ofrecen para la formación de excedentes y la transformación de éste o acumulación o transferencias a otros sectores. La reforma agraria tiene un costo que el propio sector debiera financiar. Esta afirmación es una hipótesis de auto-financiamiento. El costo está formado por las inversiones reales^{2/} más las indemnizaciones a los propietarios de las tierras confiscadas. He aquí donde para los fines de la política económica interesan los tipos de propiedad, y los métodos alternativos para extraer ese excedente del sector.

En la propiedad estatal, el gobierno toma el excedente directamente a través de la diferencia entre los costos de producción y administración y el precio de venta^{3/}. Las posibilidades de incrementar el excedente están en la mayor productividad que se pudiera obtener de la tierra y de los otros factores productivos, para lo que sería necesario incentivar - cada vez más fuertemente - la mano de obra, la administración y la aplicación de nuevos métodos productivos. El uso del excedente se clasifica en el que retorna al sector como inversiones y el que se retiene para pagar las indemnizaciones.

1/ Véase "Economía Agrícola y Reforma Agraria" de Ramón Fernández y Fernández - Ediciones CEMLA 1962.

2/ Incluyendo los recursos empleados en el estudio y organización del nuevo sistema, más los costos de las investigaciones y experimentaciones sobre cultivos y técnicas de producción y administración.

3/ Para los fines de este análisis se supondrá que los precios de los factores e insumos empleados en la producción y de venta de los productos no están sobre ni subvaluados o sea, por la vía de los precios no se transfiere ningún tipo de excedente; excepto que se plantee esa alternativa.

/ . En la propiedad

En la propiedad cooperativa y también en la individual o familiar, el excedente se divide en dos partes: el que administran (y que naturalmente invierten) las propias entidades, y el que se transfiere al estado y que éste emplea en financiar las inversiones que hace para beneficio del propio sector agrario; y en pagar indemnizaciones. En estos tipos de propiedad la magnitud del excedente está dado por el nivel del consumo y los rendimientos físicos, por lo que su incremento está sujeto a la reducción del primero y/o aumentos del segundo.

En estos statuos se presenta el problema de como transferir aquella parte del excedente que requiere el gobierno. Los instrumentos factibles de emplear para ese fin son:

i) Los impuestos, que plantean los problemas de seleccionarlos para aplicar aquellos que no desalienten la producción y que, por el contrario, la estimulan; y el de evitar su traslación para que no extraigan excedente de otro sector. Las modalidades impositivas que más se prestan son gravar en forma progresiva el valor de la tierra basándose en su potencialidad; gravar la producción aplicando impuestos a la renta, o del tipo del antiguo "diezmo", o con impuesto indirectos como el de las ventas o transferencias^{1/} o gravar el consumo familiar.

Para las cooperativas dado su carácter social, basado en el sentido de solidaridad y responsabilidad colectiva, en que el derecho de propiedad es indivisible, la tributación más congruente pareciera ser la que grava la producción. Las propias necesidades de las familias agrupadas y otros estímulos que pueda aplicar el gobierno es fácil que induzcan a explotar racionalmente toda la tierra de que dispongan. Pero tratándose de propiedades individuales convienen más los impuestos a la tierra y el consumo, por las mayores posibilidades que ofrecen para el desarrollo de tendencias al ausentismo, a la explotación parcial de la tierra, o no racional. La combinación de ambos impuestos puede ser de gran utilidad cuando se trata de intensificar la extracción de excedente.

^{1/} Para que estos últimos cumplan la función de extraer excedentes agropecuarios no deberían tener pocas posibilidades de trasladarse.

La tributación presenta la dificultad que disfraza la acción de aportar excedentes al gobierno como medio de financiamiento de la propia reforma. Se siente más como una carga; que en la hipótesis que fuera el único medio empleado - como probablemente la tasa impositiva sería más alta que para el resto de los sectores se daría lugar al desarrollo de corrientes opuestas.

ii) Compensaciones por las adjudicaciones de tierra. Prácticamente no tiene mucho sentido para las cooperativas, pero es el medio lógico para las propiedades individuales. En éstas el objeto es hacer propietaria a la familia de la tierra que cultiva para darle seguridad y por esa vía exacerbar sus motivaciones por invertir y producir. Para las cooperativas cuando son grandes y tienen su origen en comunidades indígenas no tiene sentido plantear el problema de venta. Tiene validez cuando se trata de reducidos grupos de familias. La ventaja del método está en que el interesado vincula directamente lo que paga con su derecho de propiedad, y por tanto no tiende a resistir, excepto en circunstancias adversas en la producción o en los precios.

Pero no puede ser el único medio porque interesa instituir canales que permanentemente transfieren excedentes al gobierno, y éste es un instrumento transitorio por 10, 20 o 30 años, según sea el plazo dado. De ahí que lo frecuente sea una combinación de impuestos (relativamente bajos) con un sistema de compensaciones.

iii) Adquisiciones gubernamentales de la producción a precios subvaluados. Es un medio que requiere la condición muy especial que el estado sea el único adquirente de la producción agropecuaria, para evitar las reacciones negativas que precios más altos pudieran provocar; o vincular las compras estatales a las inversiones gubernamentales que pudieran favorecer a las propiedades de una región. Es un método difícil de aplicar por el fuerte efecto desestimulador que provoca entre los agricultores. Es factible de aplicar en reducida escala.

/iv) Ventas de

iv) Ventas de bienes y servicios por parte del estado para fines de consumo e inversión a precios sobrevaluados. Tampoco es un medio fácil, aunque lo mismo que la medida anterior se ha empleado en algunas reformas. Sus efectos negativos provienen por el lado de la combinación de factores y de insumos utilizados, lo que resulta negativo para el incremento de la productividad.

En síntesis, los medios más prácticos para cooperativas y empresas individuales son las compensaciones y los tributos, con las observaciones anotadas. Las compras y ventas gubernamentales a precios sub y sobrevaluados, respectivamente, siendo medios - no obstante sus dificultades - practicables son recomendables sólo para aplicarlos en el corto plazo, y siempre que las diferencias de precios sean marginales. Todos estos medios pueden combinarse, considerando las restricciones anotadas según el tipo de propiedad.

Para volver al tema central de este punto que es la selección del nuevo sistema de propiedad de la tierra, sólo se dirá que en cada caso los impulsores de la reforma calificarán las posibilidades de aplicar, en el contexto general de su filosofía y política económica, qué tipo de propiedades se presta más a la extracción de excedente, según la eficiencia y poder con que el gobierno pueda manejar los diferentes medios mencionados.

c) Políticas complementarias de la Reforma Agraria

Entre ellas podemos mencionar las políticas de:

i) Asistencia técnica en asesoramiento y enseñanza práctica a los nuevos propietarios de las diversas formas de cultivo, faenas agropecuarias, conservación de tierras, bosques a través de las investigaciones de cultivos, de aprovechamiento de los recursos (capital, mano de obra, agua, tierras, etc.), de administración de las unidades productivas. En síntesis, se trata que el estado por medio de las universidades y organismos especializados, tome la iniciativa de la investigación agrícola, que socialice sus resultados poniéndoles al alcance de los productores y estimule el empleo de los mejores métodos.

ii) Inversiones públicas en vías de comunicaciones, obras de riego, habitaciones, edificios colectivos (escuelas, hospitales o postas médicas, locales comerciales, centros de esparcimiento), frigoríficos, bodegas de almacenamiento, energía, etc. Todas estas inversiones son necesarias para expandir en el campo los servicios de educación elemental y técnica; de medicina curativa y preventiva, de comercialización, investigaciones, etc.

iii) Crédito, para poner a disposición de los productores medios financieros a corto plazo que complementen su capital de trabajo, y a largo plazo para las inversiones en equipos, mejoras, herramientas etc. Esta política debe aplicarse mediante prácticas sanas, en el sentido que se evite el financiamiento inflacionario y que se estimule la capitalización de los predios.

iv) Comercialización, para evitar que los productores sean explotados por intermediarios monopolistas; tanto en la venta de la producción como en la adquisición de sus abastecimientos, para reducir los márgenes de destrucción y desperdicios de los productos; para mantener un nivel adecuado de la demanda, y expandir los mercados internacionales.

v) Salarios y Seguridad Social, para garantizar que no se produzcan nuevas formas de concentración del ingreso, y para influir en la tendencia del empleo de la mano de obra.

vi) Adecuación (e instituir cuando no existan) de las normas jurídicas sobre el trabajo agrícola para garantizar las medidas de salarios mínimos y otros derechos que se apliquen en función de la política de salarios y previsión; sobre herencias y transferencias de tierra y equipos de producción agropecuario, para prevenir la partición y concentración de la propiedad; sobre aguas y regadíos para evitar conflictos y explotación entre los propietarios^{1/}; sobre protección y fomento de bosques y especies animales naturales, etc.

Respecto a las diversas políticas conviene advertir que su orientación y objetivos son distintos a los aplicados tradicionalmente. Las utilizadas antes de una reforma^{2/} se orientan a hacer elástica la producción agrícola, en sustitución de cambios en la estructura de la propiedad y métodos de producción. De ahí que traten de favorecer a los productores y de bajar los costos mediante bonificaciones, garantías de

1/ Una medida en ese aspecto es dar al estado la propiedad de todas las aguas.

2/ Se entiende que de una reestructuración integral, pues algunas pseudo-reformas se basan en la intensificación de las políticas tradicionales, tocando someramente el aspecto de la propiedad.

precios mínimos, reducción a los fletes, bajos impuestos, rebajas en las tarifas de los servicios públicos, créditos baratos, etc. Una orientación similar en las políticas complementarias al régimen de propiedad significarían elevar el costo de la reforma y a otros sectores de la economía, especialmente a la industria y/o a los asalariados, en circunstancias que uno de sus objetivos es colaborar a la expansión del primero y elevar el standard de vida del segundo.

Estas políticas se deben orientar a evitar una nueva concentración de ingresos o de tierras, estimular la producción y dirigirla hacia los bienes más necesarios y para los cuáles haya más ventajas naturales; estimular la inversión y a producir los excedentes para el financiamiento. Especialmente para lo último, es que no se trata siempre de bonificaciones, ni de exención de impuestos, u otras medidas de uso frecuente en la economía tradicional. La reducción de costos, elevación de la tasa de utilidades, se trata de obtenerlas a través del aprovechamiento intensivo y racional de la tierra y equipos de capital y fuerza de trabajo.

d) Notas sobre la problemática del Financiamiento

El financiamiento de los costos de la reforma agraria plantea el problema de quién o qué sector (social o económico) van ser cargo. Pueden ser financiados por el propio sector agropecuario, o transferidos - parcial o totalmente - al resto de la economía. Pueden ser distribuidos equitativamente entre los nuevos estratos que aparecen en la población campesina, o cargados más intensamente a las de menor poder político y de contratación del campo y/o de la ciudad.

Partir de la hipótesis de autofinanciamiento^{1/} es una adecuada referencia para determinar la política económica. Es fácil, realizar reformas financiadas por otros sectores (como el externo, por ejemplo); pero, ¿hasta dónde esa disyuntiva lograría la movilización de todos los recursos de la economía agraria, o estimular los cambios en los métodos de producción, o distraer medios para financiar la expansión de la

1/ Hay aquí un problema con respecto al tiempo que cubre el financiamiento. Es posible que el sector agrario financie su reforma pero a muy largo plazo. La idea que orienta estos comentarios, sin embargo, es que, tal plazo podría ser entre 15 ó 20 años, más tiempo del empleado en la reestructuración de la producción y cambios de las formas tradicionales de producción.

industria o de otro sector? Si la reforma no se logra autofinanciar en un tiempo prudente quiere decir que la agricultura continúa siendo un gravamen para el resto de la economía y que sigue absorbiendo excedentes de otros sectores. Tal circunstancia es posible aceptarla en un país con alta proporción de población campesina y de pobrísimos recursos agrarios naturales, condición ésta última que no se dá en América Latina.

Las relaciones que se plantean a continuación parten de la hipótesis de autofinanciamiento, y se refieren sólo a niveles globales.

i) Los costos de la reforma son las inversiones (públicas y privadas) destinados a servir al sector agrario, más el valor de las indemnizaciones a los propietarios de tierras confiscadas^{1/}. Las inversiones reales son el complemento obligado de los recursos tierra y mano de obra (que el sector aporta espontáneamente) para obtener los incrementos esperados en la producción. Forman parte de la acumulación, base de la producción y bienestar futuro. Los costos por indemnizaciones, sin embargo, son meras transferencias que nada agregan a la acumulación ni a la producción. Asumiendo que no se hicieran (y sin considerar los problemas políticos e institucionales que de ese hecho se derivarían) económica y técnicamente los procesos de producción y acumulación del sector y de la economía no sufrirían restricciones; por el contrario, el costo de la reforma sería menor y el margen para inversiones (en el sector) sería más amplio. Estos costos se generan en función

^{1/} Una segunda hipótesis que se plantea es que el estado expropia tierras a los latifundistas y se las adjudica a los agricultores. El método que contiene esta hipótesis se postula en oposición a otros en que el estado actúa indirectamente a través de políticas (tributarias, crediticias, u otras) que inducen a la venta y compra de tierras. (El término expropiar, según la Real Academia, significa "desposeer de una cosa a su propietario, dándole en cambio, por lo común, una indemnización;" y adjudicar, es conferir una cosa "en satisfacción de algún derecho").

/del reconocimiento

del reconocimiento del derecho de propiedad privada.

- ii) Las inversiones en la agricultura tienden a ser crecientes no sólo por la tasa a que se espera que crezca el producto, sino que la escasez de mano de obra campesina que pudiera producirse no obstante la reforma. La expansión urbana tiene una fuerte atracción de la población campesina, especialmente para la juventud. Si la reforma no logra neutralizar esa tendencia se abre la perspectiva cierta de escasez de mano de obra. Otro factor adicional que intensifica la acumulación, especialmente en los primeros años, es el reemplazo a tasa muy rápida que debe hacerse de los equipos y mejoras antiguas, que para la aplicación de las nuevas técnicas deben ser sustituidas.
- iii) Por los costos mencionados el sector debe dar lugar a un excedente que, junto al consumo de la población campesina, exigen un rápido crecimiento del producto sectorial. La movilización social y la extensión a las masas campesinas de los derechos democráticos que implica la reforma, se manifiesta - en lo más inmediato - en el incremento del consumo del sector. Aparece así una rigidez que torna crítica la formación y extracción de excedentes, y que podría llegar a comprometer el ritmo y hasta el éxito de la reforma.
- iv) Concurren a limitar la formación de excedentes el período de madurez de la reforma. Aun cuando una de las condiciones postuladas es no reducir la producción, difícil se hace que así no ocurra en el primer período por los múltiples problemas de adaptación que trae consigo el cambio de propiedad y formas de producción, además del período de madurez de las inversiones físicas. Estas circunstancias obligan en el primer período (tal vez hasta el tercero o cuarto año) transferir ahorros de otros sectores a la agricultura. La hipótesis de autofinanciamiento significaría, entonces, que ese ahorro se retribuiría una vez superado el período de madurez.

/v) La necesidad de

- v) La necesidad de transferencias de ahorro del período inicial se hace mayor cuando la indemnización comprende una proporción al contado. De ahí que para facilitar el proceso de reforma (dado el uso que los latifundistas pudieran dar a las indemnizaciones y las medidas que debería tomar el gobierno para cubrir la cuota al contado) sea conveniente iniciar el pago de las expropiaciones una vez pasado el período de madurez, prolongar al máximo el tiempo de amortización y aplicar un muy bajo interés, o simplemente no pagar tasa alguna.
- vi) El pago de indemnizaciones da origen a un flujo de excedentes que permite a los ex-latifundistas entrar a participar en otros sectores económicos más dinámicos como la industria, o las finanzas, o incluso invertirlos en el exterior. El aumento de los riesgos por las ocupaciones de tierras y de revoluciones, están haciendo más atractivas las inversiones en bonos, acciones u otros títulos en que pudieran consistir las indemnizaciones. Los ex-latifundistas mantienen así - sin significativas variaciones - su poder económico y sus niveles de ingreso que les permiten altos módulos de consumo. Se puede pensar que la nueva política debiera corregir sustancialmente las tendencias de ingresos y consumo de este estrato social; pero, si conservan su capacidad de presión será difícil lograrlo en la medida deseable.
- vii) El flujo de excedentes de la agricultura que crean las indemnizaciones van a financiar la expansión de las áreas en que los ex-latifundistas inviertan. Si estas comprenden construcciones suh-tuarias, o industrias de escasa prioridad, o que fomentan el consumo no esencial, parte del esfuerzo de la reforma se pierde como base del desarrollo. De ahí la necesidad de controlar y prácticamente dirigir el empleo de los bonos u otros títulos de indemnización.
- viii) Otro problema que surge de la transferencia de excedentes /agrícolas es la

agrícolas es la compensación (en ahorros del resto de los sectores) que recibe la agricultura. En este inter-flujo de excedentes se pueden producir diferencias a favor o en contra del sector agrario. Si son a favor la reforma se financia (parcialmente) con cargo al resto de la economía; si es en contra ésta financia la expansión de otras áreas. En ambos casos se plantea la conveniencia del límite del ahorro transferido para no debilitar la tasa de expansión del sector que entrega excedentes. Es frecuente que se tienda a obtener de la agricultura excedentes para financiar la industria, sin evaluar hasta donde ésta es posible proporcionarlos sin comprometer el desarrollo agrícola.

ix) El problema mencionado en el punto anterior se planteo sólo a nivel global, pero es conveniente observarlo más en detalle, en el sentido de precisar que ramas industriales deben transferir excedentes a la agricultura. Deben ser aquellas en que se invierten las indemnizaciones u otros excedentes de la agricultura. De no ser así, sectores que no se benefician con los excedentes tendrían un cargo gratuito por la reforma, lo que podría desalentar su desarrollo.

x) En países en que las exportaciones, en alta proporción, son de productos agropecuarios (azúcar, café, bananos, algodón, carne, trigo, etc.), la reforma agraria se orienta más acentuadamente en generar excedentes para financiar el desarrollo hacia adentro (expansión industrial) que en países cuyo potencial agrícola es apto sólo para la producción de uso interno. Una condición que facilita ese objetivo es reinvertir en el país las indemnizaciones pagadas a empresas extranjeras (que en buena proporción son los propietarios de las explotaciones de productos de exportación). De no ser así esos excedentes emigran. Como las decisiones de reinversión de las compensaciones es difícil lograrlas (por la especialización de las empresas y por el temor a nuevas expropiaciones, etc.), se plantean las alternativas de reducir la tasa de desarrollo, de enfrentar

/dificultades políticas

dificultades políticas internacionales, o recurrir al endeudamiento internacional.

- xi) Con los créditos externos la carga de las indemnizaciones sólo se posterga. Lo positivo que aportan es dar lugar a que la reforma pase su período de madurez. Esta ventaja queda sujeta al plazo de amortización y a la tasa de interés. Dada la escasez de créditos externos, el endeudamiento para indemnizaciones (especialmente cuando son al contado) entra a competir con el que se podría obtener para otros fines específicos, lo que significa un costo adicional.
- xii) Otros medios, además de las indemnizaciones, con que los otros sectores pueden extraer excedentes agrícolas son los precios, que en el caso de los productos de exportación, los transfieren al exterior. Una política de precios agrícolas bajos y de salarios industriales también bajos, es un medio de transferir los frutos de la reforma a los capitalistas industriales, entre los que se pudiera contar a los ex-latifundistas. Otra combinación podría ser precios industriales altos y salarios industriales bajos. En ambos casos, hay una contradicción con los fines de la reforma y del desarrollo. La falta de demanda no crearía condiciones para la expansión industrial, excepto la alternativa de la participación del mercado internacional de productos manufacturados.
- xiii) Flujos de excedentes de la industria u otros sectores hacia la agricultura también se logra mediante una relación de precios favorable a ésta. Si esa tendencia es fuerte y prolongada, es posible que en el campo se recreen formas de concentración de ingresos y de la tierra, y se frene el desarrollo industrial, excepto que éste sector sea de muy alta productividad.

/xiv) Al

- xiv) Al definir la política de indemnizaciones se presentan dos tipos de problemas importantes: El precio a que se tase la tierra que determina el monto de los excedentes que se emplean en indemnizarlo y la oposición de los latifundistas a las formas más convenientes para el desarrollo agrícola. En la fijación del precio el gobierno puede aplicar criterios para corregir el derecho de propiedad en el sentido de discutir la forma en que se adquirió la tierra. A menudo en América Latina la posesión de la tierra se logró a través de situaciones de hecho, ocupando predios pertenecientes a las comunidades indígenas; o mediante métodos de colonización que pudieran discutirse. Otro aspecto son los diferentes precios que sus propietarios utilizan según las circunstancias. Para los efectos de los impuestos los avalúos son bajos; para la venta o arrendamiento los precios generalmente son altos, dada la presión por tierra; y para las confiscaciones la tendencia a elevarlos es mayor. En este punto como en los siguientes hay oposición de intereses que oscurecen los juicios económicos y dan lugar a que las soluciones sean más de tipo político más que económico.
- xv) Otras posiciones en sentido opuesto son: el interés de los latifundistas porque las indemnizaciones en mayor parte sean al contado, en circunstancias que lo positivo (desde el punto de vista general) es desfazar su pago al máximo; su interés porque los títulos sean altamente liquidables, en oposición a la conveniencia que no den lugar a transacciones que creen inflación; que los títulos puedan transarse en el mercado internacional; con la política de frenar la fuga de capitales; que dan altas tasas de rentabilidad e ingresos disponibles, con la necesidad de corregir fuertemente el poder de compra de sus propietarios; que los títulos sean reajustables en circunstancias que una forma de bajarlos costos de la reforma y de reducir el poder económico de los latifundistas es su desvalorización; garantía en el cumplimiento de las amortizaciones en circunstancias que la producción agrícola es altamente oscilante.
- xvi) En síntesis, la política de indemnizaciones, así como la transferencia de excedentes debe hacerse en un contexto de equilibrio para evitar efectos negativos e incluso la detención de la reforma, como se observa en algunas experiencias.

6) La reforma del Comercio Exterior

Es una de las reestructuraciones más complejas, por depender - en alta proporción - de variables exógenas como la evolución de la economía mundial y la política comercial de los países centro. Su objetivo general es atemperar la crítica pendencia externa de los países latinoamericanos, incorporando a través del intercambio con el resto del mundo el progreso técnico que, no obstante su avance, a estos países ha beneficiado escasamente. Las medidas específicas de esta reforma deberán orientarse a superar el desequilibrio que significa el crecimiento relativamente lento de las exportaciones regionales (salvo algunos renglones que, como el petróleo, esporádicamente crecen más rápido) ante fuertes tendencias en la demanda de importaciones, especialmente de productos manufacturados, que surgen de acelerar el ritmo de desarrollo.

Dadas las características del comercio exterior latinoamericano, las medidas de reforma que se postulan son:

i) Diversificación de las exportaciones, creando o ampliando nuevos rubros que de preferencia sean de productos elaborados. Nótese que no se trata de sustituir las importaciones tradicionales, sino de crear otras; éstas pueden ser hasta los mismos productos primarios pero sometidos a procesos de elaboración. La condición que las nuevas exportaciones sean bienes elaborados o manufacturados permitirían desarrollar actividades internas además de obtener mejores precios en los mercados externos y más divisas.

Hay márgenes para el desarrollo de exportaciones de ese tipo, dados los menores costos, la eficiencia y la calidad con que se logran producir, en países subdesarrollados, algunos bienes manufacturados. Estados Unidos e Inglaterra, durante 1962, llegaron a importar de esos países el 11 por ciento y 12 por ciento, respectivamente, de las importaciones totales de manufacturas, aun cuando la Comunidad Europea lo hizo en proporciones menores al 5 por ciento. En algunos rubros, en Inglaterra, esa proporción pasa del 40 por ciento, como en los textiles de algodón.^{1/}

^{1/} Por la política proteccionista aplicada en los países industrializados, algunos productos no tienen mayor opción de venderse en esos mercados, pero no por costos o deficiencias. Es el caso de textiles de algodón, del yute y tabaco elaborados, conservas de pescado, manufacturas de fibra de coco, máquinas de coser, bicicletas, máquinas, herramientas, calzado, etc. (Para mayores antecedentes ver informe del Sr. Prebisch la Conferencia sobre Comercio y Desarrollo - Publicación Fondo de Cultura).

ii) Mejorar y/o establecer controles de calidad de las exportaciones y del cumplimiento de los contratos como medida de prevención para garantizar la penetración de nuevos productos y asegurar los tradicionales.

iii) Ampliación y diversificación de mercados. El desarrollo de países de Europa Oriental y la formación de nuevas naciones en Asia y Africa, crean condiciones para expandir el intercambio comercial más allá de los países con quienes se ha comerciado tradicionalmente. La otra perspectiva es el propio mercado continental que, mediante la integración (Mercado Común u otras formas institucionales no tan perfectas), permite el desarrollo del comercio intrazonal.

Aún cuando en el último cuarto de siglo ha sido relativamente baja la proporción de las exportaciones con destino a Europa Oriental y la Unión Soviética, en los años sesenta se observa un mayor ritmo (del 2.8 por ciento que era en 1960, se ha elevado al 6.1 por ciento en 1962, incluyendo las exportaciones cubanas).^{1/} El intercambio entre los propios países latino-americanos, también ha sido escaso pero tiende a elevarse (6.1 por ciento del total de exportaciones en 1938 al 8.0 por ciento en 1960).^{2/} En conjunto, las exportaciones regionales a las áreas subdesarrolladas se han venido desenvolviendo positivamente, pero a un bajo nivel. Lo importante es que, tanto desde el punto de vista económico como político, se observan perspectivas favorables a intensificar el comercio con los mercados mencionados.

iv) Diversificación de mercados abastecedores. Las importaciones tradicionalmente de los mismos países de destino de las exportaciones, restringiéndose el margen de regateo de precios. Los precios unitarios de las importaciones, en el decenio 1950-60, han sido oscilantes, pero después de 1958 tienden a bajar en menor proporción que el de las exportaciones regionales,^{2/} lo que ha colaborado al deterioro de la relación de precios del intercambio.

La tercera medida se complementaría con ésta. Sin embargo existen factores institucionales que limitan su alcance. Son las condiciones que

1/ Ver documento E/CN.12/693.

2/ Ver Boletín Estadístico de América Latina - Vol. 1, Naciones Unidas.

con frecuencia se imponen a los créditos otorgados por organismos internacionales o nacionales de los países centro, en el sentido de adquirir bienes y servicios (equipos, seguros, fletes) para las inversiones que financian en determinados mercados.

v) Sustitución de importaciones. Para que esta medida sea positiva es conveniente seleccionar las importaciones a sustituir, en base a algunos criterios básicos. Uno de ellos es el efecto positivo que producen en el balance de pagos, en el sentido que el ahorro de divisas que generan sea mayor al que demandan, por importación de equipos e insumos necesarios para producirlos en el país. (La apreciación de estos efectos deben comprender los directos e indirectos. Algunos de esos efectos pueden ser hasta incrementos de las exportaciones).^{1/} Otro criterio selectivo puede ser el aporte que hagan para elevar la productividad y desarrollo de algún sector, o industria, o región. Una tercera referencia podría ser la participación en el área de libre comercio regional.

El proceso de sustituciones fáciles se ha venido agotando y las sustituciones factibles que hoy se presentan son complejas, y dan lugar a complicaciones como la escala de producción (dada la estrechez de los mercados nacionales por la densidad de habitantes, el nivel y distribución del ingreso); la capacidad empresarial para administrar grandes empresas; la eficiencia de la mano de obra; la escasez de profesionales y técnicos, etc. Pero los países latinoamericanos tienen recursos susceptibles de aprovechar. Hay sectores en que el coeficiente de importaciones unidad producida admite reducciones,^{2/} así como hay factores institucionales - la distribución del ingreso, por ejemplo -, que al corregirse atenuarían la demanda de bienes

1/ Metodología y criterios para evaluar los efectos, véase en "Manual de Proyectos de Desarrollo Económico", Naciones Unidas, 1958.

2/ En un estudio realizado para las obras públicas chilenas, se logró establecer que era posible reducir el coeficiente de importaciones que demandan, del 36 por ciento al 1 por ciento en faenas de movimiento de tierra; del 12.1 por ciento al 5 por ciento en la construcción de habitaciones; del 1 por ciento al 0.5 por ciento en drenaje de terrenos. Naturalmente que estas modificaciones alteran el costo financiero de las obras. En cada posibilidad de éstas es conveniente estudiar las ventajas económicas y sociales y no limitarse a los aspectos financieros. Otro ejemplo de estas posibilidades es el empleo de insumos y personal por empresas extranjeras que bien puede ser sustituido por nacional.

para fines de consumo, o que -como el latifundio - frena la producción agropecuaria induciendo a importaciones factibles de sustituir y con evidentes ventajas.^{1/} Uno de los mayores recursos de la región es el mano de obra, que si se prepara y aprovecha eficientemente es uno de los factores que mayores posibilidades ofrecería para la política de sustitución y de exportación.

La viabilidad de las medidas enunciadas está sujeta a cambios que se operen en la economía interna de cada país y las tendencias del comercio mundial, y muy especialmente en la política proteccionista practicada por los países industrializados. En efecto, la reforma del comercio exterior tiene dos frentes en que deben producirse modificaciones para hacerla practicable: un frente nacional o interno y otro internacional o externo.

a) Modificaciones internas^{2/}

Son las que dependen sólo del país. La diversificación de las exportaciones y la sustitución de importaciones están íntimamente relacionadas con el desarrollo de toda la economía interna. En condiciones de estagnamiento (tasas de crecimiento iguales o menores a la de la población) probablemente se podrán lograr diversificaciones o sustituciones marginales, pero no se logrará una reestructuración importante.

Las medidas internas complementarias deberán orientarse a reducir la propensión marginal a importar que se produce al incrementarse el ingreso (que en América Latina tiende a ser mayor a la media, de donde resulta que la elasticidad-ingreso de las importaciones es mayor a la unidad). Las medidas que tienen efectos más directos sobre esa propensión, son:

1) La redistribución del ingreso en favor de las clases pobres, por el desaliento que produce en el consumo de bienes importados de las clases ricas, por intensificar el consumo de bienes producidos en el país y ampliar el mercado para las importaciones que se sustituyen.

^{1/} Se estima que América Latina podría ahorrar anualmente unos 450 millones de dólares, por importaciones de productos agropecuarios que actualmente se importan, y que son factibles de sustituir, con una política racional de producción y comercio.

^{2/} Sobre esta materia véase pp. 131-135, el informe del Sr. R. Prebisch, a la conferencia mundial sobre Desarrollo y Comercio, 1964.

ii) La reforma tributaria, por su objetivo de redistribución y gravar fuertemente los artículos suntuarios importados o producidos internamente. (Estos últimos son producidos en una proporción con insumos y equipos importados); por crear condiciones para incrementar el ahorro y estimular en un contexto orgánico y racional las inversiones exportadoras en particular, las actividades económicas en general, y de las empresas.

iii) La reforma agraria, por aumentar la oferta de bienes de consumo o insumos que pudieran importarse; o mejorar las líneas de productos de exportación. Por la ampliación del mercado interno y su colaboración al elevar la productividad de toda la economía.

iv) Intensificación del desarrollo industrial, por estar centrada en él las posibilidades de crear rubros de exportaciones manufacturadas y de sustituciones.

v) La reforma educacional en el sentido de preparar la mano de obra y el contingente de técnicos que participarán en el desarrollo industrial.

vi) La reforma previsional, como forma de disminuir los costos de producción^{L/} y crear condiciones para la coordinación de políticas en el área de libre comercio, o para tratados comerciales entre países.

vii) Medidas de política para evitar que cualquier alza en el precio de las exportaciones, produzca un optimismo infundado y aumentos de ese tipo de producciones.

viii) Medidas para promover el consumo de los bienes de exportación y amplia difusión comercial. Estas medidas tienen que ver con las funciones de los organismos que participan en la realización del comercio exterior.

b) El frente externo

Lo constituyen los cambios en la política y economía de los países centro; en los cambios y nuevas modalidades de comerciar con aquellos y en las medidas que los países latinoamericanos tomen en su propio intercambio.

L/ La disminución de los costos de producción no significa reducción en los beneficios previsionales. Ellos se producen por los cambios en la modalidad de financiamiento y racionalización de todo el sistema.

La reforma del comercio exterior requiere que en los países industrializados se cumplan a lo menos las siguientes condiciones:

- i) Se intensifique su ritmo de crecimiento, como manera de ampliar el módulo absoluto de importaciones de productos primarios.
- ii) Se facilite el acceso a los mercados de los productos regionales mediante la fuerte reducción de todas las medidas proteccionistas para aquellos artículos que los países centro producen con menos ventajas que los países subdesarrollados, tanto en la agricultura^{1/} como en la industria.
- iii) Se reduzcan los subsidios a las exportaciones de los bienes de países industrializados mencionados más arriba, que hacen posible su participación en el comercio mundial.^{2/}
- iv) Reorientar las investigaciones de sustitutos de productos primarios, hacia el descubrimiento de nuevos usos de éstos y del mejoramiento de su calidad para tales fines.
- v) Revisar la política de excedentes para evitar que éstos disminuyan el propio esfuerzo de los países favorecidos y de aquellos con quien comercia, ni en la demanda mundial de productos primarios (agrícolas y minerales) ni de sus precios.

Todas las medidas enunciadas que dicen relación con la demanda y acceso a los mercados de las exportaciones latinoamericanas, deben complementarse con instrumentos que nivelen los precios y creen nuevas modalidades de intercambio.

La eliminación o disminución considerable en todos los países centro de las restricciones a sus importaciones se traducirá en nivelación de precios en el mercado mundial, actualmente con un fuerte sesgo a favor de los países con más restricciones. Sin embargo, ese efecto no basta, porque siempre pueden producirse fluctuaciones en contra de los países exportadores. Para tal fin el informe mencionado del Dr. Prebisch, propone que:

1/ Eso significa eliminar los cultivos en tierras marginales.

2/ Los puntos ii) y iii) no son incompatibles con el i), porque en la economía de esos países ocupan proporciones exiguas, y estarían más que compensados con los efectos positivos del intercambio y el mejor empleo de sus factores que quedarán excedentes.

vi) "Cuando los precios internos en los países importadores son superiores a los precios existentes en el mercado mundial, sería posible elevar estos últimos mediante convenios internacionales."^{1/}

vii) Mayor cooperación de los países desarrollados cuando los productos exportados por América Latina compiten con sus propios productos, sucedáneos o sintéticos, para mantener los precios. Este punto es más valedero, cuando tales países continúan con restricciones proteccionistas.

viii) Celebración de mayor número de convenios y de mayor amplitud que los que hasta ahora se han concretado (café, aceite de oliva), sobre productos básicos, para garantizar niveles máximos y mínimos de precios, cantidad, difusión del uso del producto, investigaciones para ampliar su empleo, etc.

ix) Establecimiento compensatorio, cuando por el mecanismo de los convenios no se ha evitado el deterioro de los precios. Se ha calculado que son ingentes las pérdidas que han tenido los países latinoamericanos por el descenso de la relación de precios de exportación - importación, y si no se modifican las actuales tendencias en la producción de los países centro, se prevee una pérdida mayor. De ahí que sea congruente este punto.^{2/}

x) Revisión de las normas del GATT para incorporar las consecuencias derivadas del comercio entre países de desigual estructura (industriales, y subdesarrollados) y de la agrupación del área de libre comercio.

xi) Revisión de condiciones impuestas a los créditos internacionales en el sentido de conservar un más alto grado de la "soberanía del consumidor" en este caso, de los países deudores.

Por último, restan las medidas que dicen relación con la acción común de todos los países de la región. En este campo se ha avanzado hasta el establecimiento formal del área de libre comercio (Acta de Montevideo), pero su desarrollo efectivo es lento,^{3/} y del Mercado Común Centroamericano. Las medidas de bloque complementarias a la reforma del comercio exterior de estos países, que pueden postularse serían:

1/ Página 57, op. cit. Esa medida no influiría en los precios al consumidor porque los impuestos internos (a las importaciones) se reducirían en forma

2/ Su mecanismo se puede ver en op. cit. del Dr. Prebisch.

3/ Estas medidas son más valederas para los países del ALALC que para los del Mercado Común Centroamericano.

i) Acelerar el proceso de coordinación de medidas de política (tributaria, arancelaria, previsión social, etc.) que estimulen y hagan más expedito el intercambio, entre los países del ALALC y entre ésta y el Mercado Común Centroamericano.

ii) Relacionar los esfuerzos de planificación nacional con los de integración, para evitar duplicaciones en productos de inversiones que a la larga se traducirán en factores conflictivos, más que en medios de integración.

iii) Discutir y arribar a medidas concretas para actuar como bloque frente a otros bloques o países industrializados para lograr las medidas indicadas más arriba.

Todas estas medidas irían alterando el camino para transformar a la ALALC en un Mercado Común, de forma más avanzada y efectiva de integración, en que se sustituyera la rebaja de aranceles aduaneros por conceptos más dinámicos de desarrollo integrado.^{1/}

^{1/} A las rebajas aduaneras, en la concepción de la ALALC, se les pueden criticar los siguientes aspectos:

En primer lugar, las rebajas aduaneras poco eficaces en los sectores primario (salvo contadas excepciones), para crear una fuerte y dinámica corriente de comercio interregional, dado que su demanda por unidad de producto es en general decreciente y de relativa importancia. Por otra parte, la orientación histórica del comercio latinoamericano y el excesivo costo de flete de esos productos, cada país latinoamericano ha impulsado su producción interna. Por lo tanto, si se produjera una intensificación del comercio de esos productos, se realizaría a costa de los propios productores latinoamericanos, limitando la producción en algunos países de la región, lo que es absurdo.

En segundo lugar, las rebajas aduaneras pueden producir en el sector industrial una "competencia entre empresas de baja productividad" lo cual crearía una fuerte tendencia a concentrar las inversiones en la renovación tecnológica de las plantas existentes.

En tercer lugar, es probable que en las circunstancias señaladas se produzca una tendencia hacia la concentración del ingreso, agravando la desigualdad actual.

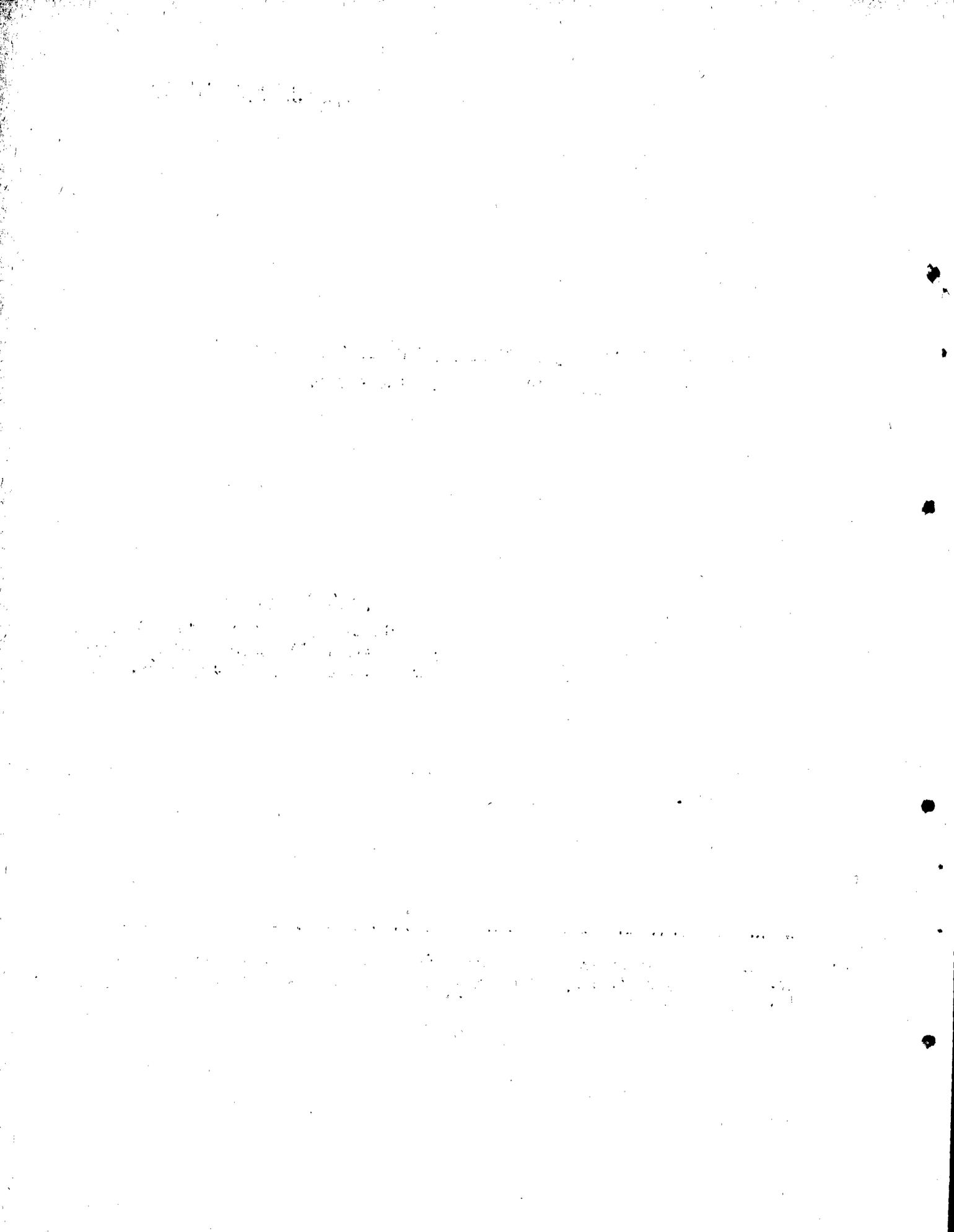
En cuarto y último lugar, la gran fuente del comercio interregional es la producción potencial latinoamericana, (gran fuente de sustitución de importaciones desde fuera del área), y no la producción actual, cuyo intercambio en el marco de normas eficientes presenta serios problemas de política económica y algunas incompatibilidades con la planificación al nivel nacional. El problema fundamental de Latinoamérica es sustituir ciertas líneas básicas en la producción de bienes de capital.

DESARROLLO NACIONAL, PARTICIPACION POPULAR Y DESARROLLO DE
LA COMUNIDAD EN AMERICA LATINA

Rubén D. Utría^{*/}

Síntesis de las clases dictadas sobre
el tema en el XVI Curso Ordinario del
CREFAL, Pátzcuaro, México, 1968.

^{*/} El autor es funcionario de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas, CEPAL, pero las opiniones expresadas en este documento son de su responsabilidad personal.



INDICE

	<u>Páginas</u>
Primera Parte: <u>El proceso de desarrollo y la participación popular</u>	1
I. NATURALEZA Y ALCANCES DEL PROCESO DE DESARROLLO	1
1. La concepción del proceso de desarrollo	1
2. El desarrollo nacional como proceso de transformaciones estructurales	4
3. La interrelación y la coherencia de los cambios ..	17
4. El papel del hombre y su comunidad en el desarrollo	18
5. La urgencia y la inevitabilidad del desarrollo ..	21
II. IMPLICACIONES DE UNA CONCEPCION MAS AMPLIA DEL DESARROLLO	28
1. Un contexto más amplio para la política y la planificación	28
2. Una política integrada y una estrategia dinámica para el desarrollo	31
III. LA PARTICIPACION POPULAR EN EL PROCESO DE DESARROLLO	43
1. Características de la participación popular	43
2. La participación popular en los programas de desarrollo	52
3. Efectividad de los actuales instrumentos de la participación popular	62
Segunda Parte: <u>Los principios y programas del desarrollo de la comunidad</u>	68
I. LOS PRINCIPIOS Y METODOS DEL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD	68
1. Definición y evolución	68
2. Tendencias de los programas en América Latina ...	77
II. ALGUNAS IMPLICACIONES DE LA UTILIZACION DEL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD COMO ACELERADOR DEL DESARROLLO	96
1. Las adaptaciones en el plano conceptual	96
2. Las adaptaciones e innovaciones en el plano tecnológico	103
3. Las implicaciones en el campo político-administrativo	115

The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions. It emphasizes that every entry should be supported by a valid receipt or invoice. This ensures that the financial statements are reliable and can be audited without issue.

In addition, the document outlines the procedures for handling discrepancies. If there is a difference between the recorded amount and the actual amount, it is crucial to investigate the cause immediately. This could be due to a clerical error, a missing receipt, or a more serious issue like fraud.

The second part of the document focuses on the role of the accounting department in providing timely and accurate information to management. It states that the accounting team should regularly review the financial data and provide clear reports that highlight key trends and potential risks.

Finally, the document stresses the need for transparency and communication. All financial activities should be clearly documented and explained to the relevant stakeholders. This helps in building trust and ensures that everyone is on the same page regarding the company's financial health.

The following section details the specific steps for reconciling bank statements. It advises that this should be done monthly to catch any errors early. The process involves comparing the company's records with the bank's records and identifying any differences.

It also covers the requirements for internal controls. These are designed to prevent and detect errors or fraud. Key controls include segregation of duties, where different people handle different parts of a transaction, and regular audits to ensure compliance with the established policies.

The document concludes by reminding the reader that good financial management is essential for the long-term success of any business. By following these guidelines, the company can ensure that its financial records are accurate, complete, and easy to understand.

P R E S E N T A C I O N

Las siguientes notas constituyen una síntesis improvisada de los temas expuestos durante dos semanas de clases sobre "Desarrollo Nacional y Desarrollo de la Comunidad" en el XVI Curso Ordinario del CREFAL. De acuerdo con el título de la cátedra estas notas contienen dos temas diferentes aunque muy relacionados: el primero gira en torno al concepto de "desarrollo" y al papel del hombre y la comunidad en tal proceso. Contiene básicamente un material didáctico e investigativo elaborado ex-profeso para este curso. El segundo resume y analiza los principios y programas conocidos internacionalmente bajo el nombre genérico de "desarrollo de la comunidad". Constituye esencialmente el material elaborado en la CEFAL por el autor.

Cuando se trabaja como economista y con economistas nada hay tan fácil como hablar del desarrollo y sus problemas. Basta apelar a unos cuantos indicadores econométricos y cuantificar los requerimientos de inversión, y todos sabemos de qué se trata. En cambio, cuando se habla a un grupo interdisciplinario de administradores de programas sociales y de promotores sociales - educadores, ingenieros, médicos, abogados, arquitectos, antropólogos, trabajadores sociales - cuya función y cuyo denominador común es el desarrollo social y el "desarrollo de la comunidad", nada hay tan difícil y desafiante como tener que hablar del desarrollo y sus problemas.

Ello es así, entre otras cosas, porque este tipo de profesional - cualquiera que sea su especialidad - trabaja con el hombre, su comunidad y el complejo universo de valores, actitudes, motivaciones y frustraciones inherentes a éstos. En el caso de Latinoamérica este marco de trabajo se complica aún más. No se trata de un hombre y una comunidad plenamente integrados al proceso de creación de riqueza y al disfrute institucionalizado de la renta nacional y los beneficios de la civilización contemporánea. Se trata, por el contrario, de un hombre y una comunidad marginados en lucha dramática por insertarse al limitado mundo del trabajo y de los precarios servicios que pueden ofrecer países en subdesarrollo. Para este hombre y esta comunidad latinoamericanos los problemas del desarrollo no son otros que los de la supervivencia cotidiana y la esperanza de reivindicación en

/un futuro

un futuro no lejano. Y el desarrollo como fenómeno concreto no es otra cosa que la remoción de los obstáculos que les impiden liberar y poner en acción todas sus energías y potenciales creadores y lanzarse a la conquista de su propio destino.

Cuando se plantea adecuadamente el tema a los campesinos, a los obreros, a los profesionales y aún a los pequeños empresarios de los diversos países de América Latina la respuesta es siempre la misma: "para mí el desarrollo consiste en que me permitan trabajar y producir". En su sencillez y en la profundidad que tienen todas las imágenes populares esta respuesta contiene dos elementos claves para la comprensión y el desarrollo del tema: la participación activa y consciente del hombre y la remoción de los obstáculos que impiden a éste trabajar y producir. El primero entraña básicamente un proceso de motivación y dinámica social; el segundo un proceso de cambios estructurales e institucionales. Y estos dos elementos no son otra cosa que dos variables fundamentales e íntimamente relacionadas de un mismo fenómeno: el proceso de cambio social o de transformación sistemática de la sociedad.

Sobre estos dos elementos - la motivación y la creación de condiciones institucionales favorables - se ha intentado esbozar una imagen del proceso de desarrollo enfocada bajo la óptica de la situación y las expectativas latino-americanas. Está específicamente dirigida a satisfacer las inquietudes profesionales de quienes trabajan en programas y políticas sociales y a todos aquellos que se resisten a aceptar que el desarrollo es un simple problema de acumulación de excedentes. No contiene ninguna contribución original puesto que emana programáticamente de una respuesta popular y se basa en el conjunto de hipótesis sobre el "conflicto social" y el "cambio social" formulados por numerosos y conocidos sociólogos tanto clásicos como modernos. En el proceso de su elaboración se echa mano del invaluable aporte que muchos economistas - particularmente los "estructuralistas" - han hecho en el análisis del proceso productivo y su dinámica, y los obstáculos a la aceleración del desarrollo económico. Otro tanto ha ocurrido con el significativo aporte de algunos distinguidos sociólogos que en el marco latinoamericano han estudiado "los aspectos sociales" del desarrollo económico y los cambios sociales en una época "de transición".

/Su formulación

Su formulación responde a objetivos muy específicos. Uno de ellos es presentar una imagen más amplia del desarrollo, que sea compatible con el mundo real caracterizado por el conflicto social en que laboran cotidianamente los administradores y promotores de programas sociales. Otro es suministrar un contexto político y funcional para la participación popular en los esfuerzos para acelerar el desarrollo, aspecto en el cual ellos tienen una responsabilidad especial. Otro, finalmente, es destacar y mostrar a los promotores sociales un vasto y desafiante escenario en el cual puedan encontrar una motivación profunda para encauzar y realizar a fondo su vocación de servicio, su capacidad profesional y su fe en el hombre y en la comunidad. Para todos ellos, y particularmente para el distinguido grupo de integrantes del XVI Curso Ordinario del CREFAL, va dirigida esta imagen del desarrollo y de la participación popular en América Latina.

Rubén D. Utria

Pátzcuaro, abril de 1968

The first part of the report deals with the general situation of the country and the progress of the work. It is followed by a detailed account of the various projects and the results achieved. The report concludes with a summary of the work done and the prospects for the future.

The work has been carried out in accordance with the programme of work approved by the Council of the League of Nations. It has been supported by the Government of the United Kingdom and the Government of the United States of America.

The results of the work have been most satisfactory and it is hoped that they will be of great value to the League of Nations and to the world generally.

W. G. B. S. S.

1924

Primera Parte: El proceso de desarrollo y la participación popular

I. NATURALEZA Y ALCANCES DEL PROCESO DE DESARROLLO

1. La concepción del proceso de desarrollo

La concepción del desarrollo y sus problemas en Latinoamérica en los últimos veinte años ha girado en torno a tres modelos o escuelas principales.^{1/} El primero de ellos ha sido formulado en torno al concepto de "crecimiento" según el cual el desarrollo se define en términos del ritmo de crecimiento del ingreso per-cápita. Así, el sujeto del desarrollo lo constituye casi exclusivamente el proceso productivo y los incrementos de la productividad. Para tal efecto esta escuela ha elaborado modelos matemáticos que permiten un manejo racionalizado de las relaciones entre la inversión y el producto y que, en esencia, constituyen también los instrumentos básicos del proceso de planificación. Dentro de esta concepción del desarrollo la preocupación fundamental de los planificadores gira en torno a la ampliación de las inversiones y su impacto sobre el producto y la ocupación. En este marco de referencia los aspectos sociales, políticos y espaciales del desarrollo tienen muy poca o ninguna connotación. Al mismo tiempo, surge como meta implícita el tránsito del país hacia una fase de capitalismo maduro.

El segundo modelo concibe el desarrollo como una sucesión de cinco etapas a través de las cuales el país avanza de estadios primitivos a fases progresivamente modernas.^{2/} Dentro de este marco los esfuerzos de la planificación deben centrarse en torno a la racionalización y la modernización de los procesos operativos. Las inversiones y la importación de bienes de capital y de alta tecnología constituyen un factor dinámico decisivo. Y la meta explícita de tales esfuerzos la constituye llegar a una sociedad industrial en los términos en que se la concibe en el mundo "occidental" contemporáneo.

1/ Sobre este tema véase una interesante síntesis elaborada por Pedro Paz y Octavio Rodríguez: Los conceptos de desarrollo y subdesarrollo, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Santiago, abril, 1968. Preliminar.

2/ Véase W. Rostow: Las etapas del desarrollo económico, Fondo de Cultura Económica, México.

El tercer modelo, conocido como "estructuralista", concibe el desarrollo como incorporación progresiva de los diferentes sectores de la población al sistema de producción y de distribución del ingreso y hace énfasis en la transformación de aquellas estructuras políticas y sociales que obstaculizan tales objetivos.^{3/} Tal concepción destaca el papel decisivo del estado como rector e impulsador del desarrollo, y hace énfasis en la influencia que las condiciones del mercado internacional tienen como dinamizador o como escollo del desarrollo de los países de la región. Debido quizá a que este modelo estructuralista se encuentra aún en proceso de formulación, no aparece explícita la imagen de sociedad que se persigue, aun cuando todos sus propulsores coinciden en que no tienen que ser forzosamente de tipo capitalista.

3/ "Las contribuciones positivas de los estructuralistas consisten en un intento pragmático de diagnóstico de los problemas de la región latinoamericana, el reconocimiento de los estrangulamientos que tienen bases estructurales e institucionales, y la lucha por introducir cambios importantes en las políticas que deben aplicarse a estas enfermedades. Desde el punto de vista conceptual, los estructuralistas se conocen mejor por sus diagnósticos de las 'deficiencias estructurales', por los 'obstáculos' o 'embotellamientos' y por los 'desajustes internos' que, según ellos creen, explican el retraso del desarrollo de América Latina. Algunos miembros de esta escuela difieren en cuanto a la importancia relativa que conceden a los respectivos factores, pero todos ellos están de acuerdo en que son fundamentalmente de dos clases: Obstáculos originados en el exterior de los países interesados, como en el caso de la adversa relación de intercambio y la limitada capacidad para importar; y los que ocurren en el interior, como el crecimiento acelerado de la población, la urbanización prematura y la expansión de los sectores de servicios, el retraso de la producción agrícola, la magnitud limitada de los mercados nacionales, los sistemas fiscales ineficaces y los cambios políticamente importantes de la estructura de clase. Los estructuralistas no se han presentado con una lista común de desajuste u obstáculos estructurales, puesto que las circunstancias varían de un país a otro y a través del tiempo, pero las enfermedades que describen son recurrentes". JAMES H. STREET en El Trimestre Económico, Vol. XXXIV (4), México, octubre-diciembre, N°136, págs. 564 y 578 respectivamente.

La experiencia acumulada en la región en las últimas dos décadas en materia de diagnóstico, planificación y política del desarrollo induce a pensar que los dos primeros modelos - el de crecimiento y el de sucesión de etapas - ofrecen serias limitaciones para la interpretación y el tratamiento de los problemas del desarrollo latinoamericano. El último - el estructuralista - responde en forma más adecuada en el análisis de la problemática y permite una mayor claridad conceptual en los diseños de las políticas y estrategias.^{4/} Aun cuando tal enfoque ha sido utilizado principalmente bajo una óptica económica, éste ofrece los elementos conceptuales e ideológicos claves para una interpretación más global de los fenómenos inherentes al desarrollo, particularmente referido a los países subdesarrollados. Es necesario, pues, profundizar y ampliar su marco de referencia más allá de la problemática del aparato productivo y la generación del ingreso para abarcar otros aspectos igualmente decisivos.^{5/} Entre ellos, uno debe

^{4/} Este enfoque ha sido desarrollado principalmente por la CEPAL y por economistas vinculados directa e indirectamente a dicho organismo. Aparece sistemáticamente aplicado en todos los estudios realizados por la CEPAL bajo la serie "Estudio Económico de América Latina" publicada anualmente a partir de 1948 así como en todos los trabajos relativos a los diferentes sectores de la economía. A este respecto véase: La CEPAL y el análisis del desarrollo latinoamericano, CEPAL E/CN.12/AC.6/10, marzo, 1968, Santiago, Chile. Entre los autores individuales más conocidos véase: Raúl Prebisch, Hacia una dinámica del desarrollo de América Latina, Fondo de Cultura Económica, México-Buenos Aires, 1964 y El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas (E/CN.12/89/Rev.1, 27 de abril de 1950); Aníbal Pinto Santa Cruz: Chile, una economía difícil, Fondo de Cultura Económica, 1964, México-Buenos Aires; Celso Furtado: Dialéctica del desarrollo, Fondo de Cultura Económica, 1965, México; y otros.

^{5/} Véase José Medina Echavarría: Consideraciones sociológicas del desarrollo latinoamericano, CEPAL, 1963, Santiago, y Filosofía, educación y desarrollo, Textos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Editorial Siglo XXI, 1967, México. Gino Germani: Política y sociedad en una época de transición, Editorial Paidós, 1968, Buenos Aires. Osvaldo Sunkel; El marco histórico del proceso de desarrollo y de subdesarrollo, Cuadernos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Serie II, 1967, Santiago. Ferrando Cardoso y Enzo Faletto: Dependencia y desarrollo en América Latina, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, edición preliminar, octubre de 1967, Santiago. Pedro Paz y Octavio Rodríguez: Los conceptos de desarrollo y subdesarrollo, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, versión preliminar, 17 de abril de 1968, Santiago. Rubén D. Utría: Introducción a los aspectos sociales del plan general de desarrollo de Colombia, Depto. Administrativo de Planeación, noviembre de 1961, Bogotá, Colombia.

ser el papel clave que las estructuras sociales y políticas juegan como factor dinámico o como obstáculo del desarrollo; otro se refiere al decisivo papel que el hombre y la comunidad desempeñan como ejes del proceso de desarrollo; otro se relaciona con la dinámica social o el intenso proceso de movilización y acciones sociales implicadas en el desarrollo; otro está ligado a la interrelación que existe entre los diferentes fenómenos y transformaciones implicadas en el desarrollo.

Por esta razón valdría la pena hacer un intento exploratorio destinado a concretar un poco más lo que desde un punto de vista estructuralista podría constituir un modelo o una imagen del desarrollo para el presente momento histórico de América Latina. Naturalmente tal empeño tropieza en general con serios escollos debido principalmente a las deficiencias del instrumental de análisis sociológico, particularmente en cuanto respecta a la integración de valores y la dinámica de la sociedad nacional.^{6/}

2. El desarrollo nacional como proceso de transformaciones estructurales

En su concepción más amplia - y también enfocado a través de una óptica sociológica e histórica - el desarrollo nacional podría identificarse como el proceso continuo e institucionalizado de transformaciones y perfeccionamiento de las estructuras y procesos básicos de la sociedad destinado a llevar a ésta constantemente hacia adelante y hacia arriba. Se trata de un intenso, complejo y auto-sostenido proceso social a través del cual el hombre y su comunidad superan sistemáticamente sus condiciones de supervivencia y se proyectan activa, organizada y conscientemente hacia la conquista de nuevas y mejores formas de existencia. Se trata de una dinámica social y económica

^{6/} A este respecto José Medina Echavarría dice "... El sociólogo podría construir el modelo buscado, análogo en su naturaleza al económico si dispusiera de un sistema de hipótesis precisas sobre los mecanismos que hacen posibles las mencionadas relaciones de interdependencia y sobre los mecanismos que tienen - según se afirma - a producir asimismo relaciones de equilibrio. En tales circunstancias las variables conjugadas en el modelo podrían manejarse en auténticas "funciones", haciendo viable, junto con la predicción rigurosa, la posibilidad de operar prácticamente partiendo de cualquiera de ellas. Sin embargo, y sin ánimo alguno de polémica, se impone confesar que no se posee por el momento un saber semejante y que la precisión conceptual que a veces presentan las teorías sociológicas de carácter funcional se debe a una tautología subyacente". Filosofía, educación y desarrollo, Textos del ILPES, Editorial Siglo XXI, 1967, México.

en la cual la comunidad nacional - su población, su economía y sus estructuras sociales, culturales y políticas - adquiere una capacidad autogenerada de progreso basada esencialmente en el desarrollo progresivo y sostenido de sus recursos y potenciales. Dentro de esta dinámica el país incorpora plenamente sus recursos humanos, económicos y físicos, afiná constantemente el aparato productivo; incrementa progresivamente el ingreso y perfecciona su distribución; eleva sistemáticamente los niveles de vida de la población; y crea condiciones reales para un auténtico ejercicio de las libertades individuales y colectivas, para la salvaguardia de la dignidad humana y la realización individual y colectiva.^{2/}

^{2/} Este dinamismo de la sociedad, que ha sido reconocido y estudiado por numerosos sociólogos tanto clásicos como modernos, ha sido enfocado desde diversos ángulos. Por ejemplo, Augusto Comte en 1851 habla de un tránsito de la sociedad mediante etapas sucesivas hacia una "sociedad positivista" como fenómeno imanente a la sociedad (Systeme de Politique Positive, ou Traité de Sociologie Instituant la Religion de l'Humanité, Paris). Herbert Spencer en 1857 formula una "ley del progreso" que conduce a la sociedad por senderos de libertad, seguridad y riqueza (Progress, Its Law and Cause, London, Westminster Review, 1957). En 1883 Ward se refiere a una "ley de agregación" como mecanismo del tránsito de una "cosmogénia" a una etapa "sociogénia" en la cual el hombre controla a la sociedad y logra el bien supremo y la felicidad. Karl Marx en 1920 (La lucha de clases en Francia) y en 1848 (El capital), y Frederick Engel en 1885 (Alemania: Revolución y contra-revolución); desarrollan el principio de las contradicciones internas de los sistemas sociales como impulsores del cambio y el papel de la lucha de clases en dicho proceso. En 1919, Gustav Landauer plantea el desafío de la utopía hacia el orden social existente o "topía" como mecanismo de avance social y esboza su concepto de "revolución". En 1941, Karl Mannheim (Ideología y utopía) analiza también las utopías y su poder destructor sobre el orden existente como mecanismo de cambio. En 1947, Arnold Toynbee destaca el papel del cisma en el cambio social y la importancia de la organización social en el progreso o en la decadencia de las civilizaciones (A Study of History, London). En 1957 Pitrim A. Sorokin analiza la importancia de los valores y las ideas en el proceso de cambio social (Social and Culture Dynamics, Boston); y muchos otros.

/Por contrapartida,

Por contrapartida, el subdesarrollo podría identificarse con aquellas fases históricas en las cuales un país o una comunidad se mantienen en situación de inercia relativa, incapacitadas para progresar económica y socialmente y, por tanto, para responder a las demandas populares generadas en el aumento demográfico, la urbanización y en las expectativas y exigencias populares estimuladas por el efecto demostrativo de los países y las clases de ingresos altos. Dentro de este marco de referencia no cabría hablar de "países desarrollados" y de "países subdesarrollados" sino más bien de países en desarrollo y de países estancados o en subdesarrollo, para identificar respectivamente aquéllos que han logrado la dinámica suficiente para progresar e incrementar sus niveles de producción y de vida - como es el caso de los llamados "industrializados" - y aquellos que permanecen estacionarios.^{8/} Las diferencias en el grado de industrialización, modernización y de ingreso entre los países en desarrollo sería, pues, un problema cuantitativo de niveles de desarrollo.

Dentro de esta concepción el sujeto del desarrollo lo constituye el proceso continuo, acelerado e institucionalizado de transformaciones del hombre y su comunidad, de las estructuras creadas por ellos, del orden de relaciones sociales, políticas y administrativas que rigen a éstas y del sistema de apropiación y beneficio de los frutos de tales transformaciones.^{9/}

^{8/} Como es bien sabido la terminología más usada por los especialistas es de países "desarrollados" y "subdesarrollados". Sin embargo, últimamente los organismos internacionales han adoptado en la práctica el adjetivo "en desarrollo" para referirse a los segundos como una concesión para evitar las susceptibilidades de los diplomáticos de los países subdesarrollados.

^{9/} En los modelos de desarrollo de tipo capitalista, como los descritos sucientemente al comienzo, el sujeto de este proceso lo constituye la inversión sistemática de los excedentes en nuevas actividades económicas y la expansión progresiva de los mercados que asegure la demanda de los bienes y servicios producidos.

En este sentido la institucionalización y la generalización de los cambios como característica fundamental de la dinámica nacional constituyen la esencia del desarrollo y permiten diferenciarlo de las simples coyunturas o crisis de transición que generalmente sólo afectan en parte las estructuras sociales.^{10/}

El ingrediente clave de este amplio proceso de cambios está constituido por aquellas energías y potenciales que tiene el hombre y la comunidad, no sólo para perpetuarse en el espacio y en el tiempo, sino principalmente para imprimirle a la existencia humana un sentido de calidad y proyectarlos permanentemente hacia nuevas conquistas. Se trata de aquellas fuerzas latentes capaces de impulsar permanentemente a la humanidad hacia el progreso económico y social y que, liberadas y puestas en marcha al estímulo de ciertas coyunturas, han sido el motor constante de la historia.

La nueva dinámica social - que constituye el sujeto del desarrollo y la atmósfera en la cual surgen y se ponen en marcha las transformaciones y demás fenómenos de dicho proceso - se inicia a partir de ciertas coyunturas históricas. Tales coyunturas están generalmente enmarcadas por la profundización de la crisis de las estructuras e instituciones tradicionales, consistente en la incapacidad de éstas para responder a las exigencias sociales y para asegurar el progreso. Y adquieren su auto-dinamismo a partir de las transformaciones estructurales que eliminan los principales escollos y rigideces que se oponen al desarrollo y crean condiciones favorables al progreso económico y social.

Para asegurar su continuidad en el tiempo esta dinámica del desarrollo plantea ciertos requisitos. Uno de ellos es que los esfuerzos y estímulos que impulsan el progreso de creación de riqueza y de adecuada distribución del ingreso se mantengan en forma sostenida y progresiva, es decir, en constante aceleración. Otra es que la comunidad desarrolle una capacidad para ajustar y perfeccionar racionalmente sus instituciones para adaptarlas a las nuevas

^{10/} Se alude a ciertas modificaciones asincrónicas que presentan algunos países, particularmente varios latinoamericanos, que no sólo no alteran - o lo hacen en muy pequeña escala - las condiciones de subdesarrollo y dependencia, sino que en muchos casos contribuyen a agravarlas. Este es el caso de la urbanización acelerada. En algunos casos especiales podrían incluirse también la modernización de los servicios del comercio y ciertos procesos artificiales de industrialización.

y cambiantes situaciones y exigencias creadas por el proceso de desarrollo.^{11/}

El concepto de transformaciones estructurales trasciende mucho más allá de las modificaciones incidentales que sólo afectan a procesos operativos u organizacionales, y aquellas que pueden operarse en forma más o menos artificial en algunos sectores o áreas aisladas.^{12/} Se refiere más bien a aquellas modificaciones permanentes y de fondo que afectan procesos vitales del orden social. Tales transformaciones deben implicar un proceso de expansiones tanto cuantitativas como cualitativas suficientes para modificar y capacitar a las estructuras e instituciones para que respondan a nuevas y constantes exigencias sociales, y para dinamizar el desplazamiento acelerado y sostenido de la comunidad hacia nuevos y mejores niveles de vida y de condición social.

Para que tales transformaciones sean auténticas y se consoliden plenamente el proceso de desarrollo debe operarse en ciertas condiciones. Una de ellas es el dinamismo que deben tener los cambios para que sean capaces de imprimirle a la sociedad un movimiento acelerado y una trayectoria progresiva. Otra es la coherencia o la armónica interrelación que debe existir a través de toda la amplia gama de hechos económicos, políticos y sociales involucrados en el desarrollo. En este sentido debe agregarse

^{11/} En la discusión de este tema L.J. Zimmerman dice: "Entonces, se aclara por qué en el pasado la mayoría de las sociedades - tanto dirigidas como dirigidas - no fueron capaces de adaptarse a condiciones fundamentalmente nuevas. La historia del hombre es un cementerio de grandes culturas que tuvieron un final catastrófico a consecuencia de su incapacidad de reaccionar de manera planeada, racional, voluntaria al desafío. Sabemos de culturas que desaparecieron porque cambiaron las condiciones climáticas, porque se alteraron las rutas comerciales, etc. Citando a Fromm: inclusive cuando las circunstancias estuvieron en completa y flagrante contradicción con toda su estructura, tales sociedades siguieron tratando de continuar, ciegamente, en sus modos de vida hasta que ya no lo pudieron hacer". (Países Pobres, Países Ricos, edición Siglo XXI, 1966, pág. 100, México)

^{12/} Se hace alusión aquí especialmente a los llamados "enclaves económicos" que constituyen emplazamientos industriales ubicados en áreas subdesarrolladas que operan a base de alta tecnología y que generalmente son de propiedad extranjera, como explotaciones mineras, plantaciones agro-industriales y otros.

que los distintos cambios deben ser complementarios entre sí.^{13/} Otra es su autogeneración, es decir que se produzcan como culminación de un proceso interno de situaciones favorables a tales cambios y no simplemente como resultado de situaciones artificiales, o de impulsos y motivaciones ajenas al esfuerzo mismo de la comunidad.

Tal proceso dinámico, coherente y autogenerado de cambios sociales afecta simultáneamente a todos los aspectos claves de la sociedad: la economía, la estratificación social, la cultura y las instituciones políticas. Y con ello también al conjunto de imágenes, actitudes, motivaciones e instituciones derivadas de tales estructuras. Se trata de un intenso y vertebrado proceso o secuencia de hechos sociales íntimamente interrelacionados en los cuales cada uno es al mismo efecto y causa y todos ejercen entre sí una acción mutua y recíproca. La simultaneidad y la complementariedad de estos cambios no significan que todos ellos se produzcan forzosamente en la misma unidad de tiempo sino dentro de una coyuntura histórica de mediano a largo plazo.

^{13/} Algunos autores sostienen con fundamentos que los cambios se han producido en los países ya industrializados en forma asincrónica. (Véase, por ejemplo, Gino Germani: Política y sociedad en una época de transición, op.cit., particularmente el capítulo "El análisis de la estructura en proceso de cambio".) En este sentido debe establecerse una clara distinción entre los "períodos de transición" que constituyen el contexto de su excelente estudio, y la "dinámica de cambios institucionalizados" que se propone en el presente trabajo como imagen del desarrollo.

A. Los cambios en la economía

En el plano de la economía los cambios se producen en los aspectos básicos del aparato productivo y están orientados a producir cada vez más y mejor en busca de una mayor acumulación de excedentes.^{14/} Transformaciones en la estructura de la producción que afectan las formas tradicionales de organización y producción, el tipo de bienes y servicios producidos, el origen, el volumen y la manipulación de los insumos, el manejo del mercado. Modificaciones fundamentales en la composición sectorial de la producción, tales como el predominio progresivo de la industria manufacturera sobre la agricultura y los servicios. Cambios de las tecnologías primitivas y artesanales por otras semi-industrializadas o industrializadas; tránsito de una producción predominantemente de materias primas a la semi-elaboración o a la industrialización de éstas; de productos simples a productos complejos; de pequeñas inversiones individuales al concepto de grandes inversiones colectivas; del uso de recursos exclusivamente internos a la incorporación de recursos externos; de pequeños mercados locales a amplios mercados internacionales. Es decir, toda la estructura de la producción es sometida a un proceso intenso de mutaciones destinadas a ensanchar y perfeccionar la capacidad productiva y a incorporar nuevos recursos humanos, económicos y tecnológicos.

A cada cambio en el proceso productivo corresponde un cambio simultáneo en la estructura de la ocupación. Cada nueva tecnología requiere un nuevo profesional; cada nuevo proceso organizativo requiere una nueva actitud y

^{14/} Este es quizá el aspecto de la dinámica del desarrollo nacional mejor conocido. Tanto los autores "institucionalistas" como los "estructuralistas" han centrado su atención en el proceso histórico y la dinámica del desarrollo económico. Entre los latinoamericanos véase, por ejemplo: Raúl Prebisch, Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano, Fondo de Cultura Económica, 1963, México; Aníbal Pinto, Chile: Una economía difícil, Fondo de Cultura Económica, 1964, México-Buenos Aires; Celso Furtado, Formação econômica do Brasil, Editora Fondo de Cultura, 1961, Río de Janeiro; Osvaldo Sunkel, El fracaso de las políticas de estabilización en el contexto del proceso de desarrollo latinoamericano, en El Trimestre Económico, Vol. XXX, N°4, (octubre-diciembre 1963) México; José Medina Echavarría, Filosofía, educación y desarrollo, textos del ILPES, Editorial Siglo XXI, Primera parte, capítulo primero.

una nueva capacitación; y en la medida en que se amplían y complican los frentes de producción la ocupación va ampliándose y tornándose más compleja.

Simultáneamente, y como resultado de tales cambios, se producen también transformaciones de fondo en la estructura del ingreso: el aumento sistemático de la productividad genera incrementos apreciables en el ingreso nacional; y la ampliación de los frentes de trabajo incorpora a nuevos sectores al proceso de distribución del ingreso; el aumento de la productividad y la capacidad de negociación de los sindicatos generados por la industrialización facilitan el incremento de los salarios; el aumento del ingreso personal crea las condiciones para un proceso de redistribución a través del sistema impositivo y las inversiones públicas. Y como resultado de la progresiva incorporación al proceso de distribución del ingreso aumenta la capacidad de compra de los sectores populares y con ello se genera una expansión de los mercados. Esta situación genera al mismo tiempo posibilidades reales para volver a ampliar el sistema productivo, con lo cual el proceso de incorporación de nuevos sectores de la población a la economía queda asegurado.^{15/}

Todos estos cambios requieren una condición fundamental: que la economía funcione esencialmente como un instrumento del desarrollo nacional. Ello implica la definición previa de una política y una estrategia económica destinada a acelerar el desarrollo auténtico. Esto significa, en primer lugar, la superación de las condiciones de dependencia externa típica de las economías subdesarrolladas, que hacen que los resultados del esfuerzo económico nacional sean drenados hacia países de alto desarrollo. En segundo lugar, que el desarrollo económico siga modelos y estrategias favorables al desarrollo social, cultural y político. En ciertos casos, por ejemplo, el modelo y la estrategia de industrialización puede favorecer la consolidación de la dependencia externa, o ser excluyente de mano de obra, o generador de bienes y servicios de poco acceso a los sectores populares, o concentrador del espacio económico. Es posible también que en un momento dado el proceso de acumulación de excedentes sirva de base a la concentración del ingreso o a la fuga de capital.

^{15/} Véase Celso Furtado, Desarrollo y subdesarrollo, Capítulo III "El proceso histórico del desarrollo", Eudeba, 1964, y Dialéctica del desarrollo, Fondo de Cultura Económica, México 1965.

En esta atmosfera de cambios sucesivos e interrelacionados el desarrollo económico adquiere su auto-dinamismo. En la medida en que una economía está incorporando más población, está produciendo más y mejores bienes y servicios y esa producción está traduciéndose en una adecuada y más conveniente distribución y redistribución del ingreso, la comunidad está en pleno proceso de desarrollo en cuanto a las estructuras económicas se refiere.

B. Los cambios en la estructura social

Paralelamente - y como efecto y causa de los cambios en la economía - la estructura social se afecta significativamente. En primer lugar, la estratificación social es objeto de un proceso de movilidad social tanto horizontal como vertical.^{16/} El campesino aferrado a su economía de subsistencia que se incorpora a procesos de producción semi-industrial o industrializada, y el marginado y subempleado urbanos que se vinculan a frentes de mediana y alta productividad, están siendo objeto de un proceso de ascenso social. El obrero calificado que a través de las reivindicaciones sociales y de un aumento paulatino y sostenido de su ingreso va educando a sus hijos y modificando sus patrones de vida está en franco proceso de escalamiento social. El profesional que puede incrementar su nivel de vida y al mismo tiempo ahorrar y adquirir progresivamente un pequeño patrimonio está en proceso de movilidad social.

Otro aspecto de los cambios en el plano social son las transformaciones relativas a la distribución demográfica. En la medida en que se robustece la economía urbana y las ciudades se convierten en focos dinámicos de desarrollo industrial la atracción sobre las masas campesinas se hace más intensa. Por otra parte, en la medida en que se mecaniza la agricultura la mano de obra va siendo desplazada y con ello se acelera el proceso de éxodo rural. Desde el punto de vista de los cambios sociales la urbanización constituye fundamentalmente un proceso de modernización en la vida de los campesinos y en cierto modo crea las condiciones para una más rápida incorporación a la economía y a la vida nacional.^{17/} Naturalmente este tránsito no es siempre

^{16/} Véase Bernard Barber, Estratificación social, Fondo de Cultura Económica, México 1964, particularmente Capítulos XIV a XVII, pp. 352 y ss.

^{17/} Véase Anibal Quijano, El proceso de urbanización en América Latina, CEPAL, División de Asuntos Sociales, 1967 y Urbanización y tendencias de cambio en la sociedad rural en Latinoamérica, 1967, Santiago, Chile.

fruto de un desarrollo económico. El puede ser producido por situaciones negativas en la estructura agraria, tales como rigideces en la estructura de la tenencia y el tipo de relaciones sociales primarias. Ello puede generar el fenómeno de expulsión de la población rural hacia los medios urbanos sin que el país esté preparado para recibirla, y esto es precisamente lo que acontece en los países de la región.^{18/} En tales circunstancias, lejos de producirse un ascenso social lo que se produce es un estancamiento o un paso atrás en cuanto a las condiciones de vida, de integración a la comunidad y al orden social y de integración a la política. Las condiciones de integración a la estructura de la economía se tornan así tan difíciles en el medio urbano como en el rural. Por el contrario, cuando el proceso de desarrollo se produce en términos de transformaciones coherentes y sostenidas, la urbanización opera como un proceso de modernización ampliamente favorable.

Otra de las transformaciones características de un proceso de desarrollo es el cambio en los niveles de vida. Los niveles de vida constituyen el conjunto de respuestas de una comunidad o de los diferentes individuos y familias a cada una de las necesidades vitales de subsistencia y a las necesidades sociales en general. Como es bien sabido los principales componentes del nivel de vida son la salud, la alimentación, la vivienda, la educación, la seguridad social, la recreación y otros. Uno de los cambios más significativos en este plano es aquel según el cual cada vez mayores sectores de la comunidad van elevando sistemática y sostenidamente sus niveles de vida en tales aspectos: disminuye el número de analfabetos; se intensifica el proceso de acceso a la educación secundaria, universitaria, técnica y media; se amplían los servicios sanitarios y de salud; se incrementan las condiciones habitacionales; cada vez nuevos sectores se incorporan al régimen de seguridad social; etc. Es decir, se produce un tránsito paulatino de bajos hacia mejores niveles de vida y de condición social.

18/ Véase Marshall Wolfe, Some Implications of Recent Changes in Urban and Rural Settlement Patterns in Latin America (WPC/WP/66), documento presentado a la Conferencia Mundial de Población (Belgrado, 30 de agosto de 1965); Rubén D. Utría, Los factores estructurales del desarrollo y el problema de la vivienda en América Latina, en Boletín Económico de América Latina, Naciones Unidas, Vol. XI, N°2, octubre 1966, Nueva York; y Jacques Dorselaer, Quelques aspects régionaux du phénomène urbain en Amérique Latine, en Civilisations, Bruxelles, Institut International des Civilisations Différentes, Vol. XVII, N°3, 1967, pp. 263-279.

Paralelamente - y también como causa y efecto del desarrollo - se producen cambios relativos a las relaciones entre las clases sociales. En la medida en que un país se encuentra en una etapa de mayor subdesarrollo las relaciones entre los diferentes grupos sociales son más precarias y generalmente deprimidas. Y en la medida en que se van produciendo transformaciones en la economía, en el orden social, en el orden político, en el orden cultural, estas relaciones mejoran significativamente.^{19/} Una expresión típica de este proceso es el surgimiento de las clases medias y su irrupción en el plano político, como consecuencia de la elevación de los niveles de ingreso y de educación.^{20/} Otra es la presencia activa y organizada de las clases trabajadoras - obreros y campesinos - como factor decisivo en las relaciones sociales. Todo esto implica un debilitamiento simultáneo y proporcional del predominio de las clases y grupos dominantes tradicionales. Y, con ello, una modificación decisiva de las estructuras sociales.

Todos estos cambios en el plano institucional y colectivo se traducen en cambios en los roles, los estatus, los valores y las pautas sociales y en esta forma repercuten en el plano individual. Por tanto, se traducen también en cambios significativos de la personalidad y en la conducta individual.^{21/}

^{19/} La relación que existe entre el señor feudal y su siervo, que corresponde a una etapa de subdesarrollo, son bastante primitivas y el señor tiene todos los derechos sobre el siervo. En la medida en que ese siervo se convierte en un campesino libre las relaciones son mucho mejores y el campesino recibe un tratamiento más positivo. Y en la medida en que ese mismo campesino se convierte en obrero agrícola, por ejemplo en una plantación agrícola rural, se convierte en un elemento amparado por la ley y respetado por su patrón en la medida en que él tenga capacidad para hacer valer sus derechos. En el medio urbano sucede lo mismo, en la medida en que los obreros van incorporándose a procesos industrializados en empresas más grandes, las relaciones entre éstos y sus patrones operan en un plano en el cual los intereses de trabajadores pueden ser mejor defendidos y mejor planteados dentro del proceso de relaciones obrero-patronales.

^{20/} Véase CEPAL, El desarrollo social de América Latina en la postguerra, Solar-Hachette, Buenos Aires, 1965. Particularmente el Capítulo IV: Los nuevos grupos urbanos: las clases medias y Capítulo VI: Las nuevas ideologías y la acción política.

^{21/} Véase, por ejemplo, Erich Fromm, Psicoanálisis de la sociedad contemporánea, Fondo de Cultura Económica, 8a. edición, México.

C. Los cambios en el plano cultural

La cultura de un país, como síntesis que es de toda la experiencia vital del hombre y la comunidad, es objeto del mismo proceso de cambios que afectan al hombre y a las estructuras sociales durante el desarrollo. Las innovaciones en el aparato productivo son el resultado de la creación y la asimilación de nuevos valores culturales, las actividades profesionales, tecnológicas y administrativas involucradas en los nuevos procesos de producción y de consumo implican nuevos roles, actitudes y procedimientos. Todo esto implica también nuevos frentes de creación individual y colectiva en los campos científico, tecnológico, artesanal y artístico.

Así, como causa y efecto del desarrollo cambia toda la cultura: se modifican los valores, las actividades humanas, la cantidad y la calidad de los objetos y procesos creados por el hombre y cambian también las formas y hábitos de vida, y las pautas y normas de conducta individuales y colectivas.^{22/} Todo ello conduce a nuevas imágenes - más favorables al desarrollo - sobre la producción y el consumo, la organización y las relaciones sociales, la orientación y la administración del Estado y, en general, de todo el universo físico, biológico y social que rodea al individuo y a la comunidad.

D. Los cambios en la estructura política

Como consecuencia de la movilidad social, los progresos en la educación y la presencia de nuevos grupos sociales, surgen en el plano político nuevas actitudes, imágenes y motivaciones en torno al manejo de los problemas públicos y a la defensa de los intereses de clase y de grupo. Por una parte, no son iguales el conjunto de valores, actitudes y motivaciones políticas de un campesino marginal y las de un obrero agrícola; tampoco lo son las de un marginal urbano y las de un obrero industrial sindicalizado. Por otra parte, en torno a las preocupaciones de los nuevos grupos en ascenso surgen nuevos líderes, nuevos partidos y nuevos métodos de acción política. También hacen su presencia en el plano político nuevos grupos organizados como los sindicatos de trabajadores, las organizaciones gremiales del capital y las asociaciones cívicas.

^{22/} Este plano cultural ofrece los indicadores más convincentes y manifiestos: cambian los hábitos de consumo, los medios de transporte, el vestido, las formas expresivas de las artes plásticas, la música y la literatura; cambian las costumbres, los procedimientos y los ritos; se modifica el lenguaje y se modernizan los sistemas de comunicación; y a través de todos estos cambios se modifica también el paisaje urbano y rural.

La sustitución progresiva de los líderes y partidos tradicionales y la presencia de nuevos grupos de presión representan inequívocamente una transformación actual o potencial de la estructura de poder y un cambio importante en las reglas del juego político. Este proceso de cambio se agiliza en la medida en que la movilidad social producida por las transformaciones en la economía y en la cultura permiten en la pirámide social una ampliación significativa de los estratos de ingresos medios a expensas de una reducción progresiva de la base proletaria y marginal y un descenso sistemático de los estratos ubicados en la cúspide. Al mismo tiempo, con el acceso de los sectores populares y medios en la estructura de poder se crean condiciones potenciales para un manejo más acelerado de las transformaciones que requiere el desarrollo. La economía puede orientarse más fácilmente hacia modelos y estrategias que aceleren los procesos de incorporación de la población al aparato productivo y a un sistema más adecuado de distribución del ingreso nacional.

Así, las transformaciones en la estructura de poder van produciéndose a través de un proceso de concientización política y movilización de los sectores populares, la agilización y el reforzamiento de sus medios de lucha en pro de sus reivindicaciones y la sustitución de los líderes y partidos tradicionales defensores del statu-quo por otros partidarios de los cambios estructurales y la aceleración del desarrollo.^{23/} Las innovaciones en este plano son también continuas y deben responder a los constantes cambios que se producen en la estratificación social estimulada por la elevación de los niveles de vida y condición social y al ritmo de expectativas y aspiraciones de la población estimuladas por el afianzamiento del proceso de desarrollo.^{24/}

^{23/} Orlando Fals-Borda ha hecho una interesante interpretación sociológica de los cambios en las actitudes políticas en su libro La subversión en Colombia y el cambio social en la historia. Edición Tercer Mundo, Bogotá 1967.

^{24/} Esta continuidad de los cambios explicaría algunos de los actuales conflictos sociales y políticos que afectan a países industrializados como Estados Unidos, Francia, Alemania y, en cierto sentido, a algunos países socialistas.

3. La interrelación y la coherencia de los cambios

Como es fácil advertir a través de la descripción anterior de los cambios específicos, existe una íntima relación entre las transformaciones que se producen en la economía, la estratificación social, la cultura y las instituciones políticas. Cada cambio específico va ligado a cambios simultáneos o previos en los otros aspectos, de tal manera que el proceso de desarrollo opera en la práctica como un complejo sistema de "vasos comunicantes" en el cual todo cambio en la economía repercute en los órdenes social, cultural político y viceversa. Esta interrelación es mayor en la medida en que los cambios son parte de una auténtica dinámica de desarrollo.

Obviamente los fenómenos sociales no son susceptibles de una esquematización rígida y menos puede serlo el fenómeno del desarrollo que es un proceso eminentemente social. Esta visión de conjunto de la dinámica del desarrollo debe ser aplicada cuidadosa y objetivamente en la interpretación de cada realidad nacional y local. Por ejemplo, es posible que en algunos casos algunos aspectos se transformen más rápidamente que otros, pero ello será sólo posible en la medida en que tales transformaciones sean inducidas artificial y transitoriamente o que, por el contrario, ellas estén sólidamente basadas en procesos de cambios aparentemente poco perceptibles.^{25/}

Un corolario importante derivado de las anteriores consideraciones es que no es razonable esperar un intenso y sólido desarrollo económico sin un desarrollo social que le sirva de base y, a la inversa, no debe esperarse progreso social real que no esté básicamente financiado por un sólido

^{25/} En la discusión de este tema es frecuente escuchar la objeción de que en los países del cono sur - Argentina, Uruguay y Chile - se ha producido una intensa transformación en el plano social sin que ésta sea el resultado de modificaciones positivas en la economía. Sin embargo, no debe olvidarse que los significativos progresos sociales logrados en tales países no son recientes. Ellos se produjeron precisamente en el período en el cual los mercados internacionales (para la carne, las lanas y otros productos agropecuarios en el caso de Argentina y Uruguay, y para el salitre en el caso de Chile) permitieron una fuerte expansión de la economía y una elevación significativa del ingreso nacional. Las perturbaciones y el estancamiento en el proceso de desarrollo en dichos países se presenta justamente en el momento en que dichos países pierden tales mercados. De todas maneras, este ejemplo confirma la hipótesis de la necesidad de que las transformaciones sean autogeneradas y consolidables para evitar que fenómenos externos puedan afectar decisivamente la trayectoria del desarrollo nacional.

desarrollo económico. No es posible mantener un alto nivel de desarrollo social sin que exista una estructura económica capaz de financiar esos altos niveles de vida. Y éstos no se producen ni se sostienen, si no existen estructuras de producción, de ocupación y de distribución de bienes y servicios, capaces de generar los elementos y el financiamiento que ese alto nivel de vida requiere. Otro corolario se refiere a la inconsistencia y a la invalidez de todas aquellas políticas y estrategias diseñadas para América Latina según las cuales el desarrollo debe producirse como resultado de la intensificación de las inversiones en ciertos sectores "dinámicos" de la economía. También de aquellas en las cuales el esfuerzo de inversión y de planificación se concentra casi exclusivamente en el sector público dejando por fuera toda la actividad privada. Estas circunstancias acentúan el carácter integral del proceso de desarrollo según el cual a nivel de la comunidad nacional el crecimiento económico y el progreso social son parte de un mismo proceso.

4. El papel del hombre y su comunidad en el desarrollo

En el centro de este intrincado proceso de cambios estructurales está el hombre y su comunidad como ejes fundamentales del desarrollo y jugando el triple papel de sujetos, objetos y beneficiarios del desarrollo.

Como sujeto activo ellos constituyen el motor, la energía creadora, el eje en torno al cual se producen las transformaciones. Son los que transforman los recursos naturales y económicos y el trabajo del hombre en bienes y servicios. Son los que crean, modifican y perfeccionan las instituciones. Los que conciben y ponen en marcha los programas, las políticas y estrategias del desarrollo. Modifican las tecnologías e incrementan la productividad y consumen los bienes y servicios producidos. Son ellos los que se desplazan a través de la pirámide social en tránsito hacia nuevas y mejores posiciones; ellos modifican e incrementan los niveles de vida y mejoran su condición social. Se desplazan de las áreas rurales a las áreas urbanas en busca de mayores oportunidades y se capacitan para incorporarse al proceso productivo y a la vida nacional. Son también ellos quienes modifican las estructuras políticas, crean nuevos líderes, formulan nuevas ideologías, organizan nuevos partidos y grupos de presión y orientan las instituciones públicas.

/Finalmente, también

Finalmente, también son el hombre y la comunidad quienes modifican la cultura y crean en torno a ellos un universo social, cultural e institucional acorde con sus concepciones, sus valores, sus actitudes, sus motivaciones y sus destrezas.

Por otra parte, como objeto del desarrollo el hombre y la comunidad son influenciados y transformados en su mente, en su sensibilidad y en sus capacidades a lo largo del amplio y complejo proceso de cambios involucrados en el desarrollo. Cada innovación tecnológica, cada nuevo producto, cada proceso organizativo, cada nueva institución, cada nueva preocupación, hace impacto y contribuye a modelar en él nuevas imágenes, motivaciones y actitudes. En este sentido su activa participación en el proceso es causa y efecto del desarrollo. Y en esta significativa circunstancia encuentra el proceso el medio y la energía dinamizadora que requiere el desarrollo.

Simultáneamente, el hombre y la comunidad son el fin, la razón de ser de la aceleración del desarrollo. Todos los recursos involucrados, todos los esfuerzos desencadenados en tal proceso están dirigidos a beneficiar a ellos, a facilitar la conquista de nuevas y mejores condiciones de existencia. En este sentido el hombre y la comunidad constituyen los beneficiarios y destinatarios finales del proceso de desarrollo. Son ellos quienes se benefician del incremento del ingreso, de la ampliación de los servicios de educación, salud y seguridad social, y del mejoramiento de las condiciones habitacionales. Son ellos los usufructuarios de las nuevas conquistas en las relaciones sociales y en las instituciones y el comportamiento político.

En términos generales podría decirse que las transformaciones en la economía, en los niveles de vida y en todos los demás aspectos de la vida nacional no constituyen un objetivo en sí mismas, sino que son medios o instrumentos destinados a permitir el desarrollo del hombre y la realización de su destino humano. Por otra parte, para que se produzcan tales transformaciones en la economía, la política, la estructura social y la cultura es necesario que previa o simultáneamente se produzcan transformaciones en la mente y la sensibilidad del hombre y la comunidad. Esta consideración lleva a ampliar la definición del fenómeno del desarrollo y a plantearlo como un proceso de transformaciones estructurales realizadas por la propia comunidad y

/en torno

en torno a los cambios que ella experimenta en sus imágenes, sus actitudes y sus motivaciones.^{26/}

Ello es así porque no hay cambios en la producción sin que haya un empresario, un productor, una organización, una capacidad técnica y una fuerza de trabajo disciplinada y calificada. El proceso no se pone en marcha si no existe una comunidad motivada y capacitada para el desarrollo. Pero no se trata de un hombre y una comunidad inertes, pasivos, sino por el contrario, con actitudes positivas, con profundas motivaciones y con una capacidad de acción desplegada y puesta en marcha. Hay ciertos insumos que pueden importarse ocasionalmente del exterior, tales como ciertos bienes de capital y algunos aspectos de la técnica; pero la dinámica necesaria para poner en marcha los procesos productivos tiene que ser forzosamente generada en el seno de la comunidad a fin de que los cambios constituyan un auténtico desarrollo.

Este destacado papel del hombre y la comunidad como agentes de los cambios conduce al reconocimiento de que uno de los factores fundamentales del proceso de desarrollo es la participación popular.

Este reconocimiento de este papel fundamental que el hombre y la comunidad desempeñan como ejes del proceso de desarrollo no constituye un lema político más. Es el resultado de un conocimiento cada vez más profundo sobre la problemática del desarrollo, particularmente referida a los países de la región. Hasta hace pocos años se consideró que la aceleración del desarrollo nacional podría ser obra de "hombres providenciales", o de élites empresariales. También se lo planteó como un simple problema de intensificación de ciertas inversiones consideradas estratégicas. Más recientemente aún, muchos círculos de políticos y técnicos hicieron depender el desarrollo de la instauración de sistemas de planificación y de la promulgación de planes nacionales. Sin embargo, ninguno de estos factores por sí solos han sido suficiente para producir la dinamización. En la búsqueda de las causas de la frustración de tales esfuerzos la falta de una auténtica participación popular en el proceso de formulación y ejecución de tales planes y programas ha constituido indudablemente un factor decisivo.

Este reconocimiento de la importancia de la participación popular en el proceso de desarrollo implica también un acto de fe en la capacidad de los pueblos latinoamericanos para construir su propio destino.

26/ Este papel central de la comunidad no niega la existencia de estímulos e impulsos exógenos en el desarrollo interno sino que destaca el papel central del hombre para movilizar y aprovechar todos los recursos tanto exógenos como endógenos.

5. La urgencia y la inevitabilidad del desarrollo

La problemática actual del desarrollo de América Latina presenta diferencias fundamentales con aquella que caracterizaba a los países industrializados de hoy en su etapa de subdesarrollo. Si bien los recientes progresos de las ciencias y la tecnología permiten acelerar muchos procesos claves del desarrollo, no es menos cierto que los obstáculos más importantes aún subsisten, o se han fortalecido, y que nuevos escollos y rigideces de órdenes político, histórico, social y psicológico han surgido en la escena contemporánea. Esta situación imprime al desarrollo latinoamericano una perspectiva más accidentada y dramática que exige nuevas actitudes y nuevos medios instrumentales, tanto para la interpretación como para el adecuado enfrentamiento de los problemas.

Una de estas diferencias es el carácter inaplazable que presenta la problemática en su conjunto. Los países ya industrializados - particularmente los llamados "occidentales" - tuvieron tiempo suficiente para enfrentar en forma paulatina cada uno de los fenómenos y para institucionalizar las soluciones a través de un proceso evolutivo. Por eso su proceso de desarrollo se caracterizó, más que por cambios estructurales propiamente dichos, por ajustes y adaptaciones generalmente institucionalizadas a través del consenso. Los países subdesarrollados de hoy y particularmente los latinoamericanos, en cambio, se encuentran emplazados a acelerar su desarrollo ante la presión incontenible de diversos y complejos conflictos sociales y políticos tanto internos como externos.

Por una parte, la demanda de empleo y de adecuados niveles de vida crece acelerada e independientemente de la capacidad de la economía para responder a ella, como consecuencia de las altas tasas de crecimiento demográfico y de la urbanización acelerada. Al mismo tiempo esta demanda es continuamente estimulada e inflada como resultado del "efecto de demostración" que los altos niveles de vida y las crecientes aspiraciones de la población de los países industrializados ejerce sobre los países subdesarrollados. Por otra, la divulgación de los éxitos alcanzados por los países socialistas en la aceleración del desarrollo son también factores demostrativos que pesan sobre la sensibilidad y la mente de la opinión pública. Otro tanto sucede con el

/resurgimiento logrado

resurgimiento logrado por las economías japonesa y alemana en los años de postguerra. Estos elementos han introducido en la escena de la problemática y la estrategia del desarrollo nuevas variables e inquietudes en torno a la posibilidad de buscar y ensayar nuevos enfoques y estrategias. Así, como consecuencia de la combinación de efectos demostrativos y de los conflictos provocados por los crecientes problemas sociales insatisfechos, la presión de los estratos populares y medios es cada vez mayor en demanda de aceleración del desarrollo. Estas circunstancias imprimen a la problemática del desarrollo latinoamericano un carácter de urgencia que no afectó en su debido tiempo a los países actualmente industrializados.

Otra diferencia importante es que el desarrollo se presenta a estos países como un desafío inevitable. La grande y progresiva distancia que separa a los países industrializados de los subdesarrollados se traduce en la práctica en una serie de ventajas para los primeros que contribuye a ampliar y profundizar aún más la brecha existente.^{27/} En la medida en que la economía se expande en aquellos se producen dos efectos negativos en éstos.^{28/} Por un lado se incrementa la sustitución de materias primas naturales de cuyo mercado dependen básicamente las economías de los países subdesarrollados. Como es bien sabido, éstos no son productores de bienes de capital (especialmente maquinaria y equipos) y ciertas manufacturas necesarias para acelerar el desarrollo, así como buena parte de las materias primas para la fabricación de bienes y artículos de consumo y servicios. La pérdida progresiva de los mercados para sus materias primas significa que estos países no

^{27/} A este respecto Gunnar Myrdal dice: "...i) que existe un grupo pequeño de países que goza de un alto grado de riqueza y un grupo mucho mayor de países extremadamente pobres; ii) que en general los países del primer grupo siguen sin desviaciones la ruta del desarrollo económico ininterrumpido, mientras que en los últimos el progreso medio es más lento, puesto que muchos de estos países están en peligro constante de no poder salir del estancamiento y aún de perder terreno en lo que respecta a niveles medios de ingreso; y iii) que, por consiguiente, en términos generales, en las últimas décadas las desigualdades entre los países desarrollados y los subdesarrollados han ido en aumento". (Teoría económica y regiones subdesarrolladas, Fondo de Cultura Económica, México, segunda edición, págs. 16).

^{28/} Véase L.J. Zimmerman: Países ricos, países pobres, op.cit.

pueden obtener en el mercado internacional los elementos indispensables para su desarrollo y ello significa un freno decisivo.^{29/} Al mismo tiempo, la expansión industrial en los países desarrollados y su capacidad de innovación tecnológica significa una ventaja aplastante en el mercado internacional para toda suerte de manufacturas y servicios que los países subdesarrollados no pueden afrontar.^{30/} Con ello se profundiza el círculo vicioso según el cual los países subdesarrollados están condenados a mantenerse en tal condición debido a que no pueden acelerar su desarrollo.^{31/} Por otra parte, en la medida en que los países industrializados progresan en todos los campos se perfeccionan también los medios de penetración económica y política sobre los países subdesarrollados, con lo cual las condiciones tradicionales de dependencia se acentúan y se refinan. Una secuela directa de esta situación es que los países subdesarrollados reciben cada vez menos por sus materias primas y tienen que pagar cada vez más por las manufacturas de procedencia externa. En estas condiciones las posibilidades de inversiones en estos países quedan directamente supeditadas al interés directo de las economías de los países industrializados.^{32/}

^{29/} La brecha en el financiamiento del sector externo en América Latina continua ensanchándose. Según las proyecciones más aceptadas, en 1970 se calculan 5 000 millones de dólares de déficit; para 1975 ascendería a 4 600 y para 1980 a 8 300. En estos dos últimos casos representaría el 33 y el 50 por ciento del poder adquisitivo de las exportaciones de ambos años. Véase La brecha del comercio y la integración latinoamericana, Textos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, 1967, pág. 11, México-España-Argentina.

^{30/} Véase CEPAL: La CEPAL y la conferencia de comercio y desarrollo; y ILPES: La brecha comercial y la integración latinoamericana, Textos del Instituto Latinoamericano de Planificación, 1967, México-España-Argentina.

^{31/} Véase G. Myral: Teoría económica y regiones subdesarrolladas, op.cit. Capítulo II, pág. 22.

^{32/} Véase Jean-Jacques Servan-Schreiber: Le Defi American, Editorial Denoël, 1967, París.

Estas dos últimas consideraciones refuerzan el círculo vicioso del subdesarrollo.

Así, al influjo de estos dos factores adversos - pérdida de poder de compra y de dependencia - los países no industrializados y particularmente los latinoamericanos se encuentran condenados a afrontar una degradación progresiva que los sitúa inexorable e inaplazablemente ante la disyuntiva de acelerar su desarrollo o sucumbir. Esta circunstancia le imprime a la problemática del desarrollo latinoamericano un indudable carácter de desafío inevitable.

Otra diferencia notable está determinada por el agotamiento del colonialismo como recursos de mercado y capitalización. Al analizar la forma como los países industrializados de hoy lograron su alto nivel de producción y capitalización se observa que al lado de la notable contribución de la tecnología y de los recursos humanos operó un factor ciertamente decisivo: La posibilidad de utilizar colonialmente los recursos y los mercados de los continentes y países más atrasados. Ello les permitió obtener materias primas en forma gratuita o a muy bajo costo, contar con mercados exclusivos para sus manufacturas, organizar servicios de transporte internacional que dinamizaron la industrialización de la metrópoli, y canalizar buena parte del flujo de capital proveniente de las colonias. Esta modalidad le permitió a países muy pequeños y con recursos naturales relativamente modestos construir grandes imperios, como en el caso de Inglaterra y de Holanda. Para los países subdesarrollados de hoy ese recurso no existe, ni existirá en el futuro, como resultado de un nuevo contexto histórico caracterizado por la descolonización y el despertar de una conciencia nacional de liberación y desarrollo en todos los pueblos débiles del mundo. Tampoco pueden fundarse muchas ilusiones en un manejo equitativamente compartido de los recursos de capital y mercados internacionales dentro de un orden internacional controlado de hecho por las potencias superdesarrolladas. Los resultados de las recientes conferencias mundiales sobre comercio y desarrollo^{33/} y las dificultades estructurales que enfrentan los esfuerzos destinados a lograr un mercado común en América

^{33/} Se hace alusión a los influctuosos esfuerzos desplegados por los países pobres en la reciente Conferencia de Comercio y Desarrollo de Nueva Dehly para obtener un trato equitativo en el mercado internacional.

Latina son prueba suficiente. En este sentido de las "áreas de influencia" como recurso del desarrollo, pues, puede afirmarse categóricamente que los países subdesarrollados perdieron por ahora "la chance": Se agotaron - ojalá para siempre - los países susceptibles de explotación colonial. Ni siquiera queda la esperanza de participar en la conquista de otros planetas porque en este campo también los países industrializados han tomado ya una insalvable ventaja.

Otra diferencia importante es que, al menos por ahora, el orden internacional y su distribución estratégica de fuerzas y "zonas de influencia" impone a los países subdesarrollados serias limitaciones de orden político para adoptar y seguir sin interferencia un modelo propio de política y estrategia para el desarrollo. En términos generales los países industrializados de hoy llegaron a su actual situación a través de un proceso, un ritmo y una dirección relativamente menos interferida externamente en comparación con la atmósfera de conspiración y de celos que generalmente tienen que afrontar los países subdesarrollados de hoy en cualquier intento en este plano. Si bien es cierto que dentro de este "orden" operan también factores positivos como los programas de cooperación y asistencia internacional no lo es menos que éstos tienen relativamente poca significación en relación con las necesidades del mundo subdesarrollado en materia de financiamiento de inversiones y de tecnología. Por otra parte, como es bien sabido, el total de los recursos movilizadas para estos programas es muy inferior a los que pierden los países subdesarrollados a través de los bajos precios de las materias primas, la exportación de utilidades y la fuga de capital nacional.

Las anteriores y otras diferencias en las condiciones en que se gestó el desarrollo en los países industrializados de hoy y las que afrontan en la actualidad los países subdesarrollados tienen una importante

/implicación: No

implicación: No puede esperarse razonablemente que el desarrollo se produzca en estos últimos en la misma forma y en conformidad con los mismos modelos seguidos por los primeros. Ello significa que tiene poco sentido intentar una interpretación y un manejo de la problemática del desarrollo latinoamericano con la misma óptica con la cual estamos acostumbrados y entrenados a enfrentar estos mismos fenómenos en el caso de los países industrializados, particularmente en el caso de los llamados "occidentales".^{34/} Ello explica en parte las dificultades a las cuales hay que hacer frente cuando se intenta, por ejemplo, proyectar sobre los países de la región los conocidos modelos de "crecimiento" o de "cinco etapas del crecimiento económico" identificados y mencionados al comienzo, y diseñar con base en ellos una política y una estrategia de desarrollo. Otro tanto sucede cuando a través del modelo estructuralista tales diseños se concentran casi exclusivamente en los obstáculos inherentes al mercado internacional y concretamente a los términos de intercambio.

Estas diferencias implican pues, la imperiosa necesidad de intentar la formulación para América Latina de nuevos modelos basados en una imagen de la problemática del desarrollo que enmarque e integre todas aquellas variables consustanciales con la naturaleza típica del subdesarrollo en sus condiciones más adversas: aquellas en las cuales funciona un mecanismo de estímulo y consolidación de las desigualdades internacionales, y los países débiles se ven inexorablemente enfrentados a la dramática disyuntiva de desarrollarse rápidamente o sucumbir.

En el marco de esta desafiante perspectiva la imagen del desarrollo debe forzosamente adquirir ciertos contornos y características propias. Una de ellas debe ser que permita una mejor interpretación de los actuales conflictos sociales y políticos inherentes al desarrollo que afectan a los países de la región.

^{34/} Comentando las diferencias que deben existir entre los procesos cumplidos por los países industrializados de "occidente" y los que deben cumplirse en América Latina, Raúl Prebisch dice: "... el problema de la acumulación de capital y el de la redistribución del ingreso se plantea en términos muy diferentes que en la evolución capitalista de los países más avanzados. La acumulación de capital se operó allí primitivamente, y después vino la distribución gradual del ingreso. En cambio, ambas exigencias se plantean ahora - y tiene que plantearse - en forma simultánea, bajo la creciente gravitación política y sindical de las masas" (Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano, op.cit., pág.6

Los actuales modelos son insuficientes para explicar y manejar el proceso de rigideces y frustraciones que afectan todos los esfuerzos realizados hasta ahora para acelerar el desarrollo. Otra debe ser la velocidad y el dinamismo que requiere el proceso para que responda al angustioso reto de disminuir en el menor tiempo posible la ventaja alcanzada por los países industrializados. Con los medios, los procedimientos y las tasas de crecimiento neto propuestas convencionalmente se requieren varias generaciones para duplicar el actual ingreso medio latinoamericano que es apenas una pequeña parte del correspondiente a los países industrializados. Otra característica debe ser la profundidad y el carácter estructural de los cambios sociales que hagan posible la remoción de los obstáculos y creen lo más pronto posible las condiciones y las instituciones necesarias para un desarrollo acelerado y racionalmente programado. A través de un simple proceso de reajustes paulatinos tales obstáculos no desaparecen sino que, por el contrario, se fortalecen y adquieren condiciones para sobrevivir. Otra debe ser el marcado y profundo carácter de proceso social que debe asignarse al desarrollo en cuyo contexto se supere la preponderancia asignada a las inversiones en capital fijo otorgada en los modelos convencionales,^{35/} y se coloque al hombre y a los pueblos latinoamericanos en la escena contemporánea frente al desafío del desarrollo, con responsabilidad de agentes fundamentales, sujetos, objetos y beneficiarios del proceso. Otra debe ser la incorporación de las dinámicas locales y regionales como células básicas del desarrollo nacional y su manejo estratégico en el aprovechamiento y la expansión del espacio económico. Como es bien sabido los modelos convencionales no dan a estos aspectos - o sólo le asignan un valor marginal - la importancia que tienen. Otra debe ser que permita la definición de una imagen nacional en función del desarrollo acelerado que integre, motive y movilice a todos los sectores de población, y la búsqueda motivada de la realización de ésta a través de esfuerzos programados. Y otra, finalmente, debería ser que tal concepción del desarrollo permita la definición de una base ideológica y programática que oriente y motive a nivel individual y colectivo los esfuerzos que los países deben realizar para acelerarlo.

^{35/} A este respecto Simon Kuznets dice: "La transformación de un país subdesarrollado en un país desarrollado no consiste sólo en la suma mecánica de una provisión de capital físico, se trata de una revolución completa y minuciosa de las normas de vida, y de un cambio fundamental de la posición y el poder relativos de varios grupos de la población... el crecimiento de la producción y del ingreso per cápita a niveles más altos supone un cambio revolucionario en muchos aspectos de la vida, y debe superar la resistencia de todo un conjunto muy complejo de intereses creados y valores establecidos". (Toward a Theory of Economic Growth, Economic Growth and Structure; New York, W.M. Norton and Co., 1965, pág. 30)

II. IMPLICACIONES DE UNA CONCEPCION MAS AMPLIA DEL DESARROLLO

1. Un contexto más amplio para la política y la planificación

Al analizar los esfuerzos realizados y las experiencias logradas hasta ahora en materia de planificación, política y estrategia del desarrollo latinoamericano se observa que éstos han estado centrados principalmente en:

- a) La formulación de diagnósticos sectoriales y generales sobre la economía nacional;
- b) La definición de políticas y estrategias de desarrollo económico, particularmente en relación con sustitución de importaciones, industrialización, integración y mercado internacional;
- c) La formulación de programas sectoriales y planes globales de desarrollo;
- d) La instauración de algunos mecanismos de desarrollo económico;
- e) El entrenamiento y la capacitación profesional en planificación global y sectorial.

Además de estos temas principales se han venido realizando esfuerzos adicionales en otros campos específicos, tales como algunos aspectos sociales (vivienda, educación y recursos humanos, desarrollo de la comunidad, servicio social y otros) y político-administrativos (presupuesto público, tributación y otros).

Por otra parte, aun cuando todos estos temas tienen un alcance nacional, el énfasis en la programación y en la asistencia técnica ha estado concentrado en el sector público.

Estos esfuerzos y experiencias han estado basados principalmente en:

- a) Una concepción del desarrollo nacional básicamente como proceso de crecimiento del PNB, particularmente en referencia a algunos sectores productivos considerados estratégicos.
- b) Una actitud defensiva del sector externo para garantizar las condiciones de expansión interna de los sectores estratégicos, que se traduce en una política de sustitución de importaciones y de lucha por el mejoramiento de los términos de intercambio.
- c) Un manejo racional y una intensificación sistemática de las inversiones, particularmente en el sector público y en los sectores considerados estratégicos.

d) Un

- d) Un tratamiento "residual" y muy simplificado de los servicios relativos al bienestar social.

Esta concepción de la problemática del desarrollo y su manejo lleva implícitas una hipótesis de trabajo sobre la dinámica del proceso de desarrollo y una metodología para el diagnóstico y la planificación, cuyas principales características podrían resumirse así:

- a) En el primer caso, el carácter eminentemente económico del desarrollo y el papel preponderante del incremento de las inversiones y de la productividad como motores o factores dinámicos de éste. Ello implica en cierto modo una relativa subestimación de otros factores dinámicos, como la participación popular a todos los niveles, los intereses y la dinámica regionales y locales y muchos otros aspectos culturales, administrativos y políticos.
- b) En el segundo caso, el manejo principalmente macro-métrico o global de la economía, y el consecuente curso de "lo global" a "lo sectorial" como método básico de desagregación. Ello implica en cierto modo la relativa subestimación de la dinámica propia de los procesos y micro-procesos operativos a nivel regional y local y su influencia decisiva en la economía nacional.

Estas limitaciones de tipo conceptual y metodológico no son exclusivas de América Latina. En términos generales ellas caracterizan el limitado instrumental teórico-conceptual de que se dispone en la mayor parte de los países subdesarrollados, particularmente los del área "occidental". Y en cierta medida ellas reflejan el estado del pensamiento de los economistas y estrategias del desarrollo en las dos décadas de la postguerra. La posibilidad de ampliar tales conceptos e instrumentos mediante la introducción de nuevas variables ha surgido sólo recientemente como resultado de dos consideraciones:

- a) En la medida en que se han logrado progresos significativos y se han acumulado experiencias en el estudio y el manejo de la problemática del desarrollo, se ha hecho evidente la necesidad de reajustar y perfeccionar los conceptos y los métodos de trabajo en este campo.
- b) Buena parte de las políticas e instrumentos que en los primeros años de la postguerra fueron válidos para dinamizar el desarrollo interno de los países han cumplido ya sus objetivos, se encuentran agotados como

recursos vigentes o están encontrando serias dificultades debido a limitaciones y escollos estructurales. Tal es el caso de la política de sustitución de importaciones, la elaboración de planes nacionales de tipo macroeconómico, las reformas propuestas en la Declaración de Punta del Este, y la integración.^{36/}

Con base en las anteriores reflexiones, la posibilidad de introducir los factores sociales, políticos y espaciales en el marco de referencia de la planificación debería ser parte de un esfuerzo más amplio, orientado principalmente a:

- a) Intentar el replanteamiento del concepto de desarrollo y su dinámica en América Latina, en el cual tengan cabida y adecuado tratamiento otras variables tales como:
 - i) El papel que las estructuras básicas de una sociedad - su economía, su cultura, el orden social y la estructura política - juegan como factores dinámicos o como escollos del proceso de desarrollo. El conjunto de transformaciones estructurales - y la profundidad y la dinámica de éstas - necesarias para cada intento de acelerar el desarrollo.
 - ii) La región y la localidad como unidades básicas de desarrollo y la dinámica propia de éstas como factor motriz del desarrollo nacional; y la ubicación y la extensión territorial del espacio económico;
 - iii) El comportamiento del individuo y la comunidad como agentes del desarrollo. La participación popular consciente y organizada en los procesos de producción, de distribución y beneficio de la riqueza producida, y de toma de decisiones.
- b) Intentar la formulación de alternativas de metodología para el diagnóstico y la planificación del desarrollo a todos sus niveles - nacional, regional y local - que combinen adecuadamente el conjunto de variables económicas, sociales y territoriales.

^{36/} Véase Informe de avance sobre la formulación de una estrategia de desarrollo para América Latina, Carlos Matus, ILPES (circulación restringida).

2. Una política integrada y una estrategia dinámica para el desarrollo

En razón de la complejidad y el carácter de proceso social que tiene el desarrollo latinoamericano la política destinada a promoverlo y consolidarlo debe presentar ciertas características especiales.

En primer lugar, dado el carácter multidimensional e indivisible de este proceso la política debe ser integrada. Es decir, debe contener simultáneamente propósitos y esfuerzos dirigidos a los planes político, social, económico, institucional, espacial, administrativo y todos aquellos relacionados directa o indirectamente con los fenómenos inherentes a la dinámica del desarrollo. En este contexto carece de sentido circunscribirla a "una política económica" o a "una política de industrialización". Si bien es cierto que estos son aspectos importantes del proceso, también lo es que ellos no tienen entidad y fuerza por sí solos para controlar o afectar la totalidad de los procesos del desarrollo. Este carácter integral trasciende también al plano social en el sentido de afectar a todos los sectores de la población, y al espacial en el sentido de abarcar todo el territorio nacional.

En segundo lugar, debido a interrelación que existe en todos los fenómenos del desarrollo, es indispensable que esta política se caracterice por la coherencia y la compatibilidad interna entre los diferentes instrumentos y sus respectivos campos de aplicación. Es decir, que las diversas medidas instrumentales sean armónicas y complementarias entre sí, y no excluyentes o divergentes, en busca de la unidad de orientación y de acción que el proceso requiere. Todo esto implica que tales propósitos y esfuerzos deben integrarse en un conjunto coherente concebido y proyectado a escala nacional. Dentro de esta concepción resultan discutibles, por ejemplo, aquellas políticas que en busca del aumento de la productividad aceleran indiscriminadamente la introducción de alta tecnología a costa del desplazamiento masivo y sistemático de mano de obra (factor abundante) y el consumo de altos volúmenes de capital y de divisas (factores muy escasos). O aquellas que al concentrar las nuevas industrias en torno a los grandes mercados tradicionales estimulan la urbanización y sus problemas conexos, centralizan el desarrollo y consolidan el subdesarrollo de la mayor parte del territorio nacional.

/En tercer

En tercer lugar, para que ella sea efectiva su acción no debe limitarse al tratamiento de los síntomas del subdesarrollo sino, fundamentalmente, al conjunto de factores que directa o indirectamente obstaculizan el desarrollo y a crear las nuevas condiciones que hagan posible la aceleración del proceso.

En cuarto lugar, para asegurar su validez y efectividad es preciso que ella interprete objetivamente el contexto histórico y político latinoamericano y defina los propósitos y los esfuerzos dentro de un marco de confrontación de las limitaciones y escollos existentes y las exigencias del desarrollo.

Partiendo de éstas y otras características la política de desarrollo debe orientarse hacia la búsqueda de ciertos objetivos claves. Uno de ellos es la incorporación masiva de la población al proceso de producción, es decir la ampliación sistemática de los frentes de empleo para todas las personas en condición de trabajar. Este propósito constituye simultáneamente el punto de partida y el objetivo fundamental del proceso de desarrollo y de los esfuerzos para acelerarlo. Todo individuo incorporado al sistema productivo constituye un factor dinámico en muchos aspectos: Por una parte está contribuyendo con su iniciativa y su energía creadora, lo cual constituye un aprovechamiento de un recurso fundamental; por otra, constituye automáticamente un comprador efectivo o un demandador de bienes y servicios con lo cual se asegura la expansión de los mercados y, por tanto, de la producción. Desde otro punto de vista menos positivo, todo individuo insertado en el proceso de creación de riqueza deja de ser una "carga" para la comunidad en el doble aspecto de que no necesita servicios subsidiados y sus niveles de vida y condición no se deterioran o, al menos, lo hacen en menor escala que bajo condiciones de marginalidad. Por éstos y otros razonamientos puede decirse que este objetivo actúa simultáneamente sobre el plano económico y el social, tanto individual como colectivamente, acentuándose así la naturaleza socio-económica del desarrollo. De ahí su valor altamente estratégico en la aceleración del proceso.

Otro objetivo fundamental debe ser la intensificación del proceso de distribución del ingreso destinada a dinamizar la estructura de la tenencia y el uso de los recursos productivos. Tal proceso que se cumple básicamente a través del sistema de salarios y de distribución de utilidades, constituye un factor clave en todo esfuerzo de aceleración del desarrollo. Una adecuada

y justa distribución de los frutos del esfuerzo de toda la comunidad nacional - capital, trabajo, estado, consumidores, etc. - no sólo responde a criterios elementales de equidad y de justicia social. También constituye un factor decisivo para la expansión del sistema productivo en un doble sentido. Por un lado implica un estímulo directo a la productividad de los trabajadores; por otro, garantiza la expansión de la capacidad de compra y, por tanto, consolida los mercados internos. Toda política de industrialización y de ampliación de los servicios que no está acompañada de los correspondientes esfuerzos en materia de distribución del ingreso se ve forzosamente enfrentada a la limitación y a la retracción de los mercados. En este caso también - como en el de la generación de empleo - puede observarse el carácter socio-económico que tiene este objetivo y la función eminentemente dinamizadora que cumple.

Otro objetivo importante es la dinamización de la estructura de la tenencia y el uso de los recursos productivos, destinada a obtener el mayor rendimiento de los recursos productivos. Dadas las limitaciones de todo orden que los países subdesarrollados tienen en este campo, es preciso que todos los recursos disponibles operen al máximo y en la dirección exigida por la estrategia del desarrollo. Este propósito encuentra serios obstáculos cuando la estructura de la tenencia se caracteriza por una alta concentración. Ello es especialmente válido en los países subdesarrollados en donde tal concentración coincide con otras formas regresivas, tales como concentración del ingreso, del poder político y de la cultura, y relaciones sociales de tipo tradicional. Aun cuando teóricamente las rigideces no se originan propiamente en la tenencia sino más bien en el uso de los recursos, en la práctica estos dos conceptos - tenencia y uso - operan en íntima y directa relación en las "sociedades tradicionales". Por éstas y otras razones, la política de desarrollo tiene forzosamente que actuar en forma significativa en este campo.

Otro objetivo debe ser la conquista sistemática y agresiva del espacio económico, destinada a incorporar amplios recursos naturales y a buscar un sistema de emplazamientos humanos más favorables al desarrollo. Como es bien sabido, en razón del carácter dependiente y "hacia afuera" del desarrollo latinoamericano y de otras causas históricas y políticas, la industrialización

y en general las inversiones se han concentrado generalmente en ciertas zonas costeras o en otras ubicadas en el interior de los países pero muy ligadas a la mecánica, a los intereses y las tendencias de tal modelo de desarrollo.^{37/} Por ésta y otras causas el desarrollo de los países latinoamericanos en la gran mayoría se caracteriza en este sentido por una notable concentración de actividad en uno o dos polos de desarrollo en contraste con una amplia y abandonada periferia. Tal polarización se conjuga adversamente con la concentración en los otros aspectos estructurales mencionados anteriormente. Como resultado de este modelo de desarrollo los países crecen y evolucionan en forma adversamente inarmónica y contrastante: En un extremo una pequeña porción territorial, social y sectorial que crece a tasas de producto e ingreso y con tecnologías de país superdesarrollado. En el otro, una extensa periferia vacía económica y a veces demográficamente, con producción, ingreso y tecnologías primitivas. Y en el medio una zona típicamente subdesarrollada en el propio sentido del concepto.^{38/} Al mismo tiempo las relaciones entre los polos y la periferia se producen en forma adversamente similar a aquéllas entre las grandes potencias coloniales y los países dependientes. Esta situación estimula varios fenómenos adversos: Uno de ellos es la concentración del ingreso y del poder ya mencionadas; otra es la urbanización acelerada que multiplica sistemáticamente los déficits de servicios, complica el desarrollo urbano y eleva la carga de tensión en los conflictos sociales. Otro es la congelación sistemática de los recursos naturales de vastos territorios.

^{37/} Para una ampliación del tema véase: Informe de avance sobre la formulación de una estrategia de desarrollo para América Latina, Carlos Matus, op.cit.

^{38/} Véase, Discrepancias de las estructuras económicas internas latinoamericanas Zigmunt Slawinski, (mimeo) 1964, Santiago.

Otro objetivo clave es el uso intensivo de los recursos humanos en el amplio sentido de la participación popular, ya expuesto, y en el de la capacitación de los individuos como recursos productivos. En el primer caso, para utilizar el poder de iniciativa y la capacidad de amplios sectores de la población en el diseño y ejecución de las políticas, los programas y la estrategia de desarrollo. En el segundo, para asegurar la asimilación del progreso tecnológico y científico que constituye un insumo fundamental del proceso y hacer posible el aumento de la productividad y la eficiencia en el trabajo.

Otro objetivo se relaciona con la adopción y la puesta en marcha de un nuevo modelo de industrialización más favorable al desarrollo. En las condiciones en que se encuentran la mayoría de los países latinoamericanos la industrialización en sí misma no constituye un factor estratégico decisivo. En algunos casos y en circunstancias especiales ciertos modelos de industrialización pueden perder su valor estratégico y, más aún, funcionar como factores de rigidez y limitación. Por ejemplo, ciertos proyectos de ensamblaje que insumen materia prima, partes manufacturadas y técnicos importados en un alto porcentaje; que implican el pago al exterior de "royalties" y de fletés; y que consumen sólo mano de obra calificada a tiempo que no representan una ampliación significativa del empleo, constituyen esfuerzos poco efectivos para el desarrollo. Particularmente si ellos permiten la exportación de utilidades, la fuga de capital, la ampliación de consumos superfluos y la elevación proteccionista de los precios en el mercado interno. Tampoco son muy significativas aquellas actividades industriales que aplican alta tecnología a procesos productivos que pueden realizarse en igualdad de costos económicos y sociales reales por procesos artesanales. Ello es así porque insumen mucho capital y divisas y desplazan mucha mano de obra. Tal es el caso de la construcción, las confecciones, las manufacturas de muebles y otras. Indudablemente hay sectores de la producción que sólo pueden operarse industrialmente y a base de alta productividad, como la química, la minería, el transporte y todos aquellos frentes que deben competir en el mercado internacional. Pero hay muchos otros que bien podrían ser orientados estratégicamente "hacia adentro" en busca de economías en bienes de capital, de expansión del empleo, de redistribución del ingreso y de una oferta de bienes y servicios realmente necesarios y de consumo popular. Otro tanto ocurre con muchos proyectos de alta productividad

y producción industrializada que no responden a la pequeñez y a las rigideces de los mercados internos. Como es bien sabido la mayor parte del esfuerzo de industrialización de América Latina se encuentra ahora en esta situación, mientras que las perspectivas de una integración de mercados se enfrenta a limitaciones estructurales muy serias, tales como la pequeñez relativa de todo el mercado regional, las diferencias de costos de producción y regímenes de protección de precios y de mercados, la competencia de los países industrializados, y las propias contradicciones del sistema y sus intereses en juego dentro de cada país.

Por todo ésto puede afirmarse que la industrialización no tiene capacidad "per se" para constituirse en el factor dinámico por excelencia del desarrollo, dependiendo su impacto más bien de que el modelo adoptado resuelva o no los problemas de dependencia, concentración del ingreso y polarización del desarrollo y aceleración de la urbanización, alta propensión de consumos superfluos y otras deformaciones.

Por otra parte, en una escala más general, el objetivo fundamental de la política de desarrollo es la institucionalización y la activación del proceso de cambios. Tal proceso debe ser promovido, encauzado y convertido en regla básica del proceso institucional. En desarrollo de este objetivo todos los procesos e instituciones importantes del desarrollo deben ser sometidos a un proceso constante y sistemático de evaluación, ajuste y perfeccionamiento para adecuarlos al curso cambiante de la sociedad y a los requerimientos que plantea consecutivamente cada nueva fase y cada nueva meta del desarrollo. Siendo esta dinámica de cambios constantes y sucesivos el sujeto fundamental del desarrollo, la política destinada a impulsarlo debe actuar sistemáticamente como compulsor y orientador de las correspondientes transformaciones.

Por su parte, la política y los programas sociales deben adquirir también un relieve muy significativo. Por un lado, en los países subdesarrollados tales políticas y programas se identifican en la mayor parte de sus objetivos y medios con la política y la estrategia general para el desarrollo y, por eso, tiene poco sentido hablar de una "política social"

/al lado

al lado de "una política económica".^{39/} Por otra, tales esfuerzos en el plano social deben abarcar una amplia gama de frentes que supere el consabido esquema de los "servicios sociales" conocido convencionalmente. En este campo la política de desarrollo necesita innovaciones fundamentales en la región. Como es bien sabido la "política social" ha consistido tradicionalmente en la organización de algunos servicios de bienestar social como educación, salud, vivienda, recreación y seguridad social. Debido a las limitaciones financieras del estado y a otros fenómenos típicos del subdesarrollo tales servicios se caracterizan por su precaria extensión y su baja calidad. En algunos países donde tales políticas contaron con abundantes recursos económicos e institucionales estos servicios llegaron a tener gran importancia y un funcionamiento socializado.^{40/} Sin embargo, los procesos inflacionarios que han afectado a esos países en las dos últimas décadas los han afectado decisivamente. En los demás, y en términos generales, estos servicios funcionan burocrática y vegetativamente al modesto impulso de recursos marginales del poder público. En los últimos años la vivienda y los servicios sanitarios recibieron especial atención en desarrollo del crédito externo otorgado por el Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo Fiduciario de Progreso Social, pero la situación en general es comparable a la de los otros programas sociales.^{41/}

^{39/} Véase CEPAL, Desarrollo social y planificación social: Estudio de problemas conceptuales y prácticos en América Latina, Boletín Económico de América Latina, Vol. XI, N°1, abril de 1966.

^{40/} Véase Virginia Paraiso de Wolfe: Funciones del servicio social contemporáneo en América Latina, VI Congreso Panamericano de Servicio Social, 1968, Caracas, Venezuela.

^{41/} Para una extensión del tema véase: Rubén D. Utría, Tendencias y perspectivas de la política de vivienda en América Latina, División de Asuntos Sociales, CEPAL, 1967, pág. 122, mimeografiado, (Preliminar) Santiago, Chile; y Marshall Wolfe: La seguridad social en América Latina División de Asuntos Sociales, CEPAL, 1968, Santiago, mimeografiado (Preliminar).

Por sus limitaciones y por su inconsistencia la política social en América Latina no opera como factor dinámico del desarrollo. Al mismo tiempo, la falta de una auténtica política de desarrollo en la mayor parte de los países y la ausencia o el inadecuado tratamiento de los aspectos sociales ha generado escollos y perturbaciones de todo orden. Una de ellas son los desfases o asincronías entre los cambios y esfuerzos realizados en el plano económico y el resto del contexto social que han complicado los esfuerzos y debilitado su impacto para el desarrollo. Algunos de estos fenómenos adversos son las rigideces y las limitaciones en los recursos humanos capacitados y las rigideces y limitaciones en la demanda y el consumo de los bienes producidos. Otras de las perturbaciones se refieren al carácter polarizador y urbanizador del modelo de industrialización, ya mencionado, que produce impacto en la distribución demográfica, en la estratificación social y en otros aspectos. Otras se refieren al aumento y a la acumulación de los déficit de servicios y al aplazamiento sistemático de las soluciones. Y otras se relacionan con la falta de cooperación y las resistencias que la población ofrece a los programas de desarrollo.

El vacío existente en esta materia, o la inconsistencia de la política convencional, han polarizado adversamente las tendencias de la política de desarrollo en dos grandes posiciones igualmente perjudiciales. Por un lado una "empresarial" que apunta básicamente hacia las inversiones y la productividad y excluye o aplaza la consideración de los problemas sociales del país (elevación de los salarios, mejoramiento de las relaciones obrero-patronales, aumento de la población marginal, etc.). Por el otro una "populista" que sobrestima y excita las aspiraciones populares y eleva sistemáticamente las prestaciones sociales, drenando los recursos de inversión y estimulando procesos inflacionarios.

En el contexto propuesto la "política social" tiene objetivos más amplios y variados. Uno de ellos debe ser la proyección sobre los individuos y la comunidad para motivarlos, capacitarlos y organizarlos como agentes, objetos y beneficiarios del desarrollo. Como ya ha sido mencionado insistentemente, sin esta motivación y la correspondiente movilización, el desarrollo no adquiere forma ni sentido, la planificación no resulta auténtica y carece de apoyo popular y los programas se enfrentan a resistencias de toda índole.

/Otro objetivo

Otro objetivo consiste en apuntar a través del hombre y la comunidad sobre las estructuras y las instituciones sociales para transformarlas, particularmente en: a) La reconstrucción e innovación de las estructuras de la producción, los recursos productivos, la ocupación, el ingreso su distribución y redistribución, los consumos, etc.; b) La alternación de las estructuras sociales, en particular en cuanto a estratificación social, tamaño, composición y distribución social, relaciones sociales, etc.; c) Las modificaciones en la cultura, especialmente en cuanto al conjunto de valores, el perfil educativo, los objetivos y motivaciones de la educación, la difusión de la cultura, etc.; d) Las modificaciones en las estructuras políticas, particularmente en relación con la estructura de poder, los procesos de toma de decisiones, los partidos y los grupos de opinión, los sindicatos del trabajo y el capital, las cooperativas, las asociaciones cívicas, los organismos comunitarios y demás instrumentos de expresión de la participación popular. Otro objetivo es operar en la promoción de la movilidad social y en el mejoramiento progresivo del nivel de vida y la condición social a través de adecuados procesos de distribución y redistribución del ingreso nacional.

Al mismo tiempo, la "política social" está comprometida en la generación de una imagen nacional y una conciencia colectiva en torno a la realización de ésta a través de esfuerzos sistemáticos en la aceleración del desarrollo. No se trata de resucitar nacionalismos caducos sino de generar una mística en torno al interés nacional que canalice y unifique los propósitos y estimule una sana y fraternal competencia por el desarrollo con todos los demás pueblos. Igualmente, está involucrada en el conjunto de fenómenos y circunstancias relativas a la realización individual y colectiva y a la salvaguardia de la dignidad humana.

Dentro de este amplio marco de referencia la "política social" resumiría el conjunto de decisiones y estrategias relativas a la motivación la capacitación y la organización de los individuos y la comunidad para participar activa y conscientemente en el proceso de desarrollo, y a la promoción de la movilidad social y el mejoramiento progresivo del nivel de vida y la condición social. Entendida así, la "política social" operaría como el principal factor dinámico del desarrollo a tiempo que constituiría el objetivo fundamental de todos los esfuerzos para acelerarlo.

/Por otra

Por otra parte, la ampliación del contexto y las implicaciones del desarrollo latinoamericano conduce también a ciertas consideraciones sobre la estrategia a seguir en los esfuerzos para acelerar el proceso.

Una de ellas se relaciona con la necesidad de que tales esfuerzos estén basados fundamentalmente en el esfuerzo interno de los propios países. Si bien es cierto que los estímulos externos son convenientes y en muchos casos necesarios, también lo es que sólo en torno a un sólido dinamismo interior puede gestarse un desarrollo auténtico y autosostenido. Por otra parte, la fuerte escisión entre países ricos y pobres y la respectiva frustración del "Grupo de los 77" producida en el seno de la reciente Conferencia sobre Comercio y Desarrollo constituye en cierto modo la protocolización de un hecho incontrovertible: Los países ricos no están interesados en promover el desarrollo de los países pobres. Además del carácter eminentemente utópico que tiene la espera de ayuda decisiva por parte de los países industrializados, debe tenerse en cuenta que estos últimos están actualmente confrontando problemas internos de desarrollo y de reajustes institucionales que les impide cada vez más distraer hacia el exterior ayuda financiera y técnica.^{42/}

Otra consideración gira en torno a la necesidad de que tales esfuerzos apunten directa y básicamente hacia las causas del subdesarrollo y no sólo hacia los efectos. En este aspecto la estrategia convencional parece soslayar sistemáticamente el enfrentamiento de los factores que generan y estimulan el subdesarrollo. Esta actitud parece estar llegando a ciertos extremos como sucede, por ejemplo, en el caso del manejo estratégico de las tasas de crecimiento del ingreso y del producto. Como tales tasas son muy bajas como expresión del subdesarrollo, para no tener que realizar esfuerzos en otros planos se propone restringir sistemáticamente las tasas de natalidad

^{42/} En algunos casos, como en el de Estados Unidos hay amplios sectores de opinión que sostienen que debe suspenderse la ayuda externa hasta cuando no se hayan resuelto favorablemente el problema interno de la marginalidad y de la pobreza que afecta alrededor de un 20 por ciento de la población de dicho país. Cosa parecida está surgiendo en Francia y en Inglaterra.

a fin de obtener una ventaja de tipo contable.^{43/} Ello constituye un subterfugio de planificación que consiste en convertir en "variable" decreciente una "constante" o dato básico como lo es la población y sus necesidades. Visto como estrategia de desarrollo equivale, por ejemplo, a detener artificial y compulsivamente el crecimiento de un niño o un joven para no tener que aumentar la talla de su ropa.

Otra consideración se relaciona con la remoción de los obstáculos estructurales de carácter social y político y la creación de sistemas y condiciones institucionales favorables al desarrollo. El problema de fondo del subdesarrollo es la incapacidad institucional para movilizar en forma decisiva y aprovechar eficazmente el conjunto de recursos humanos, económicos y físicos del país, y proyectarlos racionalmente a través de procesos dinámicos de alto rendimiento. Mientras tal movilización no tenga lugar todos los esfuerzos destinados a afrontar ciertas manifestaciones de subdesarrollo sólo pueden tener un efecto localizado y transitorio. Y esta movilización constituye un proceso complejo que comienza a partir de la remoción de los principales escollos sociales y políticos. Removidos éstos las inversiones, la tecnología y la iniciativa creadora de los individuos encuentran terreno abonado para fructificar. En este marco de referencia la estrategia a seguir tiene que apuntar hacia la puesta en marcha de dicho proceso.

Otra consideración está ligada al problema de la intensidad de los esfuerzos y de los respectivos plazos para el logro de las metas principales del desarrollo. La intensidad desplegada hasta ahora y proyectada para los próximos años se traduce en dilatados plazos que no ofrecen ninguna perspectiva. Si se continúa con la estrategia actual - que implica en el mejor de los casos sólo un crecimiento medio del ingreso per cápita del orden de 1.2 por ciento - América Latina necesitaría más de doscientos años para alcanzar el nivel de ingreso de los países europeos

^{43/} Los incrementos en la tasa de crecimiento del ingreso por habitante se ven en la práctica significativamente afectados por el incremento de la población. Para obtener un resultado aritmético favorable en las tasas de incremento del ingreso sin necesidad de incrementar sustancialmente los esfuerzos en la aceleración del desarrollo se propone disminuir las tasas de natalidad.

noroccidentales, que es en la actualidad tres veces mayor, y quizá, el doble de ese plazo para alcanzar el respectivo ingreso de Norteamérica en su conjunto. Esta perspectiva resulta aún más oscura si se tiene en cuenta que el ingreso de los países industrializados crece más rápido que el de los subdesarrollados y que en estos últimos el aumento demográfico es mayor que en los primeros, con lo cual las tendencias del ingreso per cápita se hacen más adversas.

Otra consideración se relaciona con el papel preponderante que el Estado debe cumplir en la promoción, la organización y la ejecución de los principales esfuerzos para la aceleración del desarrollo. Debido a la naturaleza estructural que tienen los problemas del desarrollo en los países de la región y la dinámica social que entraña su enfrentamiento, la iniciativa y la acción no puede provenir sólo de pequeñas élites, o de grupos y clases sociales aisladas, o de amplios sectores de opinión. Se trata de una situación y unas metas que interesan y afectan vitalmente a toda la nación. Ello implica que la iniciativa y las acciones fundamentales deben tener un carácter nacional que sólo el Estado como gestor del interés público está en condiciones de acometer. En el momento actual esta tesis adquiere mayor realidad frente a tres consideraciones: Una de ellas es la quiebra o el agotamiento del sistema de iniciativa privada como mecanismo eficaz para promover y organizar el desarrollo. Otra es la necesidad de hacer frente en forma unificada y nacionalista a los problemas que plantea el mercado internacional y a la acción organizada de los grandes consorcios industriales y comerciales de los países superdesarrollados. Y la otra es que, como los estudios realizados hasta ahora lo indican, los países de la región no cuentan en general con suficientes grupos empresariales dinámicos y con adecuadas visión y capacidad de sacrificio para convertirse en líderes del desarrollo económico. Por otra parte, las clases medias, que han jugado un papel importante en los países industrializados de hoy, constituyen grupos pequeños sin fuerza política y social en la mayoría de los países y se encuentran afectadas por la burocratización y otros fenómenos adversos en aquellos países en los cuales tienen una importante incidencia numérica.

III. LA PARTICIPACION POPULAR EN EL PROCESO DE DESARROLLO

1. Características de la participación popular

La participación de la población en el conjunto de esfuerzos para acelerar el desarrollo constituye un amplio y complejo proceso. No es un fenómeno aislado e incidental que puede surgir de un momento a otro. No se genera espontáneamente debido principalmente al impacto negativo que los largos periodos de marginamiento típicos del subdesarrollo ejercen sobre la población. Tampoco puede ser decretada compulsivamente, ni estimulada en forma artificial y menos puesta en marcha sin que se produzca previamente una atmósfera ampliamente favorable, se cree un mecanismo institucional y se cumplan ciertos procesos claves para que ella pueda operar.

Como consecuencia operativa la participación popular comienza con un lento y articulado proceso de toma de conciencia por el cual los individuos y la comunidad adquieren una vivencia real de su situación y de su destino en el universo social y político que les rodea, elaboran y definen una imagen de sus auténticos intereses y la enfrentan analíticamente al orden social, político y económico. A través de este proceso el hombre y la comunidad se descubren a sí mismos, se identifican con todo aquello que resulte compatible con su dignidad humana y que propicie la realización de ésta, y se rebelan contra todo aquello que pueda conspirar contra sus intereses y sus anhelos. En estas condiciones hombre y comunidad están potencialmente preparados para iniciar el complejo proceso de la participación popular.

Pero esta toma de conciencia genera la necesidad de acción. Conduce inevitablemente a un permanente desafío. Constituye una poderosa carga de energía motora interna que precisa ser liberada y puesta en movimiento. Ello implica entonces la iniciación de otro proceso complementario: la canalización de tal conciencia en torno a ciertos objetivos específicos. Es en este momento cuando la toma de conciencia adquiere plena vigencia o se convierte en "actual".

Puesta en marcha la conciencia en torno a la validez y a la urgencia de la participación popular es necesario poner en acción un proceso de institucionalización que cree y acondicione todos los mecanismos necesarios

/para que

para que ella pueda realizarse. También debe contarse con un sistema efectivo de instrumentos legales y procedimientos que regulen su curso.

Finalmente, adquirida, canalizada e institucionalizada esta conciencia, es preciso que ella se realice plenamente y se convierta en la "regla básica" del juego institucional del desarrollo y presida todas las fases de los procesos de toma de decisiones y ejecución de éstas. Debe desplegarse entonces un intenso proceso de utilización en el cual los individuos y la comunidad se vinculen activa, deliberada, organizada y conscientemente en todas las tareas y desafíos que entraña el desarrollo.

En términos generales podría decirse que debido a la naturaleza eminentemente social del proceso de desarrollo todos los fenómenos y procesos que en él se cumplen involucran forzosamente cierto grado de participación popular. Aún en condiciones de sub-desarrollo las masas populares participan como contribuyentes, como mano de obra, como consumidores, como soporte político de los grupos dominantes a través del voto, y en muchas otras formas. Pero ésta constituye una participación pasiva sin ningún significado para el desarrollo. Para que la participación popular resulte auténtica y pueda operar como resorte fundamental del desarrollo se requiere que ella se produzca bajo ciertas condiciones.

La primera condición es que sea una participación activa. Este concepto de actividad implica que la población juegue un papel dinámico en todos los frentes, con una intención positiva y constructiva y a un ritmo progresivo o creciente. Este enfoque supone una contribución significativa de la población y descarta el tipo de participación pasiva vigente en la mayor parte de los países de la región. Al mismo tiempo asigna una responsabilidad clave a los sectores populares.

Otra es que sea una participación consciente. Es decir, que ella sea el fruto de una comprensión clara y objetiva de la necesidad de participar y de un reconocimiento de las responsabilidades que ello implica. Este enfoque supone una plena conciencia sobre el contenido y los alcances de la participación y una noción definida de las formas, medios y oportunidades en que debe producirse esta contribución.

/Otra condición

Otra condición es que sea una participación deliberada. Ello significa que sea el resultado de un proceso de convicción y de un impulso espontáneo de realizarla. Este enfoque supone que los individuos y la población en su conjunto participan voluntariamente y no coaccionados por el poder público ni por cualquier otro mecanismo o grupo de poder.

Otra es que se produzcan en forma organizada. Debido a las serias responsabilidades que ella entraña y en razón de los fines que persigue esta participación debe realizarse a través de mecanismos y procedimientos adecuados. Ello supone una compleja organización funcional que brinde acceso efectivo a la participación en el momento y con la intensidad que se requiere. Ello implica contar previamente con un sistema de liderazgo, unos grupos funcionales de participación y un sistema de comunicación y transmisión que ligue eficazmente las aspiraciones y propuestas de la comunidad con los centros de toma de decisiones.

Otra es que se trate de una participación eficiente. Es decir, con un alto grado de rendimiento. Ello es importante porque toda pérdida de esfuerzos produce en la comunidad una sensación de frustración que puede afectar seriamente el entusiasmo y el dinamismo de la participación.

Por otra parte, la participación debe ser decisiva, es decir, producirse principalmente en aspectos de interés vital para la población. Es el carácter decisorio el que le imprime sentido a la participación y el que genera su dinámica. Ella debe producirse no sólo en los procesos de ejecución sino también en el proceso de toma de decisiones a todos los niveles.

Otra condición es que ella sea intensa, es decir, que se produzca masiva, acelerada e ininterrumpidamente. Para que ella adquiera su dinámica propia es necesario mantenerla a un ritmo creciente tanto en términos de extensión como de profundidad. Cada vez debe operarse en más frentes del desarrollo y con mayor intensidad en el sentido cualitativo.

En la medida en que puedan combinarse todas estas condiciones la participación va adquiriendo el carácter auténtico que ella requiere para constituirse en un instrumento de realización individual y colectiva y en el motor impulsor del desarrollo.

Debido a su naturaleza y a sus objetivos la participación popular debe cumplirse simultáneamente en todos los frentes y a todos los niveles del desarrollo. En el frente político, por ejemplo, ella debe actuar decisivamente en la formulación de las metas, las políticas, las estrategias y las decisiones específicas en los niveles nacional, regional y local. Esta participación no está limitada al apoyo y la colaboración con los órganos del poder público sino que debe abarcar simultáneamente los campos del gobierno y la oposición. El ejercicio de la oposición constituye un acto decisivo de participación popular que resulta necesario en todos los frentes del proceso de desarrollo. Por otra parte, la participación debe producirse simultáneamente a través de todos los canales funcionales posibles: partidos, sindicatos, cooperativas, asociaciones profesionales y cívicas, etc. y su respectivo mecanismo debe operar a los niveles nacional, regional o local. Igualmente, ella debe abarcar todos los aspectos claves de la estructura de poder, como el liderazgo, los mecanismos de comunicación y coordinación, los procesos de toma de decisiones y los órganos legislativos y ejecutivos del poder público.

En el frente de la producción, la participación popular debe estar orientada a asegurar el desempeño de la comunidad en su doble papel de productor y consumidor. En el primer caso ella debe cumplirse en la elaboración de los planes y programas de producción y en la administración de las relaciones laborales. También debe incluir una alta dosis de responsabilidad en el cumplimiento de las metas de capitalización. La población debe estar consciente y obrar consecuentemente en relación con la necesidad de ahorrar y capitalizar una parte importante del ingreso a fin de poder consolidar y acelerar el desarrollo económico. En el segundo caso - como consumidor - la población tiene un papel muy importante que cumplir en la ejecución de las estrategias de consumo. Por ejemplo, ella debe orientar sus demandas de bienes y servicios en concordancia con las limitaciones y requerimientos derivados de la política de desarrollo. Si no se produce una efectiva contribución en este sentido el mercado se distorsiona y los esfuerzos para organizar y orientar racionalmente la economía se frustran.

Finalmente, la participación popular tiene en el frente del nivel de vida también una doble función: asegurar el desempeño de la comunidad como beneficiario y como co-organizador de los procesos y servicios. Esta función resulta de

/vital importancia

vital importancia porque la prestación de servicios de salud, nutrición, vivienda, educación y otros requiere como condición indispensable que la comunidad esté preparada y organizada para hacer el mejor uso de estos servicios. Si no hay una actitud positiva y una adecuada motivación tales servicios no pueden operar con eficacia y la población no puede obtener el máximo beneficio. Por otro lado, debido a la necesidad de concentrar buena proporción de los esfuerzos en el desarrollo económico básico, buena parte de los servicios sociales deben ser financiados con recursos marginales, particularmente con la auto-gestión y la auto-construcción. Ello significa que una parte apreciable de los procesos operativos pueden y deben estar a cargo de la comunidad beneficiaria, liberando así el estado de la carga burocrática que éstos implican.

Enfocado bajo un esquema elemental el proceso de desarrollo presenta tres niveles principales de acción desde el punto de vista de la participación popular. Uno de ellos es el nivel de decisión en el cual se definen la naturaleza, los alcances y los procedimientos operativos de cada proceso. Otro lo constituye el nivel de ejecución en el cual todas las decisiones son puestas en marcha a través de una secuencia operativa. Estos niveles operan tanto en el plano nacional, como en el regional y en el local. Entre los dos existe uno de carácter intermedio que podría denominarse nivel de comunicaciones en el cual se produce un flujo de comunicación a través del cual las decisiones son transmitidas a las bases de operación.

La participación popular debe operar simultáneamente en los tres niveles y activar el flujo de comunicación imprimiéndole una doble dirección: de los frentes de decisión a los de ejecución y viceversa. En estas condiciones quienes ejecutan los programas se mantienen en comunicación permanente con quienes toman decisiones y estos últimos reciben el beneficio de la contribución, la experiencia y las aspiraciones de los primeros. Este flujo multidireccional de contribución individual y colectiva constituye un ejercicio fundamental en el que la comunidad se compromete a fondo en la gestación y la suerte de los programas, los hace suyos y despliega en favor de su éxito todos sus esfuerzos y potenciales. En este momento los individuos y la comunidad experimentan la vivencia de ser útiles a la sociedad y de estar /contribuyendo a

contribuyendo a construir el país. En estas circunstancias el desarrollo logra su propio motor y los individuos se sienten incorporados a la comunidad.

Los instrumentos más conocidos de la participación popular son los partidos, los sindicatos del trabajo y del capital, las cooperativas y comités de producción, las asociaciones profesionales y cívicas y los programas de acción comunal.

Los partidos constituyen el instrumento político por excelencia. En principio ellos deben proyectar la participación popular hacia los órganos del sector público y operar básicamente sobre la estructura de poder. Estarán en mejores condiciones para cumplir esta función en la medida en que reflejen auténticamente la opinión, los intereses y las aspiraciones de los sectores populares. Por su naturaleza y por su capacidad funcional los partidos constituyen el mecanismo clave de la participación, particularmente en los aspectos políticos de interés nacional y social. De su acción a través de los órganos públicos depende en buena medida la posibilidad de la institucionalización de todas las demás formas operativas de la participación popular.

Los sindicatos de trabajadores operan en general como instrumentos de participación y defensa de las clases trabajadoras. En el primer caso su responsabilidad principal debe ser la de asegurar una participación activa, consciente y organizada de los trabajadores a lo largo del proceso productivo. En el segundo su misión consiste en garantizar los derechos de los trabajadores en dicho proceso. El énfasis en estas funciones, y aún su ejercicio mismo, depende de las condiciones políticas que afectan a los trabajadores. Cuando los partidos populares tienen acceso real al poder público los intereses y las aspiraciones de los trabajadores se encuentran respaldados directamente en la estructura de poder y, por ello, la acción sindical se limita al proceso productivo en la forma mencionada inicialmente. En caso contrario, los sindicatos concentran generalmente su atención en las relaciones obrero-patronales a fin de luchar por el mejoramiento de sus salarios y otras reivindicaciones sociales. En este propósito se ven forzados muchas veces a incursiones en el terreno partidista y generalmente se desentienden de los intereses de la producción. Cuando las condiciones son favorables los sindicatos cumplen una función clave en la aceleración del desarrollo en todos los

/niveles: participan

niveles: participan a través de representantes en los consejos nacionales de planificación, 44/ contribuyen en la formulación de las metas y programas de producción a nivel de empresa y se responsabilizan del cumplimiento de las metas en los respectivos frentes de trabajo. 45/

44/ En Holanda, por ejemplo, los trabajadores participan en la formulación de la política económica y social del Consejo Económico y Social en el cual cuentan con un tercio de sus miembros como representantes directos de las centrales sindicales. (Véase P.S. Pels, Secretario del Consejo Económico y Social de Holanda: Las profesiones organizadas y la planificación en los Países Bajos, en Revista Internacional del Trabajo, Vol. 74, N°3, septiembre, 1966, editada por la Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.)

En Bielorrusia, el Consejo de Sindicatos juega un papel importante en el Gosplan el cual debe estudiar obligatoriamente las observaciones de los organismos sindicales. (Véase A. P. Obujovich, Secretario del Consejo de Sindicatos de la R.S. de Bielorrusia: Participación de los sindicatos de Bielorrusia en el desarrollo económico planificado, en Revista Internacional del Trabajo, Vol. 74, N°5, noviembre, 1966.)

En Francia, las organizaciones sindicales han tomado parte activa en el sistema de planificación especialmente en el Quinto Plan, a través de participación en el Consejo Económico y Social, las comisiones de desarrollo regional y las comisiones de modernización. (Véase Jean-Jacques Bonnaud, encargado de misión del Comisariado General del Plan: Colaboración de las organizaciones profesionales en la planificación económica y social en Francia, Revista Internacional del Trabajo, Vol. 73, N°4, abril, 1966, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.)

En Colombia existe un Grupo de Consulta del Sector Privado que asesora al Consejo Nacional de Política Económica. En dicho grupo participan dos representantes sindicales.

En Costa Rica una Comisión Consultiva de seis miembros que representa al sector privado cuenta con un representante de los trabajadores.

En Perú la colaboración de los sindicatos se produce a través de siete representantes (de 19) en el Consejo Consultivo que asesora el Consejo Nacional Económico y Social.

En Uruguay los trabajadores participan en el Consejo de Acuerdo Social que es un órgano de consulta de la Comisión de Investigación y Desarrollo Económico.

45/ En Cuba cada unidad productiva o empresa, conjuntamente con los organismos sectoriales y regionales, somete a la Junta Central de Planificación sus propuestas de producción y desarrollo y se compromete a la ejecución de las metas acordadas. Esta es una responsabilidad principal de las secciones sindicales.

En Argelia y Yugoslavia los trabajadores participan activamente a través de la "auto-gestión" en la formulación y ejecución de los planes de producción de cada empresa o unidad productiva.

Los gremios y sindicatos del capital constituyen los instrumentos de presión de los empresarios y propietarios de capital y los bienes de producción para la defensa de sus intereses gremiales. Proyectan indirectamente su acción hacia la estructura de poder y capitalizan en su favor los órganos legislativos y ejecutivos del poder público. Cuentan con organizaciones formales en casi todos los países, particularmente en América Latina, y en la mayoría participan activa y oficialmente en los órganos centrales de planificación y política económica. 46/

Las cooperativas constituyen instrumentos de defensa económica en la producción, el consumo y el ahorro. En el primer caso ellas permiten la unión y la organización de pequeños propietarios de bienes de capital o de trabajo a fin de reducir los costos y ampararse frente a ciertos riesgos de la competencia por parte de grandes empresarios y de monopolios de producción. En el segundo, ellas permiten la defensa de los consumidores contra las prácticas de especulación de los comerciantes convencionales. En el tercero, las cooperativas canalizan en favor de sus propios asociados la capacidad de ahorro popular y aprovechan ciertas ventajas proteccionistas que la legislación de la

46/ A este respecto Gerardo Von Potobskv, funcionario de la Oficina Internacional del Trabajo dice: "Frente a la planificación misma, los empleados latinoamericanos parecen adoptar una posición más favorable que los empresarios de otras regiones, inclusive de los países más avanzados económicamente. Ello no implica que dejen de apoyar vigorosamente los principios de la libre empresa y que no desconfíen de una intervención errática de los organismos gubernamentales, que se traduzca en complicaciones burocráticas y engorros administrativos. Pero en vista de las dificultades que ofrece principalmente el desarrollo de la industria, los empresarios estarían dispuestos a aceptar cierta programación indicativa que imprima racionalidad a la evolución económica y coadyuve a sus esfuerzos. No cabe duda de que las organizaciones de empleadores reclaman su participación en las tareas de planificación. A este respecto es interesante notar la intervención activa de los delegados patronales en la primera reunión de la Comisión Consultiva Interamericana de la O.I.T., al discutirse el tema de la industrialización e integración económica en América Latina. En esta ocasión insistieron vigorosamente en la necesidad de una participación, apoyando la conclusión de que las tareas de planificación interesan tanto a empleadores como a trabajadores y reconociendo que su participación activa es altamente deseable y necesaria". La participación de las asociaciones profesionales en el proceso de planificación de los países de América Latina, en Revista Internacional del Trabajo, Vol. 75, N°6, junio de 1967, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.

mayoría de los países otorga a este tipo de institución. El impacto de las cooperativas puede ser mayor si operan en estrecha coordinación con los sindicatos de trabajadores tanto urbanos como rurales. ^{47/}

Los comités de producción son los instrumentos de participación de los trabajadores y los directores de empresas para la responsabilidad conjunta de planificar y organizar el proceso de producción en cada unidad operativa. Obviamente ellos sólo pueden operar en aquellos países en donde se ha incorporado la "auto-gestión" en todas las actividades del aparato productivo. ^{48/}

Las asociaciones profesionales y cívicas constituyen organismos y grupos para la participación popular específica en ciertos frentes de interés científico, profesional, deportivo, cívico o de cualquier índole relativa a aficiones individuales o colectivas.

^{47/} A este respecto Yair Levy, del Instituto Afroasiático de Estudios Sindicales y Cooperativos de Tel-Aviv, dice: "El agrupamiento de las funciones sindicales y cooperativa en una misma estructura ha permitido a la Histadrut (organización sindical nacional que agrupa al 90 por ciento de los asalariados de Israel) crear una compleja red de empresas y organizaciones que van desde las aldeas cooperativas (kibbutz, moshav y moshav shitufi) hasta los sindicatos, desde las cooperativas de abasto a las empresas industriales de índole muy variada, y desde las cajas de retiro hasta las instituciones obreras de recreación, culturales y educativas". (La contribución de la cooperación y del sindicalismo al diálogo entre la ciudad y el campo. En Revista Internacional del Trabajo, Vol. 73, N°6, junio, 1966. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.) (Separata pág. 16.)

^{48/} En América Latina podrían mencionarse el caso de Cuba en los cuales la auto-gestión opera activamente en todas las unidades productivas, y el de algunos asentamientos de las reformas agrarias de Venezuela y de Chile en los cuales los campesinos organizan autónomamente la producción.

2. La participación popular en los programas de desarrollo^{49/}

Partiendo del marco general de referencia en el cual la población es sujeto, objeto y agente del proceso de desarrollo, la participación popular en los esfuerzos concretos destinados a acelerar dicho proceso tiene tres funciones principales. La primera es incorporar la capacidad creadora y las actitudes positivas de los sectores populares, que constituyen un recurso invaluable e insustituible como factor dinámico del desarrollo. La segunda es obtener la cooperación consciente y activa de los individuos y la colectividad en los diferentes esfuerzos programados, en busca de un cumplimiento real de las metas fijadas. El tercero es, a través de un tratamiento adecuado, reducir las resistencias habituales que en ciertas fases de subdesarrollo cada individuo y cada comunidad tienden a ofrecer al proceso de cambio social.

En relación con la primera función debe reafirmarse que no puede haber desarrollo profundo y auténtico en un país si éste no es el fruto del esfuerzo colectivo, es decir, de una movilización o dinámica general. A este respecto la experiencia latinoamericana parece estar enseñando que pueden existir decisiones gubernamentales bien inspiradas, planes y programas técnicamente elaborados, e incluso posibilidades de recursos internos y externos de financiamiento y asistencia técnica; sin embargo, todo eso puede ser independiente de que la población y los grupos dirigentes deseen y estén dispuestos a ello, y cuenten con los mecanismos apropiados para canalizar la voluntad y la capacidad colectiva hacia este fin. Igualmente, sin desconocer el gran valor del apoyo y las decisiones de orden legal y político de los gobiernos y de los cuerpos legislativos, la promulgación de leyes y decretos y la adopción de decisiones políticas no parecen bastar para asegurar la plena ejecución y la continuidad de los esfuerzos programados.

Desde el punto de vista de las implicaciones socio-culturales y político-administrativas de los planes y programas de desarrollo, es evidente que éstos necesitan interpretar la realidad social, que la población los comprenda y los haga suyos, y que ella misma los ponga en práctica. La precisión en las

^{49/} Véase La participación popular y los principios del desarrollo de la comunidad en la aceleración del proceso de desarrollo, preparado por el autor para el Boletín Económico de América Latina, Vol. IX, N°2, noviembre 1964, CEPAL.

proyecciones, el rigor técnico y científico en el diagnóstico y la objetividad propias de las técnicas de planificación, aunque indispensables, no parecen resultar suficientes para garantizar el logro de metas concretas e importantes, si ellas y el deseo y la capacidad de alcanzarlas no constituyen auténticos propósitos nacionales y si la población no se organiza funcionalmente para ello. ^{50/}

En el terreno de los principios y desde el punto de vista funcional es la población - a través de todos sus estratos y sectores y mediante sus múltiples y complejas relaciones - la que ha de concebir, ejecutar y aprovechar los programas de desarrollo: sobre todo si éstos entrañan transformaciones estructurales y si, como debe ser, tienen por objetivo eliminar las causas del subdesarrollo y no simplemente mitigar algunas de sus manifestaciones.

En relación con la segunda función - obtener la cooperación - se considera que la población produce, consume, invierte y aprovecha las oportunidades de mejoramiento del nivel de vida en forma diversa: en unos casos con alto rendimiento y en la misma dirección de las exigencias del desarrollo general del país y en otros en sentido contrario. Salta a la vista que en los países subdesarrollados predominan los sectores que ignoran las técnicas adecuadas de producción, que no pueden o no saben ahorrar, que tienen acentuada propensión hacia los consumos superfluos o suntuarios, que no pueden y no saben cómo incorporarse mejor al proceso de creación de riqueza y que no saben cómo sacar mejor partido de los bienes y servicios a que tienen acceso. Los programas de desarrollo persiguen dar un tratamiento adecuado a estos problemas y una dirección correcta al proceso de desarrollo. Pero, como ya se indicó, por lo común la población no está informada de estos objetivos, no está motivada, no sabe cómo vincularse a ellos y generalmente no existen instrumentos funcionales que se lo permitan. Se trataría entonces, en lo posible, de estimular y aprovechar sistemáticamente la cooperación de la población mediante una vinculación más consciente, más deliberada y más organizada tanto en la ejecución como en la formulación de los planes. Debiera ser consciente porque es necesario que la población esté convencida de la conveniencia y la urgencia de acelerar el desarrollo y elevar sus niveles de vida; debe ser deliberada para que sea entusiasta y espontánea; y debe ser organizada para que pueda realizarse

50/ Véase Plan General de Desarrollo de Colombia, capítulo Las Metas Sociales. Presidencia de la República, 1961, Bogotá.

más fácilmente y con mayor rendimiento. Naturalmente, la satisfacción de estos requisitos resulta más fácil si existe participación popular en la adopción de decisiones.

La tercera función persigue reducir las resistencias que los individuos y las colectividades puedan ofrecer a los cambios y, concretamente, a las transformaciones en materia de producción, consumo, nivel de vida, etc., previstas en los planes. Estas resistencias pueden tener diversos orígenes y muchas de ellas son inherentes al proceso de desarrollo de cada país en particular. Es razonable pensar que éstas han de ser menores en la medida en que la población se encuentra deliberada y conscientemente comprometida con los objetivos del plan. En términos generales, una buena parte de estas resistencias tienen origen socio-cultural y son inherentes a todo el proceso de cambio. Otras obedecen a la falta de información sobre el contenido y los propósitos de los programas por parte de la población. Otras parecen derivarse de la falta de un interés directo que ligue a la población con éstos, interés que - como en el caso anterior - sólo puede emanar de una vinculación real con sus propósitos y una participación activa en su formulación. Otras, naturalmente, pueden obedecer a la defensa de intereses particulares de individuos, grupos o sectores de la población que acaso vean en los planes una amenaza potencial para aquéllos. Otras se originan en las posiciones partidistas de indiferencia o de oposición que cada sector de la opinión pública tiene frente al gobierno y sus decisiones. En todas estas resistencias, en fin, actúa indudablemente el trasfondo de inercia social propio de los estadios de subdesarrollo.

Estos tres objetivos - la motivación, la colaboración y la reducción de las resistencias por parte de la población - no pueden ser alcanzados como fruto de la iniciativa espontánea de la población. Existen numerosas circunstancias de carácter histórico, cultural, político y psicológico que pueden pesar negativamente. En la mayoría de los países no hay una tradición que sirva de base a este tipo de colaboración. Por el contrario, amplios sectores de la población han permanecido tradicionalmente al margen de las tareas de gobierno y de promoción del desarrollo. En tales condiciones resulta necesario crear la atmósfera de confianza suficiente y establecer nuevos factores de interés para que todos estos sectores marginados se incorporen a través de la participación popular organizada.

En general podría decirse que la participación popular en los planes y programas de desarrollo debe ser el fruto de una nueva dinámica social en torno a la aceleración del desarrollo de todo el país y no simplemente un fenómeno susceptible de ser localizado en pequeñas comunidades o sectores. Debe ser el resultado de una nueva concepción de las responsabilidades del gobierno y de la problemática del desarrollo. Debe surgir del entusiasmo y de la fe populares en unos propósitos de superación de las actuales condiciones de subdesarrollo e inspirarse en el interés directo de amplios sectores de la población. Ello supone que éstos participen activamente de alguna manera en las decisiones y tengan oportunidad para convencerse de la bondad, la conveniencia y la urgencia de los programas de desarrollo. Con tal objeto, los programas deben formularse en términos de interés directo para la población y en un lenguaje que pueda ser fácilmente interpretado por ella y atraer su entusiasmo y su cooperación, y en consecuencia, debe haber mecanismos apropiados que estimulen y hagan posible esa participación en la práctica.

En términos generales, el aporte concreto necesario para que los planes de desarrollo tengan mejor cumplimiento podría ser planteado en tres grandes campos: en el de las decisiones, o formulación de los planes; en el del cumplimiento de las metas económicas y de elevación del nivel de vida; y en el de la estrategia que estos esfuerzos deben seguir para adquirir vigencia y consolidarse.

En el primero, como ya ha sido dicho, es necesario contar con un instrumento práctico de canalización de las iniciativas y aspiraciones de la población, las modalidades del cual dependerá, evidentemente, de las características de cada país y de cada una de las situaciones locales. En este caso como en todos los relativos a la participación popular, buena parte del problema radica principalmente en la eficacia práctica de los instrumentos escogidos y en la autenticidad de la representación popular que sirve de base al diálogo y a la adopción de decisiones. Naturalmente, a ello debe agregarse la necesidad de una nueva actitud de modestia intelectual y profesional y de mayor comprensión de la problemática social, por parte de los planificadores y técnicos, que les permita compartir sus responsabilidades con la comunidad.

/El aporte

El aporte en el segundo campo - la ejecución de los programas - es más susceptible de definición y cuantificación. Como bien se sabe, los planes y programas de desarrollo no sólo constituyen un conjunto de líneas de acción y de propósitos generales sino también una gama de metas determinadas de producción, productividad, consumo, capitalización, elevación del nivel de vida, y de muchos otros aspectos fundamentales de la vida del país. Para el cumplimiento de cada una de ellas se requiere un aporte concreto de uno o varios sectores, comunidades o grupos, según el caso, aporte susceptible de ser dispuesto y organizado racionalmente. En el campo de la producción, los grupos podrán ser vinculados mediante el conocimiento de las metas establecidas y de una organización flexible adecuada para cumplirlas en cada uno de los sectores de desarrollo más importante. ^{51/}

Esta modalidad de la participación puede hacerse indispensable para garantizar el éxito de la política económica general en muchos países latinoamericanos, no sólo como una finalidad en sí misma sino también como parte de la estrategia de los planes y programas. Por ejemplo, varios de esos países necesitan diversificar sus cultivos y en algunos casos sus planes están estructurados sobre esta base. Sin embargo, muchos agricultores continúan practicando el único cultivo a que están acostumbrados, por no haber sido informados ni orientados adecuadamente ni disponer tampoco de los medios apropiados para modificar su producción. Algunos de los países cafeteros constituyen un buen ejemplo de esta situación. Otro tanto sucede en los demás sectores. Por falta de una adecuada información, o porque el plan no ha conquistado bastante la adhesión de los productores, o porque éstos no se sienten ligados a los propósitos del plan, o, en algunos casos, en defensa de intereses contrarios a los de este último, el hecho es que los sectores más dinámicos de muchos países tienden a comportarse en forma anárquica y a intensificar sus esfuerzos en frentes de mucha competencia o de poco interés para la política económica del país.

^{51/} Por ejemplo en el sector agropecuario deberá informarse a la población de las metas de producción y productividad para los diferentes cultivos, interesarla o motivarla para su cumplimiento, y organizarla para tal fin. Las comunidades y unidades productivas afectadas y los órganos representativos de éstas deberán estar enterados del volumen y la calidad de los productos que el país se propone producir y del incremento anual de la producción establecido en el plan. Asimismo deberá penetrarse de la conveniencia y urgencia de cumplir estas metas y del significado de su esfuerzo dentro del conjunto del desarrollo del país. Y, lógicamente, tal vinculación de la población debería ser uno de los objetivos prácticos

En relación con el cumplimiento de las metas económicas la participación popular debe concretarse y organizarse especialmente en varios campos. Uno de ellos es el cumplimiento consciente y deliberado de las metas y actividades específicas tanto en el plano general como en el sectorial. Como se expuso anteriormente, la ejecución efectiva de los planes y programas de desarrollo radica en buena parte en la posibilidad de que las diferentes acciones y metas dispuestas se lleven a efecto conforme a la dirección, el tiempo, el costo, los sectores y las zonas de actividad previstos. Todo esto presupone un mecanismo de transmisión o comunicación que permita a la población afectada conocer dichas acciones y metas y tenerlas en cuenta. La participación popular debe partir de un conocimiento adecuado del plan para interesar constructivamente a la población y estimular u organizar su participación, tanto en el plano sectorial como en el local o de trabajo. Utilizando sistemáticamente la participación popular organizada y con técnicas apropiadas, las metas (las sectoriales de producción de bienes y servicios; las de consumo, tanto en el orden cuantitativo como cualitativo; las de ahorro o capitalización; y las de incremento de la productividad) podrían ser conocidas y hechas suyas por la población relacionada con ellas. Asimismo cabe suponer que las metas en materia de recursos humanos podrían ser alcanzadas más fácilmente mediante una acción directa sobre la población organizada en función del plan, que por medio de la mecánica del mercado de mano de obra.

Otro aspecto de esta contribución lo constituye la posibilidad de complementar los recursos y esfuerzos de la programación económica global, mediante la utilización de recursos económicos y financieros adicionales en la construcción de obras de infraestructura y de otros tipos. La experiencia latinoamericana permite pensar que podría obtenerse trabajo voluntario consciente y entusiasta a base de los sistemas de "esfuerzo propio", "auto-construcción", y "ayuda mutua" para la construcción de caminos, obras de riego, electrificación, puentes, acueductos, alcantarillados, viviendas, escuelas y muchas otras instalaciones. También podría ahorrarse el pago de trabajo en algunas tareas de interés nacional, como en campañas de alfabetización, de higienización y otras. Igualmente, la experiencia en algunos proyectos ha demostrado que es posible obtener recursos financieros adicionales en dinero y en especie para esta clase de obras gracias a contribuciones voluntarias, donaciones, colectas populares y otros.

/Otro aspecto

Otro aspecto es la posibilidad de que se convierta en instrumento de promoción y ejecución de la reforma agraria. ^{52/} Siendo este un problema de carácter estructural que supone la transformación de la vida rural y sus instituciones, la movilización activa de grandes recursos financieros y tecnológicos y, sobre todo, de la población, la participación popular organizada puede hacer un significativo aporte. ^{53/} Por una parte, puede facilitar la organización de las comunidades afectadas, la orientación en sus contactos con las entidades de la reforma y la asistencia técnica en el proceso de reasentamiento. Como bien se sabe, las formas típicas de asentamiento en América Latina constituyen en muchos casos un serio obstáculo a la reforma agraria, por lo cual este aspecto debe recibir un tratamiento previo y adecuado. ^{54/} A través de una participación organizada podrían encauzarse constructivamente las actitudes y las expectativas de las masas campesinas en busca de una reforma ordenada y técnicamente ejecutada. También podría darse un tratamiento adecuado a los obstáculos de orden cultural, psicológico y social que acompañan a todo proceso de reasentamiento y de sustitución de formas de producción. Por otra parte, podría facilitarse la educación para la producción cooperativa y preparar y organizar a los campesinos para las nuevas técnicas de producción y la ejecución de obras de interés regional o gremial. Igualmente, podría constituir un instrumento interesante para la promoción de la organización gremial campesina e incluso podría ser una de las bases para la defensa de la reforma agraria, especialmente frente a la acción sistemática de los sectores que por diversas razones se oponen a ésta. ^{55/}

^{52/} Véase CEPAL, Relaciones entre el Desarrollo de la Comunidad y la Reforma Agraria; Ecuador, documento de Referencia N°4, Seminario Latinoamericano sobre el Papel del Desarrollo de la Comunidad en la Aceleración del Desarrollo Económico y Social, Santiago, 1964; y Relaciones entre el Desarrollo de la Comunidad y la Reforma Agraria: Venezuela, Documento de Referencia N°3, del mismo Seminario, Santiago, 1964.

^{53/} Véase Desarrollo de la Comunidad y Desarrollo Nacional, op.cit.

^{54/} Véase Rural Settlement Patterns and Social Change in Latin America: Notes for a Strategy of Rural Development, op.cit.

^{55/} Naciones Unidas, Progreso en materia de Reforma Agraria, (publicación de las Naciones Unidas N° de venta: 63.IV.2); y Jacques Chonchol, El desarrollo de América Latina y la Reforma Agraria, Editorial del Pacífico, Santiago, 1964, pág. 94.

En el terreno de los aspectos político-administrativo y de la formulación y ejecución de los planes generales, la participación popular también podría aportar diversas soluciones concretas, especialmente en relación con tres factores.

Una de ellas, sería la contribución al desencadenamiento de "la nueva dinámica social" de progreso que todo país necesita para poder acelerar su proceso de desarrollo y para que éste se consolide y produzca fuentes de autogeneración de progreso. En efecto, como ya se señaló, la extensión y la profundidad de las transformaciones de índole económica, política y social que - como requisito previo de éxito - supone la ejecución de los planes generales no pueden lograrse fácilmente en países en los cuales amplios sectores de la población permanecen dominados por la inercia social como consecuencia del marginamiento a que han estado sometidos por mucho tiempo. Tampoco es fácil obtenerlas cuando éstos han logrado aparentemente niveles de vida aceptables, pero su progreso se rige por el paternalismo del gobierno o de otros sectores como única fuente de acción y de trabajo. Tampoco puede esperarse éxito fácil si la población carece de ideales nacionales dirigidos hacia la superación de las condiciones de subdesarrollo o si el progreso social no constituye una "necesidad sentida". Se trataría de estimular y orientar a la población en el sentido de los esfuerzos programados para el desarrollo, pudiendo ella utilizar después los medios de expresión de la voluntad popular puestos a su alcance, incluidos los partidos y los movimientos políticos. El ejercicio de la participación vendría a funcionar así como un instrumento consagrado a promover y despertar en los individuos y en la colectividad anhelos de superación, fe en el destino nacional y sentimientos de solidaridad y cooperación, y a movilizar a la población en torno a la necesidad de superar las actuales condiciones de subdesarrollo.

Otra sería la posibilidad de constituirse en el conducto de comunicación de doble sentido que debe existir entre los planificadores y administradores del plan general y la población directamente afectada. Como ya se indicó, esta comunicación resulta indispensable en vista de la distancia existente entre los dos planos en los cuales trabajan los planificadores y los productores. También lo es habida cuenta de la completa coordinación que exige la ejecución de los planes debido a la naturaleza intersectorial, interregional,

/y nacional

y nacional que tienen éstos. Y lógicamente, lo es también en razón de la necesidad y la conveniencia de que la población comparta de alguna manera las responsabilidades de la formulación de los planes.

Otra sería la de contribuir a aglutinar a las fuerzas vivas del país y los grandes sectores de opinión pública en torno a los propósitos del plan general. El ejercicio de la participación activa puede conducir a la "unidad de acción y de propósitos" que los planes requieren, y plantea la posibilidad de contar con un instrumento de acción suprapartidista para encontrar la base de apoyo popular que requieren los planes. También plantea la posibilidad de contar con un medio de cohesión para el enfrentamiento que, de manera casi inevitable en América Latina, tienen que librar los sectores populares y adictos a la aceleración del desarrollo con los reducidos pero poderosos sectores que se oponen sistemáticamente a todo esfuerzo encaminado a promover y a consolidar el progreso económico y social. ^{56/}

En el plano de la estrategia que los planes y la política de desarrollo deben seguir para asegurar su cumplimiento y lograr una efectiva aceleración del desarrollo, la participación popular organizada constituye un instrumento fundamental. Ella ofrece un marco positivo para el surgimiento de nuevas pautas y valores socio-culturales favorables al desarrollo económico y social y a los esfuerzos que intenten los gobiernos en este mismo sentido. La aceleración del desarrollo requiere plena conciencia de la población, fe en el destino nacional y confianza en los esfuerzos que se realizan. Nuevos anhelos de vivir mejor y progresar más deben substituir a los sentimientos de frustración y marginamiento que caracterizan a las masas de campesinos y obreros latinoamericanos e incluso a grandes sectores de las clases medias. Y todos estos factores surgen más fácilmente en una atmósfera de movilización y participación popular.

^{56/} Véase Naciones Unidas, Informe sobre la Situación Social en el Mundo (Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta 61.IV.4, pág. 31); Raúl Sáez, Exposición en nombre de la Nómima de Nueve, Sesión Plenaria del CIES al Nivel Ministerial, Unión Panamericana, Washington, 1962; Jacques Chonchol, El desarrollo de América Latina y la reforma agraria, op.cit., págs. 94 y 95.

Igualmente, no debe dejarse de mencionar la contribución como factor de organización y educación popular para el mejor aprovechamiento de los servicios que ofrece el gobierno. Entre las diversas causas del poco éxito de los programas oficiales de salud, educación, higienización, nutrición, alfabetización, extensión agrícola, vivienda y otros, está la falta de colaboración consciente y responsable de la población. En efecto, en casi todos estos servicios la acción unilateral del gobierno - por eficiente que sea - no es suficiente para obtener los resultados deseados; por lo tanto, corresponde a la población aportar su actitud positiva, su voluntad y su entusiasmo.

3. Efectividad de los actuales instrumentos de participación popular

Los cambios acelerados que en muchos aspectos de la vida latinoamericana han venido operándose en los últimos tiempos han tenido, entre otros efectos, el poner en marcha un lento pero positivo proceso de expresión popular. La urbanización acelerada y los progresos en la industrialización han facilitado la incorporación de amplios contingentes de población a la vida política y al sistema moderno de producción. Y una nueva conciencia en torno a la conveniencia y a la urgencia de acelerar el proceso de desarrollo está gestándose en los sectores populares y en los estratos medios de prácticamente todos los países. Esta consideración se funda en el surgimiento y en la expansión de los movimientos políticos "populistas" que reemplazan a los partidos tradicionales, la tendencia creciente a sustituir los líderes tradicionalistas por otros "progresistas" y "desarrollistas" y la continua y creciente presión de los sectores populares en demanda de solución para problemas y aspiraciones concretas del nivel de vida, como la vivienda, la educación y la salud; y la acción sistemática de los sindicatos para defender los salarios frente a los procesos inflacionarios que afectan a buena parte de los países de la región.

Este hecho, en sí positivo y favorable, no significa que exista una conciencia y unos instrumentos operativos para la participación. Como ya fue planteado, una cosa es la conciencia que permite al individuo y a los grupos ubicarse frente del universo económico, político y social que le rodea, y otra es la actitud, la motivación, la capacidad y la organización para participar activamente en el desarrollo planificado. Al analizar detenidamente la situación de los países con respecto a esta segunda faceta de la participación se tiene la sensación de que ni el sistema de instrumentos vigentes, ni cada uno tomados en particular, están en adecuadas condiciones para facilitar el cumplimiento de la compleja tarea que incumbe a la población en la aceleración del desarrollo. En este sentido el sistema de participación de las organizaciones populares en las tareas de planificación y de ejecución de las metas a nivel de "unidades productivas" instaurado en Cuba puede constituir una excepción.

Los partidos enfrentan serias limitaciones en este campo. Cuando se trata de partidos tradicionales su marco doctrinario generalmente les impide incorporar a la vida nacional este tipo de participación. En relación con

/ellos podría

ellos podría decirse que en general no parecen haber tomado conciencia del importante papel que cabe al Estado en la transformación de las actuales condiciones de subdesarrollo, y más bien parecen seguir concentrando sus esfuerzos en la disputa tradicional por el control de las posiciones burocráticas.^{57/} Al mismo tiempo, los llamados "populistas" se ven en la práctica limitados en este terreno en razón de su naturaleza pluralista. Por su parte, aquellos que no enfrentan tales dificultades de doctrina o de pluralidad de intereses generalmente no tienen acceso al poder dentro del marco institucional. Por estas y otras razones las posibilidades de un sistema real de participación popular organizada para la promoción y la planificación del desarrollo se han visto limitadas, a pesar de ciertas coyunturas favorables que se han presentado transitoriamente en algunos países. A este respecto debe anotarse que aparentemente no existe oposición declarada contra tal tipo de participación, como lo indica el hecho de que en varios países las asociaciones de empleadores y de trabajadores cuentan con representantes en los organismos nacionales de consulta para la planificación. En relación con este tema vale la pena citar algunos conceptos publicados en la Revista Internacional del Trabajo "... Para apreciar la oposición de los gobiernos latinoamericanos es necesario comparar, por un lado, las declaraciones oficiales y los textos legales existentes, y por otro, las realidades de la participación. Los resultados de este cotejo son, como ya se sabe, poco satisfactorios, y deben evaluarse a la luz de factores diversos, como la novedad de la empresa, las dificultades políticas inherentes y cierto escepticismo con respecto a los fines que pudieran lograrse. Examinando la actitud más concreta de los gobiernos frente a la participación sobre la base de los sistemas legales que se han introducido, podrá observarse como característica general que la intervención de las organizaciones profesionales está prevista sobre todo en lo que concierne a los aspectos técnicos de la planificación y mucho menos a los fines de la orientación de la política económica y social y de la determinación de las

^{57/} Véase Partidos políticos y sociología electoral en Memoria del VI Congreso Latinoamericano de Sociología, Tomo I, págs. 222 y 455, Asociación Venezolana de Sociología, Caracas, abril 1961; y Gino Germani: Política y sociedad en una época de transición, Paidós, 1968, Buenos Aires, especialmente Capítulo III, título 10.

metas y objetivos básicos".^{58/} Y más adelante se agrega: "Considerados en su conjunto, los diversos sistemas existentes en América Latina no constituyen, en realidad, sino un intento de participación, más desarrollado en unos países que en otros. Sin embargo, si lo que se desea es una participación real y efectiva, desde el punto de vista institucional deberá preverse una estructura integral con organismos permanentes y coordinados, en los cuales pueda desarrollarse un amplio diálogo social y una confrontación de intereses que tiendan a una participación en la definición de los lineamientos económicos y sociales, donde las partes puedan estar asociadas también a las tareas técnicas de la planificación y asistir en las labores de control y evaluación".^{59/}

Por esta falta de institucionalización de la participación popular, los sindicatos tanto del capital como del trabajo tienen en la práctica un desempeño muy limitado en las tareas de la planificación y de la prosecución de las metas. Los primeros influyen decisivamente en la formulación de la política económica y social pero no principalmente a través de mecanismos formales de participación, sino mediante la acción directa de los individuos y los grupos que controlan el poder público. Tienen, además, el control directo sobre todo el proceso productivo a través de la propiedad de las empresas. Los segundos - los sindicatos de trabajadores - sólo lo hacen a través de las formas precarias de participación en los comités de consultas del sector privado que asesoran a los organismos racionales de planificación, ya mencionados. Su influencia en la formulación de la política se encuentra limitada en la práctica por ciertas circunstancias. En la mayor parte de los casos el movimiento sindical no tiene suficiente fuerza política para

58/ Gerardo Von Potobsky: La participación de las asociaciones profesionales en el proceso de planificación de los países de América Latina, Vol. 75, N°6, junio 1967. Separata, pág. 9.

59/ Ibidem, pág. 18.

cumplir tal función.^{60/} Sus actividades se concentran casi rutinariamente en la lucha por la estabilidad o el mejoramiento de los salarios y la conquista de algunas prestaciones sociales, a través de las relaciones obrero-patronales. En otros - desafortunadamente con bastante frecuencia - se encuentra dividido en varios grupos y "centrales y confederaciones" rivales. En ciertos casos estos movimientos se encuentran emplazados abiertamente en la oposición al gobierno y a las élites empresariales y esta situación los coloca al margen de toda posibilidad de participación institucional.^{61/} En otros casos las organizaciones sindicales tienen fuertes vinculaciones con los partidos y grupos de gobierno pero esta situación generalmente coincide con una mengua de la capacidad de lucha de tales organizaciones y su operación en la práctica como simples apéndices oficialistas

^{60/} A pesar de los constantes progresos logrados, el movimiento sindical en América Latina es muy débil y no cubre a la mayoría de los trabajadores. Esto es especialmente válido en el caso de los campesinos y de los empleados de estratos medios. Su núcleo más activo está ubicado en aquellos frentes más modernizados de la producción, como en las explotaciones petroleras y mineras, algunas instalaciones industriales de alta tecnología, el transporte y otros. Según la OIT se estima que mientras en Colombia los trabajadores petroleros y textileros están sindicalizados en 90 y 80 por ciento respectivamente, y en Chile los del cobre y el transporte marítimo lo están en el 50 y 90 por ciento respectivamente, los sindicatos agrarios no abarcan más de 10 por ciento de los trabajadores rurales, incluyendo pequeños propietarios y arrendatarios. El tamaño de los sindicatos también es revelador: Por ejemplo en 1959 en Chile el 83 por ciento de los sindicatos de empresa tenía menos de 325 miembros y 49 por ciento menos de 100 miembros; en Perú, el promedio de afiliados de los sindicatos registrados por los servicios centrales del Ministerio de Trabajo y Comunidades entre 1962 y 1963 era de 61. En Venezuela dicho promedio para 1962 era de 51.

^{61/} Universidad de Chile, Instituto de Organización y Administración: Trayectoria y estructura del movimiento sindical chileno 1946-1962. INSORA, 1963, Santiago.

El movimiento cooperativo ha avanzado considerablemente en los países de la región, particularmente en cuanto se refiere a cooperativas de consumo y de construcción de viviendas. Su capacidad para operar como un mecanismo efectivo de la participación en el plano de la producción, el consumo y la capitalización está aún limitada debido a varios factores. En primer lugar las cooperativas disponen de muy poco capital y no cuentan con un sistema de financiamiento adecuado. Esto reduce el tamaño de sus operaciones y encarece sus costos de operación. Por diversas razones no existe en los sectores populares una conciencia en torno al cooperativismo y las ventajas que podrían derivarse de él. En general la difusión y la motivación en este plano es deficiente en casi todos los países de la región. La falta de personal capacitado y las limitaciones financieras de las cooperativas no les asegura generalmente un funcionamiento exitoso. Por otra parte la legislación existente en muchos países es muy amplia y proteccionista, pero al mismo tiempo, implica una serie de exigencias burocráticas y de control contable y legal que contribuyen a restar agilidad al movimiento cooperativo. En general puede decirse que las cooperativas que funcionan mejor son aquellas que operan en la práctica como sociedades anónimas típicas. En este caso la gestión financiera es buena pero se sacrifica en la práctica todo el impacto educativo y organizativo comunal que es la base fundamental del movimiento cooperativo.

Recientemente se ha iniciado un movimiento de organización popular para la defensa de los consumidores en Chile bajo el nombre de Consejo Nacional contra la Inflación, destinado a impedir la especulación, a organizar centros populares de distribución de artículos de primera necesidad y ayudar al gobierno en su política de orientación de los consumos de acuerdo con la situación y los requerimientos de la economía nacional. En desarrollo de esta idea se espera que grupos populares de consumidores ejerzan una vigilancia sobre los precios y denuncien a las autoridades las irregularidades registradas, se organicen para abastecerse en centros especiales de distribución de artículos con la ayuda del gobierno y colaboren en otros aspectos de la política anti-inflacionaria.

En materia de participación en la administración y ejecución de los procesos productivos es poco lo que existe en América Latina, si se

/exceptúan la

exceptúan la participación de los trabajadores en las "unidades productivas" cubanas y la auto-gestión de los campesinos en algunos asentamientos de las reformas agrarias de Venezuela y Chile, casos ya mencionados.

Segunda Parte: Los principios y programas del desarrollo de la comunidad

I. LOS PRINCIPIOS Y METODOS DEL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD

1. Definición y evolución

En la búsqueda de tratamiento para el factor clave de la participación popular en la aceleración del desarrollo, y ante la necesidad de contar con sistemas y métodos que puedan promover en la población actitudes, motivaciones e imágenes favorables al progreso económico y social, se han formulado varios principios y doctrinas y se han ensayado diversas soluciones. Particularmente dentro del marco de las Naciones Unidas y con el apoyo de la mayoría de los Estados Miembros, se han estado aplicando y perfeccionando durante más de quince años los principios y actividades conocidos internacionalmente con el nombre de "desarrollo de la comunidad". Siguiendo la definición adoptada, se trata de "aquellos procesos en cuya virtud los esfuerzos de una población se suman a los de su gobierno para mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales de las comunidades, integrar a éstas a la vida del país y permitirles contribuir plenamente al progreso nacional."^{62/} En otras palabras, se trata de las actividades basadas en la asociación de una comunidad local con el gobierno en busca de la superación de sus condiciones de subdesarrollo.

A pesar del sentido de esfuerzo adicional a los del gobierno que parece encerrar la versión española de la definición adoptada por las Naciones Unidas,^{63/} es evidente que a ambos términos del binomio comunidad-gobierno corresponde un papel de especial importancia. Aún más, en este caso como en todos los relacionados con la problemática del desarrollo, es en la población misma, en última instancia, en donde parecen estar

^{62/} Desarrollo de la comunidad y servicios conexos (separata de los documentos oficiales del Consejo Económico y Social en su 24º período de sesiones), Nueva York, 1960, párrafo 1.

^{63/} Se hace alusión al sentido de "adición" de los esfuerzos de la población a los del gobierno que parece tener la definición. Implícitamente se sugiere en ella que es al gobierno a quien corresponde la iniciativa, a la cual se "suman" los esfuerzos de la población.

radicados los elementos básicos del progreso; en la iniciativa de la comunidad y en su capacidad para buscar, asimilar, autogenerar y consolidar el progreso económico y social. Sobre esta base doctrinaria el desarrollo de la comunidad adquirió en la India, fisonomía definida bajo la inspiración de Mahatma Gandhi y de Rajendra Prasad, para convertirse después en programa nacional de gobierno en 1952.^{64/} Precisamente en este sentido parece haber sido difundido por Inglaterra para tratar de superar el marginamiento secular de la población de algunas de sus colonias africanas en el momento de la independencia. Con este contenido el Gobierno filipino lo incorporó a la vida nacional para la reconstrucción del país después de la segunda guerra mundial. Otro tanto puede decirse de América Latina. Sobre esta misma base, a partir de 1952 el desarrollo de la comunidad fue incluido en las labores de Gobierno en Puerto Rico y fue integrado oficialmente en el "Farm Development Programme" a partir de 1955 en Jamaica. En Venezuela fue introducido "para terminar con esa concepción paternalista del Gobierno y del Estado que tenía el pueblo, que todo lo esperaba de la acción pública".^{65/} En esta dirección fue promulgada por el Congreso de Colombia la ley 19 de 1958, que introdujo en ese país la "acción comunal".^{66/} Dentro de esta concepción el Gobierno de Chile y las Naciones Unidas firmaron en junio de 1962 el "Convenio sobre Trabajos de Desarrollo de la Comunidad en Puente Alto".^{67/} y acordaron iniciar el proyecto experimental en el departamento de Arica. Estas mismas ideas ampliadas y llevadas al plano nacional a través de la organización de la población marginal inspiraron el actual programa chileno de "Promoción Popular".

^{64/} Véase: M.K. Gandhi, Constructive Programme. Its Meaning and Place, Nueva Delhi, 1941; R. Prasad, Constructive Programme. Some Suggestions, Narajivan Publishing House, Amedabad, 1942; Naciones Unidas, Informe de una misión para evaluar el desarrollo de la comunidad en la India, (TAO/IND/31), versión en español, CEPAL, Santiago, 1964.

^{65/} Rómulo Betancourt, Presidente de Venezuela, Discurso pronunciado en el Teatro Nacional de Caracas el 15 de enero de 1964 con motivo del Día del Maestro.

^{66/} Véase Ley 19 del 25 de noviembre de 1958 del Congreso de Colombia, Artículo 22, Anales del Congreso, 1958, Bogotá.

^{67/} Véase: "Convenio sobre trabajos de desarrollo de la comunidad" celebrado entre las Direcciones de Agricultura, Educación Primaria y Normal y Servicio Nacional de Salud del Gobierno de Chile, y las Naciones Unidas.

Con estos mismos propósitos el Gobierno del Perú instauró el programa nacional de "Cooperación Popular" y la respectiva Comisión Ejecutiva Interministerial en agosto de 1963.^{68/} Y en adhesión a estos principios votaron todos los países latinoamericanos en favor de la resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre "Acción Comunal" en noviembre de 1963.^{69/}

Desde el punto de vista de su contenido, sus características y su alcance, el Desarrollo de la Comunidad constituye esencialmente un método de trabajo destinado a facilitar la conjugación de los recursos de la población y del gobierno y a obtener un mayor rendimiento de éstos. Y como su finalidad general es la de contribuir a "mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales de las comunidades, integrar a éstas a la vida del país y permitirles contribuir plenamente al progreso nacional" puede ser considerado lógicamente como un medio en la aceleración del desarrollo. En su carácter de método se apoya en unos principios y axiomas sociológicos (no siempre bien definidos en los diferentes países y proyectos); y, en su condición de medio, va vinculado a la solución de problemas concretos de la respectiva comunidad, relacionados con los servicios públicos, comunales y asistenciales y algunos aspectos de la producción.

Si se analizan detenidamente los antecedentes y las diversas versiones del Desarrollo de la Comunidad, tanto en Asia y en Africa como en América Latina, se obtiene la impresión de que no se trata de una doctrina y unos métodos definidos y exclusivos. Sin embargo, aun cuando cada programa aparece con objetivos determinados, presenta un relieve típico en algunos aspectos y pretende contar con sus métodos propios, todos los programas giran en torno a una base común: la fe en la capacidad y en los potenciales individuales y colectivos y el convencimiento de que éstos pueden ser liberados, acrecentados y encauzados conscientemente hacia el progreso

^{68/} Véase: Gobierno del Perú: Decreto Supremo N° 37-F del 17 de agosto de 1963; Comisión Ejecutiva Interministerial de Cooperación Popular, Cooperación Popular, 1963, Lima.

^{69/} Véase: Resolución 1915 (XVIII) sobre Acción Comunal de la Asamblea General de las Naciones Unidas; Informe de la Tercera Comisión de la Asamblea General (A/5606) sobre el informe del Consejo Económico y Social; resolución 190 D (XIII), 585 (XX) y 975 E (XXXVI) del Consejo Económico y Social, y resolución 1708 (XVI) de la Asamblea General.

económico y social. En lo que se refiere al relieve de los programas, el Desarrollo de la Comunidad comenzó a aplicarse en el tercer decenio del presente siglo como "medidas de reconstrucción rural" en la India, como "medidas de desarrollo rural" en Ceylan y de "educación popular" en Birmania, y más tarde como "reconstrucción nacional" en Filipinas y China (Taiwán).^{70/} En América Latina, quizá uno de los antecedentes más interesantes son las "misiones culturales" en México en el decenio de 1920.

Mientras en Colombia el factor básico de estos programas es la participación de la población, o "acción comunal",^{71/} en la construcción de obras de infraestructura social, en Venezuela, lo es la participación popular en los programas de desarrollo y en la reforma agraria.^{72/} En Ecuador, Perú y Bolivia estas actividades se desarrollaron hasta 1962 bajo la versión de "integración del indígena", que patrocina y fomenta la Organización Internacional del Trabajo con la colaboración de otros organismos especializados de las Naciones Unidas.^{73/} En Brasil, como país-continente que es, parecen encontrarse todas las modalidades.^{74/} En México se hace énfasis en la organización comunal y en la elevación del nivel de vida. En Paraguay parecen orientarse hacia la contribución económica de la población mediante las "ofrendas" organizadas constantemente para la solución de algún problema de

^{70/} Véase: Naciones Unidas, Evaluación de las actividades de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas en el campo del desarrollo de la comunidad rural. Informe del Secretario General (E/CN.5/373), párrafos 104 y 107; y John P. Lewis: Quiet Crisis in India, The Brookings Institution, Washington D.C., 1962.

^{71/} Véase: División de Acción Comunal del Ministerio de Gobierno, El programa nacional de desarrollo de la comunidad de Colombia, presentado a la Reunión de Trabajo de las Naciones Unidas sobre Desarrollo de la Comunidad, Bogotá, 1962; J. Martínez Espinosa, Consultor de CEPAL, Estado y tendencias del desarrollo de la comunidad en Colombia, 1964, Fundación Universidad de América, La acción comunal como programa de gobierno, 1960, Bogotá.

^{72/} Véase: Report of a Mission on Community Development to Venezuela (TAO/VEN/15); El programa nacional de desarrollo de la comunidad de Venezuela (CORDIPLAN, 1963).

^{73/} Véase: OIT, El programa andino, Ginebra, 1961; J. Rens: "El programa andino", Revista Internacional del Trabajo, Vol. LXIV, N° 6, diciembre de 1961, Ginebra.

^{74/} Véase: Community Development in Brazil, Naciones Unidas, Informe preparado por Lyra Srinivassan, 1964, New York.

interés relacionado con los servicios comunales.^{75/} Y en Chile están dirigidos a lograr la organización y la promoción de los sectores populares, servicios de salud, educación y agricultura.^{76/}

Sin embargo, todos estos programas - especialmente los que directa o indirectamente han recibido asistencia técnica de las Naciones Unidas^{77/} - se basan total o parcialmente en algunos principios y procedimientos comunes, en torno a los cuales se podría intentar la identificación de una base doctrinal.^{78/}

Uno de ellos, como ya se indicó, es la utilización del principio de que los individuos y las comunidades disponen de capacidad y potencial naturales para progresar y superarse. Por lo general, éstos se encuentran latentes en grandes sectores de la población de los países subdesarrollados y en muchos individuos y colectividades marginados de los países más avanzados. Identificar estas energías, acrecentarlas y ponerlas constructivamente en movimiento constituye el campo fundamental de acción del desarrollo de la comunidad. Como es lógico, toda acción debe adecuarse suficientemente a las características propias de cada comunidad y a los objetivos establecidos en forma previa.

Otro, que es complementario del anterior, establece que estas energías pueden ser más fácilmente liberadas y encauzadas cuando los individuos y la colectividad toman conciencia de esta capacidad y se sienten dueños de su propio destino. Por consiguiente, los esfuerzos del desarrollo de la comunidad deben dirigirse fundamentalmente a la creación de esta conciencia y de la necesaria atmósfera de confianza y seguridad en sí mismo. Esto significa, por lo tanto, la superación de los conceptos tradicionales de caridad y de paternalismo, predominantes en muchas esferas de la acción

^{75/} Véase Community Development in Paraguay (Informe preparado por Caroline F. Ware, consultora de Naciones Unidas).

^{76/} Véase: Promoción Popular Instrumento del Desarrollo Social, Consejería de Promoción Popular, 1968, Santiago; Informe Final sobre Desarrollo de la Comunidad en Chile, preparado por un experto de Asistencia Técnica, enero de 1964, Santiago.

^{77/} Véase: Orígenes, fines y medios del desarrollo de la comunidad (Documento de Trabajo N°3 del Seminario Regional Latinoamericano sobre el papel del desarrollo de la comunidad en la aceleración del desarrollo económico y social, preparado por la Dirección de Asuntos Sociales de las Naciones Unidas).

^{78/} Véase: La acción comunal como programa de gobierno, op.cit., Cap.II, pág. 31.

social. Así se procura identificar y fortalecer los valores individuales y colectivos, y no desestimarlos o suplantarlos.

Otro de ellos supone que, en general, existe una relación directa y recíproca entre el conjunto de actitudes, motivaciones e imágenes de una comunidad y su grado de desarrollo general. Esta situación a veces se traduce en un círculo vicioso que frustra la mayor parte de los esfuerzos encaminados a acelerar el desarrollo. Tal círculo debe ser roto en los países subdesarrollados mediante un tratamiento adecuado de ese conjunto de manifestaciones individuales y colectivas. Para que una comunidad participe activa y conscientemente en cualquier programa de desarrollo será necesario convertir en positivas sus actitudes y motivaciones, y hacer más propicias sus imágenes y convicciones sobre el universo físico, económico y social. Ello supone la modificación metódica de la inercia social de toda la comunidad y el desencadenamiento de reacciones sucesivas de carácter positivo.^{79/}

Otro de ellos utiliza el principio de que los cambios sociales que se operan en los individuos y en las comunidades constituyen un proceso complejo y articulado, y no una serie de fenómenos aislados y esporádicos. En razón de ello, la liberación y el acrecentamiento de las energías y capacidades de una comunidad han de constituir un proceso que debe ser programado y organizado. Por consiguiente, el Desarrollo de la Comunidad debe forzosamente apelar a todos los recursos de las ciencias sociales y de la tecnología, y planificar su acción dentro del amplio contexto del desarrollo general.^{80/} Esta concepción hace del trabajo con la comunidad una actividad interdisciplinaria, y lo vincula con los demás esfuerzos que se realicen para acelerar el desarrollo económico y social de todo el país.

no más es el concepto de asociación de la población y el gobierno como sistema de trabajo en la búsqueda de soluciones a los problemas del desarrollo. El carácter de "asociación" implica que la población actúa libre, deliberada y conscientemente dentro de esta "sociedad" destinada

^{79/} Véase: Eric Carlson, Fomento de Comunidades, ESAPAC, San José de Costa Rica, 1957, pág.

^{80/} Véase: Desarrollo de la comunidad y desarrollo nacional, op.cit.

a impulsar el desarrollo; que cada uno de sus dos integrantes realiza un aporte definido; y que un interés común sirve de base a la unidad de acción característica de tales esfuerzos. Se espera que las comunidades aporten sus recursos y potenciales y, concretamente, una actitud de progreso, un espíritu de permanente colaboración, su trabajo voluntario, y contribuciones específicas adicionales de acuerdo con la naturaleza de los respectivos programas. El gobierno, por su parte, deberá aportar vocación y actitud de servir a la comunidad de servicios técnicos. La aportación de la comunidad va desde el asentamiento a los planes y proyectos de desarrollo hasta la participación directa en la construcción de caminos, escuelas, acueductos, alcantarillado obras de riego, parques, etc. Y en los aportes del gobierno entran todos aquellos inherentes a la responsabilidad directa del sector público, como son los servicios de agricultura, nutrición, educación, sanidad, alfabetización, economía doméstica, formación profesional, formación de cooperativas y servicios sociales, así como la formación de promotores, la investigación y la experimentación relacionadas con la administración, la programación y la promoción de los servicios técnicos que requiere el Desarrollo de la Comunidad.^{81/}

Otro principio es la posibilidad de que la comunidad local constituya un marco apropiado para la liberación y el desarrollo de los recursos y potenciales individuales y colectivos descritos anteriormente. La "comunidad de intereses" y de condiciones de desarrollo así como las relaciones "cara a cara" que caracterizan a la comunidad local y su marco territorial, hacen de ésta una unidad de acción apropiada para la promoción del desarrollo a base de la liberación y la orientación de las energías de la población.^{82/} Se considera que uno de los problemas más complejos de la aceleración del proceso de desarrollo económico y social de un país es la inercia resultante del marginamiento, y las dificultades de las altas esferas de gobierno y de promoción del desarrollo para llegar hasta dicho nivel y actuar eficazmente

^{81/} Véase: Desarrollo de la comunidad y servicios conexos, op.cit., Cap. II, párrafos 18 y siguientes.

^{82/} El Grupo especial de Expertos reunidos en febrero de 1963 en Nueva York formuló recomendaciones para la ampliación de este concepto. Véase: Desarrollo de la comunidad y desarrollo nacional (E/CN.5/379/Rev.1 párrafo 14.

actuar eficazmente en él. Mediante las prácticas del Desarrollo de la Comunidad, las comunidades y su unidad territorial adquieren movilidad y una dinámica ascendente que les permite incorporarse con mayor facilidad al ritmo de crecimiento general del país. Esta característica especial de la comunidad local está íntimamente ligada al concepto de gobierno local; por ello el Desarrollo de la Comunidad lo incluye como uno de los factores básicos de la promoción y administración del progreso en el plano local.^{83/}

Con éstos y otros conceptos y procedimientos como base doctrinal, los programas de desarrollo de la comunidad fueron extendiéndose por varias regiones del mundo, como principio de afirmación de fe en la capacidad de los pueblos mismos, y como sistema de trabajo en sociedad entre el gobierno y la población, a través de numerosos programas de desarrollo rural iniciados por los países de Asia y Africa casi inmediatamente después de su independencia. Así, millares de aldeas de India, Pakistán, Filipinas, Indonesia, Ceilán, Birmania, Irán, Camboya, Tailandia, y otros países, fueron movilizadas en torno a los "principios del desarrollo de la comunidad". Y comenzó a desarrollarse en numerosas aldeas un proceso de transformación de actitudes, motivaciones e imágenes, en tanto que numerosas viviendas, escuelas, caminos, canales de riego, puentes, acueductos, alcantarillados y hasta instalaciones hidráulicas fueron construidas por esta asociación comunidad-gobierno.

Como consecuencia de los primeros éxitos, estos principios y prácticas del Desarrollo de la Comunidad fueron trasladados en 1948 al campo de las preocupaciones y actividades de las Naciones Unidas.^{84/} Desde entonces su evolución ha sido estimulada y apoyada por la Organización

^{83/} Véase: Desarrollo de la Comunidad y Gobierno Local; y Aspectos del desarrollo de la comunidad que tienen que ver con la Administración Pública. (Publicaciones de las Naciones Unidas.)

^{84/} Véase: Las resoluciones ya citadas del Consejo Económico y Social y de la Asamblea General.

mediante su asistencia técnica y financiera a muchos países, con actividades que en 1967 incluían a más de 50 expertos y abarcaban a 31 Estados Miembros. A esto se ha sumado un intenso programa de divulgación internacional.^{85/} En los últimos 15 años se han efectuado numerosos seminarios, reuniones de trabajo y conferencias internacionales y regionales sobre Desarrollo de la Comunidad, y tres centros regionales para la capacitación profesional en este campo se encuentran en funcionamiento en tres continentes.^{86/}

En América Latina, prácticamente todos los países han ensayado actividades de esta índole en numerosos proyectos experimentales. Por su parte las Naciones Unidas, que en 1951 habían recibido solicitud de asistencia técnica de un país, proporcionan en la actualidad asesores y otras formas de asistencia técnica a 12 países de la región.^{87/} La Comisión Económica para América Latina, CEPAL, organizó un Seminario Regional Latinoamericano sobre el Papel del Desarrollo de la Comunidad en la Aceleración del Desarrollo Económico y Social, en el cual tomaron parte prácticamente todos los países de la región. También mantiene asesores regionales para asesorar a los gobiernos y programas que lo soliciten. El Fondo Especial de las Naciones Unidas financia y asiste técnicamente al Centro de Investigación y Adiestramiento Aplicado al Desarrollo de la Comunidad, CIADEC, establecido por el Gobierno Venezolano en Jusepín, Estado Monagas. El Centro de Educación para el Desarrollo de la Comunidad, CREFAL, que opera la UNESCO en Pátzcuaro (México) en colaboración de las Naciones Unidas, la FAO, la OMS, la OIT y la Organización de Estados Americanos, ha preparado 460 especialistas en educación fundamental y 458 en Desarrollo de la Comunidad en sus 17 años de funcionamiento. Igualmente la OIT ha estado muy asociada a estas actividades a través de su Programa Indígena Andino que ha operado en Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú.

^{85/} Véase: Evaluación de las actividades de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas en el campo del desarrollo de la comunidad rural, op.cit.

^{86/} El CREFAL en México, otro en la República Árabe Unida y otro en Tailandia.

^{87/} Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela.

2. Tendencias de los programas ^{88/}

Por vías diferentes, todos los países latinoamericanos han ensayado la aplicación de los principios del Desarrollo de la Comunidad. Como ya se señaló anteriormente, existe en la gran mayoría de las comunidades rurales latinoamericanas una acentuada tradición de ayuda mutua y cooperación en el trabajo y en la solución de algunos problemas de interés común. ^{89/} Hasta cierto punto ello ha facilitado la iniciación de actividades experimentales, dondequiera que alguien ha intentado aplicar los principios y métodos del movimiento. Por otra parte, a partir de 1950, como ya fue mencionado, las Naciones Unidas comenzaron a difundir estos principios por todo el mundo y a prestar directa e indirectamente asistencia técnica a los países que lo solicitaran. A esa amplia difusión y al suministro de asesores técnicos se sumó la concesión de becas a numerosos profesionales latinoamericanos para realizar visitas de observación a los programas desarrollados en Asia, Africa y el Medio Oriente, y una serie de "reuniones de trabajo", seminarios internacionales y regionales y cursos de capacitación en el CREFAL. La OEA inició sus actividades en este campo con una serie de seminarios regionales en 1950 y 1951 y ha continuado promoviendo el intercambio de la divulgación de los principios en la región mediante su programa de publicaciones ^{90/} y de capacitación de personal, ^{91/} y patrocinando reuniones de técnicos en este campo para grupos de países afines. También presta asistencia técnica a varios países en esta actividad.

^{88/} En relación con este tema véase Lawrence B. Moore, Aspects of Community Development, CEPAL, División de Asuntos Sociales, Santiago, julio 1968; y CEPAL, Breve Compendio de Programas de Desarrollo Local y Comunal en América Latina. División de Asuntos Sociales. Documento de Trabajo N°2, Reunión Regional entre Organismos Internacionales sobre Desarrollo de la Comunidad. Santiago, enero 1968.

^{89/} Ella parece encontrarse claramente reflejada en el convite de los países de la zona del Caribe, en la minga o minca de los indios andinos, en el mutirao del Brasil y en otras prácticas más generalizadas a lo largo del continente como la fajina, la mano prestada, la ayuda y otras.

^{90/} Véase Colección de Estudio: Organización y Desarrollo de la Comunidad publicada conjuntamente por la OEA, las Naciones Unidas y la UNESCO, 2 vols., Washington D.C., 1954.

^{91/} Proyecto 208: Entrenamiento para el Desarrollo de la Comunidad en Comunidades Indígenas, Bolivia y México.

Con el apoyo y la orientación internacionales y, en la mayoría de las veces con la iniciativa de los trabajadores sociales, el Desarrollo de la Comunidad se extendió a casi todos los países de la región. Cinco países - Colombia, Ecuador, Chile, Perú y Venezuela - han exaltado estas actividades a la categoría de programas nacionales de gobierno, aunque con diferencias en la concepción y en el desarrollo de éstos, así como en los diversos métodos y técnicas de trabajo.

Venezuela, de acuerdo con una Misión de Evaluación de las Naciones Unidas realizada a fines de 1963, ofrece experiencias positivas de amplitud nacional y parece constituir el medio latinoamericano en el cual el Desarrollo de la Comunidad ha venido encontrando más acogida, tanto en los sectores público y privado como en la población misma.^{92/} Cuenta con un programa nacional, patrocinado por la Presidencia de la República, y otros desarrollados por organismos estatales y por el sector privado. El Programa Nacional se inició en 1960 en forma experimental y como parte de las actividades de la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República, y desde el comienzo ha estado ligado a los propósitos y metas del Plan General de Desarrollo y de la reforma agraria. Desde entonces ha venido ampliando su radio de acción y ejerciendo un papel cada vez más importante en la vida del país, especialmente en las zonas rurales; al mismo tiempo está cumpliendo progresivamente la labor de encauzamiento y coordinación de los servicios y esfuerzos estatales en el plano local. A fines de 1967 se había extendido prácticamente a todos los estados y operaba simultáneamente en los planos rural y urbano.^{93/} Para estimular y financiar las actividades del desarrollo de la comunidad, el Gobierno creó en 1962 la Fundación para el Fomento Municipal y el Desarrollo de la Comunidad que funciona como un sistema nacional de encauzamiento de los recursos financieros externos y

92/ Véase Report from a Community Development Evaluation Mission to Venezuela, op.cit.

93/ Véase: CORDIPLAN La Participación Popular como Recurso del Desarrollo e Instrumento de Integración Nacional. Caracas, 1967.

y que actualmente está desarrollando una importante labor de promoción y de asistencia. Como parte de sus actividades de entrenamiento e investigación este programa opera desde 1967 con la colaboración del Fondo Especial de las Naciones Unidas, un centro racional de investigación y adiestramiento el CIADEC, ya citado. Por su extensión, su organización y su orientación el Programa Nacional de Desarrollo de la Comunidad constituye el más avanzado de la región. El Ministerio de Sanidad y Asistencia Social ejecuta programas por medio de sus divisiones de Desarrollo de la Comunidad, Servicio Social y Malariología en diversos lugares del país; otros programas tienen un radio de acción más localizado y concreto. El "Movimiento Pro-Desarrollo de la Comunidad"^{94/} creado en septiembre de 1962 con jurisdicción sobre el Distrito Federal concentra sus esfuerzos en obras urbanas de carácter comunal, campañas de limpieza, actividades culturales y deportivas y, particularmente, de promoción y organización comunal en los programas de erradicación de tugurios que efectúa el Comité de Remodelación de Barrios. El Banco Obrero desarrolla actividades en el campo de la educación y la readaptación de la población que ocupa las viviendas construidas por la entidad, particularmente en los "super-bloques". Es especialmente notable el éxito alcanzado en los barrios "29 de enero", "Alberto Ravell" y "Simón Rodríguez", de Caracas. Este programa cuenta con la colaboración de la División de Desarrollo de la Comunidad de CORDIPLAN. El desarrollo de la comunidad cuenta con amplia acogida también en el sector privado. El más interesante de estos programas es el del "Instituto Venezolano de Acción Comunitaria" (IVAC) que trabaja también en escala nacional y que concentra sus actividades en la formación de dirigentes campesinos.

En Colombia el desarrollo de la comunidad ha logrado, igualmente, amplia difusión y notables progresos. Con anterioridad ya se habían realizado algunos programas experimentales, algunos de ellos conocidos internacionalmente,^{95/} pero fue en 1958 cuando el Gobierno y el Congreso

^{94/} Véase: Filosofía, procedimientos y alcances del movimiento pro-desarrollo de la comunidad del Distrito Federal, 1963, Caracas.

^{95/} Véase: O. Fals-Borda y otros, Acción comunal en una vereda colombiana, monografía sociológica, Universidad Nacional, 1959, Bogotá; y CINVA, La acción comunal en la construcción de escuelas rurales, una experiencia en Tabio, Bogotá, 1959.

decidieron incorporar sus principios y métodos a los propios planes oficiales bajo la denominación de "Acción Comunal". En efecto, la ley 19 de ese mismo año sobre reforma administrativa^{96/} estableció las correspondientes facultades e institucionalizó la participación de la comunidad en la solución de problemas de interés comunal conjuntamente con el Gobierno. De acuerdo con estas disposiciones legales y con la orientación que ha venido tomando el programa colombiano, éste se dirige hacia la promoción de la participación popular en la construcción de viviendas, escuelas, acueductos, alcantarillados, caminos vecinales, centro de salud, parques y otros servicios.^{97/} Trabaja prácticamente en todo el país por medio de una serie de promotores regionales destacados oficialmente en las capitales de departamento y de numerosas "Juntas Comunales" de carácter local creadas por ley. Dichas Juntas ejercen "funciones de control y vigilancia de determinados servicios públicos" (artículo 22 de la ley), y encauzan "la cooperación de los vecinos en cada municipio en todas aquellas actividades que propenden por el desarrollo social y económico de la población" (artículo 23). Para tal efecto, "el gobierno suministrará asistencia técnica, establecerá subvenciones y organizará cursos e instituciones para la preparación del personal encargado de promover la formación de las Juntas de Acción Comunal y orientar sus actividades" (artículo 24). Simultáneamente con este programa nacional, algunos departamentos y el Distrito Especial de Bogotá cuentan con actividades propias orientadas en el mismo sentido. Así, por medio de la Acción Comunal se han realizado numerosas obras, especialmente en el campo de los servicios comunales y de asistencia de las incluidas en el Plan General de Desarrollo para ser ejecutadas conjuntamente por la comunidad y el Gobierno.^{98/} Al mismo tiempo, algunos organismos estatales

96/ Véase: Ley 19 del 25 de noviembre de 1958 sobre Reforma Administrativa Congreso de Colombia, Anales del Congreso, 1958, y Decretos 1761 de 1959 y 1634 de 1960 del Presidente de la República de Colombia.

97/ Véase: Desarrollo de la comunidad en Colombia, (Estudio preliminar) por J. Martínez, consultor de las Naciones Unidas; e Informe sobre el programa nacional de desarrollo de la comunidad en Colombia, División de Acción Comunal, Ministerio de Gobierno, 1962, Bogotá.

98/ Véase Gobierno de Colombia, Plan general de desarrollo económico y social, op.cit.

descentralizados, como el Instituto de Crédito Territorial, el Instituto de Fomento Municipal, la Federación Nacional de Cafeteros y otros, utilizan los principios del desarrollo de la comunidad en diversos programas. Por su parte, el sector privado y las iglesias desarrollan diversas actividades de esta clase en muchos lugares del país. En 1966 el Gobierno creó el Consejo Nacional de Integración Popular destinado a coordinar y promover todas las actividades de cooperación y participación popular en obras de interés local y a canalizar los esfuerzos del gobierno en materia de elevación del nivel de vida de los sectores populares.

En Ecuador las actividades del desarrollo de la comunidad están ligadas al Programa Andino desde hace varios años. Este programa destinado a la población indígena se propone particularmente "elevar su nivel de vida, integrarles en el seno de sus respectivas colectividades, alentar su esperanza en el futuro, brindar a sus países el pleno poderío de un acervo humano hasta la fecha intacto". ^{99/} Los principios y métodos del Desarrollo de la Comunidad propiamente tales se han introducido como instrumentos de acción, a partir de abril de 1958, y colaborando en esta tarea han estado varios expertos de las Naciones Unidas. Posteriormente, a comienzos de 1963, el Gobierno decidió formular un programa nacional a base de estos principios, que sirviera de instrumento del Plan General de Desarrollo. ^{100/} Tal Plan, que contó con la asistencia técnica de las Naciones Unidas y de la CEPAL y financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo, ^{101/} entró en vigencia a comienzo de 1964. Para tal efecto la antigua Misión Andina

^{99/} OIT, El Programa Andino.

^{100/} Véase Gobierno del Ecuador, Plan General de Desarrollo, Programa de desarrollo rural, Libro IV, Quito 1963; Junta de Planificación y Coordinación Económica, Primer borrador del programa nacional de desarrollo de la comunidad, Quito, 1963.

^{101/} Véase: Junta de Planificación y Coordinación Económica, Contrato de Préstamo entre el Banco Interamericano de Desarrollo y la República del Ecuador, Préstamo N° 55-TF-EC., 1963.

dirigida por la OIT se convirtió en "Misión Andina del Ecuador." ^{102/} En términos generales, y bajo la versión de "desarrollo rural", el nuevo programa ecuatoriano capacita y organiza a la población rural para el desarrollo social y económico. Para tal efecto establece un articulado proceso de actividades y esfuerzos en materia de organización y educación para el desarrollo, incremento de la producción y elevación del nivel de vida. Trabaja progresivamente por medio de bases y áreas de acción y siguiendo etapas y fases consecutivas, hasta abarcar a la mayor parte de la población afectada. La base conceptual y metodológica de este programa la constituyen los principios y métodos del Desarrollo de la Comunidad y su meta fundamental es la de acelerar los cambios sociales mínimos que se requieren en más del 60 por ciento - más concretamente en la zona rural - para poder acelerar y orientar el desarrollo general en todo el país. El programa ecuatoriano ofrece la característica especial de haber sido planificado y concebido previamente como parte del Plan General de Desarrollo y de contar con una estructura administrativa y un financiamiento asegurados de antemano.

En el Perú ^{103/} se han venido produciendo últimamente hechos muy significativos en el campo del Desarrollo de la Comunidad. En 1954 el Programa Andino inició diversos trabajos con las comunidades indígenas y, de una manera o de otra, los principios y métodos se aplicaron constantemente. En agosto de 1963, el Gobierno resolvió instaurar un programa nacional a base de la participación popular organizada, bajo la denominación de "cooperación popular" y para tal efecto creó la "Comisión Ejecutiva Interministerial de Cooperación Popular". ^{104/} El programa fue definido como "un esfuerzo de promoción comunal dirigido a despertar, estimular y organizar en todas las comunidades del Perú las fuerzas constructivas de la

^{102/} Véase: Gobierno del Ecuador, Decreto N° 193 del 30 de Enero de 1964.

^{103/} Véase: Caroline F. Ware, Desarrollo de la Comunidad en el Perú, (Estudio preliminar), Santiago, 1964.

^{104/} Gobierno del Perú, Decreto Supremo N° 37-F, del 17 de agosto de 1963.

población, utilizando su propio espíritu comunitario tradicional y orientándolo democrática y paulatinamente en el sentido del progreso y de la creación original de nuevas formas de convivencia social y de trabajo productivo. ^{105/} Trabaja por medio de centros provinciales denominados Centrales Básicas, dotados de equipo y herramientas de construcción y de un grupo de técnicos (agrónomo, ingeniero, economista del hogar y un promotor de desarrollo de la comunidad) que actúan como promotores sociales y asesores técnicos, y de centros departamentales - denominados Centrales Mayores - dotados de equipo pesado y de un personal técnico mayor que incluye, además especialistas en cooperativas, higiene, administración pública, educación de adultos, artesanías, antropología, etc. Tales centros de acción se han creado para prestar asistencia técnica a los 1 500 consejos distritales y comunidades que lo soliciten, a servir de núcleo de promoción del desarrollo económico y social y de encauzamiento de la participación popular. El programa incluye la participación de estudiantes universitarios y voluntarios los cuales deben desplazarse a las zonas rurales del país durante el período de vacaciones para actuar especialmente como asesores en materia de administración en los distritos, en los consejos provinciales y en las "juntas provinciales de programación". ^{106/} El programa entró en plena actividad desde fines de 1963 y el Gobierno se esforzó por obtener el crédito externo necesario para financiarlo. A base del mismo, se propuso ejecutar un gran volumen de obras de infraestructura social y activar el desarrollo económico, especialmente en las zonas rurales. Tal vez las características más interesantes son el entusiasmo y el esfuerzo constantes de estos equipos técnicos, la respuesta siempre positiva de las comunidades rurales, el carácter de movilización nacional en torno al desarrollo general del país, y el impulso oficial que le imprimió el Gobierno. A pesar de las limitaciones financieras del programa, muestra realizaciones que lo colocan entre las experiencias más importantes de la región en materia de Desarrollo de la Comunidad. En algunos departamentos como el Cuzco y Puno

^{105/} Comisión Ejecutiva Interministerial de Cooperación Popular, Cooperación Popular, Bases del Programa de Desarrollo Comunal, Lima, 1963.

^{106/} Por ejemplo, en las vacaciones de fines de 1963 participaron 1 200 voluntarios que viajaron a 543 aldeas-comunidades de todo el país.

el programa es muy intenso y numerosas comunidades están construyendo sistemáticamente escuelas, caminos, canales de riego, centros artesanales, etc. En el Cuzco el promedio de aulas construidas en 1964 fue de una diaria. Al mismo tiempo, los otros programas relacionados con el desarrollo de la comunidad continúan en acción. Recientemente, el Gobierno ha creado el Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad que agrupa y coordina las actividades de los diferentes programas que operan en este campo.

En México, los principios y métodos del desarrollo de la comunidad están teniendo una creciente aplicación en numerosos proyectos específicos. En este sentido el Plan Lerma ha venido realizando experiencias muy interesantes de los cuales el proyecto que se lleva a cabo en Temascalzingo es el más representativo. La experiencia lograda en este campo por el Plan Lerma va a ser compartida en el inmediato futuro por otras comisiones y proyectos regionales a través de un nuevo convenio de mutua colaboración.

En Bolivia^{107/} las experiencias en el campo del desarrollo de la comunidad también han estado ligadas al Programa Andino y se han orientado en este mismo sentido desde 1953. En enero de 1962 fue promulgado el "Plan Nacional de Desarrollo rural" que substituyó al Programa Andino internacional y que está destinado a "elevar sustancialmente el nivel de vida del campesinado boliviano y a procurar la integración de aproximadamente 500 000 familias que cultivan la tierra del altiplano y valles adyacentes con fines simplemente de subsistencia, en una economía de mercado que los constituya en fuentes de aprovisionamiento de alimentos de base para la población urbana y, a la vez, en mercado de colocación de productos manufacturados provenientes de los centros urbanos".^{108/} Tanto por el enfoque general de este Plan, como por la naturaleza de los métodos de trabajo que están empleándose en muchas de sus actividades, puede afirmarse que los principios del desarrollo de la comunidad tienen y han de tener en este país un papel fundamental. Por otra parte, debe tenerse presente que el concepto de participación popular ha sido uno de

107/ Véase: Desarrollo de la Comunidad en Bolivia, Estudio preliminar por Caroline F. Ware, Santiago,

108/ Gobierno de Bolivia, Plan Nacional del Desarrollo Rural, La Paz, 1963, pág. 11.

los soportes fundamentales de la reforma agraria, y en general, de la revolución operada en ese país desde 1952.

En el Brasil, ^{109/} a pesar de que no existe un programa nacional, los principios del desarrollo de la comunidad han tenido constante aplicación y cuentan con una promisoría perspectiva. Comenzaron a introducirse a partir de 1940 en algunas actividades del Servicio Especial de Salud Pública (SESP), de la Asociación Brasileira de Crédito Rural y Asistencia (ABCAR) y del Servicio de Asistencia Social Rural de la Iglesia Católica, y han ido difundiéndose y aplicándose en diversos programas aislados. Casi todas las escuelas de servicio social han incluido el desarrollo de la comunidad como parte de sus actividades académicas.

En el Paraguay ^{110/} tampoco existe un programa nacional y, aun cuando, en cierto sentido, algunos servicios del Gobierno y algunos programas de acción social contienen muchos elementos del desarrollo de la comunidad, no resulta fácil identificar aquellas experiencias que pudieran clasificarse propiamente como tales. Lo que más se aproxima al desarrollo de la comunidad es el programa de nutrición aplicada, el PAEN, que reúne los esfuerzos de los ministerios de Educación, Agricultura y Salud, la participación responsable de unas cuantas comunidades y la ayuda técnica y financiera de organismos internacionales. Sin embargo, el concepto de participación popular ha sido tradicionalmente utilizado, particularmente para financiar y realizar obras de interés común, bajo la denominación de "ofrendas" populares. En los últimos meses se observa un interés directo en la aplicación de los principios y métodos del desarrollo de la comunidad y una prueba de ello ha sido la solicitud de asistencia técnica en este campo formulada a las Naciones Unidas por el Gobierno.

En Chile ^{111/} estos principios y métodos se han aplicado durante los últimos años en diferentes proyectos experimentales aislados y particularmente mediante el programa gubernamental de acción coordinada en salud, educación

^{109/} Véase: Desarrollo de la Comunidad en Brasil, estudio preliminar realizado por las Naciones Unidas, Santiago, 1964.

^{110/} Véase: Desarrollo de la Comunidad en Paraguay, estudio preliminar por Caroline F. Ware, Santiago, 1964.

^{111/} Véase: Desarrollo de la Comunidad en Chile, estudio preliminar realizado por las Naciones Unidas, 1964.

y agricultura en la población de Puente Alto, ^{112/} y el regional realizado por la Junta de Adelanto de Arica. Sin embargo, el concepto de participación popular se ha estado aplicando en numerosos programas de vivienda por "auto-construcción" ejecutados en diferentes lugares del país y en algunas campañas sanitarias emprendidas por el Servicio Nacional de Salud. ^{113/} Es interesante señalar que en el plano profesional y académico existe una considerable difusión de estos principios y que, en general, tanto en las esferas oficiales como dentro de algunas organizaciones cívicas, se respira una atmósfera de interés por ellos. Desde 1961 el Gobierno ha contado con asistencia técnica de las Naciones Unidas y para dirigir y coordinar las labores en el programa de Puente Alto se creó una Comisión Interministerial. ^{114/} Uno de los programas más interesantes, en esta primera fase tanto por su extensión como por los resultados obtenidos fue el organizado por la Junta de Adelanto de Arica, concebido y puesto en ejecución como parte del programa de desarrollo del Departamento de Arica. También ha sido notable la labor del Instituto de Educación Rural que, mediante quince centrales distribuidas por el país, ha realizado cursos de capacitación para jóvenes campesinos. Varios miles de jóvenes se han capacitado y buena parte de ellos promueven en las zonas rurales la creación de pequeñas cooperativas agrícolas, organizan grupos vecinales para buscar solución a problemas de interés común procuran el incremento de huertos familiares y promueven la creación de grupos culturales. El Instituto ha desarrollado además, algunas actividades en el sector urbano. En el sector privado funcionan asimismo, varios programas. Dos de ellos son "Techo" e "Invica", que trabajan en la promoción de cooperativas de consumo, de ahorro, crédito y vivienda y crean centros de actividades y otras organizaciones de bienestar social. También cumple

^{112/} Véase: Francisco Rojas, Informe Final sobre el Desarrollo de la Comunidad en Chile.

^{113/} Véase: Servicio Nacional de Salud, Informe sobre el Programa de Desarrollo de la Comunidad en Chile, presentado en la reunión de las Naciones Unidas sobre programación y evaluación del desarrollo de la comunidad, celebrada en Quito, en 1962.

^{114/} Véase: Convenio entre las Secretarías de Salud, Educación y Agricultura y las Naciones Unidas para el Programa de desarrollo de la comunidad en Puente Alto, op.cit.

una interesante labor la Corporación de Centros para el Desarrollo de la Comunidad (del CENDES) que coopera en actividades relativas al progreso de las comunidades marginales. Cabe anotar también el proyecto de la zona de Punitaqui que ha recibido ayuda de las Naciones Unidas a través del Programa Mundial de Alimentos, y otro actualmente en organización en Chiloé.

En 1965 inició labores el nuevo programa de Promoción Popular que constituye uno de los puntales del programa del nuevo gobierno y está destinado a organizar y a promover la iniciativa de los sectores populares y la elevación del nivel de vida, particularmente de los sectores marginados. A través de la Consejería de Promoción Popular, que funciona a nivel presidencial, se coordina la acción del sector público en estas materias y se encauza la cooperación del sector privado. El programa ha quedado fortalecido recientemente con la promulgación de la Ley que crea y faculta a las Juntas Vecinales para intervenir en el gobierno local y en muchas actividades públicas y privadas de interés directo para los sectores populares. En sus tres años de funcionamiento este programa ha logrado éxito indudable en la organización de la movilización de los sectores marginales en la defensa de los intereses de éstos y en la solución de algunos problemas específicos.

En la Argentina ^{115/} existen experiencias aisladas dispersas en algunas provincias del país a cargo de asistentes sociales. Unas de ellas es el Programa de Extensión Agrícola y Mejoramiento de la Comunidad, patrocinado por el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA). Otra la constituye el Plan Andino, en el Puna de Jujuy, vinculado al Programa Indígena Andino de la OIT, que es el único programa relacionado con la comunidad que cuenta con apoyo oficial del Gobierno. Sin embargo, desde hace varios años se realizan importantes investigaciones sociológicas sobre desarrollo comunitario y cambio social, y trabajos de extensión universitaria a cargo de las universidades de Buenos Aires, La Plata y del Litoral de Rosario.

En el Uruguay ^{116/} el desarrollo de la comunidad ha tenido poca aplicación. Algunas actividades tanto públicas como privadas incluyen

^{115/} Véase: Desarrollo de la Comunidad en Argentina, estudio preliminar por las Naciones Unidas, 1964.

^{116/} Véase: Desarrollo de la Comunidad en Uruguay, Estudio preliminar por las Naciones Unidas, 1964.

algunos de sus principios y métodos, pero se realizan en forma aislada y generalmente con marcado relieve de la especialidad del profesional que los promueve. Sin embargo, en septiembre de 1963 el Gobierno creó la Comisión Nacional de Acción Comunitaria (CONAC) que trabaja como unidad mixta bajo la coordinación del Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social. Su objetivo es impulsar un "plan nacional de acción comunitaria" destinado a promover la elevación del nivel de vida de los grupos sociales que encaran problemas graves de subdesarrollo e integrarlos a la comunidad nacional. Tal plan ha sido concebido como instrumento del Plan General de Desarrollo que está elaborando la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE).

En América Latina, como en otras regiones, no se ha intentado realizar una evaluación de conjunto sobre el estado, las tendencias y los logros del desarrollo de la comunidad. Ella aún resulta difícil por cuanto todos los programas son reorganizados constantemente y se dispone de muy poca información sistemática. Sin embargo, con los pocos elementos de juicio disponibles puede afirmarse que todos los países de la región han ensayado de diversa manera la aplicación de estos principios.

La mayor parte de los programas realizados se podrían considerar optimistamente como ensayos útiles desde el punto de vista de las variadas experiencias tanto positivas como negativas que han podido acumularse. Esta apreciación se funda particularmente en el hecho de que la población ha respondido satisfactoriamente; donde quiera que ha sido llamada y organizada han aflorado auténticos dirigentes comunales en cada caso, han surgido algunos profesionales con claras aptitudes y se ha dado solución a muchas necesidades sentidas. En algunos programas que cuentan con orientación técnica y con estadísticas se pone en evidencia la posibilidad de éxito a través del cumplimiento de ciertas metas específicas, cuyo logro, aún

/cuando no

cuando no indica un éxito pleno del programa en todos sus aspectos, refleja capacidad de acción y un aporte a la solución de algunos problemas. 117/

117/ Por ejemplo, a fines de 1962 y sólo en los casos en los cuales se disponía de datos adecuados, en cinco estados de Venezuela se realizaron a base de desarrollo de la comunidad 144 proyectos por un valor total de 10 171 905 bolívares.

En el mismo año, la División de Desarrollo de la Comunidad de Colombia, realizó mediante acción comunal las siguientes obras:

- a) Construcción de 1 259 aulas escolares que representaron un aporte de la comunidad de 6 832 336.05 pesos colombianos (aproximadamente 680 000 dólares);
- b) 334 caminos vecinales;
- c) 60 acueductos con fuente superficial y conducción por gravedad para beneficio de 49 841 personas.
- d) 36 acueductos con fuente superficial y bombeo, para beneficio de 59 169 personas.
- e) 31 acueductos con fuente subterránea y bombeo, para beneficio de 42 304 personas.
- f) 22 mejoras y terminaciones de sistemas de acueducto para beneficio de 19 798 personas y valor aproximado de 2 530 000 pesos colombianos (230 000 dólares aproximadamente).

En el Perú en los primeros diez meses de actividades de Cooperación popular, según el Ministerio de Trabajo y Asuntos Indígenas, se habían realizado 2 652 obras diferentes en 924 comunidades, y otras 611 se encontraban en ejecución. Entre éstas figuran caminos, escuelas, puentes, acequias, canales y otras.

Véase: CORDIPLAN, Informe sobre el Programa Nacional de Desarrollo de la Comunidad op.cit., pág. 25. También véase Anexo N°5.

Gobierno de Colombia, Informe sobre el Programa Nacional de Desarrollo de la Comunidad, op.cit., pág. 28 y siguientes. Véase también Anexo N°6.
Véase CEICOP, Cooperación Popular. Lima, 1964.

Muchos otros ejemplos podrían citarse a lo largo de toda América Latina para afirmar que muchos progresos económicos y muchas obras de beneficio comunal pueden ser realizados en parte con la ayuda de los principios del desarrollo de la comunidad. Sin embargo, y hablando en general, éstos no han podido contribuir tanto a la aceleración del desarrollo económico y social de estos países como hubieran podido hacerlo. Las causas de esta situación son de muy diverso origen y naturaleza y, en este caso como en cualquiera otro de importancia para el desarrollo, existen factores de carácter estructural que se deben tener en cuenta. Independientemente de tales causas estructurales, que no son imputables propiamente a los principios y métodos del Desarrollo de la Comunidad, hay indicios de que su aplicación se ha visto afectada por algunos factores adversos de orden intrínseco.

Por ejemplo, en el plano conceptual, al analizar sistemáticamente la base doctrinaria del movimiento en los diferentes países se adquiere la sensación de que no existe unidad en cuanto a la concepción, el contenido, el alcance y las finalidades concretas. Como ya se hizo observar, en Venezuela se pone de relieve el desarrollo económico, la reforma agraria y los "cambios de actitud" de la gente; en Colombia y el Perú, la mano de obra voluntaria para la construcción de obras de infraestructura social; en el Paraguay, la contribución financiera popular; en Ecuador y Bolivia, el desarrollo socio-rural; en Chile, la organización y la promoción de los sectores populares; en el Uruguay y la Argentina, la "manera de ayudar a la gente a mejorar su nivel de vida"; y así sucesivamente. En unos casos constituye una iniciativa del gobierno o de entidades paraestatales, como en Colombia, Bolivia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela. En otras ha sido tradicionalmente una actividad desarrollada por el sector privado, como en la Argentina o Uruguay. Esta flexibilidad existe no sólo entre los diferentes países sino también dentro de los programas de cada uno. Naturalmente la diversidad en la orientación y en el foco de interés de los programas no se podría considerar como una tendencia negativa en sí misma; la dificultad surge cuando se intenta ejecutarlos a base de improvisación y cuando el demasiado interés en una o varias metas determinadas hace, en la práctica,

/que los

que los programas se desvíen de la finalidad fundamental del Desarrollo de la Comunidad, que es preparar y organizar a la población para la aceleración y el mejor disfrute del desarrollo económico y el progreso social.

Por otra parte, a pesar de la intensa labor de promoción y difusión realizada por las Naciones Unidas, no se cuenta en la práctica con literatura apropiada. Generalmente ésta consiste en monografías descriptivas de proyectos y en material conceptual y didáctico y, además, son muy pocos los documentos publicados en español. Solamente tres países - Colombia, Venezuela y Bolivia - cuentan con la cooperación de centros académicos para investigaciones en este campo. ^{118/} Los asesores extranjeros han ejercido al parecer poca influencia en este sentido dentro de cada país. En la mayoría de los casos se notan evidentes confusiones de tipo conceptual, especialmente entre los programas de Desarrollo de la Comunidad propiamente tales y los servicios normales del gobierno. Y en la concepción y en la orientación de muchos programas no se advierte una clara distinción entre Desarrollo de la Comunidad y otros tipos de acción social basados en la caridad, el paternalismo o el subsidio inspirado por intereses políticos o sociales. Al mismo tiempo algunas entidades oficiales aseguran realizar extensos programas de Desarrollo de la Comunidad, cuando en realidad se trata simplemente de servicios corrientes de salud, educación, divulgación agrícola, etc.

Esta variabilidad en la concepción y en la aplicación de los principios del Desarrollo de la Comunidad se refleja fácilmente en el cuadro 1.

En el plano político también pueden señalarse algunos de los diferentes factores negativos. Por definición, y en razón de los amplios objetivos que persigue, la aplicación en escala nacional de los principios del Desarrollo de la Comunidad requiere como requisito previo una firme convicción sobre su utilidad y una decisión política de los gobiernos. Sin embargo, con algunas excepciones, ello no parece cumplirse plenamente en América Latina.

^{118/} Un departamento especializado en la Facultad de Sociología de la Universidad Nacional de Colombia; un departamento del CENDES de la Universidad Central de Venezuela; y el Instituto Indigenista de Bolivia en colaboración al Proyecto 208 de la OEA. También deben incluirse las actividades del Departamento de Antropología de la Universidad de San Marcos de Lima.

Cuadro 1

ALGUNAS CARACTERISTICAS CONCEPTUALES DE LOS PROGRAMAS Y ACTIVIDADES DEL DESARROLLO
DE LA COMUNIDAD EN AMERICA LATINA

(Países de Sudamérica solamente)

Orientación general	País
I. Concepción y aplicación integral de los principios del desarrollo de la comunidad	Venezuela
II. Hincapié en participación popular para construcción de obras de infraestructura	Colombia, Perú <u>a/</u>
III. Hincapié en "Desarrollo rural"	Ecuador <u>b/</u> , Bolivia <u>b/</u> , Brasil <u>c/</u>
IV. Hincapié en "Integración indígena"	Ecuador <u>d/</u> , Perú <u>d/</u>
V. Hincapié en contribución financiera popular	Paraguay
VI. Hincapié en coordinación de servicios técnicos y asistenciales	Chile y Venezuela
VII. Hincapié en reforma agraria	Venezuela, Brasil <u>g/</u> Bolivia
VIII. Ayuda y beneficencia a grupos marginales	Argentina, Uruguay
IX. Cambio social orientado	Perú <u>f/</u>
X. Desarrollo de la comunidad como instrumento de planes generales de desarrollo	Venezuela, Colombia, Ecuador <u>g/</u> Bolivia, Chile <u>h/</u>
XI. Organización de la participación popular sobre base legal	Colombia <u>i/</u> , Perú <u>j/</u> Bolivia <u>k/</u>

Fuente: CEPAL, División de Asuntos Sociales.

a/ Programa Nacional de "Cooperación popular".

b/ Plan Nacional Desarrollo Rural.

c/ SUDENE y SAR.

d/ Programa Indígena Andino (OIT).

e/ SUPRA.

f/ VICO.

g/ Programa Nacional Desarrollo Rural.

h/ Proyecto Arica.

i/ Ley 19/1958 y Acuerdo Distrital N° 4 de 1959.

j/ Decreto Supremo 37-F de 1963.

k/ Ley de Reforma Agraria.

/ En muchos

En muchos casos la decisión se limita a solicitar asistencia técnica internacional, a veces con carácter de prioridad, pero después no se brinda suficiente apoyo a los expertos o no se toman las decisiones políticas y administrativas necesarias para poner efectivamente en marcha los programas. En algunos casos, el entusiasmo en torno al Desarrollo de la Comunidad tiene propósitos partidistas y por ello ciertos programas han corrido la misma suerte de los partidos y grupos que los promovieron. A veces se observa que la difusión y la trascendencia dadas a algunos programas no concuerda plenamente con el éxito alcanzado.

En el plano de la ejecución también se ofrecen aspectos de interés para todo intento de evaluación. Con algunas excepciones, buena parte de los proyectos iniciados en muchos países se han quedado indefinidamente en la etapa experimental sin que nadie se haya preocupado de extraer y aplicar las experiencias. Pasado el período de auge publicitario, generalmente los gestores más promitentes se retiran y el proyecto entre en una etapa de decadencia y frustración. Muchas de esas comunidades vuelven pocos meses después a las mismas condiciones de actitud negativa que tenían antes. Los procedimientos de trabajo suelen ser improvisados porque no existen guías o manuales metodológicos para orientar a los novatos promotores y participantes. Los costos por lo general resultan relativamente altos si se tiene en cuenta el monto de los salarios y honorarios de los asesores y profesionales participantes y el desperdicio de tiempo de la comunidad como consecuencia de la falta de método apropiado de trabajo. Muchos proyectos han fracasado por falta de adecuada y oportuna asistencia técnica o financiera del gobierno y de una organización a propósito para esta clase de trabajo con la comunidad.

En el plano tecnológico, por último, con excepción del nuevo programa puesto en marcha en 1964 en el Ecuador, ninguno de los otros parece utilizar las técnicas de planificación para disponer sus actividades. ^{119/} En la práctica éstas generalmente constituyen una suma de proyectos aislados que no parecen tener relación directa con los otros programas nacionales del

^{119/} En casi todos se habla de planificación, pero en realidad se trata de simples decisiones administrativas tomadas por los sistemas corrientes.

gobierno y mucho menos con el plan general de desarrollo. En la reforma agraria de Venezuela, y en el programa cuatrienal de construcciones escolares, de vivienda, consumo, acueductos, alcantarillados y centros de salud en Colombia, existe una programación más o menos coordinada y una ejecución más o menos sincronizada. En los demás países, la relación entre el Desarrollo de la Comunidad y los programas de salud, educación, higiene, vivienda y otros servicios, es muy débil y en la mayoría de los casos no existe. Como se dijo anteriormente, ningún programa cuenta con manuales ni guías metodológicas propias adaptadas a las condiciones locales. Con la excepción del programa venezolano y su centro de capacitación e investigación (CIADEC) la capacitación de personal es muy limitada y se reduce a las promociones de los centros especializados citados (los cursos anuales del CREFAL, los del Proyecto 208 de la OEA) y a cursillos que organizan esporádicamente algunas entidades oficiales. La División de Acción Comunal de Colombia tiene cursos regulares de alguna magnitud. La mayoría de los funcionarios de Desarrollo de la Comunidad son trabajadores sociales que naturalmente tienen la tendencia a hacer de estos programas una ampliación del servicio social. Sin embargo, en los últimos años ha ido incrementándose apreciablemente el número de arquitectos, economistas, ingenieros, médicos, pedagogos, sociólogos y agrónomos, y en menor proporción, de abogados, veterinarios, administradores, religiosos y oficiales de las fuerzas armadas. Naturalmente, en muchos de estos otros profesionales parece surgir la misma tendencia señalada en los trabajadores sociales.

El análisis de las anteriores observaciones permite extraer algunas conclusiones de interés. Una de ellas es que los países latinoamericanos están pasando por una etapa de experimentación y de adaptación de los principios y prácticas del Desarrollo de la Comunidad, que se ha extendido a través de todo un decenio. Solamente en los últimos cinco años puede hablarse de una actividad importante y oficializada en la mayoría de los países. Otra conclusión es que la mayor parte de los gobiernos han tratado de importar estos programas, pero hay la impresión de que no han realizado los esfuerzos suficientes para introducir las modificaciones administrativas y estructurales necesarias y para brindar en la práctica todo el apoyo que los promotores

/nacionales y

nacionales y los expertos internacionales necesitan. Al mismo tiempo, al lado de los ensayos infructuosos diseminados por todo el continente, hay indicios de que la filosofía y los métodos del desarrollo de la comunidad pueden tener pleno éxito en América Latina. Si se juzga el problema en forma objetiva, se advierte que no son los principios, ni las técnicas de trabajo social los que han fallado, sino más bien el incompleto e improvisado uso que en la práctica se ha pretendido hacer de ellos. Por otra parte, no debe perderse de vista que para lograr sus objetivos estos programas requieren ciertas reformas estructurales. Por último, pese a los indicios de aplicabilidad de estos principios y prácticas en América Latina, parece aconsejable un adecuado proceso de adaptaciones y de adiciones en los aspectos conceptuales, metodológicos y político-administrativos del desarrollo de la comunidad, especialmente para: a) adaptarlos a la realidad latinoamericana; b) integrarlos a los demás esfuerzos del gobierno en el campo del desarrollo y concretamente a los planes generales de desarrollo; c) vincularlos a las aspiraciones y expectativas de las grandes masas de obreros y campesinos, especialmente en cuanto se refiere a reforma agraria y elevación de los niveles de vida y de condición social; y d) para infundirles una alta dosis de racionalidad, mediante las técnicas de planificación y la especialización profesional.

II. ALGUNAS IMPLICACIONES DE LA UTILIZACION DEL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD COMO ACELERADOR DEL DESARROLLO

La superación del papel que el desarrollo de la comunidad ha venido desempeñando hasta ahora en América Latina evidentemente ha de ir precedido de un examen de sus principios y métodos, hecho a la luz de la realidad y de las necesidades de los países latinoamericanos. Al mismo tiempo, su incorporación al conjunto de los esfuerzos para acelerar el desarrollo económico y social debe acompañarse necesariamente de un proceso de adaptación y creación de nuevas instituciones, suficientes para asegurar el encauzamiento de las energías e iniciativas populares, garantizar el funcionamiento adecuado de las actividades previstas y perseguir el logro de sus objetivos tangibles e intangibles. Algunos de los elementos que han de ser planteados de nuevo y algunas de las adaptaciones necesarias se relacionan con los aspectos teóricos o conceptuales, otros con los tecnológicos y otros con los político-administrativos.

1. Las adaptaciones en el plano conceptual

Una de las primeras inquietudes que plantea la incorporación del desarrollo de la comunidad como instrumento del desarrollo económico y social en América Latina, es la conveniencia o inconveniencia de promover y extender indiscriminadamente en todos los países estas actividades tal como se conciben de otras latitudes. Como bien se sabe, existen notables diferencias socio-culturales y diversos grados de desarrollo económico y social entre los países de la región, e incluso dentro de cada uno de ellos. Simultáneamente, existen múltiples y cambiantes enfoques sobre el grado y la mejor manera de afrontar los problemas del desarrollo latinoamericano. Ello significa que los principios y métodos del desarrollo de la comunidad no pueden seguir siendo introducidos en los países y las diferentes regiones de éstos como una panacea que puede actuar positivamente, cualesquiera que sean las condiciones, las necesidades del desarrollo o el orden de prioridades que requieran los problemas para su tratamiento. Si bien es cierto que, como se ha señalado, existe un denominador común en todos estos programas en

/cuanto se

cuanto se refiere a los principios mismos, los objetivos concretos, los medios y los procesos de ejecución tienen que variar fundamentalmente de un caso a otro.

Debieran existir, por ejemplo, diferencias de objetivos, de medios, de procesos de ejecución y grados de aplicación entre los países caracterizados por un amplio margen de urbanización - como Uruguay, Argentina o Chile - y aquellos en los cuales predominan los sectores indígenas y campesinos, como Ecuador, Bolivia, Perú, Guatemala o Haití. También las debiera haber entre los que tienen amplios sectores de "clases medias" y aquellos en donde predominan los sectores de obreros y campesinos. Debiera haberlas entre los que tienen una política de desarrollo definida y en marcha ^{120/} y aquellos en los cuales los esfuerzos en este campo son espontáneos y aislados. Debiera haberla, igualmente, entre los países en los cuales estos esfuerzos se realizan en un plano impersonal, a través de mecanismos de política económica corrientes, y aquellos en los cuales la participación popular consciente constituye la base de los programas. Debiera haberla, en igual forma, entre los países en los cuales la población ya tiene actitudes y motivaciones dirigidas hacia el progreso social y aquellos en los cuales amplios sectores de ésta se encuentran prácticamente marginados, o lo esperan todo del gobierno y de hombres providenciales. Las debiera haber entre los casos en que la población se encuentra organizada en grupos de presión coherentes - sindicatos obreros y de capital, asociaciones cívicas, partidos con sentido de clase, etc. - y aquellos en donde la población está dispersa o agrupada en organismos policlasistas. En fin, debieran existir diferencias entre los casos en los cuales sólo se quiere hacer del desarrollo de la comunidad una actividad circunscrita a pequeñas zonas muy definidas, con fines experimentales o de satisfacción de vocaciones individuales y aquellos en donde, por el contrario, se pretende convertirlo en uno de los aceleradores del desarrollo económico y social en escala nacional.

^{120/} Se hace referencia a los planes generales de desarrollo.

En cada uno de los casos anteriores, el enfoque teneral, el grado de aplicación de los principios, los procesos de ejecución, las técnicas de trabajo social y las instituciones requeridas varían en forma apreciable. En efecto, hay una buena distancia entre "ayudar a una comunidad a ayudarse a sí misma" en la solución de algunas de las convencionalmente llamadas "necesidades sentidas" y organizar y movilizar a una población en pleno para acelerar el proceso general de desarrollo en todas sus manifestaciones; asimismo hay toda una extensa gama de grados de intensidad en la liberación de las energías y en el cambio de las actitudes, motivaciones e imágenes. Entre el manejo de unos cuantos "proyectos experimentales" aislados y sin trascendencia en el contexto nacional y la movilización simultánea de todos los sectores marginados para incorporarlos conscientemente a la economía, a la cultura y a la vida nacional, existe igualmente toda una variedad de procesos ejecutivos y técnicos de trabajo social. Y para llevar a cabo proyectos experimentales aislados y de poca significación no es necesario crear nuevas instituciones; en tanto que para aplicar los principios en escala nacional o regional y cumplir sus objetivos fundamentales, parece imprescindible un complejo proceso de adaptación y de creación de nuevas instituciones.

Otro de los conceptos que precisa ser revisado y adaptado es el de "la comunidad" como unidad de trabajo. Tradicionalmente la comunidad ha sido reconocida como el elemento básico de acción, en vista de las relaciones "cara a cara" y de la comunidad de localidad, de intereses, de sensibilidad y de condiciones de desarrollo, que estimulan y crean vínculos sólidos entre todos los componentes. Ya el grupo especial de expertos convocado por las Naciones Unidas formuló algunas observaciones a este respecto.^{121/} En América Latina esta revisión parece inaplazable por varios motivos. Uno de ellos es que las "comunidades" locales, definidas en su concepción sociológica, están experimentando un visible proceso de evolución en la mayoría de estos países, como consecuencia de las nuevas tendencias del desarrollo económico rural y del fenómeno de urbanización. Como bien

121/ Desarrollo de la Comunidad y Desarrollo Nacional, op.cit.

se sabe, la unidad característica de las comunidades rurales parece haberse fundamentado en el sistema de relaciones típico de las grandes haciendas, que históricamente giró en torno a los privilegios de los grandes hacendados y a sus sistemas de producción. Con algunas excepciones, la situación ha venido cambiando paulatinamente, porque muchos de los grandes latifundistas típicos del pasado inmediato - rodeados de tradiciones, privilegios y prestigio - se están convirtiendo en empresarios y están emigrando o están siendo reemplazados por administradores a sueldo, y los sistemas tradicionales de producción han ido transformándose mediante la mecanización.^{122/} Así, con la transformación del terrateniente y de su hacienda parece estar desapareciendo uno de los principales factores históricos de cohesión; nuevos contingentes de técnicos y obreros especializados han venido de los centros urbanos a reemplazar a muchos de los tradicionales miembros de la comunidad; y una nueva institución, la empresa, ha venido a sustituir la vieja hacienda, heredera directa de la "encomienda" colonial.^{123/} Al mismo tiempo, el relativo despoblamiento de los campos como consecuencia del fenómeno de urbanización está contribuyendo a acelerar la desintegración de las "comunidades" tradicionales, al atraer a los sectores jóvenes y dinámicos hacia las ciudades. Como consecuencia de ello parece estimularse el estancamiento, y la necesaria revitalización de la comunidad local se hace más difícil. A esto debe agregarse la fuerte corriente de penetración que, a través de grandes ejes de comunicación y una importante inversión en obras de infraestructura, está operándose vigorosamente en todos los países latinoamericanos. Por otra parte, aun cuando las características de la "comunidad" se conservaran intactas, ésta no podría cumplir por sí

^{122/} Véase, CEPAL, El empresario industrial en América Latina, (E/CN.12/642).

^{123/} Véase José Medina Echavarría, Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico de América Latina, op.cit.
Véase Celso Furtado, Desenvolvimento econômico do Brasil, op.cit.
Véase T. Lynn Smith, People and Institutions of Brazil.

sola su función en la promoción del desarrollo, por cuanto difícilmente podría constituirse en una unidad básica de ejecución del proceso de aceleración del desarrollo en los momentos actuales. Las características de la empresa moderna como institución y las relaciones económicas, sociales y políticas que ésta apareja, así como las de los procesos de producción actuales, constituyen determinantes mucho más importantes y decisivos que el conjunto de "vinculaciones comunitarias" que ofrece el marco territorial, cultural y emocional de la pequeña comunidad local. En efecto, las primeras suponen movilización o importación (o ambas cosas) de técnica, equipos, materia prima, mano de obra, etc.; organización de mercados nacionales y extranjeros; disponibilidad y manejo de divisas y recursos financieros internos y externos; política económica; existencia de una adecuada infraestructura económica; legislación proteccionista y laboral, etc. Los planos de acción y el alcance de todo esto abarcan todo el país y sus instituciones más importantes e incluso parte del amplio ámbito del mercado y de la política internacional. En cambio las vinculaciones comunitarias lo tienen mucho más reducido y de menor magnitud, por importantes que sean.

Por éstas y otras razones, hay la impresión de que la pequeña comunidad local - siendo un factor notable, particularmente para el desarrollo rural - parece no disponer de toda la capacidad ni del radio de acción suficientes para constituirse en la "unidad básica" de ejecución en un esfuerzo nacional planificado para acelerar el desarrollo económico y social. Ello significa que será preciso plantear otras soluciones que dispongan de capacidad suficiente para actuar directamente en las fuentes generadoras del desarrollo, y no simplemente en sus efectos y manifestaciones, y que tengan el alcance necesario para influir en todo el amplio ámbito nacional, como lo requiere el tratamiento articulado y racional del proceso de desarrollo en su conjunto.

Otro aspecto que necesita ser examinado de nuevo es el de los objetivos concretos y tangibles de los programas. La conversión del desarrollo de la comunidad en un instrumento de la participación popular

/en los

en los esfuerzos destinados a acelerar el desarrollo, y especialmente en los planes generales, significa que los objetivos concretos y tangibles de los programas de desarrollo de la comunidad deben confundirse con los de los planes en cuanto éstos representan la suma de los esfuerzos y anhelos de todo el país. Ello significa también que un nuevo concepto de "orden de prioridades" debe substituir al criterio convencional de las "necesidades sentidas" en la disposición y programación de los objetivos. Este tema, que también fue tocado por el Grupo Especial de Expertos y por autorizados especialistas,^{124/} será ampliado más adelante en lo referente a la adopción de las técnicas de planificación.

Cada uno de los planteamientos nuevos y adaptaciones que resulten aconsejables ha de provocar modificaciones y adaptaciones en muchos otros aspectos conexos de concepto y procedimiento. Por ejemplo, en el plano formal de las definiciones y denominaciones, deberán ser introducidas definiciones nuevas para lograr mayor precisión conceptual y evitar las confusiones más corrientes. Una de ellas deberá relacionarse con el término mismo de "desarrollo de la comunidad", el cual se ha prestado a diferentes y confusas interpretaciones. En unos casos se le confunde con "servicio social"; en otros con "desarrollo social"; en otros con "bienestar social", mientras que su elemento más esencial, o sea, la participación popular o la acción comunal o la contribución de la comunidad, no aparece explícito. En otros, el término "desarrollo" ha sido reemplazado por otros más controvertibles. Algunos hablan de "fomento de comunidad", otros de "organización de la comunidad"; otros de "bienestar de la comunidad". En esta atmósfera de imprecisión se ha llegado a confundir habitualmente el Desarrollo de la Comunidad con todo tipo de trabajo con comunidades, lo que ha originado

^{124/} Véase Desarrollo de la Comunidad y Desarrollo Nacional, op.cit.; Cyril S. Belshaw, A critical Analysis of Community Development as an Economic Social and Administrative Process. Documento de trabajo N° 1 de la Reunión del Grupo Especial de Expertos en Desarrollo de la Comunidad, patrocinada por las Naciones Unidas en Nueva York en febrero de 1963.

la frecuente confusión ya mencionada con los servicios de gobierno en materia de salud, educación, divulgación agrícola, etc. En otros casos se ha despertado la desconfianza de amplios sectores profesionales - especialmente de economistas y sociólogos - y se ha provocado la anarquía conceptual que se observa en muchos círculos latinoamericanos de funcionarios de desarrollo de la comunidad. Cualesquiera que sean las causas de estas confusiones, lo cierto es que el término "desarrollo de la comunidad", que quizá encierra un contenido más preciso en inglés, y por extensión para los países de Asia, Africa y el Medio Oriente, quizá no tiene el mismo contenido para los países latinoamericanos. Últimamente, con la amplia difusión que han tenido en la región los propósitos de las Naciones Unidas en la Década del Desarrollo y el avanzado estado de progreso que ha alcanzado el estudio de la problemática del desarrollo general en esta parte del mundo, el término "desarrollo" ha logrado alguna precisión conceptual. Por esta razón, al aplicar el término "desarrollo" para significar una filosofía y unos métodos determinados, se producen los anotados conflictos de interpretación.

Por otra parte, cada vez resulta más incongruente hablar de "la comunidad" como una unidad universal aplicable a cualquier país o a cualquier región de éste. Como bien se sabe, en América Latina las estructuras internas se caracterizan por su heterogeneidad y por sus marcados contrastes y, evidentemente, en la práctica debe encararse la existencia de toda una gama de sectores que van desde el moderno hasta el primitivo, pasando por una zona intermedia típica de subdesarrollo.^{125/}

Lógicamente, ello se traduce en el plano del trabajo con la comunidad en una diversidad de tipos o grupos de comunidades, de acuerdo con esta heterogeneidad característica de las estructuras económicas

^{125/} Véase, Discrepancias de las Estructuras Económicas Internas Latinoamericanas. Separata del Estudio Económico de América Latina, Documento de Referencia del Seminario Regional sobre el Papel del Desarrollo de la Comunidad en la Aceleración del Desarrollo Económico y Social, Santiago, 1964.

internas. En esta forma, se debería contar con instrumentos teórico-conceptuales y de ejecución para cada uno de estos grupos típicos, y por lo menos, para los tres grandes sectores: moderno, subdesarrollado y primitivo.

2. Las adaptaciones e innovaciones en el plano tecnológico

En busca de un mayor rendimiento de los recursos aplicados a los programas de Desarrollo de la Comunidad, deberán adoptarse nuevos instrumentos de carácter tecnológico, y otros tendrán que ser reforzados y adaptados a las particulares condiciones del desarrollo en cada uno de los países de América Latina. Entre los primeros están la adopción de las técnicas de planificación y de investigación social sistemática, que sirvan de orientación y de base a todas las actividades programadas. Entre los segundos podrían incluirse la adaptación de los métodos y técnicas de trabajo y el reforzamiento y la sistematización de los esfuerzos para la preparación de los recursos humanos y la capacitación profesional.

a) La aplicación de las técnicas de planificación

La formulación y la puesta en marcha de programas de desarrollo de la comunidad - ya sean éstos en escala nacional, regional o local - suponen una compleja combinación de factores que exige cierta dosis de racionalización, método y precisión. En este campo, como en muchos otros en los cuales resulte necesario programar, adecuar, combinar y poner en acción diferentes factores de índole diversa en función de objetivos, medios y realidades previamente establecidas, no debe ahorrarse esfuerzos para lograr decisiones racionales y acciones calculadas previamente. En este caso determinado dicha exigencia debe acentuarse más, debido al volumen y a la naturaleza de los recursos en juego, y porque todo fracaso o éxito a medias se traduce generalmente en desconfianza y frustración para la población y pérdida de apoyo en las esferas profesionales y gubernamentales; asimismo porque la índole intersectorial y el carácter de proceso que tienen estas actividades exigen un alto grado de coordinación y sincronización, por una parte, y una funcional y racional disposición de orden de ejecución, por otra. La satisfacción

/de estas

de estas condiciones no puede ser fruto del azar o de la improvisación, ni puede ser el resultado de los esfuerzos unilaterales de un solo grupo de profesionales, como los trabajadores sociales o los educadores fundamentales, por ejemplo. Por el contrario, ella debe ser resultante de un proceso de estudio, de racionalización y de decisiones, efectuado con método por un equipo profesional mixto y referido fundamentalmente al contexto del desarrollo nacional y sus necesidades. En los países en los cuales existen planes generales o programas regionales de desarrollo, es evidente que la planificación de las actividades de Desarrollo de la Comunidad debe ser concebida y realizada como parte de esos esfuerzos, y por tanto, dirigida en cuanto sea posible a obtener el aporte organizado de la población para el éxito de tales programas.

Por las anteriores consideraciones, resulta aconsejable que los principios y técnicas de planificación, en su concepción elemental de instrumentos de racionalización y de administración, sean incorporados a las actividades del Desarrollo de la Comunidad. No se trata de someter arbitrariamente a la comunidad a las rígidas fórmulas racionalistas de los técnicos; ni se sugiere que ella sea incapaz de disponer y coordinar sus propias iniciativas y acciones. Se propone solamente poner al servicio de estos programas un instrumento de trabajo y ejecución que ofrezca mayores posibilidades de rendimiento de los recursos y disminuya los riesgos corrientes de la improvisación, el subjetivismo y la anarquía. Su aplicación sería particularmente ventajosa en algunos de los aspectos de estos programas, como en la disposición de los objetivos, la programación del proceso de ejecución y la organización para la acción.^{126/}

El desarrollo de la comunidad tiene sus objetivos generales propios y definidos, pero es necesario que éstos sean concretados suficientemente en cada una de las actividades y proyectos, no sólo en función de las exigencias de la respectiva comunidad, sino también, como ya

^{126/} Véase CEPAL, Algunos aspectos de la contribución de la planificación a los Programas de Desarrollo de la Comunidad y participación popular, ST/ECLA/CONF.18/L.2. Documento de Trabajo del Seminario Regional Latinoamericano sobre el Papel del Desarrollo de la Comunidad en la Aceleración del Desarrollo Económico y Social, Santiago, 1964.

se dijo, dentro del amplio marco de las necesidades y la conveniencia del país en su conjunto. En el caso de países que tienen en marcha planes generales, el procedimiento resultaría más fácil puesto que se trataría simplemente de tomar sus objetivos y metas y adaptarlos por separado a la participación de la población en los planos local y sectorial. La mayor dificultad radica en el hecho de que el Desarrollo de la Comunidad no puede actuar indiscriminadamente en cualquier país y en cualquier situación, como ya se ha dicho, y por lo tanto debe cumplirse un proceso de adaptación racional de tales objetivos, para la programación de actividades en cada país, en cada región y comunidad y en cada circunstancia.

En cuanto al segundo aspecto - la programación del proceso de ejecución - debe tenerse presente que un programa de desarrollo de la comunidad, ya sea en escala nacional, regional o local, debiera estar constituido por un conjunto integrado de acciones sistemáticamente organizadas y ejecutadas coordinadamente. Si ha sido concebido dentro del marco del plan general, debiera funcionar en forma sincronizada y constituir una unidad con éste. Y desde el punto de vista de su realización, constituye evidentemente un proceso u orden de ejecución susceptible de ser programado y orientado racionalmente, y no una simple suma de actividades aisladas. No existe una metodología especial adoptada y suficientemente evaluada para la planificación de los programas de desarrollo de la comunidad. Pero, en general, no debe perderse de vista que este orden de ejecución tiene unas "variables" características que pudieran y debieran ser tratadas racional y metódicamente en función de los objetivos del plan y del programa de desarrollo de la comunidad en particular; así se podría contar con elementos auxiliares de juicio - de valor evidentemente relativo - para buscar mayor agilidad y capacidad de ejecución. ^{127/} Algunas de tales variables ^{128/} son la trayectoria,

127/ Véase Algunos Aspectos de la Contribución de la Planificación a los Programas de Desarrollo de la Comunidad y Participación Popular, op.cit.

128/ La trayectoria sería la representación simbólica del curso que debe seguir el conjunto de actividades del programa en función del tiempo dispuesto y de la cantidad de actividades previstas o deseables. Se supone que podría ser expresada mediante una ecuación de segundo grado cuyas dos variables son el tiempo disponible - años, meses, semanas u otra unidad periódica de medida - y la cantidad de actividades y operaciones concretas fijadas de antemano.

el ritmo y la velocidad que, naturalmente, pueden ser estimadas y dispuestas racionalmente. Al mismo tiempo, hay otros aspectos básicos del proceso de ejecución, ^{129/} como la estrategia del programa, los frentes de acción, las actividades y operaciones, las áreas de operación, los elementos participantes y las relaciones operacionales, en los cuales sería altamente deseable contar con decisiones racionales y acciones calculadas de antemano. En consecuencia, la programación del proceso de ejecución consistiría en disponer el tipo y la cantidad de actividades y operaciones concretas en cada área de operación y en cada período; el ritmo, la estrategia del programa y los campos especializados, los participantes y las relaciones de coordinación de todo el proceso. Se trataría, simplemente, de combinar en la mejor forma posible este conjunto de factores y situaciones mediante los cuales y con los cuales ha de producirse la amplia gama de actividades que conforman un programa de Desarrollo de la Comunidad.

En cuanto al tercer aspecto - la organización para la acción - es evidente que la realización de un programa de Desarrollo de la Comunidad, cualquiera que sea su extensión, requiere la previa disposición de un conjunto de medios u órganos específicamente concebidos y organizados para cumplir cada una de las funciones y objetivos establecidos. Lógicamente, este conjunto de medios u órganos debe funcionar lo más armónica y sincronizadamente posible para garantizar la unidad de acción y la capacidad de operación mínima suficientes para lograr un nivel satisfactorio

^{129/} La estrategia se refiere a las diferentes fases y modalidades del programa en razón de los conceptos de receptividad, progresividad y estabilidad de los cambios sociales que conducen a establecer ciertas fases como la de promoción, de ejecución, de consolidación, etc. Los frentes de acción se relacionan con la clasificación de las diferentes actividades del programa según sea su naturaleza y su objetivo. Por ejemplo, "educación para el desarrollo", "incremento de la producción", o "elevación del nivel de vida".

Las actividades son el conjunto de acciones de una misma naturaleza incluidas por el programa. Por razones de método se las puede descomponer en operaciones y en tareas para facilitar la confección de la tabla general de actividades.

Las áreas de operación y los ejes de operación son simplemente unidades territoriales o sectoriales, según el caso, de operaciones del programa. Las relaciones operacionales son el conjunto de relaciones necesarias para el cumplimiento de las diversas funciones y para la vinculación de los diferentes organismos que participan directa o indirectamente en el programa.

/de éxito.

de éxito. Se trata de introducir la dosis conveniente de racionalidad que permita acondicionar unos medios a unos finés dados, y de establecer unas bases mínimas de funcionalidad orgánica entre ellos. Entre los más importantes podrían mencionarse los políticos, los legales, los económicos y los operativos.

Los medios políticos están destinados a lograr la incorporación del Desarrollo de la Comunidad - como espíritu y como práctica - a la vida nacional y promover la consolidación y el prestigio de los principios y métodos en el terreno político. Esta incorporación constituye un proceso que debe ser racional y técnicamente promovido y orientado. La experiencia de los diferentes países está enseñando que estos objetivos no pueden lograrse solamente con la promulgación de una ley o un decreto, o mediante una simple campaña de divulgación. El problema es mucho más complicado puesto que es necesario que el programa eche raíces en las bases mismas de la nacionalidad; es preciso que los principios y prácticas penetren en la conciencia y en la sensibilidad de la gente, y que la participación popular en todos los esfuerzos para acelerar el desarrollo económico y social constituya una "necesidad sentida" por toda la comunidad nacional.

Uno de estos medios lo constituye la política nacional de Desarrollo de la Comunidad concebida y llevada a cabo como una integración de todas las acciones y esfuerzos gubernamentales destinados a fomentar y a afianzar en el país la utilización de estos principios y métodos. Para que sea eficaz y coherente, debe abarcar progresivamente la mayor parte del país y sus diferentes sectores sociales y actuar sobre los factores que directa o indirectamente intervienen en el proceso de desarrollo. Otro de estos medios lo constituye el respaldo de las fuerzas vivas del país, que el desarrollo de la comunidad como programa necesita. Evidentemente, este respaldo no surge en forma espontánea, sino que debe ser construido metódica y pacientemente y orientado en forma constructiva y democrática. Otro los constituyen los "estados mayores" o sea el grupo dinámico de personas capaces y con la visión suficiente para poner en marcha todo el programa y para sembrar en la conciencia nacional estos principios. La incorporación del Desarrollo de la Comunidad a la vida de un país, como en cualquier otro

/caso, exige

caso, exige gente nueva, con nuevos conceptos y nueva sensibilidad. Esas personas no surgen fácilmente ni se organizan para la acción si no se abona el terreno y si no se crea una atmósfera intelectual, política y profesional suficiente para atraerlas, estimularlas y afianzarlas en su vocación y en sus convicciones. Otro aspecto de interés es el de la organización de conductos apropiados para que tenga realidad la participación popular en las tareas de planificación. Como bien se sabe, ésta no tiene posibilidades reales dentro de los esquemas metodológicos y excluyentes que utilizan la mayoría de los planificadores y administradores.

En cuanto a los medios legales, éstos están consagrados a crear el fundamento jurídico que el Desarrollo de la Comunidad requiere para lograr su pleno desarrollo y resolver los problemas legales y de procedimiento que se plantean a estos programas dentro del ámbito de la Constitución, las leyes y el régimen de administración pública. En términos generales, se trata del conjunto de medidas de carácter facultativo, compulsivo e incluso punitivo, destinadas a dar fuerza legal y protección a sus actividades, asegurar la cooperación de los organismos estatales y paraestatales, reglamentar su funcionamiento y garantizar su continuidad. La disposición de estos medios legales no debiera acometerse en forma improvisada, ni esperarse que surja en forma espontánea; un proceso de racionalización y previsión debe intervenir en este terreno.

En cuanto a los medios económicos, debe tenerse presente que el adecuado y oportuno suministro de recursos financieros constituye - junto con la asistencia técnica - una de las bases fundamentales de estos programas de asociación entre el gobierno y la población. La experiencia latinoamericana indica que generalmente la comunidad responde con su entusiasmo, con su trabajo y aún con sus contribuciones financieras; pero en la mayoría de los casos los gobiernos no están en condiciones de aportar oportunamente su contribución. A pesar de los compromisos adquiridos por los políticos y los técnicos, muy pocas veces figuran en los presupuestos oficiales las respectivas partidas, ni existen los conductos apropiados para hacerlas llegar a los diversos programas. En unos casos ello obedece a la falta de acción y de previsión de los funcionarios de desarrollo de /la comunidad;

la comunidad; y en otros se debe a que los gobiernos no tienen en cuenta que los fondos destinados a estos programas constituyen una auténtica inversión, por tratarse de costos de promoción del cambio socio-cultural y de la elevación del nivel de vida, y sobre todo, de aspectos imprescindibles en la aceleración del desarrollo. Por otra parte, debe tenerse presente que estos programas constituyen un instrumento complementario de los servicios corrientes del gobierno y del sector privado. En tales condiciones, estas actividades necesitan un organismo financiero capaz de cumplir las diversas funciones del caso, como la de servir para encauzar los recursos provenientes del gobierno y los organismos paraestatales, del sector privado y de las comunidades en particular; la de operar como un sistema de distribución de los recursos disponibles, con el doble sentido de promoción social y de administración financiera; y la de atraer y manejar a nombre del gobierno los recursos provenientes del crédito externo. La adecuada conjugación de fuentes de recursos, funciones y criterios de distribución y manejo no puede ser fruto del azar; una dosis conveniente de racionalización debe, por lo tanto, ser introducida en esta materia.

Por último, los medios de ejecución constituyen el vehículo fundamental del programa. La función de ejecución es compleja y múltiple en los programas de desarrollo de la comunidad, cualquiera que sea el nivel. Requiere al mismo tiempo capacidades y vocaciones de inspiración social y de alta especialización técnica, y ofrece campos de una amplia diversidad que incluyen, entre otros, aspectos de planificación, coordinación, administración, evaluación, control, capacitación y promoción. Por estas razones, el organismo de ejecución debería incluir órganos especializados para cada una de éstas y otras funciones y disponer de la jerarquía, las facultades y las relaciones necesarias para el cumplimiento de su misión. ^{130/} La creación y la organización de tal mecanismo no puede improvisarse, como ha sido corriente en América Latina: deben ser el fruto de la contribución metódica de especialistas y de personas responsables de la política nacional.

^{130/} Véase Naciones Unidas, Aspectos de los Programas de Desarrollo de la Comunidad que Guardan Relación con la Administración Pública (ST/TAO/M/14) Santiago 1964. DOAT, Report of a Community Development Mission to Venezuela, (TAO/VEN/15). Nueva York, 1963.

b) La incorporación de la investigación social

La naturaleza eminentemente social y educativa del desarrollo de la comunidad supone evidentemente que todas y cada una de sus actividades estén fundamentadas en un sólido y sistemático conocimiento de la realidad social y cultural de la población afectada. Sin embargo, con muy contadas excepciones, ^{131/} hay pocos indicios de que la iniciación y la ampliación de estos programas hayan estado precedidas del proceso de investigación social mínimo necesario. Y si bien existen algunos trabajos sociológicos al nivel comunal, no se tiene noticia de que éstos hayan sido proyectados a nivel nacional en relación con las condiciones generales de desarrollo. Tampoco hay buenos fundamentos para creer que los objetivos perseguidos y los métodos de trabajo usados hayan sido dispuestos en función de las características propias de cada comunidad. En algunos casos esta falta de adecuación ha llegado a incluir al propio idioma, particularmente en las comunidades andinas. Tampoco hay indicios de que se haya intentado un conocimiento sistemático de las tradiciones y tendencias de las diferentes comunidades, que permita cimentar en ellas mismas y en sus propias raíces culturales los elementos básicos del desarrollo de la comunidad. Se sabe, por ejemplo que la cooperación comunal para realizar acciones y obras de interés común y la ayuda mutua entre miembros de una misma comunidad cuentan con una amplia e ininterrumpida tradición en América Latina, a través de la "minga", el "convite", la "fajina", el "mutirao", o la "mano prestada". Sin embargo, no se conocen estudios que permitan adaptar y aprovechar este recurso sistemáticamente. Por otro lado, cada vez se tienen menos dudas de que, en buena parte, las resistencias de la población al cambio social son producto en buena parte de algunas estructuras - especialmente la agraria, la urbano-industrial

^{131/} Véase O. Fals-Borda y N. Chaves, Acción Comunal en una Vereda Colombiana, Monografías sociológicas, Facultad de Sociología, Universidad Nacional, Bogotá, 1959; el programa de investigación del Centro de Estudios de Desarrollo de la Universidad Central de Venezuela; Mario Vasquez, "Cambios Socio-económicos en una Hacienda Andina del Perú", (América Indígena, Vol. XXII, N°4, 1962); y algunos estudios efectuados por las universidades de Buenos Aires y La Plata.

y la de poder ^{132/} - y de las tendencias que éstas están adquiriendo en el presente. Hay consenso de que la estructura agraria latinoamericana y sus situaciones externas dentro de muchos países constituye un factor negativo para todo desarrollo comunal. Hay indicios sobre la repercusión que la modernización de algunas de estas estructuras está teniendo en las condiciones de desintegración de las comunidades rurales y en el fenómeno del marginamiento en las zonas urbanas. ^{133/} Se sienten temores suficientemente fundados de que el municipio latinoamericano ha perdido o está perdiendo su poder de acción y su papel histórico de núcleo de servicios ^{134/} y que, por lo tanto, la presunción de utilizar la iniciativa y la vitalidad del núcleo local puede estar quedando sin suficiente fundamento. Sin embargo, estas y otras circunstancias no se toman en cuenta en la promoción del Desarrollo de la Comunidad ni se nota preocupación especial por la investigación social. Con la excepción del programa venezolano y el Plan Nacional de Desarrollo Rural de Bolivia que hacen hincapié en la reforma agraria, no se trasluce en el conjunto de los países la preocupación por vincular el Desarrollo de la Comunidad y las necesarias reformas de estructuras. ^{135/} Debe reconocerse, sin embargo, que la falta de adecuada contribución de

^{132/} Véase El Desarrollo Social de América Latina en la Post-guerra, op.cit.; F.C. Weffort, Algunas consideraciones sobre la relación entre la sociología y la planificación, Instituto Latinoamericano de Planificación, 1963.

^{133/} Véase Instituto Latinoamericano de Planificación, La Incorporación de los Aspectos Sociales a la Planificación, Documento de Trabajo N°4, Grupo de Trabajo sobre Estudio y Programación del Desarrollo Social, Santiago, 1963.

^{134/} Véase F. Albi, Derecho Municipal Comparado del Mundo Hispánico, Madrid, 1955; A. García, La Planificación Municipal, Bogotá, 1948; Naciones Unidas, Administración Municipal y Desarrollo de la Comunidad ... Handbook of Public Administration, (publicación de las Naciones Unidas, N° de Venta 1961.II.H.2); Naciones Unidas, Decentralization for National and Local Development, (ST/TAO/N/19).

^{135/} Paul S. Taylor, Relaciones entre el Desarrollo de la Comunidad y la Reforma Agraria; Ecuador, Dirección de Asuntos Sociales de las Naciones Unidas, Santiago, 1964; y Relaciones entre el Desarrollo de la Comunidad y la Reforma Agraria: Venezuela, Dirección de Asuntos Sociales de las Naciones Unidas, Santiago, 1964.

la investigación social no es imputable simplemente al desarrollo de la comunidad, ya que esta situación parece ser común a todos los aspectos sociales de la problemática del desarrollo y parece tener su origen en las limitaciones propias de la investigación sociológica en América Latina. ^{136/} A pesar de ello, debe emprenderse un esfuerzo sistemático - al menos en el campo del Desarrollo de la Comunidad - si se desea convertir estos principios y métodos en un instrumento de aceleración del desarrollo.

c) Los instrumentos metodológicos y las técnicas de ejecución

La expansión del Desarrollo de la Comunidad en América Latina ha coincidido también con una notable limitación en materia de métodos y técnicas de ejecución, que afecta por igual a los aspectos de promoción, programación, ejecución y evaluación de estas actividades. En este terreno, los trabajos se han iniciado y han proseguido con muy poca ayuda de métodos, guías ni equipos apropiados, y casi siempre los promotores han tenido que improvisar sus propios instrumentos de trabajo y programación. La limitada documentación existente en estas materias tiene en general, muy pocas versiones al español y a veces corresponde a casos concretos de Asia, Africa, el Medio Oriente y los Estados Unidos. Con muy pocas excepciones, la producción de guías metodológicas en Latinoamérica no ha sido una preocupación de los profesionales e instituciones especializadas. ^{137/}

^{136/} Véase Instituto Latinoamericano de Planificación, Consideraciones acerca de las investigaciones sociales, Documento de Trabajo N°5, Grupo de Trabajo sobre Estudios y Programación del Desarrollo Social, Santiago, 1963; G. Germani, Algunas condiciones para el desarrollo de la investigación en América Latina, Congreso Latinoamericano de Sociología, Caracas, 1961, Memoria I, Tomo I, pág. 113.

^{137/} Véanse los trabajos de Caroline F. Ware, Estudio de la Comunidad Unión Panamericana, Washington; Organización de la Comunidad para el Bienestar Social (U.P. Washington); Trabajos Prácticos en Organización y Desarrollo de la Comunidad (U.P. Washington); Rubén Utría, La Acción Comunal como Programa de Gobierno. Bases de Metodología Aplicada a la Vivienda, Universidad de América, Bogotá, 1960; Campos Jimenez, Organización y desarrollo de la comunidad para el Bienestar Social, (Guatemala, 1956); Colección de Estudio: Organización y Desarrollo de la Comunidad, op.cit.

Como se señaló inicialmente, los países ofrecen una gran variedad de situaciones y contrastes - inclusive dentro de cada uno de ellos - que obligan a contar con instrumentos preparados especialmente para los distintos campos de trabajo. Esta situación exige preparar y ensayar una gran variedad de métodos de trabajo, y adoptar nuevas técnicas y equipos. Uno de los campos que necesitan mayor atención es el de los métodos de trabajo social en las zonas rurales, con adaptaciones especiales para las comunidades indígenas y campesinas muy marginadas, y para comunidades afectadas por procesos de cambio rápido (especialmente en las zonas próximas a sectores metropolitanos) o por proyectos importantes de infraestructura económica (planes regionales de desarrollo, represas, obras de riego, ejes de comunicación, nuevas explotaciones mineras, etc.). Igual cosa hace falta para el trabajo en comunidades urbanas corrientes y para aquellas sometidas a un ritmo de intensa urbanización, como las de los sectores metropolitanos. Otro tanto puede decirse de las guías metodológicas o manuales para la planificación y para la ejecución de estos programas, de las guías para orientar los esfuerzos de robustecimiento de la iniciativa y el gobierno local; y de las guías especiales para diversos trabajos determinados, como la investigación social, la organización de mecanismos de participación popular en sus diferentes niveles y sectores, etc. Por último, debe brindarse atención especial a la introducción y utilización de técnicas y equipos modernos de educación popular, de divulgación y otros, como las escuelas radiofónicas, la televisión educativa y las ayudas audiovisuales.

d) Los recursos humanos y la capacitación profesional

El planteamiento en nuevos términos del problema de los recursos humanos y la capacitación profesional para el desarrollo de la comunidad ofrece varios puntos de interés. Uno de ellos es la necesidad de una nueva imagen a nueva concepción del profesional que ha de recibir la responsabilidad de orientar y ejecutar la nueva misión propuesta. Hasta ahora, como ya se señaló la base profesional y técnica del Desarrollo de la Comunidad en la mayor parte de los países latinoamericanos ha estado constituida por los

/trabajadores sociales

trabajadores sociales y el servicio social, respectivamente, y en menor escala, por educadores, médicos, arquitectos y sociólogos. En la medida en que estos programas se han ido extendiendo, ha sido necesario ir improvisando nuevos contingentes de promotores cuyo común denominador ha sido fundamentalmente el carácter de funcionarios del gobierno, cuando se trata del sector público, y de voluntarios animados por una vocación de servicio social, en cuanto al sector privado se refiere. Evidentemente, ello ha constituido una solución forzosa y limitada para una etapa de experimentación, que debe orientarse de ahora en adelante hacia un tipo profesional más definido y más capacitado para su misión. En términos generales, las actitudes y aptitudes de éste deben girar en torno a una visión clara y sistemática de la naturaleza y problemas del proceso de desarrollo económico y social, una objetiva vocación de servicio y una especialidad profesional que le permita cumplir una función determinada.

Otro aspecto de interés es el de la necesidad de crear una nueva y dinámica jefatura en manos de personas que, en lo posible, presenten la doble condición de disponer de aptitudes técnicas en el campo del estudio y la planificación del desarrollo y de actitudes para la promoción social y el contacto con la comunidad. Si se observa detenidamente la experiencia latinoamericana, puede comprobarse que precisamente los pocos ensayos exitosos en la actualidad han sido resultado del esfuerzo y de la influencia de personas de este tipo.

Otro aspecto, igualmente interesante es el de la nueva orientación que debe darse a los esfuerzos para la capacitación profesional de alto nivel. Para ser consecuentes con las anteriores ideas, será necesario que la formación académica de los nuevos profesionales se caracterice por ser una disciplina profesional mixta y se mantenga en un plano objetivo y eminentemente técnico. Ella debería, en tales condiciones, girar en torno a unos elementos básicos, entre los cuales estaría la problemática del desarrollo y las técnicas de investigación social, de programación, de organización y trabajo social y las de administración. Por otra parte, la capacitación a niveles intermedio y bajo requerirán la correspondiente adaptación

/de acuerdo

de acuerdo con la nueva orientación general propuesta. ^{138/}

En el plano de los líderes populares, también habrá que considerar algunas innovaciones. El nuevo papel que se espera ver cumplido por la población dependerá en gran parte de la existencia de líderes populares capacitados para actuar en un plano más amplio y para dialogar con los técnicos, los agentes del gobierno y con los sectores del capital vinculados a los programas en acción. Deberán realizarse esfuerzos especiales para identificar y capacitar a dirigentes campesinos y obreros, no sólo al nivel local sino al sectorial e incluso al nacional.

Por último, debe llamarse la atención sobre la conveniencia de que estos esfuerzos en materia de capacitación debieran estar animados de una nueva estrategia. Este debe, en principio, orientarse hacia su inclusión en los esfuerzos que ya se estén realizando en el campo de la capacitación profesional y el desarrollo de los recursos humanos para la aceleración del proceso general de desarrollo de los países, y no ser tratado aisladamente como un problema de interés profesional limitado. Otro elemento de esta estrategia debe ser el de atraer e interesar a las demás disciplinas profesionales, y para tal efecto será preciso que se tomen las iniciativas correspondientes. Finalmente, nuevos criterios de carácter científico deben ir desplazando el pragmatismo y el empirismo típico de muchos aspectos del trabajo social en América Latina y, concretamente, de muchos programas de Desarrollo de la Comunidad.

3. Las implicaciones en el campo político-administrativo

Suponiendo que los principios del desarrollo de la comunidad son realmente útiles - como ha podido comprobarse en diferentes programas - y que las técnicas que están empleándose puedan ser adaptadas y perfeccionadas, las posibilidades prácticas de convertirlos en uno de los instrumentos aceleradores del desarrollo en América Latina dependen aún, fundamentalmente, de la

^{138/} Véase Naciones Unidas, Report of a Community Development Mission to Venezuela: Annex on Training of Personnel, op.cit.; La Formación Social del Personal que Actúa en Primera Línea en los Programas de Desarrollo Rural. (ST/SQA/46); Report of the Training Course in Community Development for East Africa, (ECLA Dar-es-salam, Tanganhyca, noviembre de 1963).

satisfacción previa de varias condiciones. Estas tienen que ver principalmente con las implicaciones que esa utilización trae consigo en el terreno político-administrativo y en el social.

Una de estas condiciones se relaciona con el grado de conciencia que debe existir en los sectores dirigentes de los países, para desear y aceptar la necesidad, la conveniencia y la oportunidad de apelar a una participación popular. Si se analiza el desarrollo histórico y las condiciones en las cuales el Desarrollo de la Comunidad se ha aplicado en Asia y en Africa, puede comprobarse que siempre tuvo como aliado y como principal soporte la inspiración y el poder político de sus gobernantes y dirigentes más importantes. ^{139/} En estos países tales programas no han constituido una suma de programas experimentales sino un programa de gobierno integrado y en plena ejecución. ^{140/} Y podría preguntarse con razón: ¿existe esta conciencia en América Latina? Paralelamente, resulta indispensable que los planificadores y técnicos, cuyo ascenso a las altas esferas de gobierno constituye un fenómeno creciente en varios países, deseen esta participación y la consideren entre los supuestos básicos de sus planes y programas. Sobre este particular podría formularse una interrogante similar a la anterior.

Otra de las condiciones se relaciona con la existencia de las instituciones y los instrumentos de ejecución suficientes y capaces para promover, encauzar y aprovechar constructivamente la iniciativa y las energías populares que la institucionalización de la participación popular pueda desencadenar en cada país por medios del desarrollo de la comunidad. Tomada la

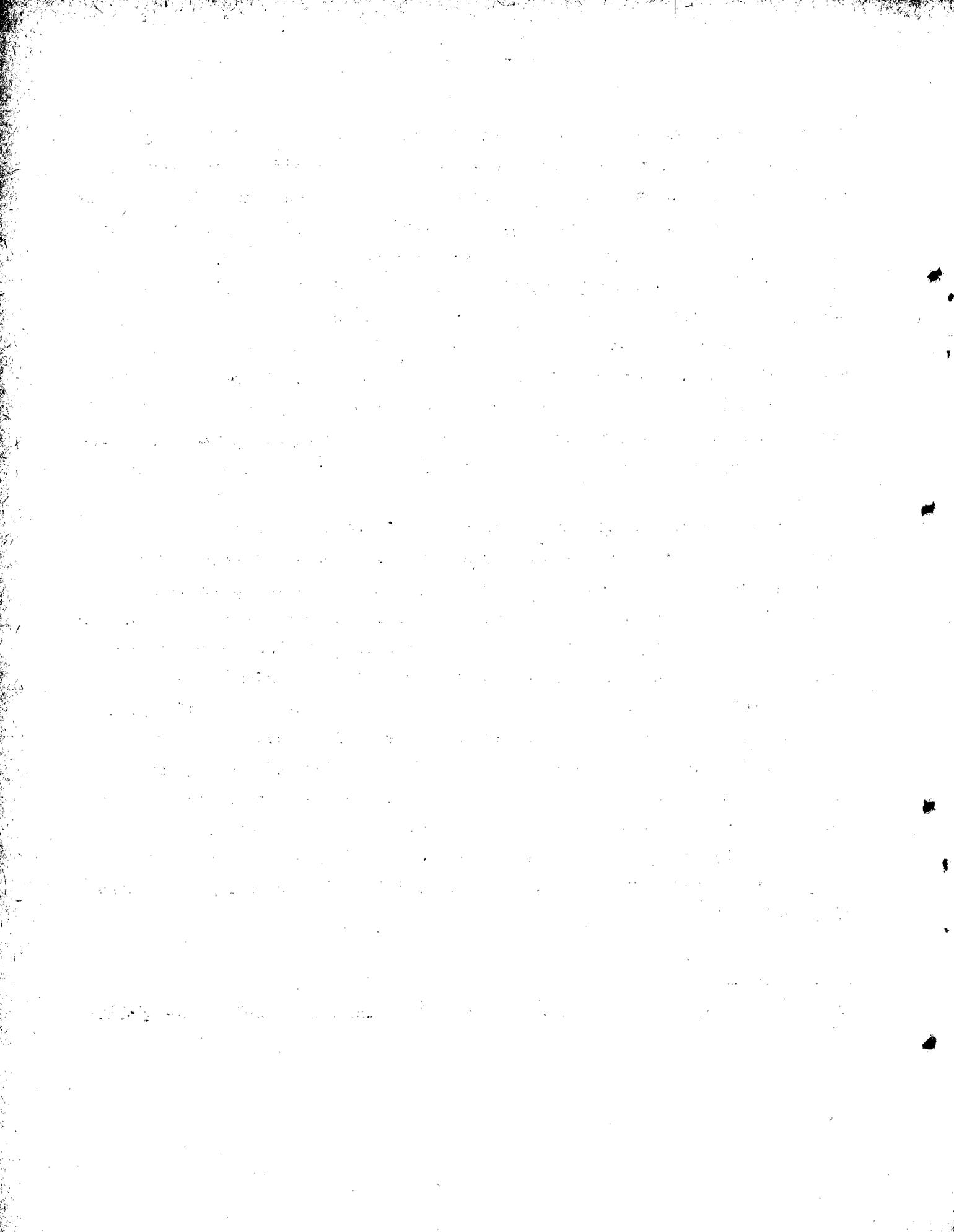
^{139/} Véase Mahatma K. Gandhi, Constructive Programme. Its meaning and Place New Delhi, 1941; Rajendra Prasad, Constructive Programme. Some Suggestions, Navajivan Publishing House, Ahmedabad, 1942; Naciones Unidas, Informe de una Misión para Evaluar el Desarrollo de la Comunidad en la India, (TAO/IND/31) versión en español, 1964.

^{140/} Véase John P. Lewis, Quiet Crisis in India, The Brookings Institution, Washington, 1962; Gobierno de Bombay, Report of the Sarvodaya Scheme Evaluation Committee, 1956; Gobierno de la India, The First Five-Years Plan.

decisión fundamental de su incorporación a la vida nacional, debe ponerse en marcha un largo y complejo proceso de creación y adecuación de los medios necesarios. Cabría preguntarse, ¿existe la decisión y la voluntad de realizar los cambios necesarios? Y aun más, ¿hasta qué punto el lastre generado por el marginamiento tradicional en que se han encontrado los sectores populares podrá retardar el proceso de creación y adaptación de estos medios? En términos generales, se sabe que será preciso reorganizar los servicios de gobierno para operar con eficiencia y agilidad dentro del nuevo sistema de asociación con la comunidad, y que deben surgir nuevos instrumentos para la realización de nuevas funciones, pero ¿hasta dónde podrán ser eliminados los obstáculos que la institucionalización de la participación popular ha de encontrar, especialmente en las estructuras agrarias, urbano-industrial y en la del poder?

Otra condición tiene que ver con la atmósfera de movilización y de construcción nacional que estos programas necesitan para surgir y desarrollarse plenamente. En este caso, igualmente, si se analizan las circunstancias dentro de las cuales estos principios germinaron y se extendieron en otros continentes, se comprobará que fueron precisamente las mismas dentro de las cuales se incubó la independencia y se realizó el tránsito hacia muchas instituciones nuevas que representan justamente una superación fundamental. No debe olvidarse que el Desarrollo de la Comunidad en Asia y Africa está ligado no sólo a las figuras más destacadas de la época, sino a las aspiraciones nacionales de independencia, y que estuvo inspirado en sus comienzos por una atmósfera más religiosa y política que técnica. ^{141/} Y podrá preguntarse: ¿existe en los países latinoamericanos un ingrediente similar que pudiera crear la atmósfera de movilización nacional y de construcción nacional?

^{141/} Véase, M.K. Gandhi, op.cit., y J. Lewis, Quiet Crisis in India, op.cit.



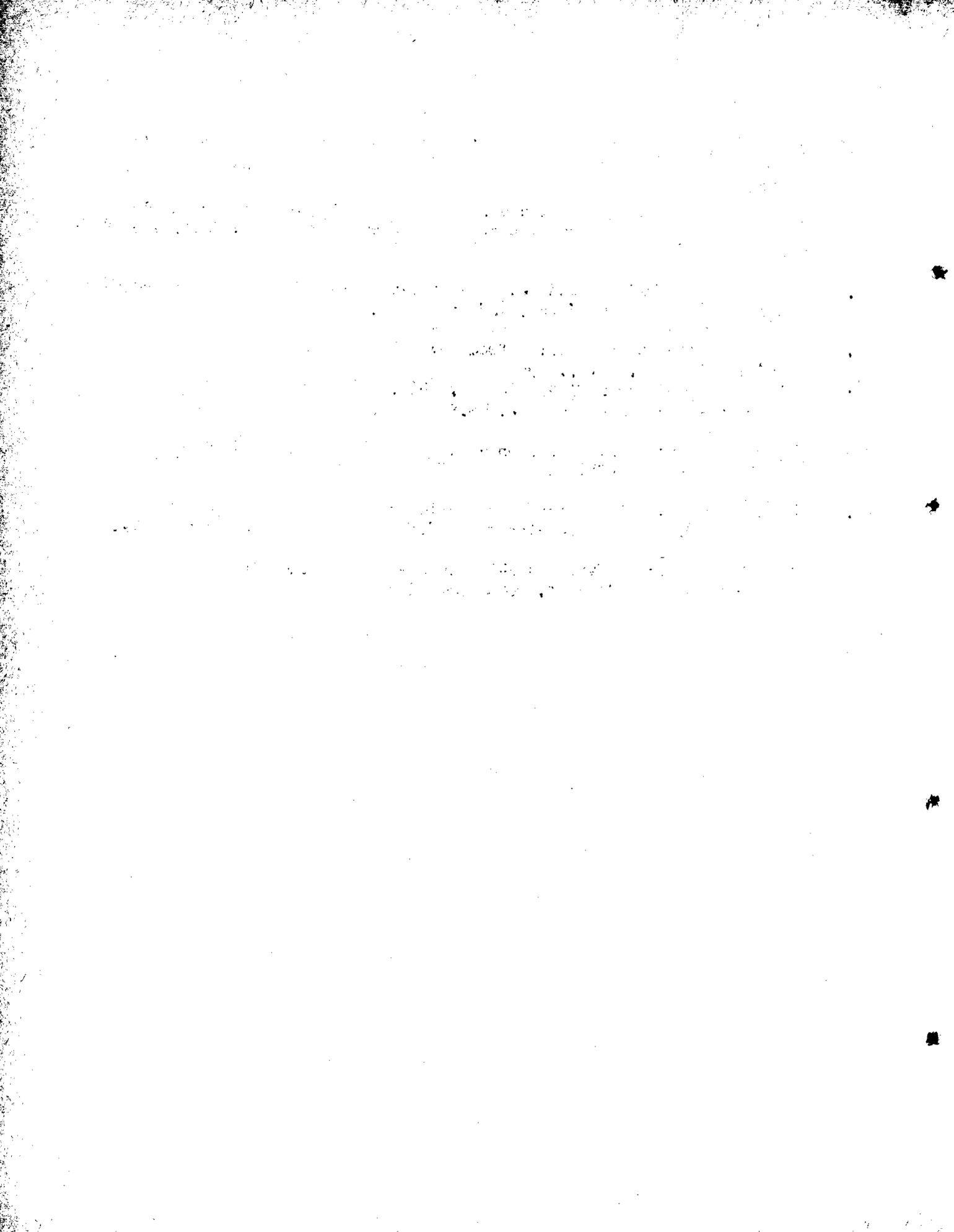
EL PROBLEMA DE POBLACION EN AMERICA LATINA

Bibliografía

1. COALE, Ansley: "Population growth and economic development in low-income countries: a case study of India's prospects", by A.J. Coale and Edgar M. Hoover, Princeton, Princeton University Press, 1958. 389p.
2. COONEE, Sidney: "Teorías de la población y su interpretación económica", México, Fondo de Cultura Económica, 1960. 204p.
3. CHANDRASEKHAR, S.: "Crecimiento de la población, desarrollo económico social y niveles de vida". (En: Revista Internacional del Trabajo OIT (Ginebra) Junio, 1954, pp. 589-607)
4. ENDE, Stephen: "Speculations on population growth and economic development". (En: The Quarterly Journal of Economics (Cambridge) February, 1957, pp. 19)
5. FROMONT, Pierre: "Démographie économique. Les rapports de l'économie et de la population dans le monde". Paris, Payot, 1947. 222p.
6. HAGEN, Everest E.: "Accroissement démographique et croissance économique". (En: Population (Paris) Janvier-Mars, 1960, pp. 97)
7. HANSEN, Alvin H.: "Economic progress and the lining population growth". (En: American Economic Association. "Readings in business cycle theory", Philadelphia, The Blakiston Co., 1944, pp. 366)
8. LAMBERT, Jacques: "Croissance démographique et instruction dans les pays en voie de développement". (En: Population (Paris) Août-Sept., 1960, pp. 655)
9. LEVINE, Flavian: "Demografía y desarrollo económico". (En: Economía, U. de Chile, (Santiago) Primer trimestre, 1958, pp. 11)
10. MYRDAL, Gunnar: "The significance of population growth for development planning" (En: Development Research Digest (Washington) January, 1964, pp. 61)
11. SAUVY, Alfred: "De la prévision démographique à la prévision économique". (En: Population, Paris 14e. année, N°1, Janvier-Mars, 1959, pp. 89-104.)
12. SAUVY, Alfred: "Quelques vues sur l'économie et la population dans le monde". (En: Population, Paris 13e. année, N°3, Juillet-Septembre, 1958, pp. 365-372).

13. SINGER, H.W.: "Population and economic development". (En: World Population Conference, Rome, 1954. Proceedings, vol. V, pp. 737)
14. SHENGLER, Joseph J.: "Desarrollo económico y demográfico". (En: El Trimestre económico (México) Octubre-Diciembre, 1958, pp. 699)
15. UNITED NATIONS, Department of Social Affairs: "El crecimiento de la población y el nivel de vida en los países insuficientemente desarrollados". Breve resumen de los capítulos relativos a este tema que figuran en el informe de las Naciones Unidas titulado: "Factores determinantes de las tendencias de la población y consecuencias de esas tendencias". Nueva York, Naciones Unidas, 1954, 11p. (ST/SCA/Ser.A./20; Estudios sobre población N° 20)
16. BURGESS, Ernest. "Trends in the psychological and the sociological study of the family". (Véase: World Congress of Sociology. III, 22-29 August, 1956, pp. 14-23 del Vol. IV)
17. HOSELITZ, Bert F. "Population pressure, industrialization and social mobility". (En: Population Studies (London) November 1957, pp. 123-135)
18. HUTCHINSON, B. "Fertility, social mobility and urban migration in Brazil". (En: Population Studies (London) March 1961, pp. 182-189)
19. MAYONE, Stycos. "Culture and differential fertility in Peru". (En: Population Studies (London) March 1963, pp. 257-270)
20. NACIONES UNIDAS, ECOSOC. "Encuesta entre los gobiernos sobre los problemas resultantes de la acción recíproca del desarrollo económico y los cambios demográficos". Informe del Secretario General. E/3895/Rev. 1.
21. NOTESTEIN, Frank W. "The problem of population control", by F. Notestein and Dudley Kirk and Sheldon Segal. (En: The American Assembly. The population dilemma. Prentice Hall, 1963, pp. 125-142)
22. ROBINSON, Warren G. "Urbanization and fertility: The non-Western experience. (En: The Milkbank Memorial Fund Quarterly (New York) July 1963, pp. 291-308)
23. SAUVY, Alfred. "La prévention des naissances". Paris, Presses Universitaires de France, 1962, 126 p.
24. UNITED NATIONS. "Population opinion survey". (En: Population Bulletin (Washington) October 1964, pp. 141-147)

25. AREVALO, JORGE V. "La Incidencia del Crecimiento de la Población de la América Latina, en el sector Educativo". CELADE. Santiago, 1965.
26. FREEDMAN R., DAVIS K, BLAK J. "Factores Sociológicos de la Fecundidad". CELADE y Colegio de México. México, 1967.
27. FUNDACION MILBANK MEMORIAL: "Componentes de los Cambios Demográficos en América Latina". N.Y., 1965.
"Estudios de Demografía". Bs. As. 1967.
"Demografía y Salud Pública". N.Y., 1963.
28. MIRO, CARMEN A: "La Población de América Latina en el siglo XX", CELADE. Santiago-Chile.
29. MIRO, CARMEN A: "Experiencia y Problemas en la Promoción de la Enseñanza y la Investigación Demográfica". CELADE. Santiago-Chile.
30. NACIONES UNIDAS: "Factores Determinantes y Consecuencias de las Tendencias Demográficas". New York 1953.



I. Crecimiento de la Población Total de la región

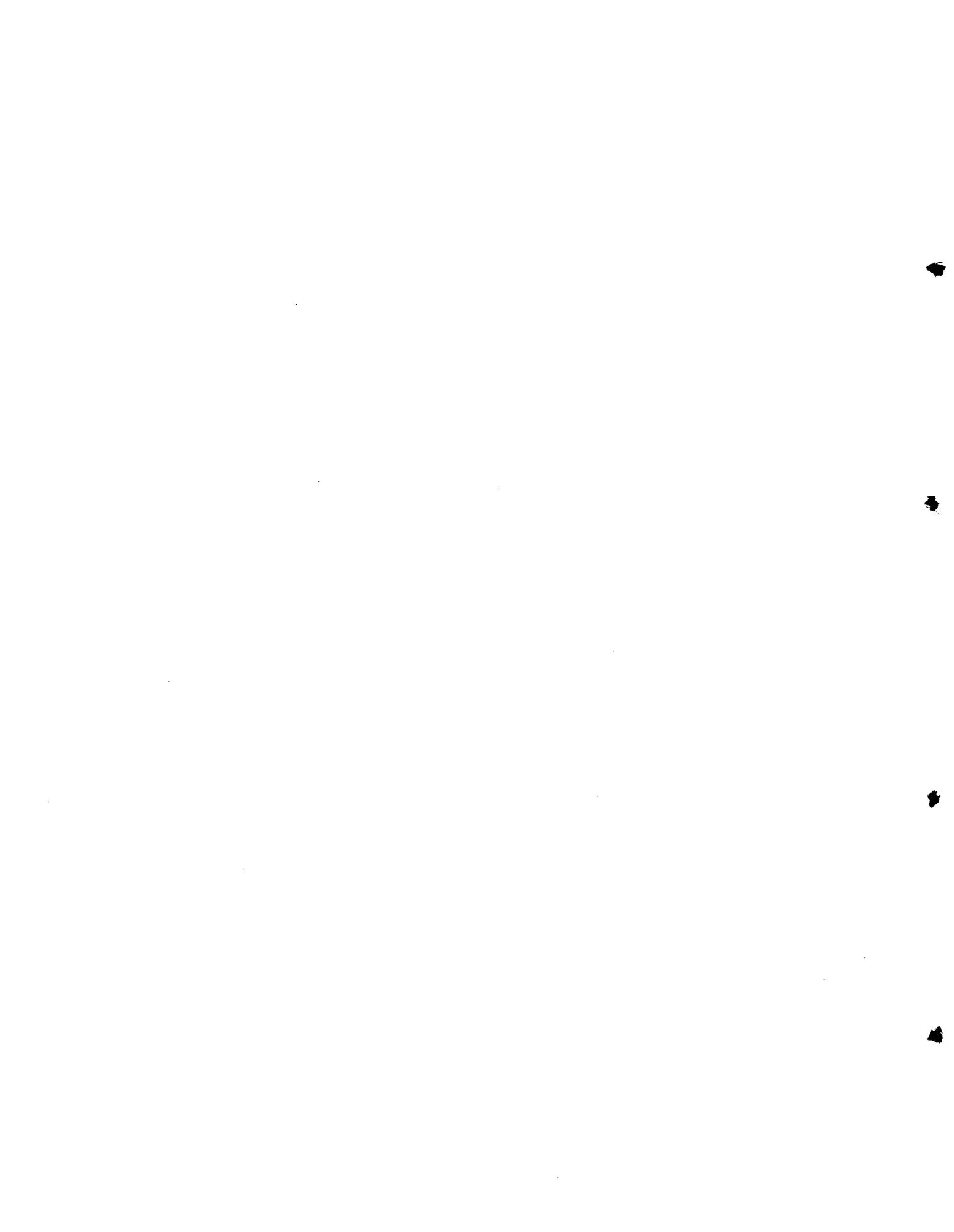
1. Las fuentes estadísticas para una evaluación del crecimiento de la población de América latina hasta 1920 son escasas y poco fehacientes. Por consiguiente, las estimaciones presentadas por varios autores solo pueden ser presentadas como una indicación del orden de magnitud de la población en las fechas indicadas.

Estimaciones recientes del crecimiento de la población mundial basadas en un análisis crítico de estudios anteriores ^{1/} muestran que la población de América latina creció de alrededor de 12 millones de habitantes en 1750 a 20 millones en 1800, a 35 millones en 1850 y a 65 en 1900. (Véase el cuadro 1.) De acuerdo a estas cifras, la tasa anual media de crecimiento de la población de la región aumentó paulatinamente de 10 por mil en el período 1750-1800 a 11 en 1800-1850 y a 12 en 1850-1900. Estas tasas fueron aproximadamente el doble de las tasas de crecimiento de la población mundial en los mismos períodos. Crecimiento de la población más rápido que el de América latina, solamente se observaron en dos regiones, Estados Unidos y Canada en los tres períodos considerados y Oceanía en 1850-1900.

2. Desde 1920, América latina ha sido la región del mundo que ha experimentado el crecimiento demográfico más rápido.

De acuerdo a los resultados de estimaciones recientes (véanse los cuadros 2 y 3) la población de América latina, que en 1920 no llegaba a los 90 millones de habitantes, alcanzará en 1970 una cifra superior a los 280 millones. En otras palabras, la población se triplicará con exceso en ese medio siglo. En el mismo período, la población del mundo no alcanzará a duplicarse y la de Africa - la región que creció más rápido después de América latina - no alcanzará a dos veces y media de su magnitud en 1920.

^{1/} J. D. Durand, "World Population Estimates, 1750-2000". World Population Conference 1965, Vol. II. (Publicación de las Naciones Unidas. N° de Venta: 66.XIII.6)



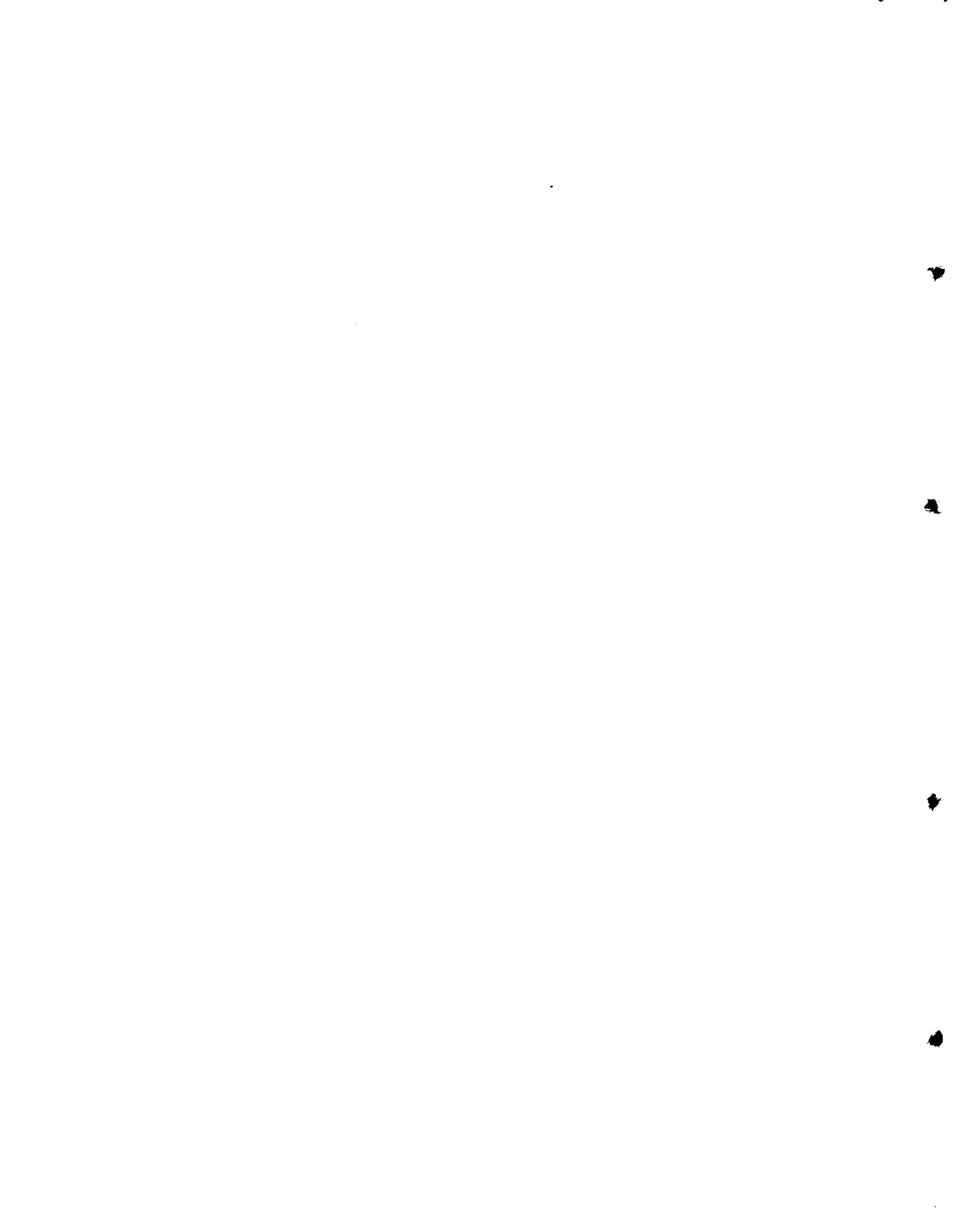
Cuadro 1

Estimaciones de la población mundial por regiones 1750-1900.
(En millones)

Región	1750	1800	1850	1900
Asia, excluida URSS	480	630	810	950
Africa	100	100	100	150
Europa, excluida URSS	120	155	195	293
URSS	30	45	70	130
América Latina	12	20	35	65
Estados Unidos y Canadá	1	6	26	81
Oceanía	2	2	2	6
<u>Total</u> *	750	960	1 240	1 650

Fuente: J.D. Durand. Op.cit. Pág. 17.

*/



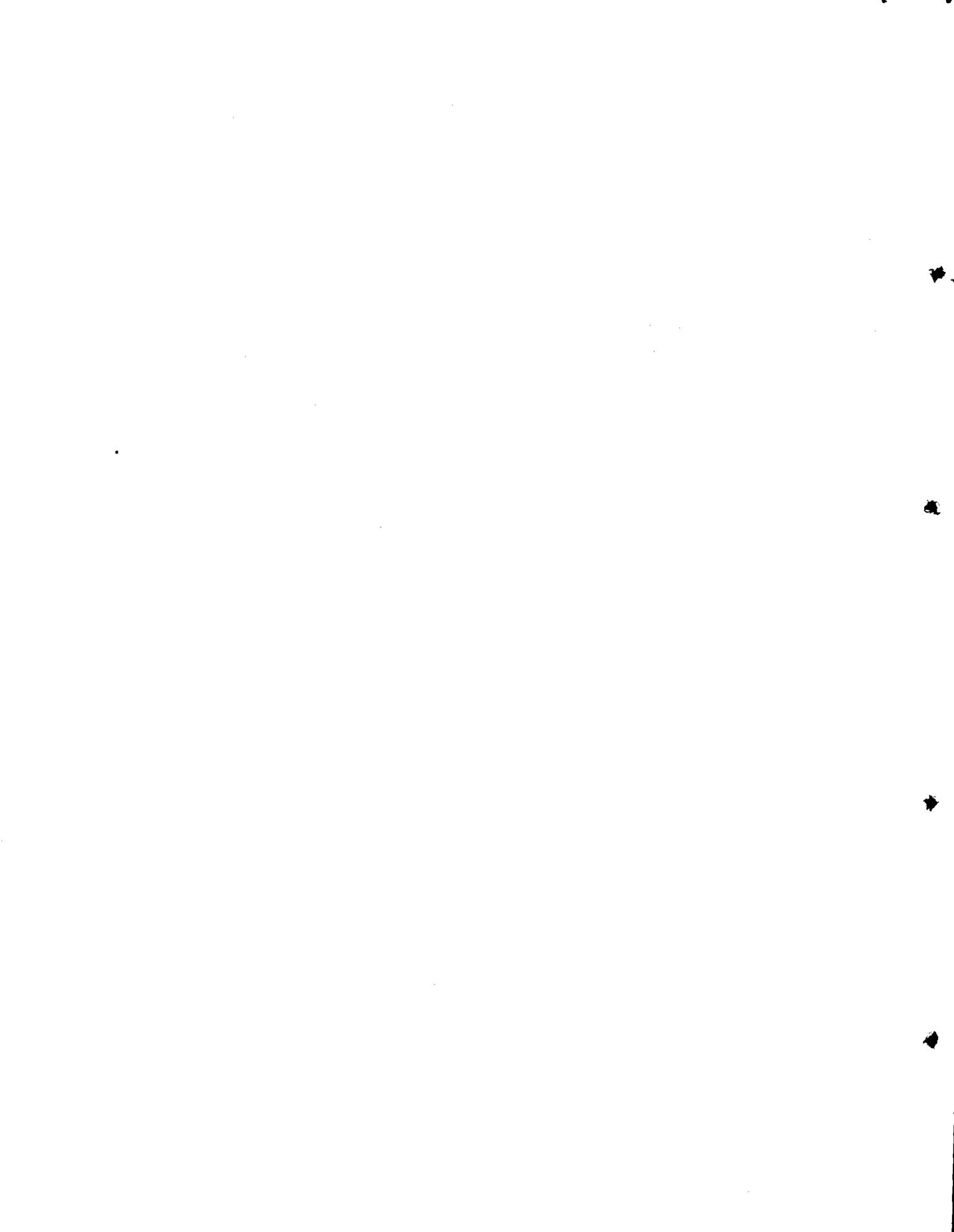
3
Cuadro 2

Estimaciones de la población, 1920-1970, grandes regiones del Mundo

Región	1920	1930	1940	1950	1960	1970
I Este de Asia	553 345	591 244	634 420	684 353	794 144	910 524
II Sur de Asia	469 770	528 964	609 993	696 722	865 247	1 106 905
III Europa	324 800	353 947	378 920	391 717	424 657	453 918
IV URSS	155 300	179 000	195 000	180 000	214 400	245 700
V Africa	142 921	163 846	191 458	221 538	272 924	345 949
VI América del Norte	115 661	134 166	144 342	166 073	198 664	226 803
VII América Latina	88 967	107 579	129 854	163 014	213 529	282 333
VIII Oceanía	8 521	10 044	11 060	12 677	15 713	18 711
IX <u>Total</u>	1 859 285	2 068 790	2 295 047	2 516 094	2 999 278	3 590 843

Fuente: América Latina: "Boletín Demográfico del CELADE", Año 1, Vol. I, Santiago de Chile, Enero, 1968

Otras Regiones: Perspectivas de la Población Mundial evaluadas en 1953. (Publicación de las Naciones Unidas, N° de Venta: 66.XIII.2), Cuadros 31 y 32, págs. 141 y 142.



Cuadro 3

Crecimiento de la población, Grandes regiones del Mundo
(Porcentajes)

Región	1920-1930	1930-1940	1940-1950	1950-1960	1960-1970	1920-1970
I Este de Asia	6,8	7,3	7,9	16,0	14,7	64,55
II Sur de Asia	12,6	15,3	14,2	24,2	27,9	135,63
III Europa	9,0	7,1	3,4	8,4	6,9	39,75
IV URSS	15,3	8,9	-7,7	19,1	14,6	58,23
V Africa	14,6	16,9	15,7	23,2	26,8	142,06
VI América del Norte	16,0	7,6	15,1	19,6	14,2	96,09
VII América Latina	20,9	20,7	25,5	31,0	32,2	217,34
VIII Oceanía	17,9	10,1	14,6	23,9	19,1	119,59
IX <u>Total</u>	11,3	10,9	9,6	19,2	19,7	93,13

Fuente: Cuadro 2.

El rápido crecimiento de la población de la región no es un fenómeno nuevo, sino mas bien, una característica constante desde hace mucho tiempo. Ya se ha mencionado que, entre 1750 y 1900, el crecimiento de la población de América Latina sólo fue superado, en algunos periodos por el de los Estados Unidos y Canadá y por el de Oceanía. En el periodo 1920-1970, el crecimiento de la población de América Latina ha sido más rápido que el de cualquier otra región del mundo en todos los decenios. Como consecuencia de este extraordinario crecimiento, el porcentaje de población mundial residente en América Latina, que en 1920 no alcanzaba al 5 por ciento, aumentó paulatinamente. En 1970 se aproximará al 8 por ciento y todo indica que esta tendencia ha de continuar en el futuro.



II. Crecimiento de la población por países

3. Desde comienzos del presente siglo se ha producido un mejoramiento apreciable en lo que se refiere a la calidad y cantidad de información estadística disponible para fines de análisis demográfico. Aún cuando ese desarrollo ha sido general, la situación varía mucho de país a país. Por ejemplo, Bolivia no ha levantado más que un censo (en 1950) mientras que Panamá levantó seis (en 1910, 1920, 1930, 1940, 1950 y 1960). Otro ejemplo; Brasil no dispone hasta hoy de un sistema de estadísticas vitales a nivel nacional, mientras que Argentina lo ha tenido desde mediados de la década de los años veinte, aún cuando todavía en la actualidad las estadísticas adolecen de algunos errores.

4. En el Cuadro 4 se presentan las estimaciones más recientes del crecimiento de la población de los países de América Latina en el período 1920-1970. En el Cuadro 5 se presentan índices del crecimiento de la población por países con base 1920 = 100.

Se puede observar que el crecimiento varía ampliamente según los países. Mientras las poblaciones de Venezuela y Costa Rica crecerán hasta alcanzar a casi cuatro veces y un tercio de su tamaño en 1970, la del Uruguay apenas alcanzará a duplicarse. Fuera de estos casos extremos, solamente en dos países (la República Dominicana y Guatemala) la población crecerá a más de tres veces y media su tamaño en 1970 y en otros dos Haití y Bolivia, la población no alcanzará a dos veces y media su tamaño en 1970. En trece países ^{2/} que en 1970 contendrán cerca del 85 por ciento de la población total de la región, la población crecerá hasta alcanzar entre $2\frac{1}{2}$ y $3\frac{1}{2}$ veces su tamaño en 1970.

A pesar de que el crecimiento de la población en el período varió ampliamente según los países, se observa una gran similitud en las tendencias. En todos los países, exceptuando a Argentina, Uruguay y Cuba, la tendencia de las tasas de crecimiento refleja una aceleración continua del crecimiento de la población desde 1920 (ver cuadro 6). Esto puede también constatarse, tal vez en forma más evidente, observando el cuadro 7 en el que figura el tiempo que tardó o tardará en duplicarse la población de cada uno de los países estimada en 1920, 1930, 1940, etc.

^{2/} Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Cuba.

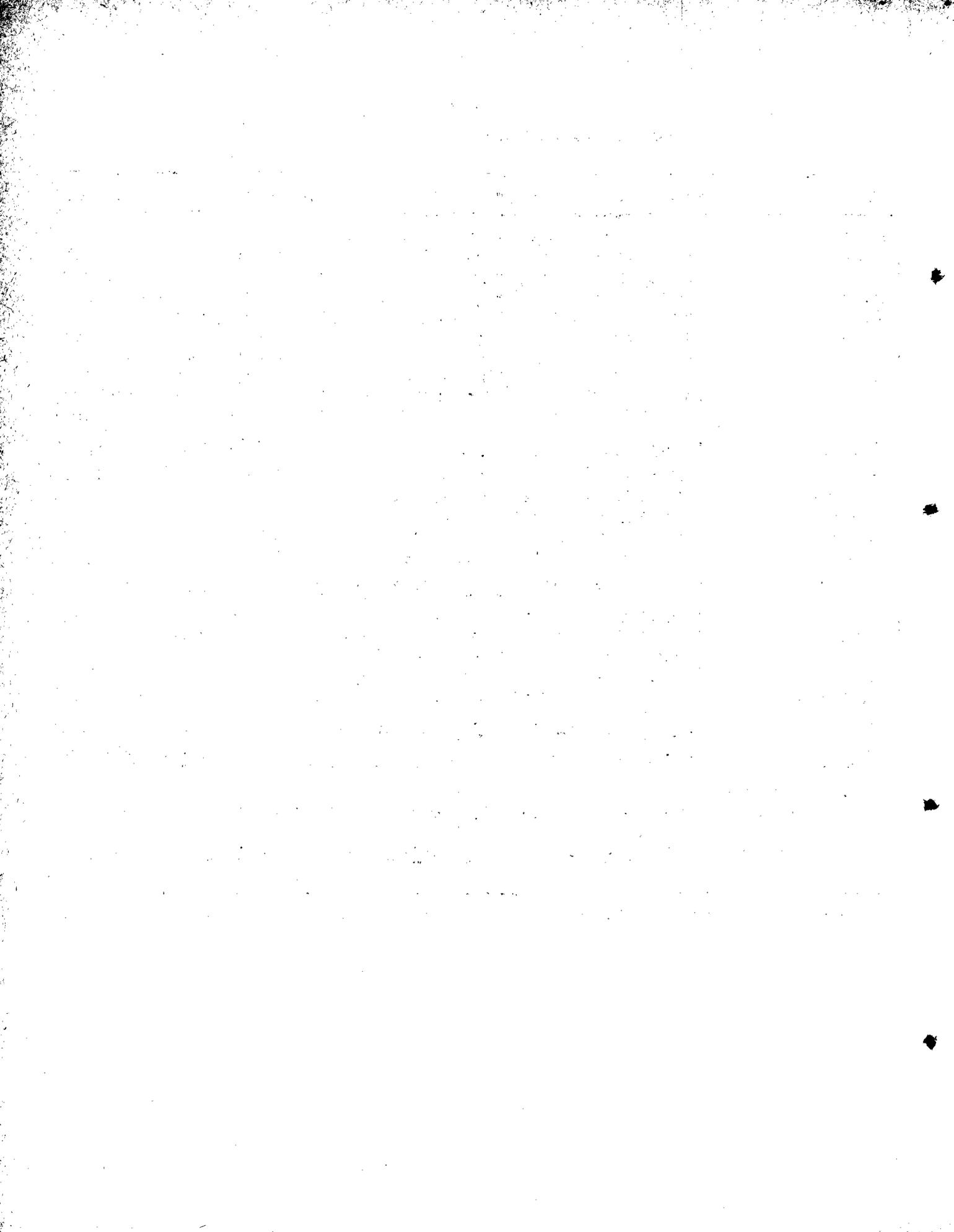


Cuadro 4

AMERICA LATINA: POBLACION TOTAL POR PAISES, 1920-1970

País	1920	1925	1930	1935	1940	1945	1950	1955	1960	1965	1970
Argentina	8 861	10 358	11 896	13 044	14 169	15 390	17 070	18 893	20 669	22 352	24 050
Bolivia	1 918	2 022	2 159	2 314	2 508	2 740	3 019	3 322	3 696	4 136	4 658
Brasil	27 404	30 332	33 568	37 150	41 375	46 252	52 178	60 496	70 141	81 050	93 292
Colombia	6 061	6 701	7 408	8 190	9 104	10 291	11 796	13 578	15 657	18 059	20 875
Chilo	3 783	4 098	4 424	4 768	5 147	5 592	6 144	6 854	7 788	8 786	9 969
Ecuador	2 000	2 118	2 277	2 479	2 726	3 024	3 382	3 748	4 354	5 152	6 093
Paraguay	699	785	880	988	1 111	1 216	1 349	1 527	1 751	2 030	2 379
Pará	4 862	5 229	5 651	6 134	6 681	7 285	7 969	8 790	10 025	11 650	13 586
Uruguay	1 392	1 538	1 699	1 891	1 949	2 057	2 193	2 369	2 536	2 715	2 886
Venezuela	2 408	2 650	2 950	3 300	3 710	4 267	4 974	6 049	7 331	8 722	10 399
<u>Subtotal</u>	<u>59 388</u>	<u>65 831</u>	<u>72 906</u>	<u>80 198</u>	<u>88 474</u>	<u>98 114</u>	<u>110 062</u>	<u>125 620</u>	<u>143 948</u>	<u>164 646</u>	<u>188 187</u>
Costa Rica	421	456	499	551	619	714	849	1 025	1 235	1 491	1 809
El Salvador	1 168	1 301	1 449	1 591	1 639	1 736	1 921	2 175	2 509	2 917	3 441
Guatemala	1 450	1 532	1 771	1 996	2 201	2 586	3 040	3 512	4 019	4 586	5 276
Honduras	783	862	948	1 026	1 117	1 234	1 388	1 589	1 854	2 186	2 609
Nicaragua	645	692	749	797	855	989	1 139	1 308	1 511	1 745	2 024
<u>Subtotal</u>	<u>4 467</u>	<u>4 849</u>	<u>5 404</u>	<u>4 901</u>	<u>6 425</u>	<u>7 259</u>	<u>8 391</u>	<u>9 609</u>	<u>11 122</u>	<u>12 925</u>	<u>15 159</u>
Cuba	2 950	3 364	3 837	4 221	4 566	4 932	5 520	6 139	6 819	7 553	8 341
Haití	2 124	2 260	2 422	2 610	2 825	3 085	3 380	3 722	4 140	4 645	5 255
México	14 500	15 204	16 589	18 089	19 815	22 670	26 335	30 684	36 046	42 689	50 670
Panamá	429	464	502	524	595	675	765	882	1 021	1 197	1 410
Rep. Dominicana	1 140	1 258	1 400	1 567	1 759	1 981	2 243	2 587	3 030	3 589	4 277
<u>Subtotal</u>	<u>21 143</u>	<u>22 550</u>	<u>24 750</u>	<u>27 011</u>	<u>29 560</u>	<u>33 349</u>	<u>38 249</u>	<u>44 008</u>	<u>51 056</u>	<u>59 673</u>	<u>69 953</u>
<u>Subtotal 20 países</u>	<u>84 998</u>	<u>93 224</u>	<u>103 060</u>	<u>113 110</u>	<u>124 459</u>	<u>138 710</u>	<u>156 636</u>	<u>179 237</u>	<u>206 126</u>	<u>237 244</u>	<u>273 293</u>
Otros países y terri- torios de la región	3 969	4 214	4 519	4 932	5 395	5 867	6 378	6 866	7 409	8 104	9 040
<u>Total de la región</u>	<u>88 967</u>	<u>97 438</u>	<u>107 579</u>	<u>118 042</u>	<u>129 854</u>	<u>144 577</u>	<u>163 014</u>	<u>186 103</u>	<u>213 529</u>	<u>245 428</u>	<u>282 333</u>

Fuente: Boletín Demográfico, Centro Latinoamericano de Demografía, Año I Vol. I Santiago de Chile, Enero de 1968
Cuadro 1.

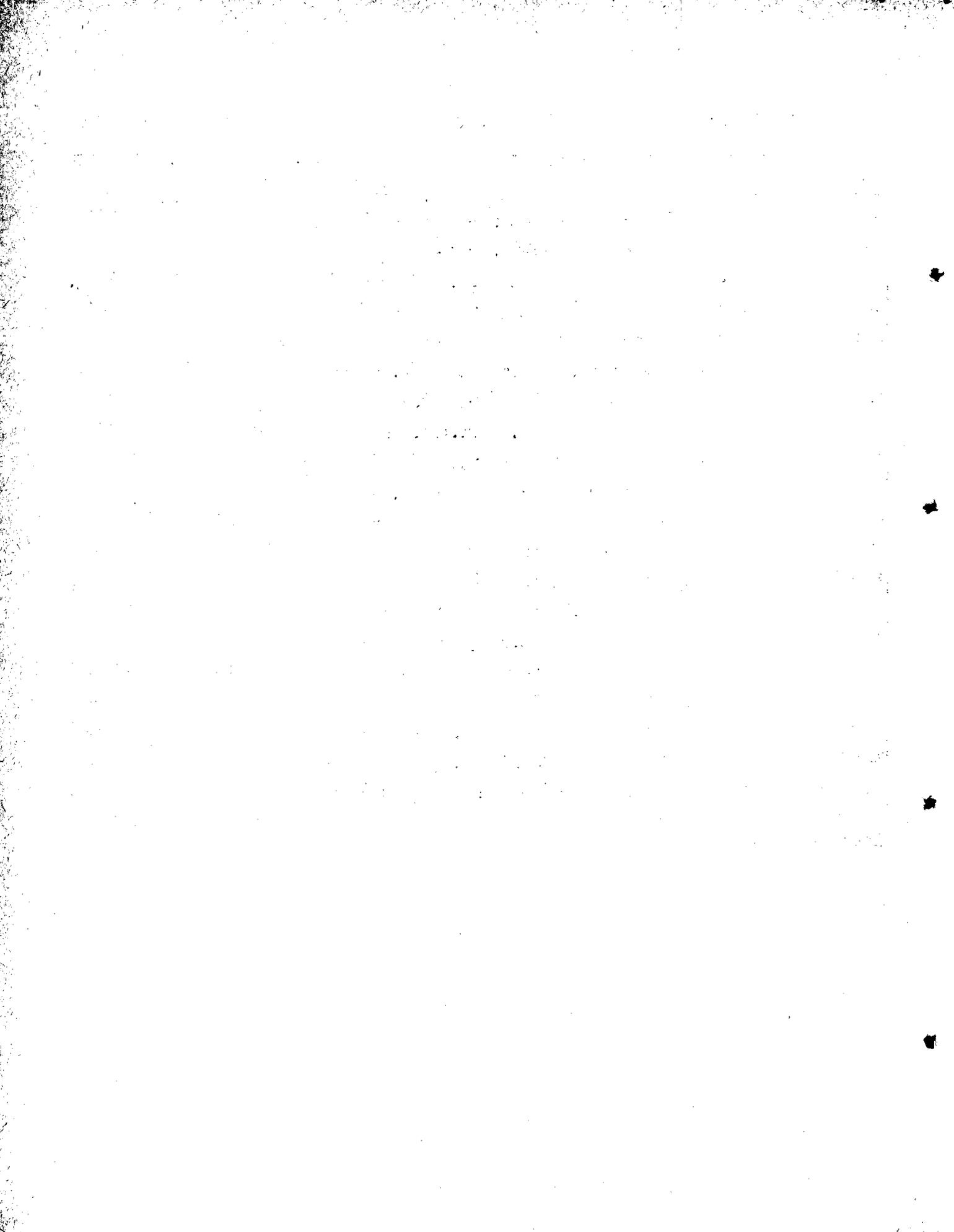


Cuadro 5

AMERICA LATINA: INDICES DEL CRECIMIENTO DE LA POBLACION TOTAL POR PAISES: 1920-1970 (BASE 1920=100)

País	1920	1925	1930	1935	1940	1945	1950	1955	1960	1965	1970
Argentina	100.00	116.89	134.25	147.21	159.90	173.68	192.64	213.22	233.26	252.25	271.41
Bolivia	100.00	105.42	112.25	120.65	130.76	142.86	157.09	173.20	192.70	215.64	242.86
Brasil	100.00	110.68	122.49	135.56	150.98	168.78	190.40	220.76	255.95	295.76	340.43
Colombia	100.00	110.56	122.22	135.13	150.21	169.79	194.62	224.02	258.32	297.85	344.41
Chile	100.00	108.33	116.94	126.04	136.06	147.82	162.41	181.18	205.87	232.25	263.52
Ecuador	100.00	105.90	113.85	123.95	136.30	151.20	169.10	187.40	217.70	257.60	304.65
Paraguay	100.00	112.30	125.89	141.34	158.94	173.96	192.13	218.45	250.50	290.41	340.34
Perú	100.00	107.55	116.23	126.16	137.41	149.83	163.90	180.79	206.19	239.61	279.43
Uruguay	100.00	110.49	122.05	131.54	139.58	147.77	157.54	169.76	182.18	195.04	207.33
Venezuela	100.00	110.04	122.51	137.04	154.07	177.20	206.56	251.20	304.44	362.20	431.85
Costa Rica	100.00	108.31	118.53	130.88	147.03	169.60	201.66	243.47	293.34	354.16	429.69
El Salvador	100.00	111.39	123.54	131.08	139.81	148.63	164.47	186.22	214.81	249.74	294.61
Guatemala	100.00	105.66	122.14	137.66	151.79	178.34	209.66	242.21	276.77	316.28	363.86
Honduras	100.00	110.09	121.07	131.03	142.66	157.60	177.27	202.94	236.78	279.18	332.44
Nicaragua	100.00	107.29	115.19	123.57	132.56	152.40	175.66	202.79	234.26	270.54	313.80
Cuba	100.00	114.03	130.07	143.08	154.78	167.19	187.12	207.90	231.15	256.03	282.75
Haití	100.00	106.40	114.03	122.88	133.00	145.24	159.13	175.24	194.91	218.69	247.41
México	100.00	104.86	114.41	124.75	136.66	156.34	181.62	211.61	248.59	294.41	349.45
Panamá	100.00	108.16	117.02	122.14	138.69	157.34	178.32	205.59	238.00	279.02	328.67
República Dominicana	100.00	110.35	122.81	137.46	154.30	173.77	196.75	226.93	265.79	314.82	375.18

Fuente: Cuadro 4.



Cuadro 6

Tasa media anual de crecimiento por quinquenios 1920-1970
de veinte países de América Latina

	1920 1925	1925 1930	1930 1935	1935 1940	1940 1945	1945 1950	1950 1955	1955 1960	1960 1965	1965 1970	1967 1968
Argentina	3,17	2,81	1,86	1,67	1,67	2,09	2,05	1,81	1,58	1,42	1,51
Bolivia	1,06	1,26	1,45	1,62	1,78	1,92	1,97	2,16	2,28	2,41	2,40
Brasil	2,05	2,05	2,05	2,18	2,25	2,44	3,00	3,00	2,93	2,85	2,84
Colombia	2,03	2,03	2,03	2,14	2,48	2,77	2,85	2,89	2,89	2,95	2,94
Chile	1,61	1,54	1,51	1,54	1,67	1,90	2,21	2,59	2,44	2,56	2,57
Ecuador	1,15	1,46	1,71	1,92	2,10	2,26	2,08	3,04	3,42	3,41	3,41
Paraguay	2,35	2,31	2,34	2,37	1,82	2,01	2,60	2,78	3,00	3,22	3,24
Perú	1,47	1,56	1,65	1,72	1,75	1,81	1,98	2,66	3,05	3,11	3,12
Uruguay	2,01	2,01	1,51	1,19	1,15	1,29	1,50	1,42	1,37	1,25	1,26
Venezuela	1,93	2,17	2,27	2,37	2,84	3,11	3,99	3,92	3,54	3,55	3,57
Costa Rica	1,61	1,82	2,00	2,35	2,90	3,52	3,84	3,80	3,84	3,94	3,92
El Salvador	2,18	2,09	1,19	1,30	1,23	2,05	2,51	2,90	3,06	3,30	3,34
Guatemala	1,11	2,94	2,42	1,97	3,28	3,29	2,93	2,70	2,70	2,62	2,83
Honduras	1,94	1,92	1,59	1,71	2,01	2,38	2,74	3,13	3,35	3,55	3,54
Nicaragua	1,42	1,43	1,41	1,41	2,83	2,88	2,91	2,93	2,92	3,11	2,87
Cuba	2,66	2,67	1,93	1,58	1,55	2,28	2,13	2,14	2,07	2,00	2,00
Haití	1,25	1,39	1,51	1,60	1,78	1,84	1,95	2,15	2,33	2,50	2,48
México	0,95	1,76	1,75	1,84	2,73	3,04	3,10	3,27	3,44	3,49	3,47
Panamá	1,58	1,59	0,86	2,57	2,55	2,53	2,89	2,97	3,23	3,33	3,37
Rep. Dominicana	1,99	2,16	2,28	2,34	2,41	2,52	2,89	3,21	3,44	3,57	3,56

Fuente: Cuadro 4.



Cuadro 7

Tiempo que tardó o tardará en doblarse la población estimada para
1920, 1930, 1940, 1950 y 1960, en veinte países de América Latina

Países	Año y tiempo en que dobló o doblará la Población				
	1920	1930	1940	1950	1960
Argentina	32	39	-	-	-
Bolivia	42	37	33	-	-
Brasil	32	29	26	24	-
Colombia	31	28	25	24	-
Chile	39	36	31	28	-
Ecuador	37	31	27	23	-
Paraguay	32	30	28	24	-
Perú	39	34	30	26	-
Uruguay	47	-	-	-	-
Venezuela	29	25	20	19	20
Costa Rica	30	24	20	18	18
El Salvador	39	35	30	23	-
Guatemala	29	25	24	25	-
Honduras	30	31	27	22	20
Nicaragua	35	31	24	23	-
Cuba	33	36	35	-	-
Haiti	41	37	33	29	-
México	33	28	23	21	20
Panamá	34	29	25	22	-
Rep. Dominicana	32	27	25	22	20

Fuente: La misma del cuadro 4.

Nota: Las estimaciones y proyecciones en que se basan las cifras del cuadro sólo llegan hasta 1980. En los casos en que la población se duplica después de 1980 se ha colocado una raya horizontal.



III. Componentes del crecimiento de la población

5. La evolución de la población descrita en la sección anterior tiene, evidentemente sus causas o factores determinantes. En el nivel más inmediato de análisis, el puramente demográfico, los factores determinantes del crecimiento son la fecundidad, la mortalidad y la migración internacional.

En ese nivel de análisis, parecería, a primera vista que, si conocemos la evolución de la población, debemos conocer la evolución de los tres componentes del cambio demográfico. Esto no es necesariamente así aún cuando la recíproca es cierta. En primer lugar, una misma evolución de la población puede ser el resultado de diferentes conjuntos de evoluciones de los tres componentes. En segundo lugar, si se dispone de censos bien levantados y frecuentes, es posible preparar buenas estimaciones de la población sin que ello implique necesariamente un conocimiento cabal de los factores demográficos que determinan su crecimiento.

Esta parece ser la situación en el caso de la mayoría de los países de América Latina. Aún cuando estamos bastante seguros de la evolución del crecimiento de la población en muchos de esos países, son muy pocos aquellos de los cuales podemos decir con relativa seguridad cuales fueron los componentes del crecimiento, es decir, cuales fueron las tendencias de la fecundidad, la mortalidad y la migración internacional.

Esto se debe generalmente, a la falta o inexactitud de los registros de estadísticas vitales. Las estimaciones de esas estadísticas realizadas mediante la aplicación de métodos indirectos, cuando son posibles, nunca tienen la misma confiabilidad que las que resultan de un sistema de estadísticas vitales bien desarrollado. Respecto de los registros de migración la situación también deja mucho que desear. Aún cuando en todos los países se llevan actualmente registros en los principales puntos de entrada y salida de personas esto no fue siempre así. Además, hay indicaciones de que muchos de esos países están afectados por corrientes migratorias internacionales que no son detectadas por los registros.



6. En los cuadros 8 y 9 se presentan estimaciones de las tasas de natalidad y mortalidad de veinte países de la región. Las fuentes consultadas ^{2/} comprenden diversos estudios e informes cuyos resultados obviamente no pueden ser considerados estrictamente comparables. ^{3/}

3/ Las fuentes de los cuadros 8 y 9 son las siguientes:

- 1) "Birth rates in Latin America: New estimates of historical trends and fluctuations". Institute of International Studies, University of California, Berkeley. Research Series N° 7, 1965.
- 2) United Nations Demographic Yearbook, 1966. (Publicación de las Naciones Unidas, N° de Venta: 67.XIII.1)
- 3) Jorge Somoza y Luis Llano, Proyección de la población de Bolivia, CULADE, Serie C, N° 9, 1963.
- 4) Brasil, Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, EPAA, Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social, Demografia. Diagnóstico preliminar, Agosto 1966.
- 5) Population Bulletin of the United Nations, N° 7. (Publicación de las Naciones Unidas, N° de Venta: 64.XIII.2)
- 6) Jorge Somoza, "Tendencias de la mortalidad y la esperanza de vida en América Latina", en Componentes de los cambios Demográficos en América Latina, traducción de la publicación trimestral de la Fundación Milbank Memorial, Vol. XLIII, N° 4, Octubre de 1955, parte 2.
- 7) Perspectivas de la Población Mundial evaluadas en 1963. (Publicación de las Naciones Unidas. N° de Venta: 66.XIII.2)
- 8) Uruguay, Dirección General de Estadística, "Tasas demográficas estimadas para el período 1910-1984". Documento de Trabajo N° 3, Estimación N° 1, 13 de Diciembre de 1964. Mimeoografiado.
- 9) Ricardo Jimenez J. y otros. "Proyección de la población de Costa Rica por sexo y grupos de edad, 1965-1990", en Revista de Estudios y Estadísticas. Serie Demográfica N° 5, Octubre de 1967.
- 10) Junta Central de Planificación. Dirección General de Estadística. Datos estadísticos sobre las principales características de la población de Cuba. La Habana, Mayo de 1965.

4/ Debido también que esas fuentes no fueron consideradas o sólo fueron consideradas parcialmente para la elaboración del Cuadro 4, las cifras de ese cuadro, habida cuenta de la migración internacional que pueda estimarse, no concuerdan, en la mayoría de los casos, con el crecimiento natural evaluado en base a las cifras de los cuadros 8 y 9.



Cuadro 8

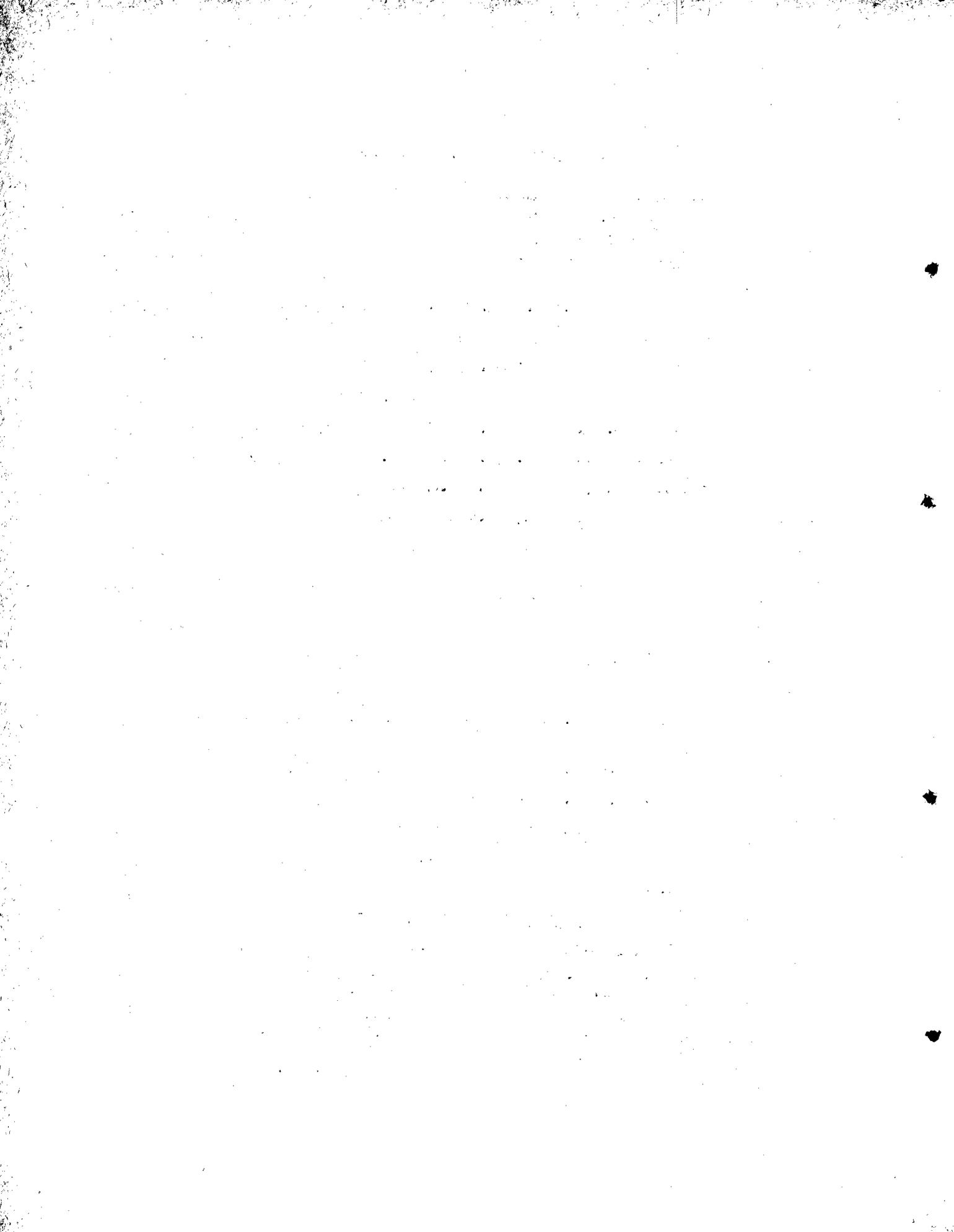
AMERICA LATINA: TASAS DE NATALIDAD EN VEINTE PAISES, 1900-1965

(Nacimientos por mil habitantes)

País	1900-1904	1905-1909	1910-1914	1915-1919	1920-1924	1925-1929	1930-1934	1935-1939	1940-1944	1945-1949	1950-1954	1955-1959	1960-1965
Argentina	41.0	40.0	40.3	36.1	34.3	32.4	28.9	25.7	25.7	25.2	25.4	24.1	22-23
Bolivia	...	...	...	...	...	...	...	...	45.0	43.9	...	...	43-45
Brasil		45.0				44.0			43.5		41.5		41-43
Colombia	43.0	44.0	44.1	44.1	44.6	44.9	43.3	42.6	42.4	43.4	44.0	45.1	41-44
Chile	44.7	44.6	44.4	43.2	42.2	43.8	40.2	38.4	38.3	37.0	37.0	37.6	34-36
Ecuador	...	...	...	46.5	47.7	49.1	48.5	47.7	46.0	45.9	46.4	46.5	47-50
Paraguay	...	...	...	...	...	...	...	...	43.0	...	...	...	42-45
Perú	...	...	...	...	...	...	46.0	...	44.5	44.9	45.5	46.2	44-45
Uruguay	...	...	36.8	31.9	30.0	28.6	25.9	22.5	21.6	21.1	22.3	22.2	24-25
Venezuela	41.8	43.6	44.5	41.4	41.2	43.1	39.9	40.2	41.5	43.6	44.2	44.3	46-48
Costa Rica	46.9	48.2	48.9	44.7	44.9	46.2	44.4	43.5	43.3	43.9	47.2	48.2	44-46
El Salvador	43.8	43.5	44.7	42.9	46.6	47.1	46.5	45.4	45.2	44.8	47.9	47.9	47-49
Guatemala	45.8	43.6	46.6	43.2	48.3	49.2	46.2	44.2	45.2	49.1	50.9	49.0	46-48
Honduras	...	...	43.7	41.7	44.3	44.1	42.0	41.9	43.8	44.5	46.0	46.0	47-50
Nicaragua	...	...	...	...	...	...	...	...	...	49.0	...	...	47-50
Cuba	44.6	47.4	44.7	40.7	36.7	32.9	31.3	30.9	31.9	30.0	28.1	25.4	34-36
Haití	...	...	...	...	...	...	...	45.0	...	...	...	...	45-50
México	46.5	46.0	43.2	40.6	45.3	44.3	44.1	43.5	43.8	44.5	45.0	45.8	44-45
Panamá	40.3	40.2	42.0	37.3	40.0	39.0	37.4	37.8	39.5	38.3	38.5	40.5	41-42
Rep. Dominicana	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	44.0	...	45-48

Fuentes: (Los números entre paréntesis se refieren a la lista presentada en la nota de la página); Argentina, Colombia, Chile, El Salvador, Guatemala, México, Panamá y Venezuela, 1900-1959: (1). Bolivia, 1940-1950: (3). Brasil, 1900-1960: (4). Ecuador, 1915-1959: (1). Paraguay, 1940-1945: (5). Perú, 1930-1935: (1); 1940-1959: (1). Uruguay, 1910-1960: (8). Costa Rica, 1900-1929: (1); 1930-1959: (9). Honduras, 1910-1959: (1). Nicaragua, 1940-1945: (5). Cuba, 1900-1949: (1); 1950-1959: (10). Haití, 1935-1940: (5). Rep. Dominicana, 1950-1955: (5). Para el período 1960-1965, la fuente común para todos los países es el Boletín Estadístico para América Latina, Vol. IV, N° 2 Año 1967.

Nota: En muchos casos las cifras no corresponden exactamente a los períodos del cuadro.



Cuadro 9

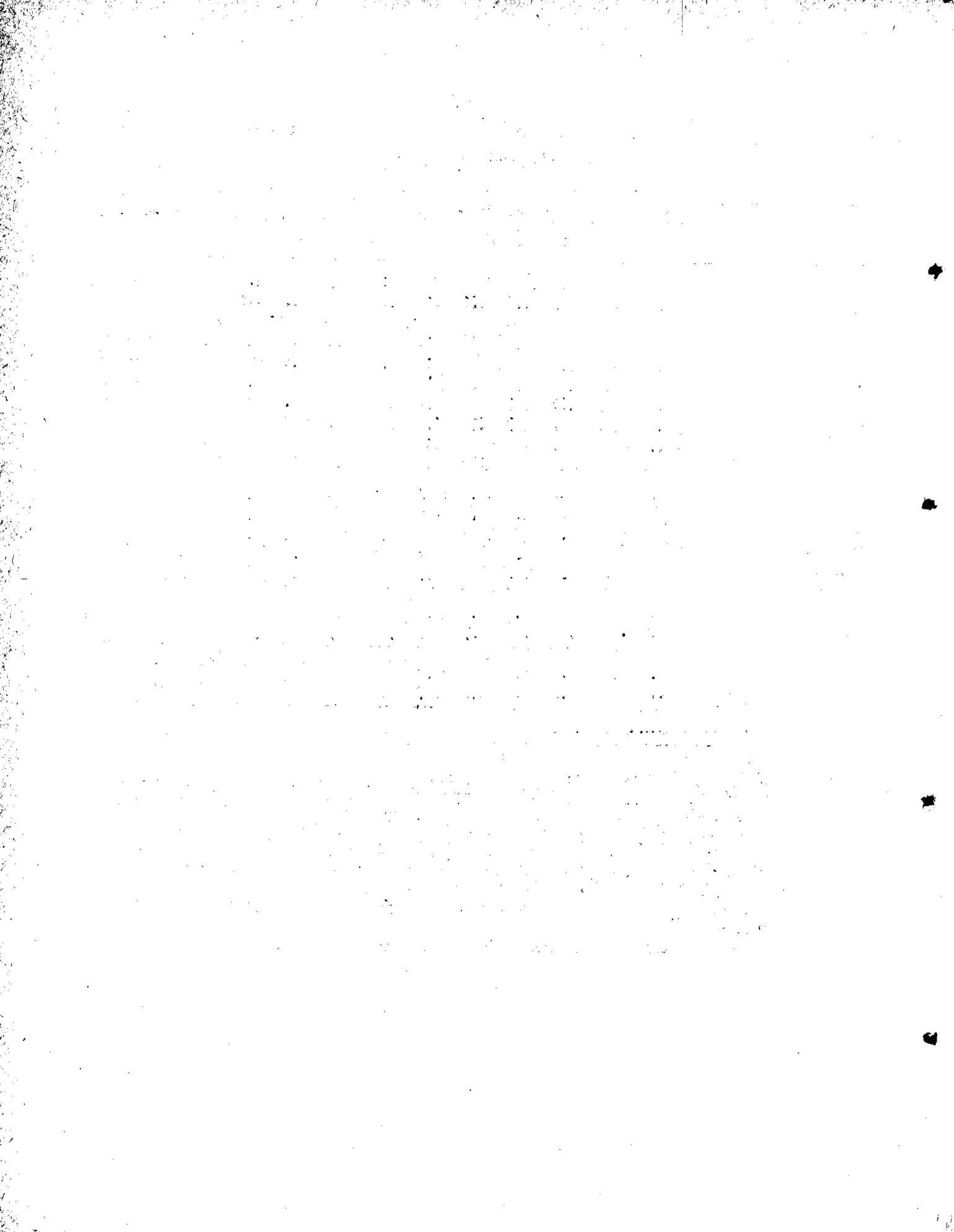
AMERICA LATINA: TASAS DE MORTALIDAD EN VEINTE PAISES, 1900-1965

(Defunciones por 1 000 habitantes)

País	1900-1904	1905-1909	1910-1914	1915-1919	1920-1924	1925-1929	1930-1934	1935-1939	1940-1944	1945-1949	1950-1954	1955-1959	1960-1965
Argentina	21.6	20.1	17.7	16.5	14.0	13.0	11.6	11.5	10.4	9.6	8.8	8.6	8-9
Bolivia	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	22.6	...	20-22
Brasil	← 26.4 →				← 25.3 →				← 20.1 →		← 11.5 →		10-12
Colombia	26.6	26.8	26.0	25.1	23.7	22.4	22.5	21.6	20.3	20.8	18.4	16.0	12-14
Chile	31.6	33.2	31.5	31.0	30.2	25.5	23.9	23.3	19.8	17.2	13.6	12.5	11-12
Ecuador	...	...	...	30.2	28.9	28.2	25.7	25.6	24.0	20.0	17.6	15.7	13-15
Paraguay	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	← 18.0 →		12-14
Perú	...	...	...	...	...	...	...	...	28.8	24.7	22.4	18.6	12-14
Uruguay	...	...	13.6	14.1	12.5	11.9	11.6	11.1	10.3	9.1	8.5	8.8	9
Venezuela	29.1	29.8	28.3	29.7	26.0	24.6	21.9	21.1	19.8	16.1	12.3	10.8	9-10
Costa Rica	28.8	28.6	27.2	29.0	25.2	23.6	23.1	20.9	19.0	14.5	11.8	9.9	8-9
El Salvador	29.7	31.4	31.1	41.2	32.8	34.1	32.7	29.6	28.5	22.8	20.0	17.7	14-16
Guatemala	35.4	34.0	33.0	40.8	33.7	32.6	31.7	30.7	28.5	26.5	23.4	20.0	18-20
Honduras	...	...	24.5	27.4	23.1	23.1	21.7	22.1	23.9	19.0	← 18-23 →		15-17
Nicaragua	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	← 17-22 →		14-16
Cuba	23.7	23.3	21.4	22.2	19.3	15.2	13.3	12.7	10.9	8.7	6.7	6.4	8-9
Haití	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	26.0	...	20-24
México	33.4	32.9	46.6	48.3	28.4	26.7	26.7	23.5	21.8	17.8	15.4	12.5	10-11
Panamá	21.0	19.7	19.0	17.3	17.3	16.6	15.1	12.6	12.7	10.8	9.1	9.1	10-11
República Dominicana	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	← 11-16 →		14-16

Fuentes: (Los números entre paréntesis se refieren a la lista presentada en la nota de la página):
Argentina, 1900-1919: (1); 1920-1960: (2). Bolivia, 1950-1955: (3). Brasil, 1900-1960: (4).
Colombia, Venezuela, El Salvador, Guatemala, México y Panamá, 1900-1959: (1). Chile, 1900-1919: (1); 1920-1959: (2). Ecuador, 1915-1959: (1). Paraguay, 1950-1962: (6). Perú, 1940-1959: (1). Uruguay, 1910-1960: (8). Costa Rica, 1900-1929: (1); 1930-1959: (9). Honduras, 1910-1949: (1); 1950-1961: (6). Nicaragua, 1950-1963: (6). Cuba, 1900-1949: (1); 1950-1959: (10). Haití, 1950-1955: (6). República Dominicana, 1950-1960: (6). Para el período 1960-1965 la fuente común para todos los países es el Boletín Estadístico de América Latina, Vol. IV N° 2, año 1967.

Nota: En muchos casos las cifras no corresponden exactamente a los períodos del cuadro.



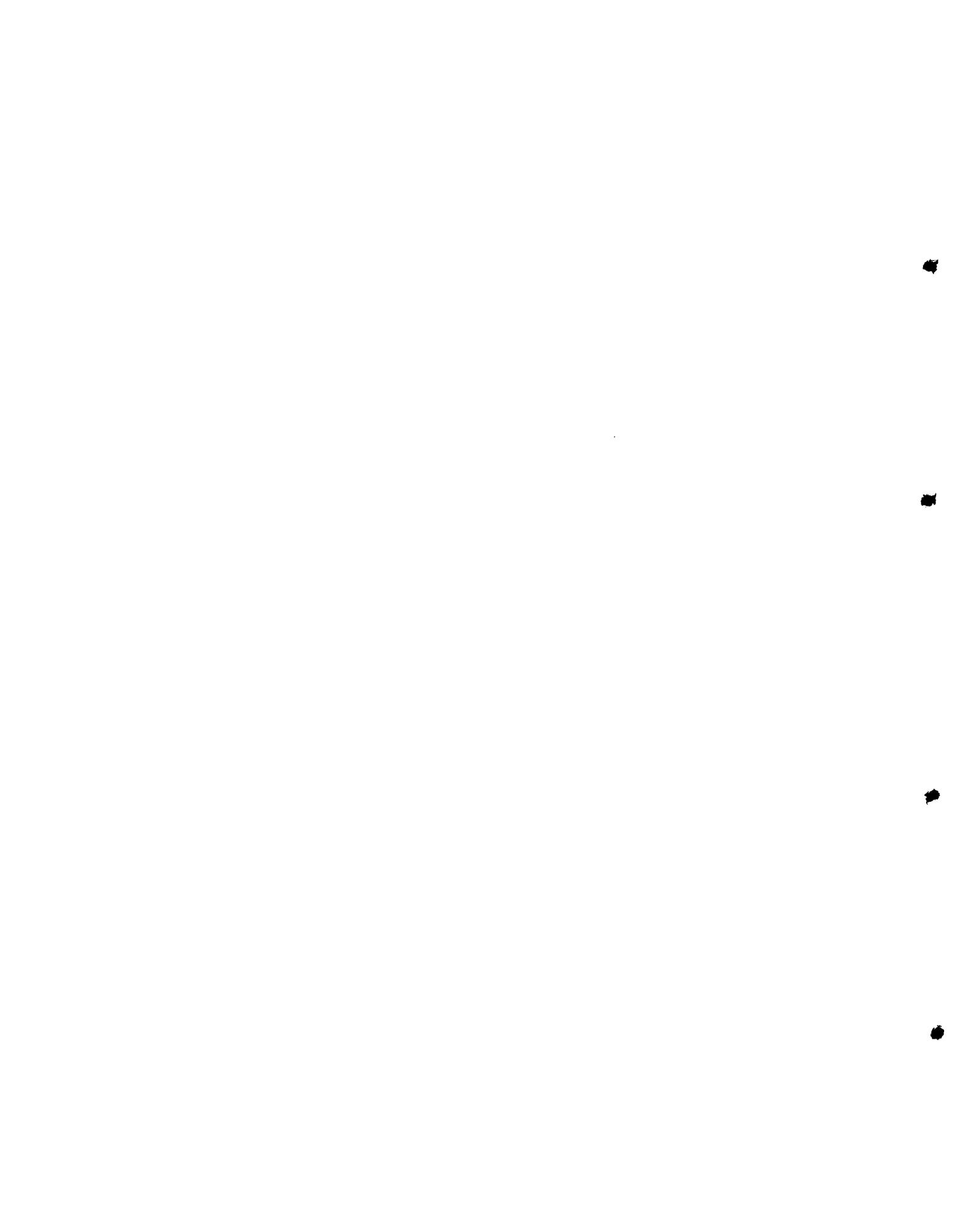
En la mayoría de los países esas estimaciones tampoco pueden ser consideradas como estimaciones exentas de errores apreciables. Esos errores probablemente aumentan a medida que las estimaciones se refieran a un período más antiguo.

A pesar de esos inconvenientes, la información contenida en los cuadros mencionados probablemente describe los niveles y tendencias de la natalidad y la mortalidad con una aproximación suficiente como para detectar los aspectos más importantes de su evolución desde principios de este siglo.

7. Exceptuando a Argentina, Uruguay, Brasil, Cuba y Venezuela, países en los cuales la migración internacional ha sido un factor significativo del crecimiento de la población, al menos en algunos períodos, las tendencias del crecimiento de la población en los países de América Latina desde comienzos de siglo son principalmente la consecuencia de tendencias bien definidas de la fecundidad y la mortalidad.

8. Con la única excepción de Chile, los países en que la migración internacional no ha sido apreciable en términos relativos, ^{5/} han experimentado una aceleración persistente del crecimiento de su población, como consecuencia del descenso de la mortalidad y el mantenimiento de elevados niveles de fecundidad, desde comienzos de siglo. La información disponible (véase el Cuadro 8) indica que en esos países la tasa bruta de natalidad se ha mantenido en un nivel fluctuante entre 40 y 50 por mil, según los casos. Todo parece indicar que los patrones de fecundidad de esos países no han experimentado cambios substanciales en el período considerado. Es poco probable que las pequeñas fluctuaciones que se observan en la tendencia reflejen cambios reales en la fecundidad. La leve tendencia al aumento que se observa en las tasas de algunos países, especialmente después de 1950, puede deberse a alguna o varias de las siguientes causas: mejoramiento del registro, mejores condiciones de salud, una proporción cada vez menor de viudas en edad fértil, una mayor estabilidad

^{5/} En esta categoría se incluyen Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Haití, México, Panamá y la República Dominicana.



de los matrimonios, cambios en la nupcialidad. Por el contrario, la leve tendencia a disminuir que se observa en las tasas de varios países en algunos períodos puede deberse a cambios en la estructura por edad de la población provocados por un descenso de la mortalidad.

9. La calidad de la información que aparece en el Cuadro 9 no permite una evaluación precisa de los niveles y tendencias de la mortalidad en muchos de los países de la región. Sin embargo, si se tienen en cuenta las tasas de crecimiento observadas y las estimaciones de las tasas de natalidad, junto con otras consideraciones respecto a los factores económicos y sociales que afectan las condiciones de salud de una población, se pueden hacer algunas inferencias respecto a los niveles y tendencias de la mortalidad desde comienzos de siglo, para el grupo de países cuyo crecimiento demográfico no ha sido influenciado en forma apreciable por la migración internacional.

Es probable que las tasas brutas de mortalidad de esos países a comienzos de siglo hayan estado comprendidas entre un 30 y un 35 por mil, según los casos. Desde entonces, las tasas se redujeron gradualmente, con una velocidad variable según los países y las épocas, hasta alcanzar en la actualidad niveles mucho más bajos, en la mayoría de los países. Las tasas de Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, El Salvador, Honduras, Nicaragua y la República Dominicana se redujeron probablemente a algo menos de la mitad del valor que tenían alrededor de 1900, al alcanzar en el período 1960-65 niveles comprendidos entre un 12 y un 17 por mil, según los casos. La reducción de la mortalidad fue probablemente bastante menor en varios otros países: en 1960-65 las tasas de mortalidad de Guatemala (18-20 por mil), Bolivia (20-22 por mil) y Haití (20-24 por mil), eran todavía muy elevadas. La reducción de la mortalidad fue mucho mayor en otro grupo de países: en México, Costa Rica, Panamá y Chile, las tasas descendieron hasta alcanzar en 1960-65 niveles comprendidos entre el 8 y el 12 por mil, es decir que probablemente se redujeron a aproximadamente un tercio de la magnitud que tenían alrededor de 1900.

También hay indicaciones de que el descenso de la mortalidad no fue uniforme en el período considerado. En general, hasta alrededor de 1930 el descenso fue lento



y gradual; posteriormente se aceleró levemente hasta fines de la segunda guerra mundial y desde entonces la mortalidad decrecio con mucha mayor rapidez.

En el caso de Chile la aceleración del crecimiento de la población debido al descenso de la mortalidad se vió amortiguada por un descenso apreciable de la fecundidad de características peculiares. A comienzos del siglo actual, la tasa de natalidad de Chile probablemente superaba el nivel del 45 por mil. Desde entonces descendió gradualmente hasta que, a partir de 1935-39 se estabilizó en un nivel fluctuante entre el 37 y el 38 por mil. Sólo muy recientemente se han observado cambios que indican una reanudación de la tendencia decreciente de la fecundidad. 10. Argentina y Uruguay forman un grupo de países con características parecidas en lo que se refiere a los factores que determinaron el crecimiento de su población desde comienzos de siglo. En ambos países la migración internacional ha sido un factor importante de crecimiento en algunos períodos desde 1900. Las tendencias de la fecundidad y la mortalidad son también muy parecidas.

En Argentina la fecundidad, que probablemente ya había comenzado a disminuir antes de fines del siglo pasado, continuó descendiendo lentamente hasta que la tasa de natalidad alcanzó un nivel inferior al 40 por mil a mediados de la década 1910-1920. El descenso fue luego mucho más rápido hasta que en la segunda mitad de la década de 1930 llegó al nivel del 25 por mil. Desde entonces la tasa de natalidad fluctuó alrededor de ese valor hasta que, a partir de 1958, reinició su descenso estimándose que, en 1960-65, había llegado al 22 o 23 por mil. La disminución de la mortalidad en la Argentina comenzó también antes de 1900, año en que la tasa de mortalidad ya era probablemente inferior al 25 por mil. Desde comienzos de siglo disminuyó continua y gradualmente hasta que a fines de la década de 1920 alcanzó un nivel inferior al 13 por mil. Desde entonces, debido a los bajos niveles ya alcanzados y al envejecimiento de la población, el descenso de la mortalidad fue relativamente lento. Se estima que la tasa bruta de natalidad para el período 1960-1965 fue de un 7 a un 8 por mil.

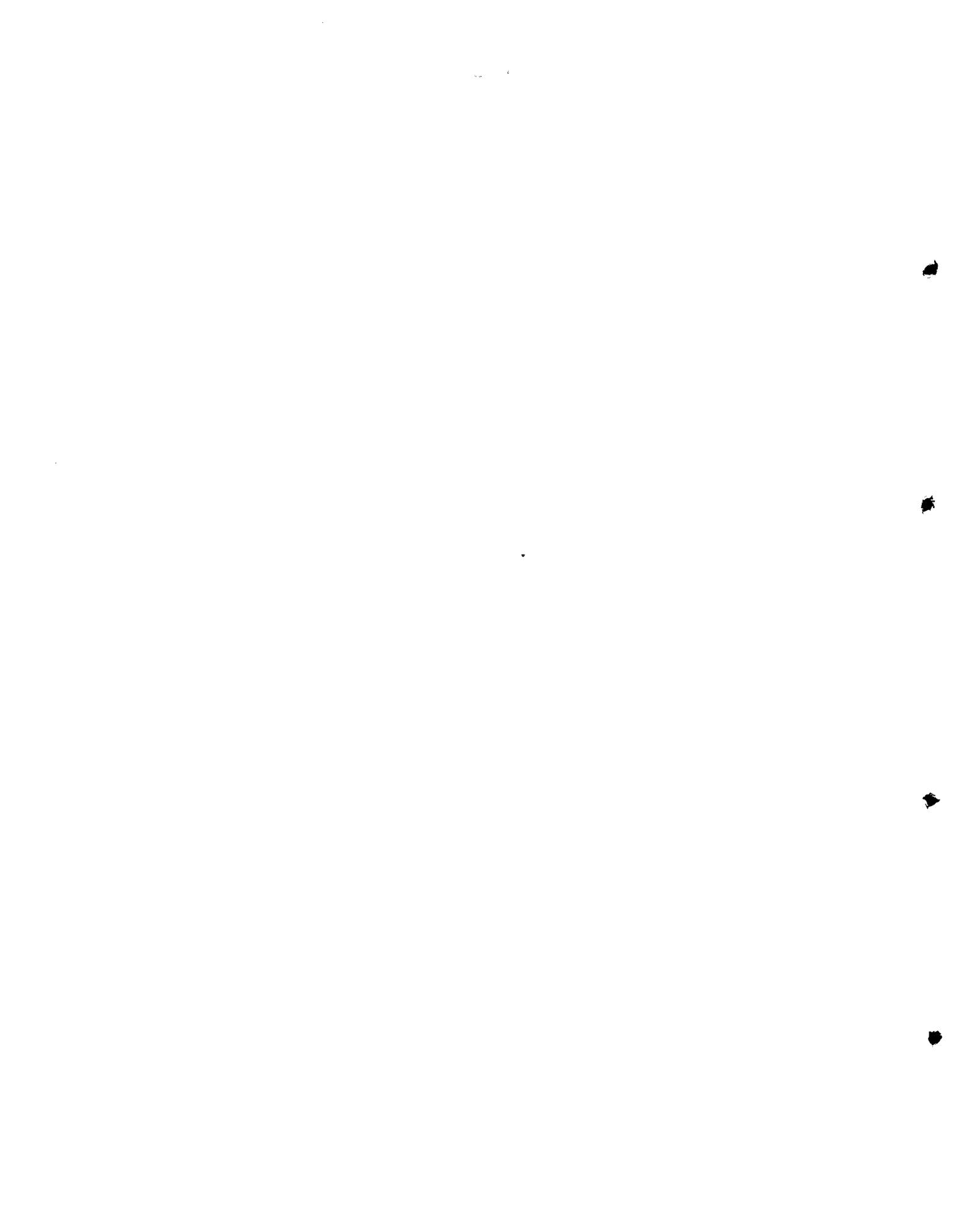
Las tasas de natalidad y mortalidad del Uruguay han seguido una tendencia paralela a la de las tasas de la Argentina. En todos los períodos desde 1900, tanto



la tasa de natalidad como la de mortalidad fueron menores en el Uruguay que en la Argentina. La tasa de crecimiento natural siguió también, por consiguiente, una tendencia paralela a la de Argentina, manteniéndose siempre por debajo de ella debido a que las diferencias entre las tasas de natalidad fueron siempre mayores que las diferencias entre las tasas de mortalidad de ambos países.

11. La migración internacional ha sido un importante componente del crecimiento de la población de Argentina y Uruguay. En Argentina se dispone de registros del movimiento migratorio desde 1857. En el Cuadro 10 figuran los saldos migratorios registrados desde comienzos de siglo. Aunque esas estadísticas se refieren en muchos casos a las entradas y salidas por los principales puertos y, por consiguiente no toman en cuenta todo el movimiento de entradas y salidas, son útiles como una medida aproximada de la magnitud y las tendencias de la migración en ese país.

Entre 1900 y 1965 el saldo migratorio favorable al país alcanzó a más de 3 900 000 personas, es decir algo más del 22 por ciento del incremento total de la población (17 800 000 aproximadamente). Sin embargo, el aporte migratorio no fue uniforme durante todo ese período. Se pueden distinguir tres períodos en los cuales la inmigración neta fue particularmente numerosa. Entre 1900 y 1914 hubo un saldo positivo de más de un millón y medio de personas que representaron más del 45 por ciento del crecimiento total de la población en ese período. (Entre 1905 y 1909 el crecimiento migratorio superó al vegetativo). En 1915-1919 se produjo un saldo negativo de algo menos de 80 000 personas pero en la década siguiente los saldos positivos volvieron a ser elevados alcanzando a cerca de 950 000 personas equivalentes a alrededor del 32 por ciento del crecimiento total de la población en ese período. Después de 1930 la corriente inmigratoria disminuyó apreciablemente pero entre 1945 y 1959 volvió a aumentar registrándose un saldo positivo de más de un millón de personas, o sea cerca del 20 por ciento del incremento total de la población en ese período. Después de 1960, los saldos migratorios, aún cuando han seguido siendo positivos, disminuyeron apreciablemente. Hay indicios de que en períodos recientes se ha producido una corriente migratoria apreciable desde los países limítrofes hacia la Argentina, gran parte de la cual no se ha registrado.



Cuadro 10

Argentina: Saldos migratorios, 1900-1965

1900-1904	222 599	1935-1939	138 699
1905-1909	752 311	1940-1944	64 785
1910-1914	584 180	1945-1949	348 291
1915-1919	78 081	1950-1954	433 974
1920-1924	484 374	1955-1959	236 189
1925-1929	457 083	1960-1964	151 281
1930-1934	104 724	1965	26 510

Fuentes: 1900-1913: Dickmann, E., Población e Inmigración, Buenos Aires, Editorial Losada, S.A., 1946; 1914-1924: Informe Demográfico de la República Argentina, 1914-1924, Dirección Nacional de Estadística y Censos, Buenos Aires, 1956; 1955-1965, Anuario Demográfico de las Naciones Unidas, 1962 y 1966.

El número de personas que se radicaron en el país es, sin embargo, solamente una primera aproximación al efecto de la migración en el crecimiento de la población. Para tener una idea más precisa el crecimiento total debería dividirse en dos componentes: el crecimiento de la población nativa existente al comienzo de un período determinado y el crecimiento de la población inmigrante, es decir deberían considerarse los inmigrantes más sus descendientes. Se ha estimado que si la migración internacional hubiera sido nula, la población de Argentina habría sido 2% por ciento menos que la censada en 1895, 46 por ciento en 1914, 52 por ciento en 1947 y 55 por ciento en 1960. ^{6/}

En el caso del Uruguay, el efecto de la migración internacional no está tan bien documentado como en Argentina. La serie de saldos migratorios habidos desde 1900 (ver Cuadro 11) no concuerda con la información censal de 1908 y 1963. ^{7/} De acuerdo a esa información, durante el período intercensal hubo un saldo neto de más de 500 000 inmigrantes. Es probable, sin embargo, que el número de los que se radicaron efectivamente en el país no haya alcanzado a 200 000. Ha, además, licios de que el mismo período se produjo un movimiento de emigración de nativos hacia zonas limítrofes de Argentina y Brasil que puede haber reducido el saldo positivo de migración internacional a alrededor de 100 000 personas. ^{8/}

12. La calidad de la información estadística disponible solo permite evaluar los niveles y tendencias de los componentes del crecimiento de la población de Cuba en forma aproximada. Las estimaciones que se presentan en los cuadros 8 y 9 se basan

^{6/} Zulma L. Kecchini de Lattes, "Demographic consequences of international migratory movements in the Argentina Republic, 1870-1960", World Population Conference, 1965, Vol. IV, pag. 211. (Publicación de las Naciones Unidas, N° de Venta: 66.XIII.8).

^{7/} Ver: Cataldi, A.: "La situación demográfica del Uruguay en 1957 y proyecciones a 1982". CELADE, 1964, Pág. 73.

^{8/} CIDE: "Plan Nacional de desarrollo económico y social 1965-1974". Tomo I. Plan General. Montevideo, 1965, pág. 40.



Cuadro 11

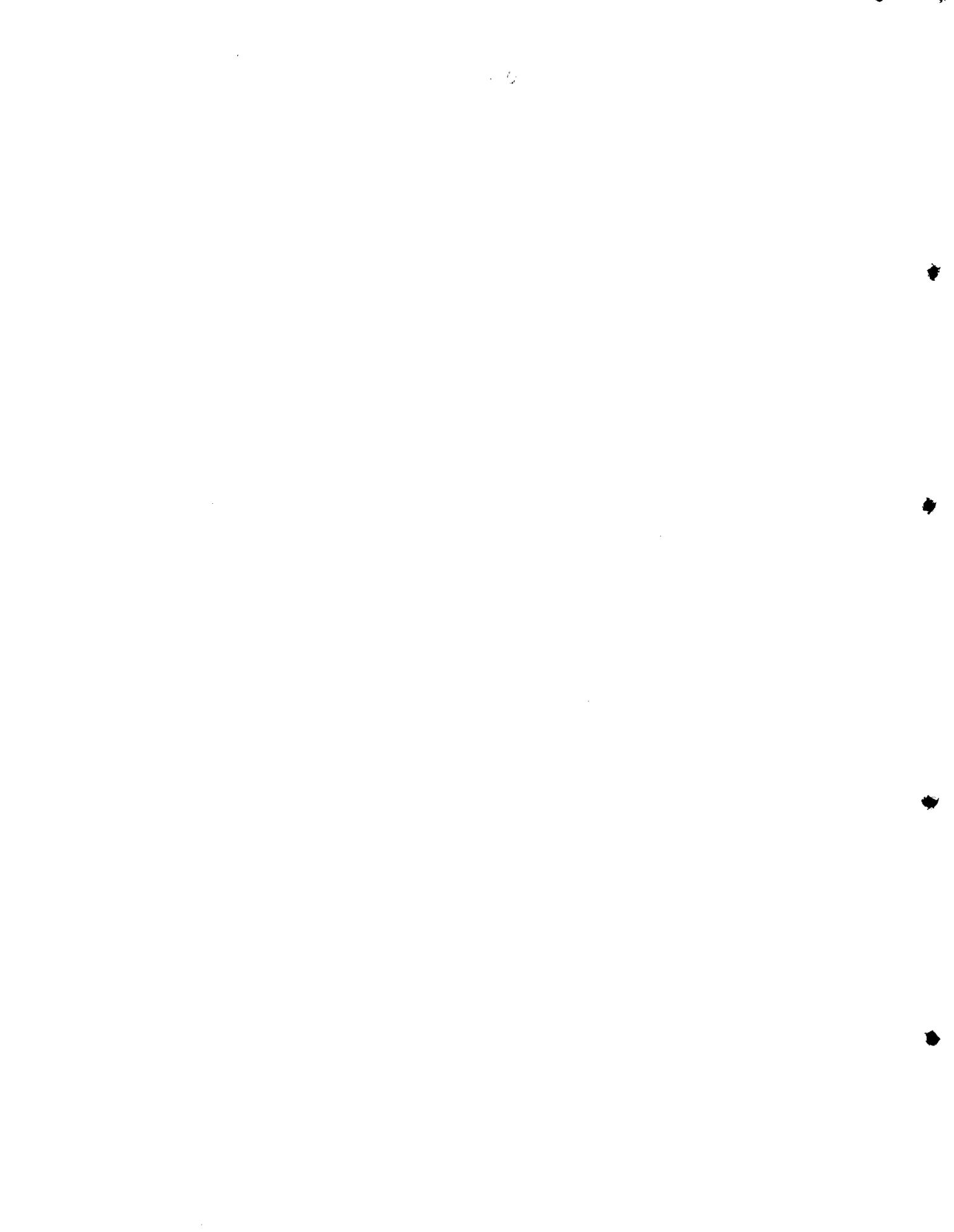
Uruguay: Saldos Migratorios, 1900-1964

1900-1904	38 700	1935-1939	22 400
1905-1909	87 900	1940-1944	-20 400
1910-1914	110 000	1945-1949	-12 400
1915-1919	50 300	1950-1954	26 300 ^{*/}
1920-1924	67 200	1955-1959	106 000
1925-1929	88 800	1960-1964	47 491 ^{**/}
1930-1934	53 700		

*/ Años 1950, 1951 y 1953 solamente.

**/ Años 1960, 1961 y 1962 solamente.

Fuentes: Período 1900-1919, "Anuario Estadístico de la República Oriental del Uruguay, Año 1920", Montevideo, 1922.
 1920-1959: A. Cataldi, "La situación demográfica del Uruguay en 1957 y proyecciones a 1982"; CELADE, 1964.
 1960-1962 - Anuario Demográfico de las Naciones Unidas, 1966.



principalmente en resultados censales, el registro de migraciones y la distribución por edad de las muertes registradas.

La evolución demográfica de Cuba, desde comienzos de siglo, ha sido parecida a la de Argentina y Uruguay en varios aspectos. La migración internacional ha jugado un papel importante en el crecimiento de su población. Además, Cuba ha sido, después de Argentina y Uruguay, el tercer país de América Latina que alcanzó una tasa de natalidad inferior al 30 por mil. Por último, la tasa de mortalidad descendió, en el período considerado, a un nivel inferior al 10 por mil.

En el Cuadro 12 figuran los saldos migratorios para el período 1900-1965. La inmigración fue un componente importante del crecimiento de la población hasta aproximadamente 1931. Entre 1900 y 1925 hubo un saldo de cerca de 600 000 inmigrantes que representaron cerca del 35 por ciento del crecimiento total de la población en ese período. Luego, entre 1931 y 1943, como consecuencia principalmente de la salida de muchos españoles hubo un saldo negativo apreciable, probablemente de cerca de 130 000 personas. Entre 1943 y 1959 el saldo neto de migración fue insignificante (menos de 25 000 personas), pero a partir de 1960, se produjo una gran corriente de emigración. Entre 1960 y 1962 se registraron saldos anuales negativos de más de 60 000 personas que redujeron el crecimiento de la población a poco más de la mitad del crecimiento natural esperado. Los saldos negativos se redujeron posteriormente, en 1963-65 a un promedio anual de menos de 15 000 personas.

El crecimiento natural fue elevado a principios de siglo (probablemente se aproximó al 23 por mil en el período 1900-1915), decayó a menos del 18 por mil en la década de 1920 y aumentó posteriormente hasta superar el 21 por mil en 1940-1955. Esas variaciones se debieron a la distinta evolución de las tasas de natalidad y mortalidad.

La tasa de natalidad se mantuvo probablemente alrededor del 45 por mil hasta 1915. Después inició un descenso brusco hasta que en 1930 alcanzó un valor inferior al 33 por mil. A partir de 1930 el descenso continuó en forma mucho más lenta, alcanzándose niveles inferiores al 30 por mil en 1945-49 y aún menores después. La



Cuadro 12

Cuba: Saldos migratorios 1900-1965

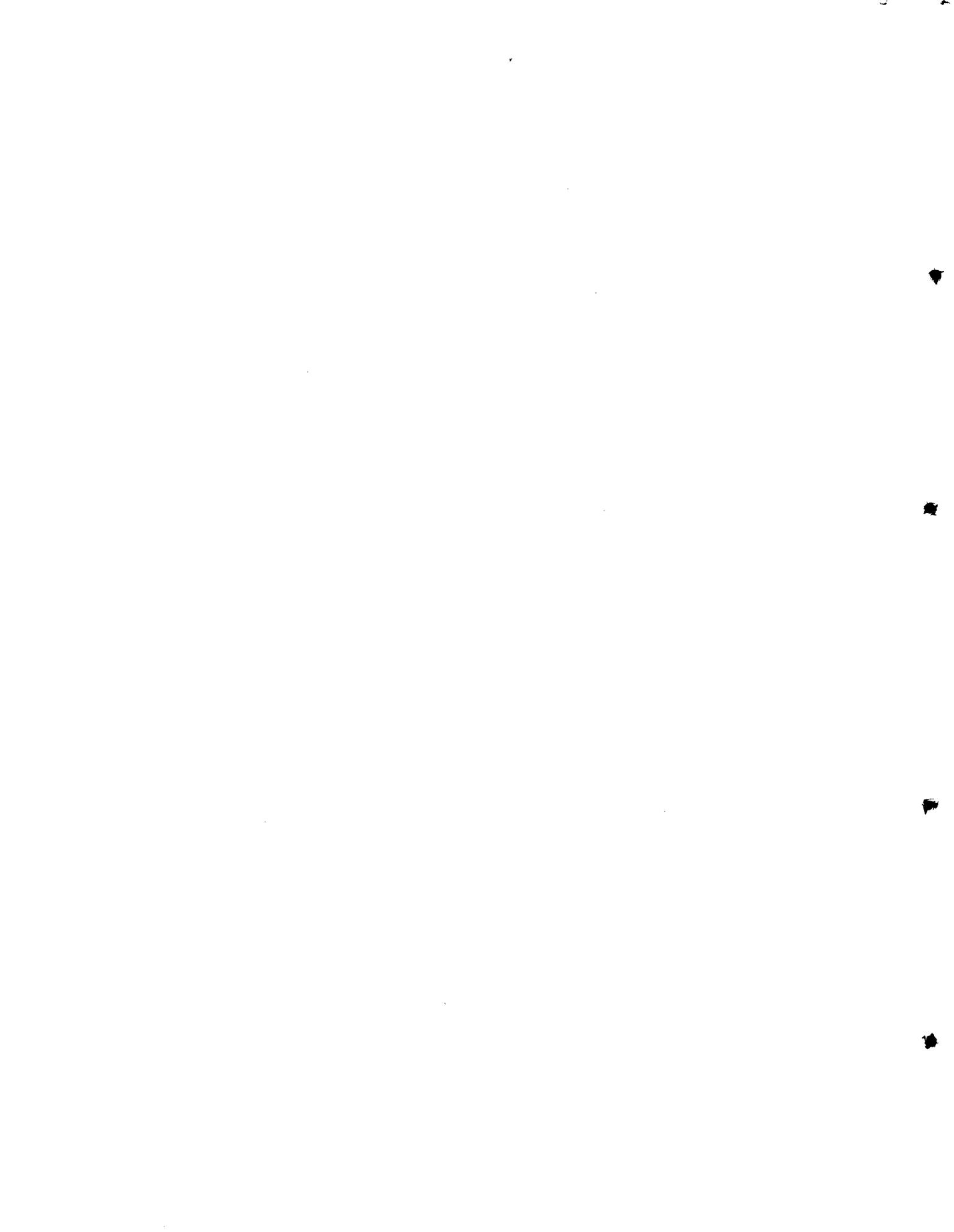
1900-1904	41 000 ^{a/}	1935-1939	- 34 075 ^{b/}
1905-1909	86 357	1940-1944	1 673 ^{c/}
1910-1914	78 744	1945-1949	12 757
1915-1919	154 791	1950-1954	- 3 747
1920-1924	235 147	1955-1959	12 277
1925-1929	32 915	1960-1964	- 220 376
1930-1934	- 94 888	1965	- 17 406

a/ Cifras redondeadas.

b/ Cifras para 1935-38 solamente

c/ Cifras para 1943-44 solamente. El volumen de migración en 1940-42 fue probablemente muy pequeño.

Fuentes: (1900-1949): Collver, Andrew, "Birth rates in Latin America" pág. 106 y 109. (1950-1959): Resumen de Estadísticas de Población N°1. Junta Central de Planificación, La Habana, 1965. (1960-1965): Resumen de Estadísticas de Población, N°2. Junta Central de Planificación, La Habana, 1966.

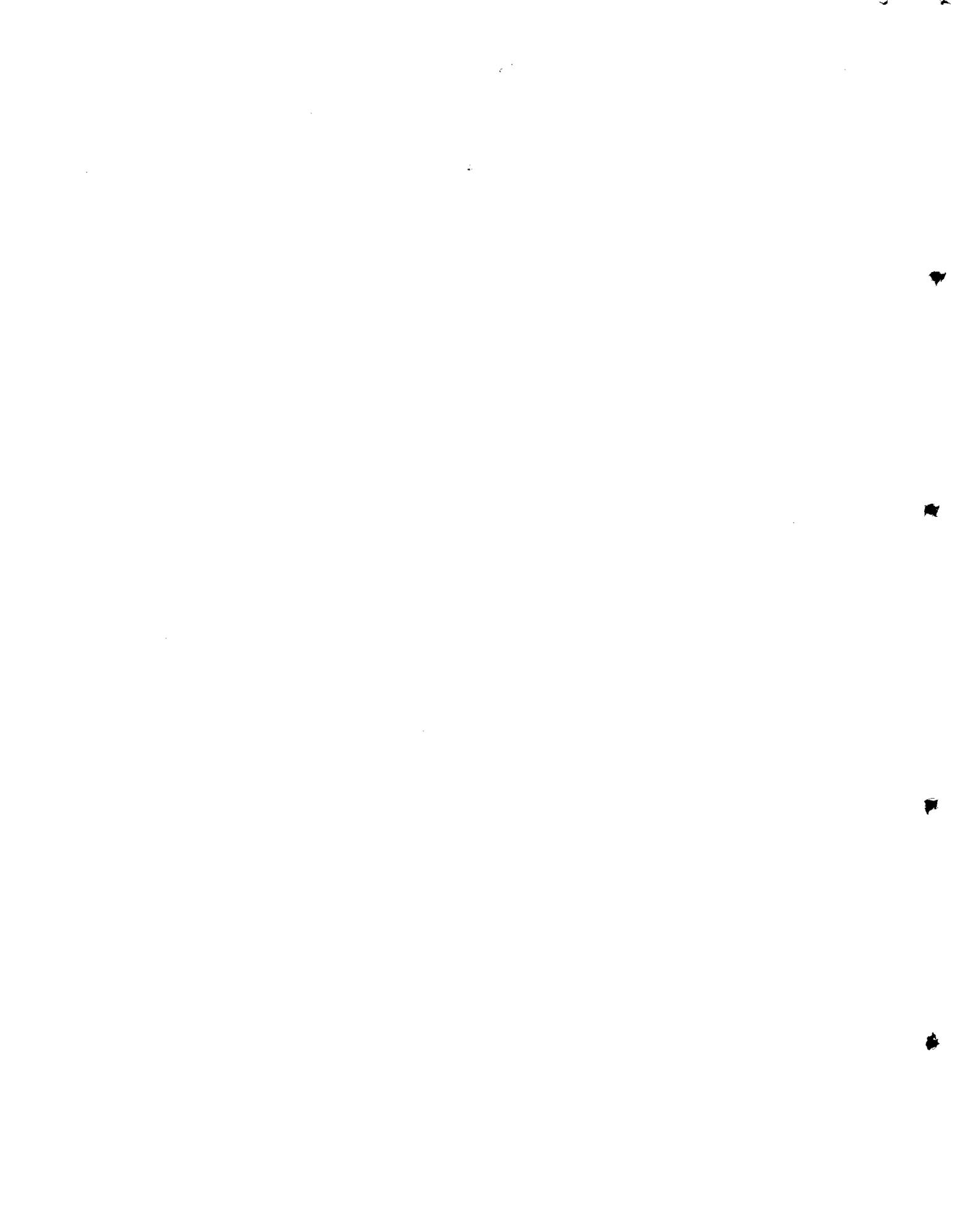


tasa de mortalidad probablemente alcanzó niveles cercanos al 25 por mil a comienzos de siglo. Desde entonces descendió hasta alcanzar en la actualidad un valor bien por debajo del 10 por mil. El descenso no fue uniforme. Los progresos más rápidos se hicieron durante la década de 1920 y después de 1945.

13. Las fuentes de información demográfica existentes permiten señalar las características más salientes de las tendencias de las variables demográficas que determinaron el extraordinario crecimiento de la población de Venezuela, desde comienzos de siglo. En primer lugar, debe destacarse el hecho (véase el Cuadro 8) de que la tasa de natalidad se ha mantenido durante todo ese período en niveles muy elevados próximos al nivel de una fecundidad natural.^{9/} En estas condiciones, el factor dinámico que ha provocado un crecimiento cada vez más rápido de la población ha sido la mortalidad. El descenso de la tasa de mortalidad fue muy lento hasta alrededor de 1920, se aceleró en el período 1920-1935 y volvió a ser lento hasta 1945. Después de 1945 la tasa de mortalidad descendió rápidamente hasta alcanzar valores inferiores al 10 por mil después de 1960. Como consecuencia de esas tendencias de la natalidad y la mortalidad, la tasa de crecimiento natural se elevó paulatinamente desde un valor inferior al 1,5 por ciento a comienzos de siglo hasta más del 2 por ciento en 1925-1930; superó el 3 por ciento en 1945-50 y en la actualidad sobrepasa el 3,5 por ciento.

Recientemente, la migración internacional también ha sido un importante factor de crecimiento de la población de Venezuela. En el período anterior a la segunda guerra mundial, la migración internacional, sólo había hecho aportes muy reducidos al crecimiento de la población. Después, entre 1945 y 1950 se produjo una corriente importante de inmigración que resultó en un saldo positivo de alrededor de 400 000 personas (véase el Cuadro 13). Como consecuencia de estos aportes migratorios la tasa media anual de crecimiento de la población en los quinquenios 1950-55 y 1955-60 se acercó al 4 por ciento.

^{9/} La pequeña tendencia a aumentar que muestran las tasas de natalidad estimadas puede deberse a la disminución de la mortalidad y el mejoramiento del estado sanitario de la población.



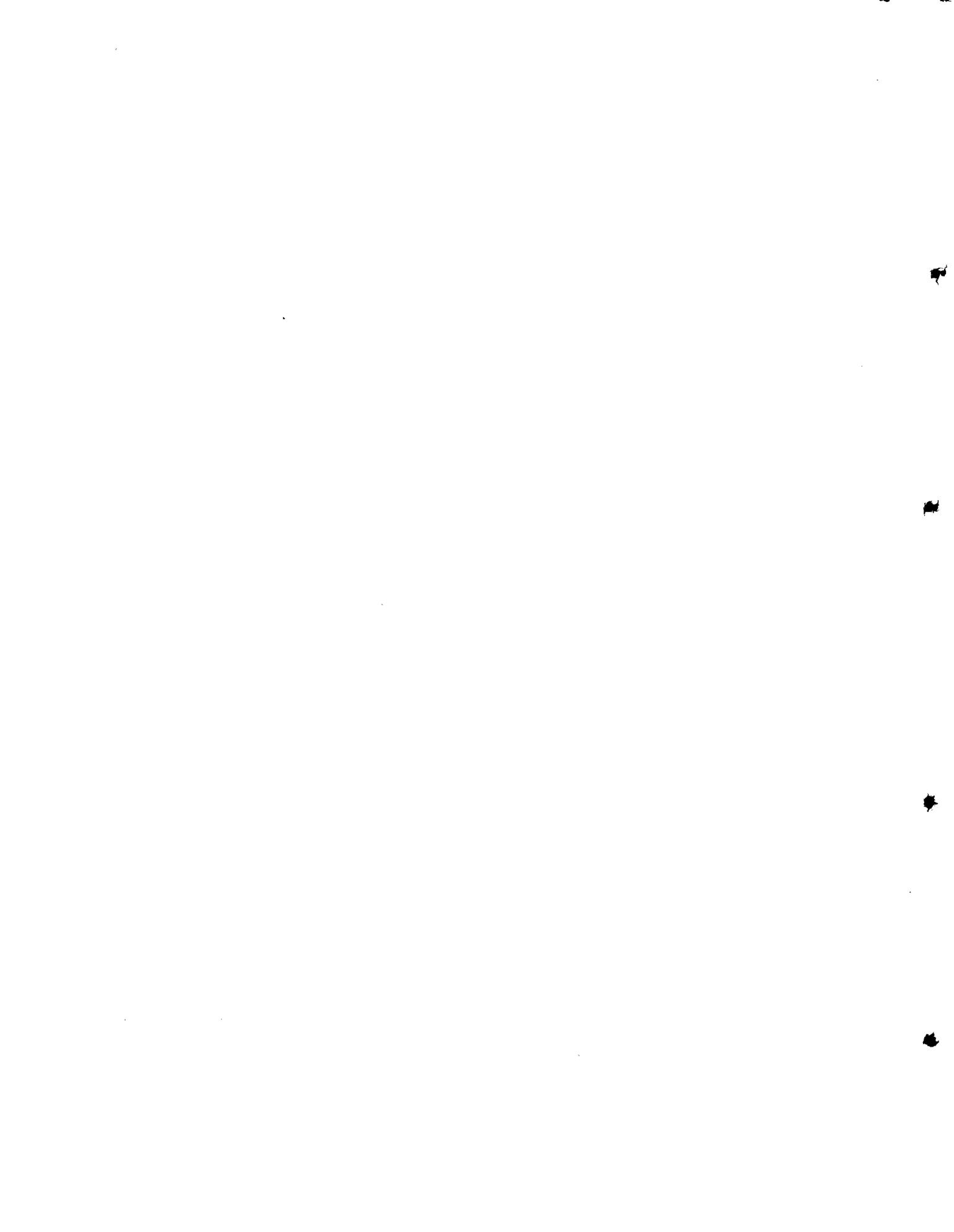
Cuadro 13

Venezuela: Saldos migratorios, 1900-1965

1900-1904	2 000	1935-1939	11 741
1905-1909	6 873	1940-1944	7 130
1910-1914	6 436	1945-1949	76 298
1915-1919	2 548	1950-1954	160 768
1920-1924	2 670	1955-1959	159 079
1925-1929	12 191	1960-1964	- 18 536
1930-1934	- 679	1965	7 445

Fuentes: 1900-1944: Coliver, Op.Cit. Table 51, pág. 170.
 1945-1949: Anuario Estadístico de Venezuela, 1954, Cuadro N° 137, Pá . 168.
 1950-1965: Compendio Estadístico de Venezuela, Caracas 1968, Pág. 45.





Quadro 14

Brasil: Inmigración 1850-1963

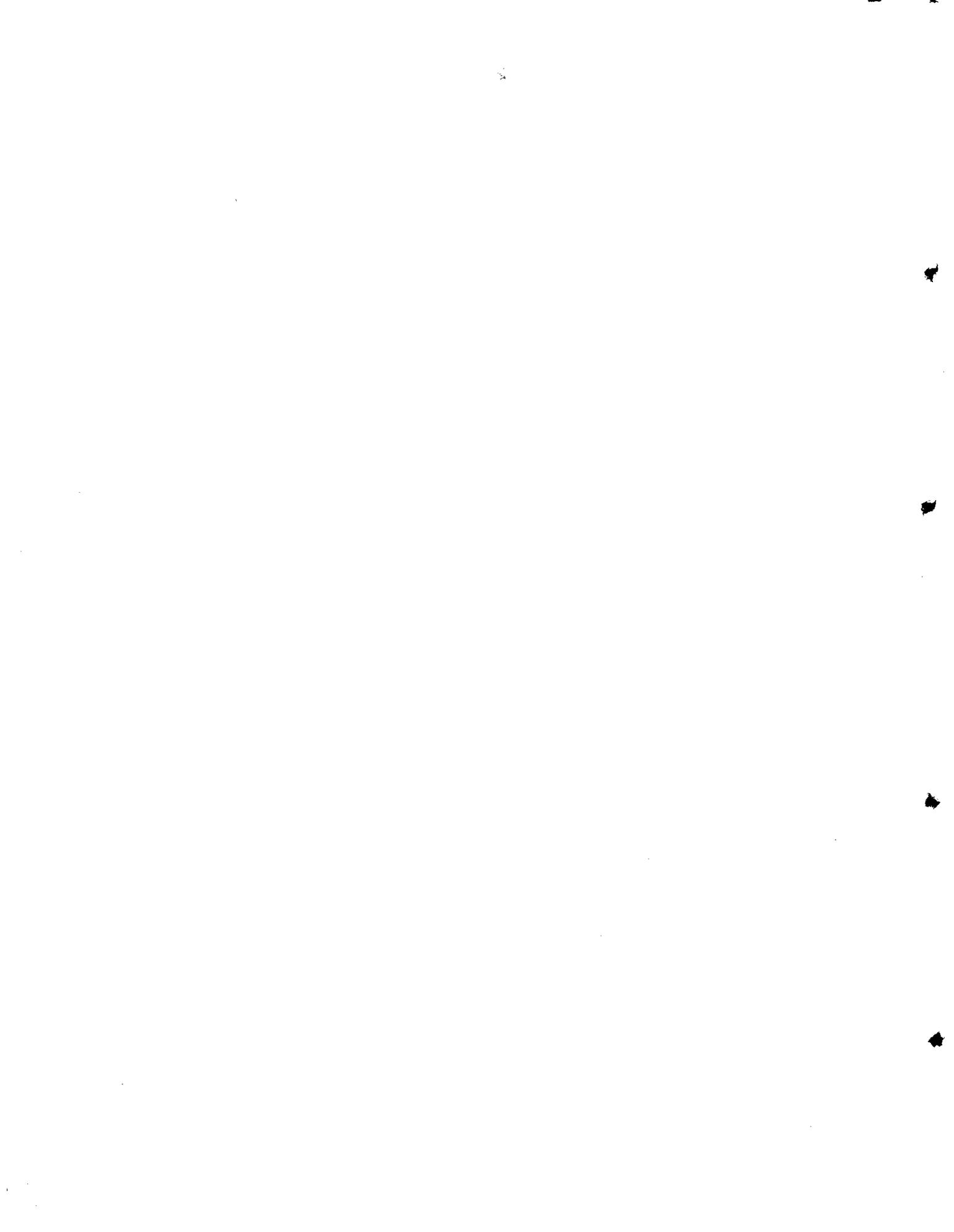
1850-1900	1 685 000	1930-1934	215 677
1901-1904	349 042	1935-1939	219 091
1905-1909	373 365	1940-1944	33 371
1910-1914	667 788	1945-1949	85 434
1915-1919	147 675	1950-1954	333 726
1920-1924	373 125	1955-1959	257 944
1925-1929	473 521	1960-1963	139 093

Fuentes: IBGE: Conselho Nacional de Estatística. O Brasil em Números.
Quadro IV, pag. 29, Rio de Janeiro, 1960.



paulatinamente hasta alcanzar un máximo en el período 1890-1900 en el cual el crecimiento migratorio contribuyó aproximadamente un 25 por ciento del crecimiento total del período. Después de 1900 la disminución de la migración y el tamaño cada vez mayor de la población hicieron que el aporte migratorio fuera menos importante en términos relativos. Se ha estimado que en el período 1900-1940, el aporte inmigratorio representó menos del 10 por ciento del crecimiento total del período. ^{11/} La inmigración disminuyó bruscamente en el decenio 1930-1940 y alcanzó un nivel despreciable en la década de 1940. A partir de 1950 se registra un nuevo aumento en el número de inmigrantes, calculándose que entre 1950 y 1960 entraron al país cerca de 600 extranjeros. Aún cuando, en términos absolutos esta migración puede ser comparable (o aún mayor) que la que se observó en otros decenios anteriores, su importancia relativa como factor del crecimiento de la población ha disminuido considerablemente (representó menos del 4 por ciento del crecimiento total en el período 1950-1960).

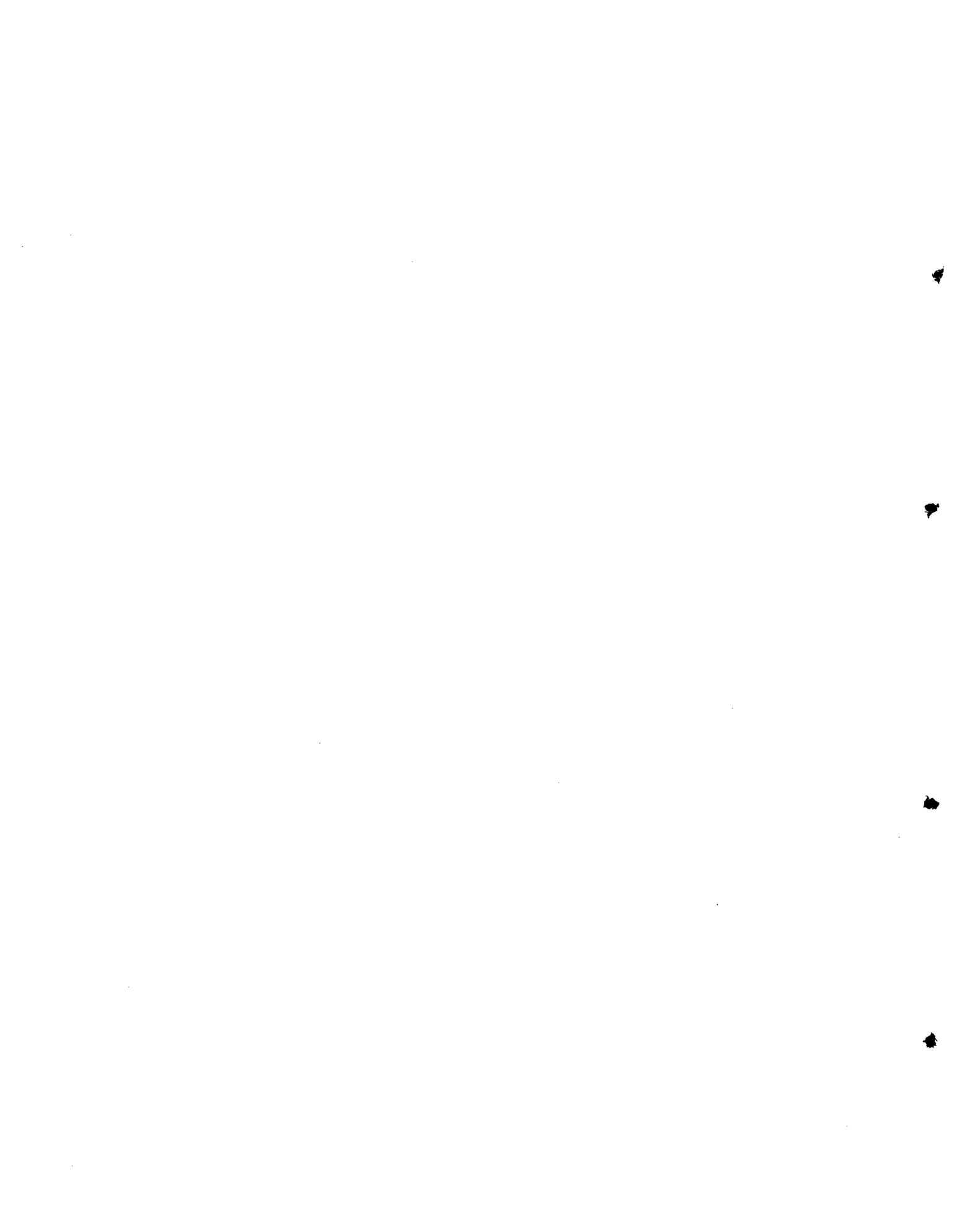
^{11/} Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, EPEA. Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social. Demografia, Diagnóstico Preliminar, Cuadro 3, Pág. 39. Agosto 1966.



Bibliografía*

1. José Medina Echavarría Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico, Solar-Hachette, Buenos Aires, 1964.
2. Hans Gerth y C. Wright Mills Carácter y estructura social, Buenos Aires, Paidós, 1963.
3. CEPAL El desarrollo social de América Latina en la post-guerra, Solar-Hachette, Buenos Aires, 1963.
4. CEPAL La evolución social, E/CN.12/808, mimeo. (Capítulo II del Informe Económico de 1967).
5. Gino Germani Política y sociedad en una época de transición, Paidós, Buenos Aires, 1965.
6. Fernando Cardoso y Enzo Faletto Dependencia y desarrollo en América Latina, ILPES, mimeo., 1968.
7. Jorge Graciarena Poder y clases sociales en el desarrollo de América Latina, Buenos Aires, Paidós, 1967.
8. Celso Furtado Subdesarrollo y estancamiento en América Latina, Buenos Aires, Eudeba, 1967.
9. CEPAL Desarrollo Social y planificación social: Estudio de problemas conceptuales y prácticos en América Latina. Boletín Económico de América Latina, Vol. XI, N° 1, abril de 1966.
10. Karl Mannheim Libertad y planificación social, México, Fondo de Cultura Económica, 1942.

* Bibliografía general correspondiente a la primera parte de las clases sobre Sociología del Desarrollo para el Curso de Planificación de la Salud de 1968.



Handwritten mark

**NUTRICION EN EL PROCESO DE PLANIFICACION
DE LA SALUD**

**Informe del Grupo Técnico reunido en Washington, D. C.
29 al 31 de enero de 1968.**

Page 100 of 100

1. - INTRODUCCION

El problema de la malnutrición en América Latina continúa siendo una creciente preocupación en los planes nacionales de desarrollo económico y social. El ritmo de aumento de la población en muchos de los países sigue mayor que la tasa de incremento de la producción de alimentos. Esta situación afecta a poblaciones que tienen ya un gran problema de malnutrición, especialmente en los grupos más vulnerables. Ello implica que cualquier esfuerzo para enfrentar con éxito el problema del futuro, no solo debe contemplar un aumento de la disponibilidad de alimentos correspondiente al aumento de la población, sino también suficiente como para subir el nivel de nutrición existente.

La responsabilidad en este campo, no ha sido aceptada en el pasado por ninguna agencia en forma activa. No hay duda que como la buena nutrición representa una contribución a la mejor salud del individuo, la última responsabilidad sobre el estado nutricional de la población queda en las agencias de salud, aún cuando se reconoce que las soluciones del problema quedan en su mayor parte en otros sectores. Frente a esta situación, el sector salud ha sido relativamente inactivo con respecto al problema en términos de promover una acción sistemática y efectiva. Una de las razones para ello es la poca atención que se presta a este asunto en los planes convencionales de salud.

Reconociendo estos hechos, el Director de PAHO expresó la conveniencia de llevar a cabo discusiones entre el grupo de expertos en metodología de planificación de la salud y los especialistas de nutrición de la Organización, con el propósito de elaborar guías útiles para el administrador de salud y para la especialista, para la incorporación de este elemento en el proceso de planeación nacional de la salud. Con este propósito, se organizó una pequeña reunión en la sede de Washington, D. C., entre el 29 y el 31 de Enero de 1968, en la cual participaron ambos grupos mencionados y otros funcionarios de la Oficina. Los participantes a esta reunión fueron los siguientes: Dr. Alfredo Arreaza Guzmán, Sub-Director, Dr. J. Alvarez Zamora, Dr. Juan Barrenechea, Dra. Bertlyn Bosley, Miss Margaret Cammaert, Dr. Abraham Drobny, Dr. Norberto Espinosa, Dr. John Kevany y el Dr. Eduardo Sarué. La reunión se inauguró con las palabras del Asistente del Director, expresando los intereses del Director. Se siguió una agenda formal la cual se basó en una discusión preliminar de los distintos elementos del asunto. Se nombró a un comité para hacer la redacción del informe que a su vez preparó informes parciales al final de cada día, para luego ser incorporados en un informe final.

.../...

The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions. It emphasizes that every entry should be supported by a valid receipt or invoice. This ensures transparency and allows for easy verification of the data.

Additionally, it is noted that the records should be kept in a secure and accessible format. Regular backups are recommended to prevent data loss in the event of a system failure or disaster.

The second section focuses on the process of reconciling accounts. It provides a step-by-step guide on how to compare the internal records with the bank statements. Any discrepancies should be investigated immediately to identify the cause, such as a missed entry or a bank error.

It is also advised to perform reconciliations on a regular basis, such as monthly, to catch any issues early on. This practice helps in maintaining the integrity of the financial data and ensures that the books are balanced.

The third part of the document addresses the issue of budgeting. It explains how to create a realistic budget based on historical data and current market conditions. The budget should serve as a guide for spending and help in identifying areas where costs can be reduced.

Furthermore, it highlights the importance of monitoring the budget throughout the year. Regular reviews allow for adjustments to be made as needed, ensuring that the organization stays on track with its financial goals.

In conclusion, the document stresses that effective financial management is essential for the long-term success of any organization. By following the guidelines provided, businesses can ensure that their financial records are accurate, their accounts are reconciled, and their budgets are well-managed.

The final note encourages the reader to consult with a professional accountant or financial advisor for more detailed advice tailored to their specific needs.

La reunión se clausuró el 31 por la tarde, habiendo sido preparado el borrador del informe final.

2. - ANALISIS DEL FENOMENO DESNUTRICION EN FUNCION DE LOS REQUERIMIENTOS DEL PROCESO DE PLANIFICACION DEL SECTOR SALUD.

El grupo convino que para poder cumplir con los propósitos de la reunión era previo y necesario tratar de definir, lo más precisamente posible, las características principales que condicionan el fenómeno de la desnutrición desde el punto de vista de los requerimientos de un proceso de planificación. Una revisión detallada de estos requerimientos aconsejó centrar el análisis en las dificultades existentes en la actualidad para: Definir el impacto y el modo con que la desnutrición afecta el nivel y estructura de la salud. Medir la magnitud y estructura de la desnutrición en sí. Determinar la eficiencia de las acciones con que se está intentando su control, y por lo tanto ubicar a la desnutrición, con criterios objetivos, dentro del orden de prelación en la solución de los distintos problemas de salud y, por consiguiente, en el de la asignación de los recursos necesarios para llegar a su control efectivo.

Se reconoció que las dificultades advertidas derivan fundamentalmente de la imprecisión existente en el conocimiento del impacto y el modo con que la desnutrición afecta a la salud en general, por una parte y por otra a la deficiente información acerca de la magnitud y de la estructura de la desnutrición como daño en sí.

Aceptada la particular característica de la dualidad del fenómeno de la desnutrición como factor condicionante del nivel y estructura de la salud y como daño en sí, que forma parte de esa estructura y nivel, se intentó analizar las actuales técnicas de medición del fenómeno y el sentido en que operan sus deficiencias.

Vista la desnutrición en sí, como una de las demás enfermedades, su medición en términos de mortalidad y morbilidad específica, resuelve el requisito metodológico de la homogeneidad de los indicadores, pero el fuerte subregistro evidente estaría castigando la participación de la desnutrición en el conjunto de daños a la salud. Este subregistro puede ser disminuído por medio de mejoramiento de los procedimientos vigentes y por la implantación de nuevos sistemas de clasificación. En la práctica se están realizando esfuerzos para mejorar la integridad de las estadísticas sobre el particular, pero aún en el caso de que fuera factible, con un esfuerzo razonable, llegar a una medición satisfactoria, no se resolvería, por ese camino, el problema sustantivo del impacto de la desnutrición sobre la salud como factor condicionante de la ocurrencia y de la evolución de los otros daños o enfermedades y es justamente

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

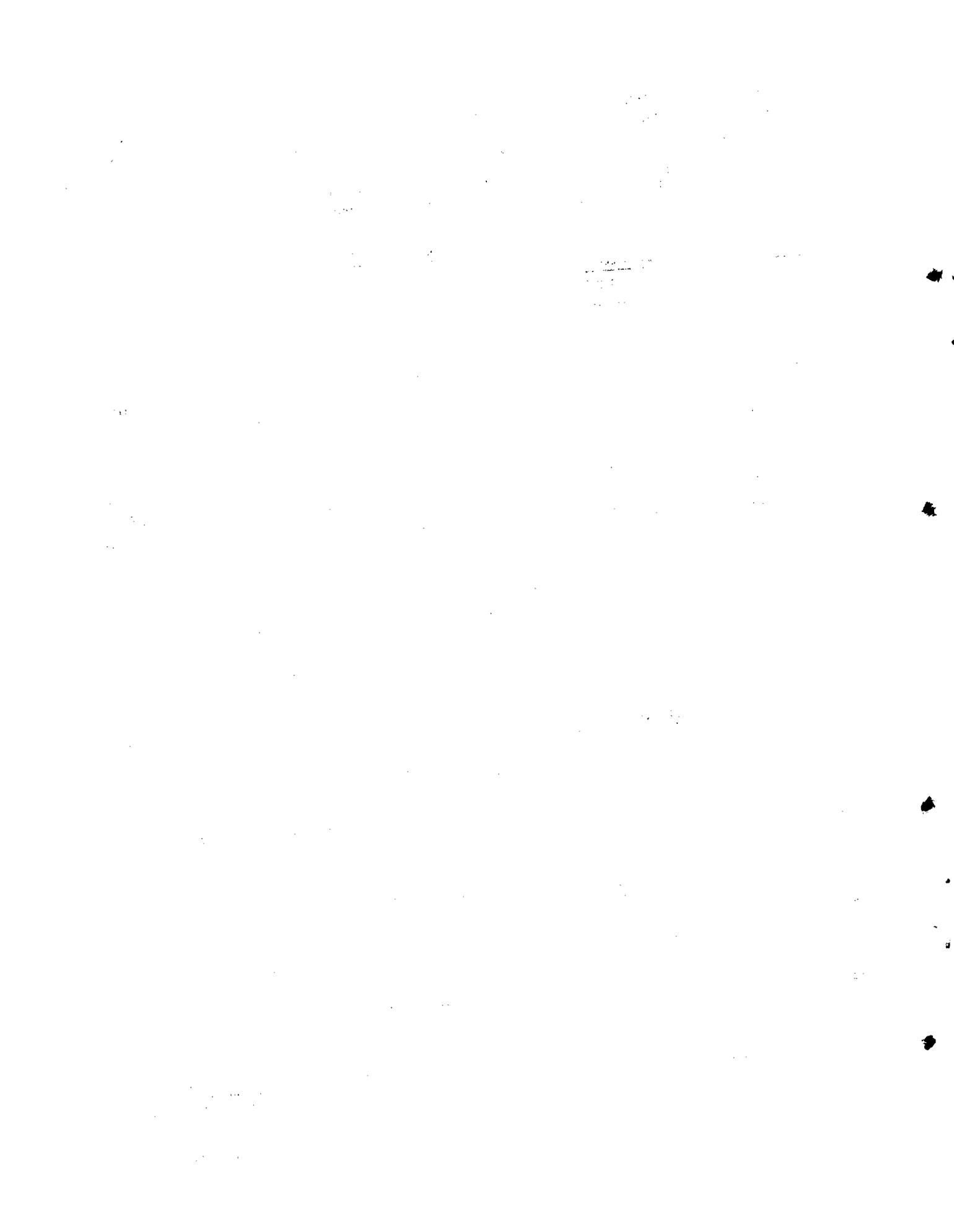
ese impacto, evidente pero no cuantificable aún, el que confiere la verdadera dimensión de la importancia de la desnutrición y la consecuente necesidad de su ataque sistemático, aún cuando solo se limite su consideración al campo estricto de la salud de las poblaciones y no se tome en cuenta sus posibles repercusiones sobre la productividad de estas.

Por otra parte, la determinación de la magnitud y de la estructura de la desnutrición como daño en sí y su asociación con otros factores, mediante encuestas basadas en nuestras probabilísticas, fue reconocida por el grupo como la mejor aproximación disponible, pero sus resultados, si bien son de gran utilidad para la cuantificación y calificación de la desnutrición de las poblaciones, no son homogeneizables con los indicadores utilizados hoy en día en la planificación de la salud, porque representen, en términos de morbilidad, la "demanda total", mientras que en la práctica actual de planeación, los datos sobre morbilidad que se utilizan son los provenientes de una parte del conjunto de la demanda que es la "demanda satisfecha". Este procedimiento requiere, además, una sustantiva movilización de recursos que obliga a una ponderación cuidadosa para su aplicación, un diseño muy preciso y la seguridad de alcanzar una utilización efectiva de los datos que proporciona.

Planteada la problemática de la medición de la estructura y magnitud de la desnutrición, como "enfermedad en sí", el grupo procedió a analizar las actuales posibilidades de conocer de una manera cuantificada o por lo menos objetiva, la intensidad y el modo con que la desnutrición afecta el conjunto de enfermedades o daños que directamente configuran el nivel y estructura de salud de las poblaciones. Analizada sí la desnutrición como "factor condicionante" y postulada la necesidad de expresar sus efectos o impacto en términos de cuantificación, el grupo reconoció que en la actualidad no están disponibles los procedimientos prácticos para satisfacer este requisito. Se convino en que cualquiera fuese el procedimiento a diseñarse debería básicamente satisfacer las siguientes exigencias:

-Determinación de los daños cuya magnitud y evolución como proceso patológico, están condicionados por la desnutrición. Si bien es cierto que existe consenso en que la desnutrición constituye el "telón de fondo" de todo el panorama de la falta de salud de las poblaciones y de su grado de productividad, parece imprescindible, con propósitos operacionales acortar su amplitud a aquellos grupos de daños en donde la desnutrición opera en forma más directa y sustantiva.

-Medición del grado de impacto o participación de la desnutrición en esos daños. Desde un punto de vista teórico la necesidad de cono-



cer el grado de participación de la desnutrición en la ocurrencia y curso de las distintas enfermedades parece obvia.

-Determinación del grado de participación, o impacto, de la desnutrición sobre el curso de las enfermedades o daños, con respecto al impacto que sobre estas ejercen los otros factores condicionantes principales (por ejemplo, la disponibilidad de agua y alcantarillado).

El grupo reconoció que no obstante existen procedimientos capaces de abordar la satisfacción de estas exigencias, por lo menos en el campo teórico, no existiría en la actualidad información suficiente ni adecuada para alimentar a esos posibles instrumentos de análisis. Por otra parte, la necesidad de obtener criterios de ponderación para establecer prelacones entre los factores condicionantes que inciden en el perfil de la salud, constituye un requisito para la racionalidad de la asignación de recursos a estos y para el diseño de combinaciones de técnicas óptimas para el control de los daños. Estas consideraciones sugieren la necesidad de emprender esfuerzos para llegar a una solución práctica. La complejidad del problema no permite esperar que ésta sea posible en el corto plazo, pero el grupo consideró que su abordaje orgánico no puede ser postergado y que éste podría ser encarado por medio de aproximaciones sucesivas.

Planteada, en líneas generales, la problemática de la medición de la magnitud y estructura de la desnutrición como "enfermedad, o daño, en sí" y como "factor condicionante", el grupo creyó conveniente analizar los factores que inciden en la magnitud y estructura de la desnutrición ya sea ésta considerada "factor condicionante" o "enfermedad". Se convino que para los fines de análisis el criterio de clasificación más operacional era agrupar a los factores advertidos según su origen sectorial y la posibilidad de ser modificados sustantivamente por acciones de competencia estricta del sector salud. Consecuentemente se agruparon los factores que condicionan las características y la magnitud de la desnutrición en intra y extrasectoriales: El grupo reconoció que la participación, el dinamismo y la trascendencia de las acciones que el sector salud puede desarrollar en cada uno de esos dos campos son muy diferentes, y que a su vez, el impacto de esos dos órdenes de factores sobre el problema de la desnutrición, es también diferente. En una manera general y esquemática puede afirmarse que en el campo de los factores extrasectoriales el problema se centra en el de la disponibilidad alimentaria y efectiva y en la educación del consumidor (1) mientras que en el área intrasectorial la problemática tiende a circunscribirse en torno del control de la desnutrición como daño en sí y como condicionante de otros estados

The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions. It emphasizes that every entry should be supported by a valid receipt or invoice. This not only helps in tracking expenses but also ensures compliance with tax regulations.

In the second section, the author provides a detailed breakdown of the company's revenue for the quarter. It includes a comparison between actual performance and the budgeted figures, highlighting areas where the company exceeded expectations and where it fell short.

The third section focuses on the company's financial health and liquidity. It analyzes the current cash flow and identifies potential risks that could impact the company's ability to meet its short-term obligations.

Finally, the document concludes with a series of recommendations for improving financial management. These include implementing more rigorous budgeting processes, strengthening internal controls, and regularly reviewing financial statements to ensure they accurately reflect the company's true financial position.

The following table provides a summary of the key financial metrics discussed in the report.

Metric	Actual	Budgeted	Variance
Total Revenue	\$1,250,000	\$1,200,000	+\$50,000
Operating Expenses	\$800,000	\$850,000	-\$50,000
Net Income	\$450,000	\$350,000	+\$100,000
Cash Flow	\$300,000	\$250,000	+\$50,000

The data indicates a strong overall performance, particularly in the areas of revenue and net income. However, the company should remain vigilant in managing its operating expenses to maintain this positive trend.

The report also notes that the company's liquidity remains stable, with sufficient cash reserves to cover its immediate needs. This provides a solid foundation for future growth and investment opportunities.

In conclusion, the company has demonstrated a commendable level of financial discipline and strategic planning. By continuing to focus on these key areas, the company is well-positioned to achieve its long-term goals and maximize shareholder value.

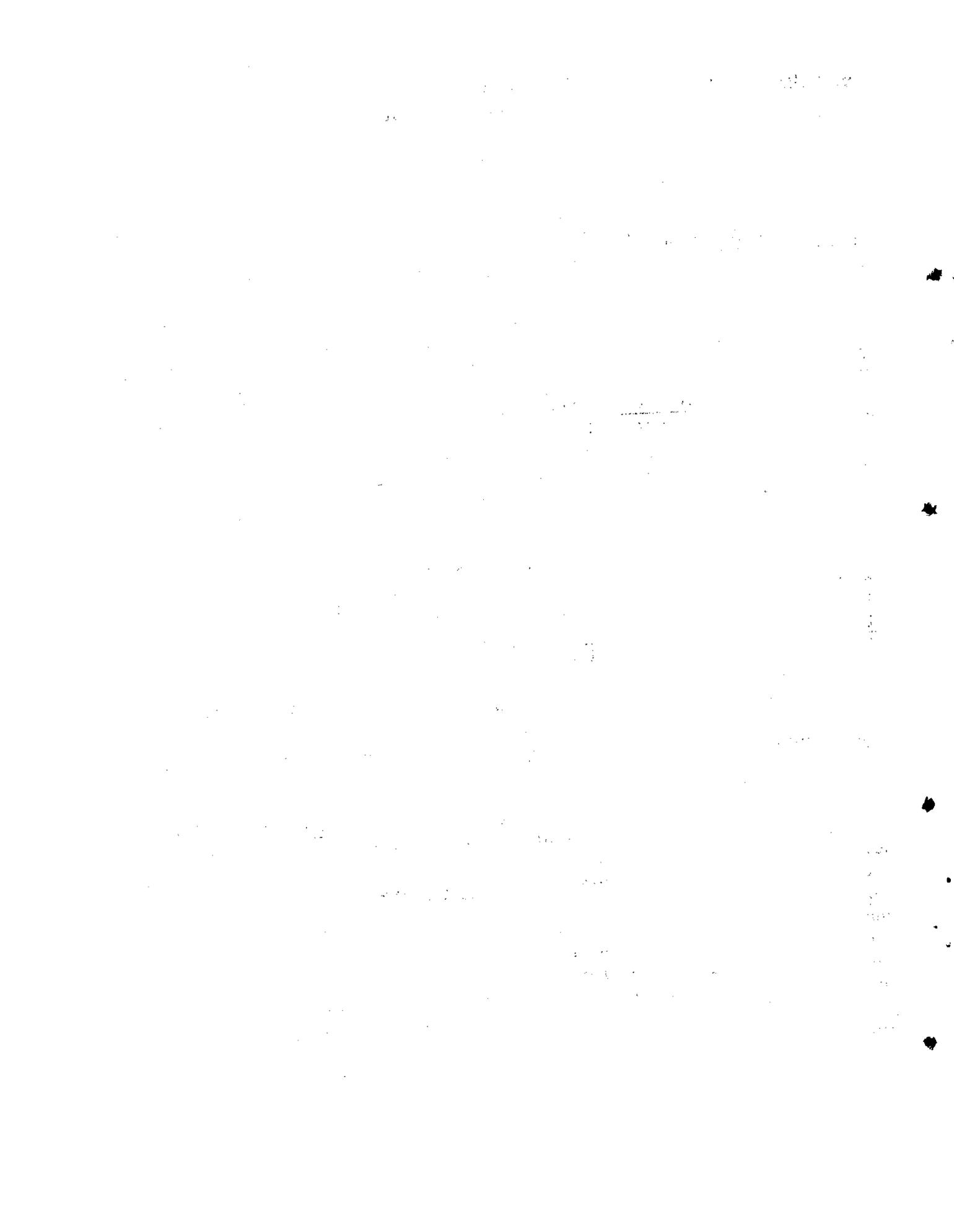
patológicos. El grupo destacó la existencia de una interrelación estrecha entre ambos campos. Un rápido análisis de esta interrelación parece permitir el postular que la solución trascendente del problema de la desnutrición está fundamentalmente condicionada por las posibilidades de control y modificación de los factores extrasectoriales y que la correlación advertida entre estos dos órdenes de factores hace posible esperar que los avances que se logren en la modificación y control de los factores extrasectoriales tenderá a minimizar la movilización de recursos necesarios para el control de los factores considerados intrasectoriales. El sinergismo advertido en los dos campos de acción, que presuponen la existencia de esos dos grupos de factores, obliga a encarar la solución del problema simultáneamente, buscando la complementariedad de las acciones. Esta complementariedad debe estar basada en el reconocimiento de que es en el campo de los factores extrasectoriales donde puede esperarse que su modificación y control constituya un impacto efectivo en la solución del problema de la desnutrición.

3. - LOS FACTORES EXTRASECTORIALES QUE CONDICIONAN LAS CARACTERISTICAS Y LA MAGNITUD DE LA DESNUTRICIÓN. (2)

Admitida la hipótesis que la disponibilidad efectiva de alimentos básicos constituye el elemento clave para la solución de fondo del problema de la desnutrición, el grupo reconoció que los factores que condicionan esta disponibilidad son, fundamentalmente competencia de áreas diferentes a las del sector salud.

Con fines de sistematización para una aproximación al análisis del problema, estos factores fueron agrupados en los que hacen a la producción, los atinentes a la intermediación y los que determinan el nivel y la estructura del consumo.

Analizadas las tendencias observadas en la producción de alimentos básicos y las rigideces advertidas tanto por el lado de la oferta, como por el lado de la intermediación y de la demanda, se convino en que es necesario insistir en la pesquisa de soluciones efectivas para la sustitución de proteínas animales como medio para ampliar la disponibilidad real de alimentos con adecuado valor biológico para vastos sectores poblacionales. Este campo de investigación tecnológica, tendiente al desarrollo de sustituciones alimentarias, en donde el sector salud tiene competencia directa, ha demostrado en la práctica grandes posibilidades, pero la complejidad causal que afecta a la disponibilidad alimentaria efectiva permite afirmar, según opinión del grupo, que estas posibles soluciones técnicas al problema deben ser vehiculizadas por medio de la for-



mulación y ejecución de políticas alimentarias y nutricionales(3), informadas por un abordaje intersectorial, tanto para el análisis concreto del problema específico como la elaboración de soluciones alternativas y la ubicación temporal y espacial de éstas. Por otro lado la importancia de las repercusiones directas e indirectas que la ejecución de estas políticas puede desarrollar sobre la economía y el conjunto social, indican que tanto sus análisis como su elaboración debe ser realizado en el más alto nivel de planeación y decisión.

Se reconoció que las agencias integrantes del sector público pueden ver limitada su posibilidad de solucionar el problema, debido al carácter eminentemente privado de la mayoría de los sectores económicos que intervienen en el proceso de producción e intermediación de los alimentos. Una revisión de los intentos llevados a cabo en esta materia indica que éstos han estado orientados principalmente a la coordinación y cooperación entre agencias del sector público, agencias internacionales y algunas instituciones de carácter privado interesados en los problemas de bienestar y que sus resultados concretos, difícilmente medibles, parecen ser poco significativos.

Asimismo, parece posible afirmar que si bien siempre se ha reconocido la importancia del problema, su tratamiento sistemático y en profundidad no ha sido reconocido como de responsabilidad específica de ninguno de los sectores atinentes y consecuentemente los intentos de solución no evidencian la necesaria consistencia, cobertura ni continuidad.

Surge así, la necesidad de funcionalizar en los organismos con responsabilidad superior y autoridad efectiva en la planeación de los países, unidades definidas, o equipos, multidisciplinarios y multisectoriales que tomen la responsabilidad específica del tratamiento del problema y del diseño de proposiciones técnicas en las tres áreas que lo componen (producción, intermediación y consumo). Se supone que con esta amplia base técnica, los más altos niveles de decisión estarían en condiciones de adoptar políticas alimentarias y nutricionales realistas, consistentes con las exigencias de la producción económica para el desarrollo y los requerimientos nutricionales de las poblaciones, y capaces de operar en el mediano y largo plazo.

Estas políticas se convertirían en el necesario marco de referencia para el ordenamiento y complementación de las acciones de los sectores involucrados y concentrar estas acciones en programas operacionales concretos y consistentes intra y extrasectorialmente. Esta proposición aunque aparentemente lógica y obvia, es sin duda de difícil instrumentación en la práctica, debido a las rigideces advertidas y a las repercusiones directas e indirectas sobre la economía y el conjunto social ya anotadas, pero si es válido el supuesto de la existencia

.../...

1944

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

de una decisión de intentar la solución del problema nutricional de los vastos sectores poblacionales de nuestros países, el impulsar el desarrollo de estas políticas parece condición necesaria.

Consecuente con esta tesis, el grupo creyó conveniente precisar cuales serían las responsabilidades y el papel del sector salud en la formulación, ejecución y evaluación de una eventual política alimentaria y nutricional, ubicado en un contexto interdisciplinario y multisectorial. La evidente confusión advertida acerca de la naturaleza del abordaje multidisciplinario a un problema, indujo al grupo tratar de precisar sus características. Se convino que el supuesto básico que lo informa es que una acción interdisciplinaria conjunta se perfecciona en la medida en que cada una de las disciplinas participantes alcanza profundidad y exactitud en el conocimiento del sujeto de su especialidad y logra vincularlo al de los otros sectores, o especialidades, por medio de un objetivo preciso, clara definición de las áreas de competencia específicas y una actitud común.

Según opinión del grupo esta concepción del significado del trabajo interdisciplinario debe ser exhaustivamente clarificada toda vez que la observación evidencia que en la práctica existe una definida tendencia a confundir las áreas de conocimiento y competencia y al olvidar que en un proceso de desarrollo económico social los objetivos sectoriales deben cumplir con las fundamentales condiciones de complementariedad, compatibilidad y consistencia, entre si y con respecto al objetivo más general del desarrollo mismo, cualquiera que sea el grado de posibilidad de cuantificar sus interrelaciones.

En cuanto a la formulación de las políticas alimentarias y nutricionales el sector salud, según lo entendió el grupo, tiene la responsabilidad fundamental de constituirse en el factor impulsor y dinamizador de ese proceso, toda vez que es en este sector donde la disponibilidad efectiva de alimentos produce el impacto masivo sobre el nivel y estructura de la salud a través de los efectos, directos e indirectos, de la desnutrición. Debido a que es de su competencia el campo de la investigación y conocimiento del problema nutricional como componente de la salud constituyen además responsabilidades directas:

-La medición de la magnitud y la determinación de la naturaleza y estructura del fenómeno.

-La estimación de la cantidad y calidad de los nutrientes y calorías necesarias para mantener niveles nutricionales satisfactorios en los diversos grupos poblacionales.

1. The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions and activities. It emphasizes that this is essential for ensuring transparency and accountability in the organization's operations.

2. The second part of the document outlines the various methods and tools used to collect and analyze data. It highlights the need for consistent and reliable data collection processes to support effective decision-making.

3. The third part of the document focuses on the role of technology in modern data management. It discusses how advanced software solutions can streamline data collection, storage, and analysis, leading to more efficient and accurate results.

4. The fourth part of the document addresses the challenges associated with data management, such as data quality, security, and privacy. It provides strategies to mitigate these risks and ensure that data is used responsibly and ethically.

5. The fifth part of the document concludes by summarizing the key findings and recommendations. It stresses the importance of ongoing monitoring and evaluation to ensure that data management practices remain effective and up-to-date.

-La determinación de la vulnerabilidad de éstos y la elaboración de la proyección de los requerimientos en función de las variaciones esperadas de estos grupos en el tiempo y en el espacio.

-La traducción de esos requerimientos en términos de cantidad y calidad de alimentos.

-La investigación y proposición de alternativas técnicas de sustitución y enriquecimiento de alimentos, en función de los problemas específicos de desnutrición de la población por una parte y por otra parte de la disponibilidad real alimentaria, costos de producción, precios al consumidor y las eventuales restricciones debidas a las necesidades de la economía en su conjunto en materia de exportaciones e importaciones.

En cuanto a los aspectos de la ejecución de una eventual política alimentaria y nutricional, si bien es cierto que las responsabilidades más sustantivas recaen en otras áreas sectoriales, al sector salud le cabe la responsabilidad de prestar asesoría técnica, dentro del campo estricto de su conocimiento y competencia, a los otros sectores con el objeto de contribuir al logro de los objetivos propuestos.

El control técnico-sanitario de los alimentos disponibles es una responsabilidad obvia del sector salud.

El sector salud, de acuerdo a las variaciones de su organización en cada uno de los países puede tener responsabilidad directa o indirecta en el cambio de hábitos de consumo alimentario de las poblaciones.

En cuanto a la evaluación de una política alimentaria el sector salud tiene una doble responsabilidad: por una parte debe determinar cuál fue la eficacia alcanzada por la política en términos de modificación del estado nutricional de las poblaciones y por otra deberá evaluar cuál ha sido su participación, en cuanto sector, en la ejecución de esa política. Esta evaluación es esencial porque permitirá identificar los cambios que eventualmente requiera la política adoptada y precisar el reajuste del papel sectorial en la continuación de ésta.

El grupo convino que el análisis de las responsabilidades principales del sector en cuanto componente de un conjunto intersectorial destinado a definir y desarrollar una política alimentaria nutricional, obligaba a concluir que el sector deberá diseñar una estrategia viable para impulsar la formulación de estas políticas y derivar los recursos necesarios para alcanzar el conocimiento del problema nutricional y el

1. The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions and activities. It emphasizes that this is essential for ensuring transparency and accountability in the organization's operations.

2. The second part of the document outlines the various methods and tools used to collect and analyze data. It highlights the need for consistent data collection procedures and the use of advanced analytical techniques to derive meaningful insights from the data.

3. The third part of the document focuses on the role of technology in data management and analysis. It discusses how modern software solutions can streamline data collection, storage, and processing, thereby improving efficiency and accuracy.

4. The fourth part of the document addresses the challenges associated with data management, such as data quality, security, and privacy. It provides strategies to mitigate these risks and ensure that the data remains reliable and secure throughout its lifecycle.

5. The fifth part of the document concludes by summarizing the key findings and recommendations. It stresses the importance of a data-driven approach in decision-making and the need for continuous monitoring and improvement of the data management process.

desarrollo de soluciones técnicas realistas, en los campos de su competencia, como medio útil para aportar a la solución intersectorial.

Se destacó que toda vez que el sector salud es el principal interesado en impulsar soluciones de fondo al problema nutricional, debería, en el plazo más inmediato, movilizar un esfuerzo interdisciplinario para lograr diseñar un esquema metodológico práctico que sirva de guía para la formulación de políticas alimentarias y nutricionales y base para el diseño de la estrategia que conduzca a su aplicación concreta en los países. Esta estrategia, debe estar basada en el análisis de las serias dificultades, ya anotadas, capaces de amanzar la posibilidad de concretar en la práctica una política alimentaria y nutricional, y por lo tanto contemplar distintas aproximaciones al objetivo y diversos grados de escalonamiento.

4. - LINEAMIENTOS GENERALES PARA UNA APROXIMACIÓN A LA SOLUCION DEL PROBLEMA METODOLOGICO QUE PLANTEA EL TRATAMIENTO DE LA DESNUTRICION EN LA PLANEACION DE LA SALUD

En concordancia con el propósito principal que motivó la reunión de este grupo de trabajo y en base a las consideraciones anteriormente expuestas, se coincidió en la conveniencia de intentar dibujar los lineamientos de una primera aproximación para el tratamiento del problema de la incorporación explícita del control sectorial de la desnutrición en la planificación de la salud, en función de los requisitos metodológicos que, actualmente, ésta supone.

La necesidad de diseñar una primera aproximación de aplicación inmediata está informada por los siguientes supuestos: -La satisfacción de los requisitos en materia de información que las líneas de solución, más probables, exigen, no puede ser contemplada en el corto plazo, toda vez que aparece obvia la previa necesidad de desarrollar investigaciones y formular sistemas operativos, lo que implica un considerable tiempo de maduración.

-La importancia del problema y la urgente necesidad de su abordaje reiterada por los países, por una parte y por otra la movilización de recursos que de una manera programática o no, se está efectuando con el objeto de controlar la desnutrición, hace impostergable su tratamiento explícito en los planes de salud.

-Una primera aproximación, aún cuando no resuelva los puntos sustantivos del problema, puede, si está claramente definida en cuanto a sus limitaciones y ubicada en una perspectiva de perfeccionamiento

1. The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions and activities. It emphasizes that this is essential for ensuring transparency and accountability in the organization's operations.

2. The second part of the document outlines the various methods and tools used to collect and analyze data. It highlights the need for consistent data collection procedures and the use of advanced analytical techniques to derive meaningful insights from the data.

3. The third part of the document focuses on the role of technology in data management and analysis. It discusses how modern software solutions can streamline data collection, storage, and processing, thereby improving efficiency and accuracy.

4. The fourth part of the document addresses the challenges associated with data management, such as data quality, security, and privacy. It provides strategies to mitigate these risks and ensure that the data remains reliable and secure throughout its lifecycle.

5. The fifth part of the document concludes by summarizing the key findings and recommendations. It stresses the importance of ongoing monitoring and evaluation to ensure that the data management processes remain effective and aligned with the organization's goals.

constituirse en el factor de "despegue" para el desarrollo de esa perspectiva.

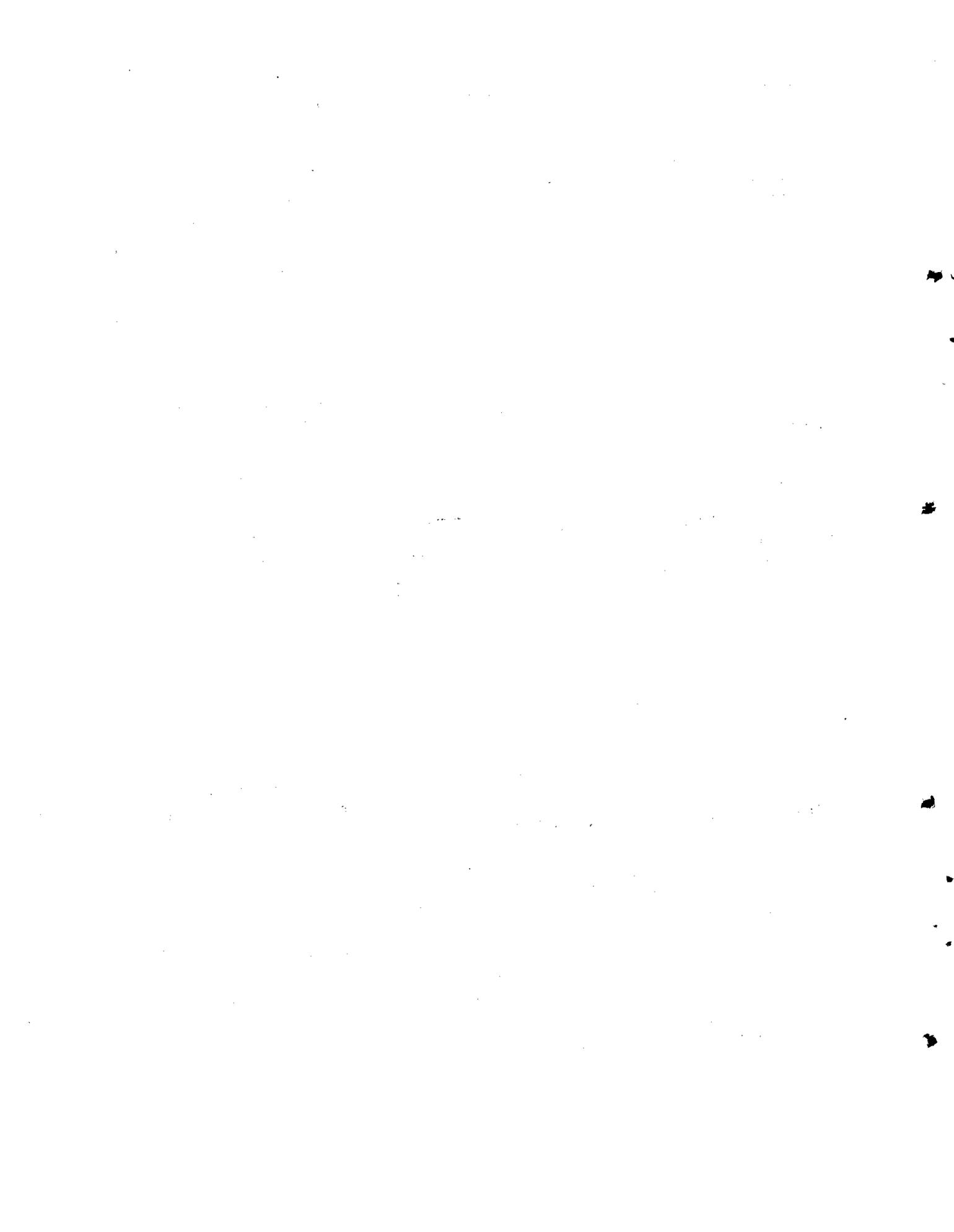
-La puesta en práctica de una aproximación informada por los supuestos anteriores debería conducir al perfeccionamiento de la "normalización" técnica y administrativa de las actividades y devenir en importante fuente de conocimiento tanto para el uso más eficiente de los recursos o determinación de sus combinaciones óptimas, como para la definición más concreta de campos específicos de investigación y análisis, ya sea en los aspectos directamente atinentes al área de la planeación como a los del conocimiento mismo del fenómeno de la desnutrición.

La línea base de esta primera aproximación, visualizada por el grupo consiste principalmente en incorporar a la práctica de la planeación de la salud, al "daño" "desnutrición" en sus dos connotaciones ya anotadas:

La desnutrición en cuanto "daño en si" podría ser tratada metodológicamente como un componente explícito de la "atención de la demanda" y su medición sustentarse en los datos de mortalidad y morbilidad (demanda satisfecha registrada) disponibles. De esta manera se obviaría momentáneamente la imposibilidad de obtener indicadores homogéneos en cuanto a magnitud y estructura y la de su ubicación explícita en el rango de prioridades. Por otra parte, induciría al desarrollo de los sistemas de registro, la sistematización de la normalización técnica y administrativa de las actividades dedicadas a su control, el ajuste de los costos y el mejor conocimiento de la eficiencia de las actividades y técnicas destinadas al control de la desnutrición.

Considerada la desnutrición como "factor condicionante" su tratamiento "por cobertura" permitiría usar la información proveniente de las encuestas y los indicadores indirectos e inespecíficos para estimar su magnitud y estructura. Esta información junto con el establecimiento de "niveles útiles de operación" y "normas técnicas" para su control, formuladas, en esta primera etapa, por consenso de los especialistas, y una estimación de los costos, permitiría el diseño de proposiciones alternativas para el tratamiento del problema y orientaría la utilización combinada de las técnicas de prevención y reparación en el ataque al daño.

El grupo analizó cuidadosamente la eventual posibilidad de que este abordaje provisorio pudiera introducir elementos de inconsistencia

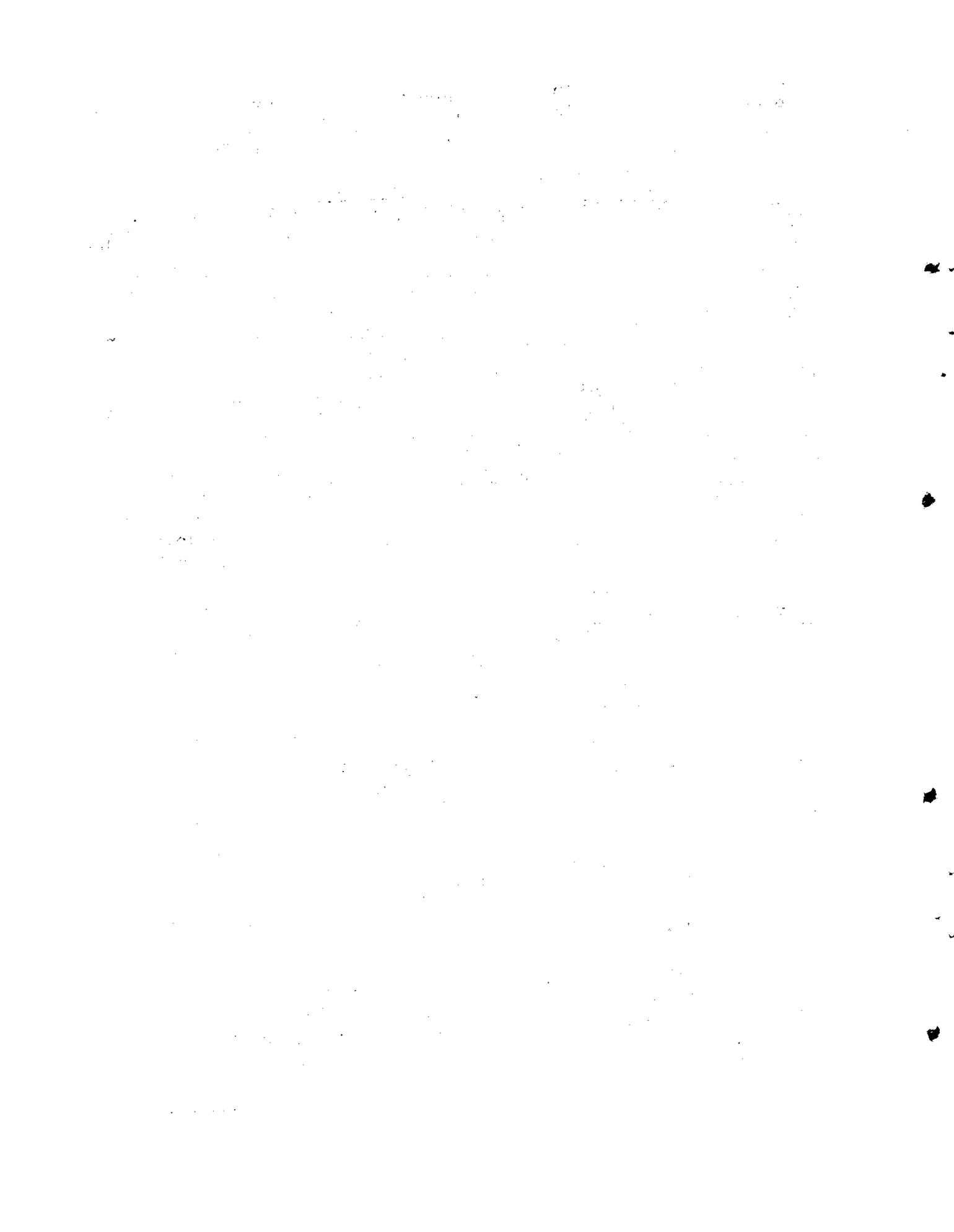


en el desarrollo metodológico de la planeación de la salud de acuerdo al modelo que se está utilizando de la mayoría de los países. El análisis efectuado no reveló la posibilidad de inconsistencias significativas.

El grupo convino, además, que esta forma de aproximación sugerida deberá ser diseñada en detalle y probada teóricamente antes de proceder a su generalización y que esta tarea debería ser emprendida con urgencia con el concurso de especialistas en nutrición y en planeación. Sobre el particular fue un acuerdo unánime que el Centro de planeación (proyecto 3715) recientemente creado debería abordar esa tarea con la debida urgencia para poder incluir esta problemática y sus soluciones operacionales, en el curso internacional de adiestramiento en planificación de la salud del presente año, con el propósito de poner en marcha el desarrollo de las aproximaciones sucesivas que tiendan a la solución más eficiente de este problema específico y al perfeccionamiento metodológico del proceso de planeación de la salud en general. Se destacó, asimismo, que esta aproximación, cualquiera sean las variantes que su estudio detallado aconseja, debe ser combinada con una interpretación del problema de la desnutrición, en el contenido de los planes nacionales de salud, tanto desde el aspecto intrasectorial como el extrasectorial (en lo que es competencia del sector salud).

El grupo, entiende que esta manera de abordar el problema, no exime, sino que exige el movilizar esfuerzos destinados al mejor conocimiento de cómo y cuánto influye la desnutrición como factor condicionante en el conjunto de daños y en cada uno de ellos, y con que intensidad y en que sentido opera la desnutrición en relación con los otros factores condicionantes, en la determinación del perfil y la magnitud de la salud. Creyó conveniente, asimismo, destacar que este conocimiento es necesario no solo para el tratamiento metodológico de la desnutrición desde un punto de vista de la planeación, sino para el tratamiento racional de todos los otros factores condicionantes principales, porque permitiría precisar los criterios para definir las combinaciones de recursos más eficientes. Se reconoció que la importancia y complejidad que supone abordar este problema, está sugiriendo la necesidad de que los esfuerzos interdisciplinarios que se convengan, sean programados cuidadosamente en función de una perspectiva de mediano y largo plazo.

El grupo consideró que era necesario destacar que la participación activa de los especialistas en nutrición en todo el proceso de la planificación de la salud era condición necesaria para el perfeccionamiento del mismo.



5. - CONCLUSIONES

El estado nutricional de una población afecta el nivel de salud en cualquier país y es un factor de mayor significancia en el nivel de productividad en los países en vía de desarrollo.

En vista de esta importante contribución al nivel de salud y bienestar, es lógico que la agencia de salud debe asumir la responsabilidad en promover la planificación intersectorial al nivel nacional que conduce al establecimiento de una política alimentaria y de nutrición y la definición de la estrategia y las responsabilidades sectoriales necesarias para su aplicación.

Es esencial entonces, reconocer que la agencia de salud tiene una doble responsabilidad en el campo de la nutrición: por una parte responsabilidad intersectorial en la promoción de una política alimentaria y de nutrición a través de la elaboración de normas técnicas, legislación etc. y por otra, la responsabilidad sectorial en términos de realizar las acciones que a ella corresponde a través de los servicios de salud.

"...La enfermedad desnutrición y su presentación como problema de salud pública no es fácilmente categorizable para los propósitos de planeación de la salud. En consecuencia las características de morbilidad y mortalidad de las enfermedades nutricionales requieren diferentes medidas y sistemas de información que aquellas corrientemente empleadas en los servicios de salud..."

Por lo tanto aunque haya sido reconocido un problema "telón de fondo", de primera magnitud, ha sido difícil asignarle prioridades específicas sobre la base de su magnitud o de su significación social, con la metodología utilizado en planificación.

En vista de la mala perspectiva sobre la nutrición, es necesario desarrollar algún método práctico por el cual este problema puede ser cuantificado e incorporado en los procedimientos usuales de la práctica de la planeación de la salud, y que sus actividades de control se puedan asignar en correspondiente prioridad y consiguientes recursos para una acción efectiva.

También es importante que el conjunto nutricional del plan de salud sea consistente con las metas de cualquier política nutricional y con la responsabilidades asignadas al sector salud en cualquier plan intersectorial.

6. - RECOMENDACIONES

6.1 Desarrollo de un Esquema metodológico para la formulación de políticas alimentarias;

6.1.1 Se debe realizar una conferencia técnica para elaborar una serie de guías sobre la metodología de establecer una política alimentaria y nutricional al nivel nacional. Están presupuestados fondos para este propósito en 1968 (ver AMRO-4221).

6.1.2 Las guías elaboradas de la conferencia mencionada en 6.1.1 deben ser comprobadas en uno o dos países seleccionados para evaluar su practicabilidad de aplicación. Asesores a corto plazo con experiencia necesaria deben ser asignados a los países para este propósito.

6.1.3 Un centro de adiestramiento especializado debe ser establecido cuando sea conveniente para la formación de personal internacional y nacional en la tarea de la planificación intersectorial.

6.2 Mejoramiento de la recolección de información sobre nutrición para planificación nacional de la salud.

6.2.1 El Estudio Interamericano de Mortalidad de Menores de 5 años debe recibir el pleno apoyo de los especialistas en nutrición de PAHO y de los países. Sus resultados darán una indicación muy útil de la contribución del estado nutricional a la morbilidad y mortalidad en los grupos de corta edad. Además se deben iniciar estudios similares, en adultos, con énfasis específico sobre el estado nutricional en relación a la morbilidad y mortalidad.

6.2.2 Deben promoverse estudios para determinar la efectividad relativa de actividades de nutrición cuando se realizan en conjunto con otras distintas medidas de salud pública (control de enfermedades infecciosas, aguas potables, educación sanitaria, control de natalidad, etc.) Estas pueden dar información útil sobre las combinaciones de actividades más útiles para mejorar simultáneamente el estado nutricional y el estado general de salud de la población.

6.2.3 Hasta cuando se pueda medir con mas precisión la contribución de nutrición al nivel de salud, deben ser definidas medidas prácticas para estimar el estado nutricional de la población por la Oficina y recomendadas a los Gobiernos. El uso de encuestas de peso

MEMORANDUM FOR THE RECORD

On 10/15/54, the following information was received from the [redacted] regarding the activities of [redacted] in the [redacted] area.

[redacted] is a [redacted] who has been active in the [redacted] area since [redacted].

[redacted] is a [redacted] who has been active in the [redacted] area since [redacted].

[redacted] is a [redacted] who has been active in the [redacted] area since [redacted].

[redacted] is a [redacted] who has been active in the [redacted] area since [redacted].

[redacted] is a [redacted] who has been active in the [redacted] area since [redacted].

[redacted] is a [redacted] who has been active in the [redacted] area since [redacted].

[redacted] is a [redacted] who has been active in the [redacted] area since [redacted].

[redacted] is a [redacted] who has been active in the [redacted] area since [redacted].

corporal y talla en gran escala y el análisis de datos existentes en centros de salud y escuelas deben ser recomendadas. De esta manera, el crecimiento y desarrollo físico pueden utilizarse como un indicador del estado nutricional de la población a base del problema en los grupos jóvenes.

6. 2. 4. El Centro Panamericano de Planeación de la Salud, (proyecto 3715) deberá programar las investigaciones necesarias tendientes a establecer métodos para la determinación de las interrelaciones entre los factores condicionantes entre si y con respecto a su impacto en la magnitud y estructura de la salud, que permita una mejor orientación en la asignación de los recursos y sus combinaciones técnicas y un orden de prelación racional para el ataque a las enfermedades o daños.

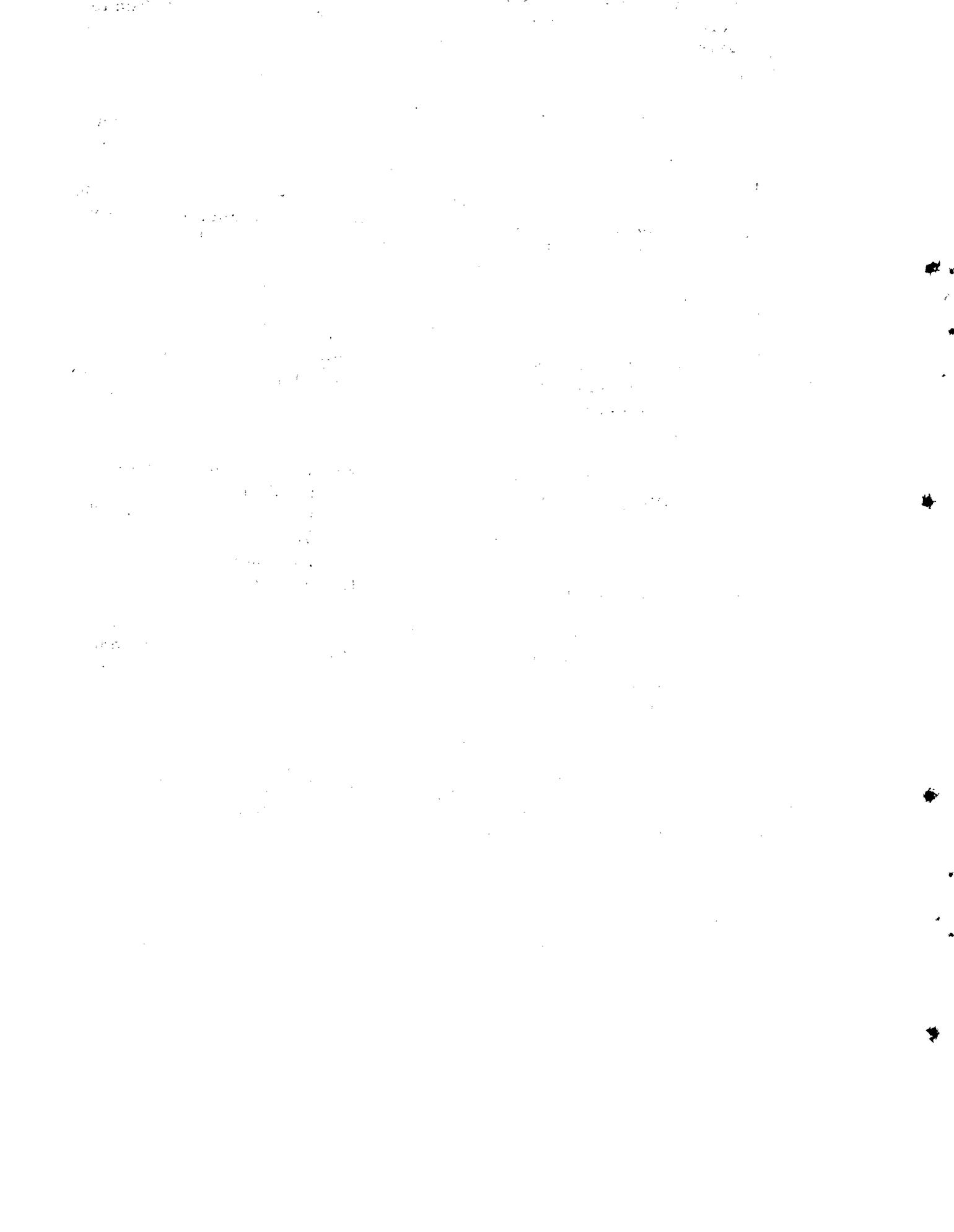
6. 3. Adiestramiento de Personal de Planificación.

6. 3. 1. Incorporación en el contenido del curso internacional de planeación de la salud para 1968, de la problemática que plantea la desnutrición como fenómeno de salud y de su abordaje metodológico en los planes nacionales de salud, según los lineamientos de la aproximación por este grupo de trabajo.

6. 3. 2. De conformidad con las recomendaciones previas, las responsabilidades intersectoriales y sectoriales de los planificadores en salud deben ser exploradas en detalle en el curso internacional de planificación. Además, la información que surga de las actividades recomendadas en 6. 1. 1. , 6. 1. 2. , 6. 2. 2. y 6. 2. 4. debe ser incorporada progresivamente en el contenido de este curso.

6. 3. 3. Altos funcionarios de los Gobiernos en el campo de nutrición deben ser incluidos en las categorías de personal que atiende el curso internacional. Esto pudiera ser logrado por un sistema de rotación, invitando a dos o tres países cada año a nombrar personal de esta disciplina.

6. 3. 4. Personal de PAHO especializado en nutrición y asesores a corto plazo deben ser asignados al centro de planificación para asistir al personal existente a realizar las recomendaciones de 6. 3. 1. y 6. 3. 2.

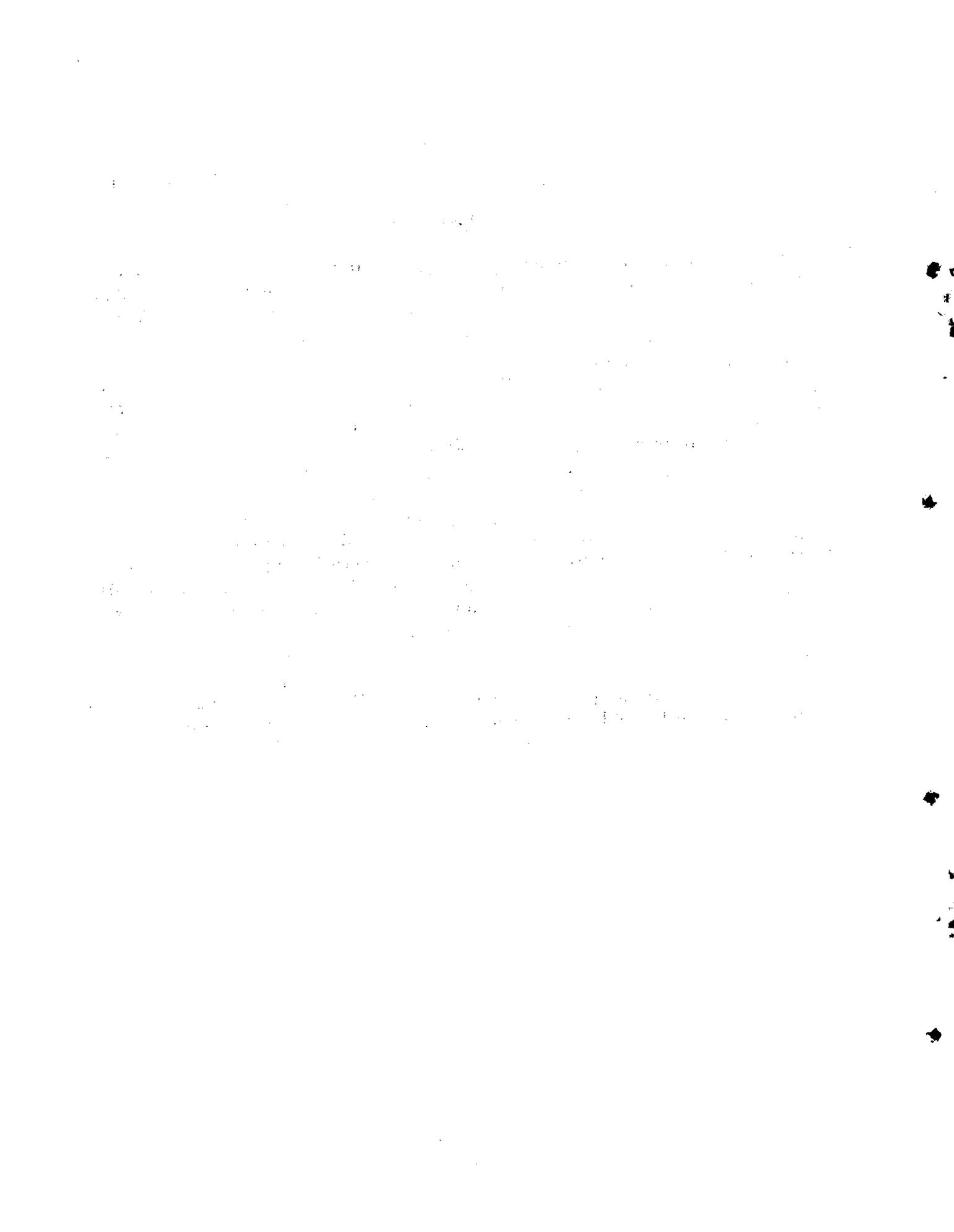


LLAMADAS

(1) Se entendió como "disponibilidad alimentaria efectiva" la cantidad y la estructura de alimentos que presentes regularmente en el mercado, el consumidor podría adquirir en función del precio del alimento y de una proporción de su ingreso considerada razonable para el estrato económico-social a que pertenece. No comprende los aspectos relacionados con la actitud o preferencia del consumidor potencial, al consumo de alimento. Este aspecto se consideró como integrante de las pautas culturales que informan la conducta del consumidor, que si bien tiene trascendente importancia en el análisis del consumo y en la elaboración de soluciones realistas, su tratamiento es competencia de las técnicas existentes para inducir cambios de actitud.

(2) Solamente se explicitó el problema de la desnutrición proteíco calórica. Esto no significa que se desconociera la importancia de problemas nutricionales tales como el bocio endémico, teóricamente resuelto y la avitaminosis A y otras carencias, cuya solución puede considerarse, en general, complementaria de la DPC.

(3) Es una política multisectorial que define las responsabilidades de cada sector a fin de que en conjunto desarrollen las actividades necesarias para que la población pueda satisfacer los requerimientos nutricionales esenciales para alcanzar un nivel óptimo de salud.



INSTITUTO LATINOAMERICANO DE
PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL

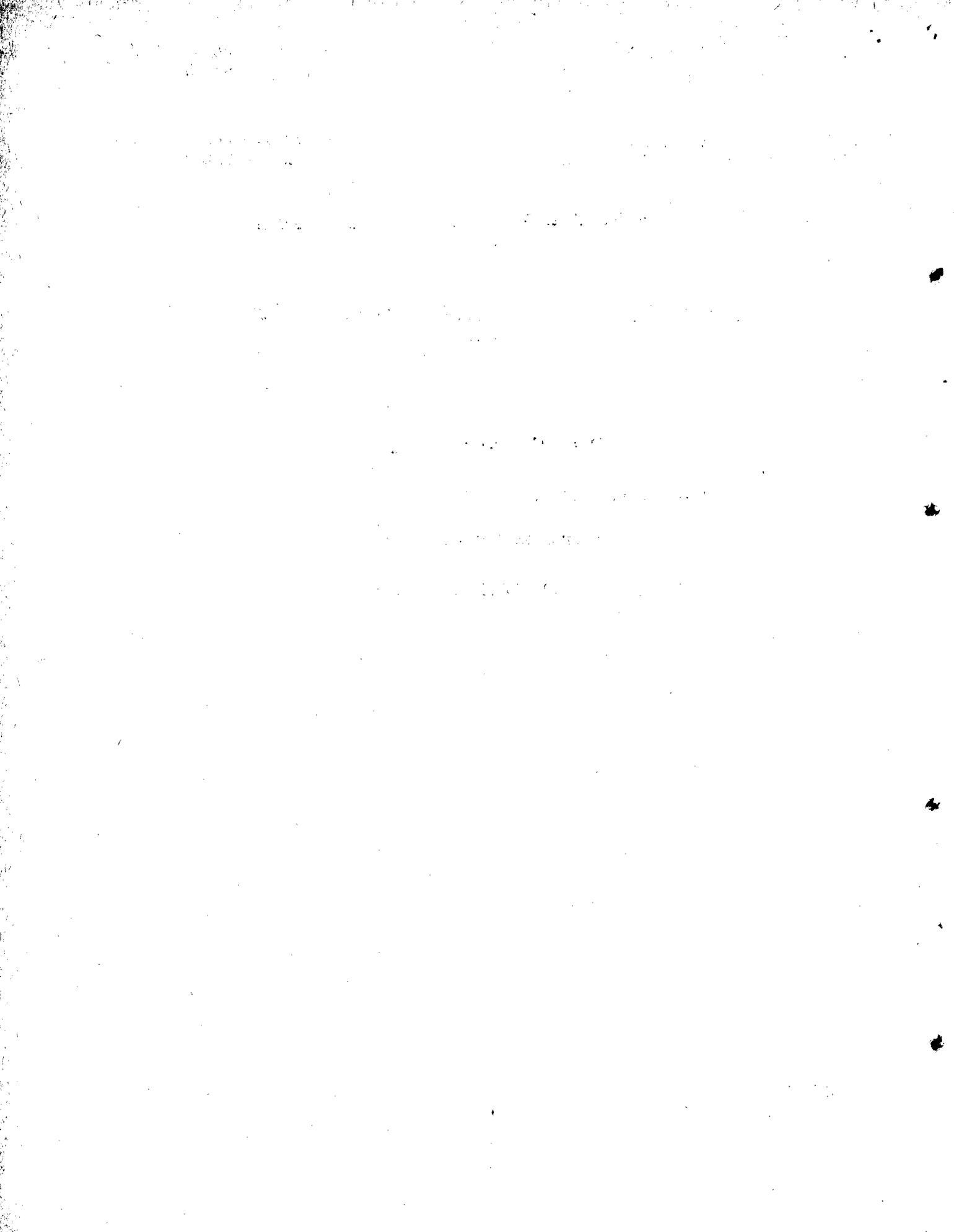
ORGANIZACION PANAMERICANA
DE LA SALUD

Programa Panamericano de Planificación de la Salud
1968

Ejercicio Docente N° 1

DELIMITACION DEL SUJETO DE PLANIFICACION

CP68E1

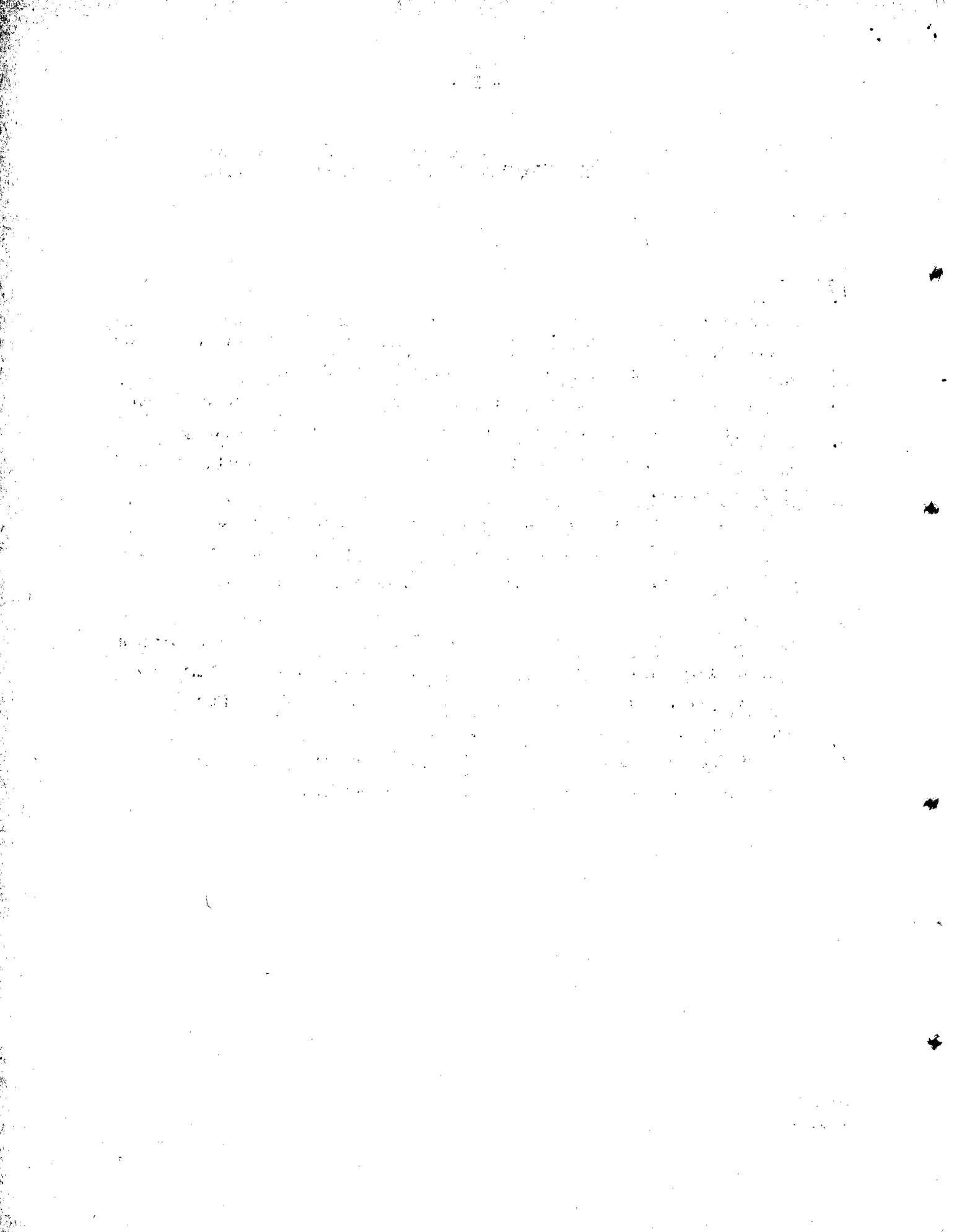


EJERCICIO SOBRE LA DELIMITACION DEL SUJETO DE PLANIFICACION

Fecha: agosto, 28 (p.m.)

Procedimiento:

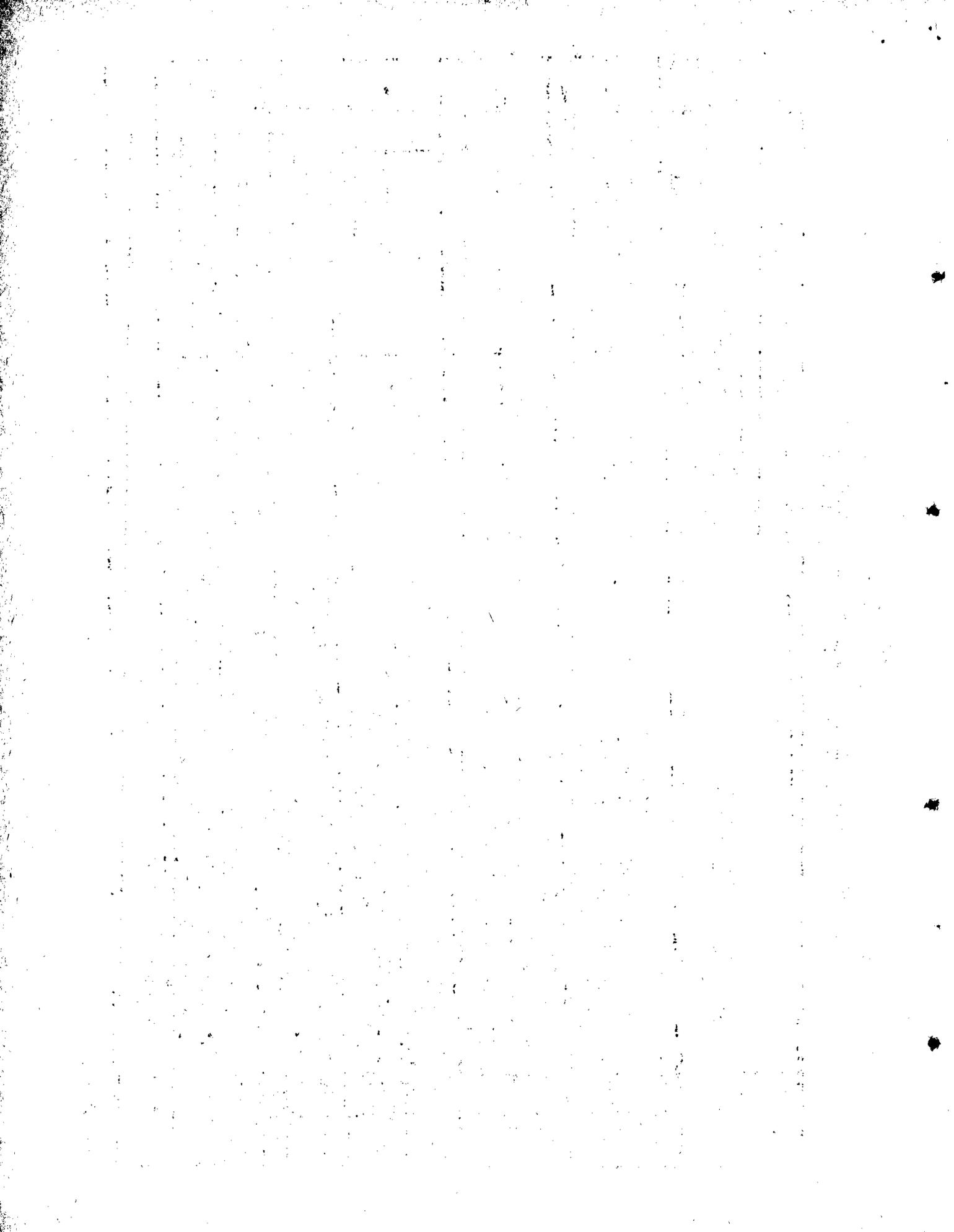
1. Se mostrará la composición del sector salud por tipo de Organismos de Salud y funciones que cumplen de acuerdo al Cuadro 1.
2. Se explican los diferentes tipos de entidades que en forma preferente o secundaria prestan servicios de salud, según aparece en la página 3.
3. Se ilustra lo anterior mediante el ejemplo de clasificación, contenido en el Cuadro 1.
4. Se discute el ejercicio sobre delimitación del sujeto de la planificación realizada en base a los criterios que se mencionan y estableciendo primera, segunda y tercera aproximación, según aparece en el Cuadro 2.
5. Se entregan los formularios en blanco 1 y 2, para que cada participante efectúe la delimitación del sector salud y del sujeto de planificación para su país. Los instructores de los grupos deberán recibir el trabajo terminado en un plazo máximo de 8 días ().
6. La cátedra hará la tabulación de los informes entregados y posteriormente se discutirá sobre los resultados obtenidos.



Cuadro 1

EJEMPLO DE CLASIFICACION DEL SECTOR SALUD SEGUN ENTIDADES

C o d i g o	TIPO DE ORGANISMOS DE SALUD	CLASE DE FUNCIONES		
		a Productoras de salud	b Produc. de capital soc. básico de salud	c De apoyo a salud
1	Entidades públicas de Gobierno Central cuya función principal es salud	X	-	-
2	Entidades públicas de Gobierno Central cuya función principal no es salud	X	-	-
3	Ent. públicas Sector Público indepen- diente cuya función es salud	X	X	X
4	Ent. públicas Sector Público indepen- diente cuya función principal no es salud	-	X	-
5	Ent. públicas de Gobierno Local cuya función principal es salud	X	-	-
6	Ent. públicas de Gobierno Local cuya función principal no es salud	X	-	-
7	Ent. semi-públicas cuya función principal es salud	X	-	-
8	Ent. semi-públicas cuya función princ. no es salud	-	X	-
9	Ent. privadas de interés públ. cuya función prin. es salud	X	-	-
10	Ent. privadas de interés públ. cuya fun. princ. no es salud	X	-	-
11	Ent. privadas organizadas cuya fun. princ. es salud	X	-	-
12	Ent. privadas organiz. cuya función princ. no es salud	X	-	-
13	Práctica Privada de actividades de Salud	X	-	-



EXPLICACION DE TIPOS Y FUNCIONES CONTENIDOS EN EL CUADRO
DETERMINACION DEL SECTOR SALUD

Tipos:

1. Dependencias oficiales financiadas íntegramente por el gobierno con sede a nivel central que se ocupan preferentemente de actividades de salud, v. gr: Ministerios de Salud, Secretarías de Salubridad, Departamento Administrativo Nacional de Salubridad.
2. Lo mismo que las anteriores, cuyas funciones respectivas no sean salud, pero que desempeñen algunas actividades de salud, v. gr: Ministerios de Defensa Nacional, Obras Públicas, Fomento, etc.
3. Dependencias oficiales financiadas con fondos públicos, que se ocupan de asuntos de salud, con sede central o periférica y autónomas en sus decisiones y programas; ejecutan presupuesto propio autofinanciado, independiente del presupuesto general, v. gr: Instituto Nacional de Nutrición, Instituto de Investigaciones y Proyectos Biológicos.
4. Iguales a los anteriores, cuyas funciones específicas no sean salud, pero que desempeñan algunas actividades de salud, v. gr: bancos oficiales, Organización Sanitaria del Estado (agua potable y alcantarillado), etc.
5. Dependencias oficiales, departamentales o municipales que se ocupan de salud, v. gr: Secretarías departamentales y municipales de salud pública.
6. Lo mismo que las anteriores, cuyas funciones específicas principales no son salud, v. gr: Intendencias Municipales, Instituto Municipal de Fomento, Cooperativa de Municipalidades.
7. Entidades financiadas y gobernadas por el estado y los particulares en proporciones variables, v. gr: Seguro Social, Instituto Cooperativo Interamericano de Salud Pública.
8. Lo mismo que las anteriores, cuyos programas de salud no son su principal función, v. gr: Caja de Empleados Públicos y Periodistas, Servicio Nacional de Aprendizaje.
9. También llamadas instituciones de utilidad común; éstas desempeñan sus funciones sin ánimo de lucro, son particulares, autónomas y se financian con sus propios recursos y con el aporte de la comunidad.

Eventualmente reciben auxilios oficiales o del exterior.^{1/} Consejo Central de Asignaciones Familiares, hospitales de utilidad común.

10. Lo mismo que las anteriores, pero se ocupan preferentemente de otras cosas además de salud, v. gr: protección de la joven, granjas infantiles, asilos de utilidad común, etc.
11. Está claro en el nombre, v. gr: mutualismo, clínicas unidas, UNIDIA, etc.
12. Está claro, v. gr: Federación Nacional de Ganaderos, etc.
13. Está bien claro en el nombre, v. gr: médicos, odontólogos, etc.

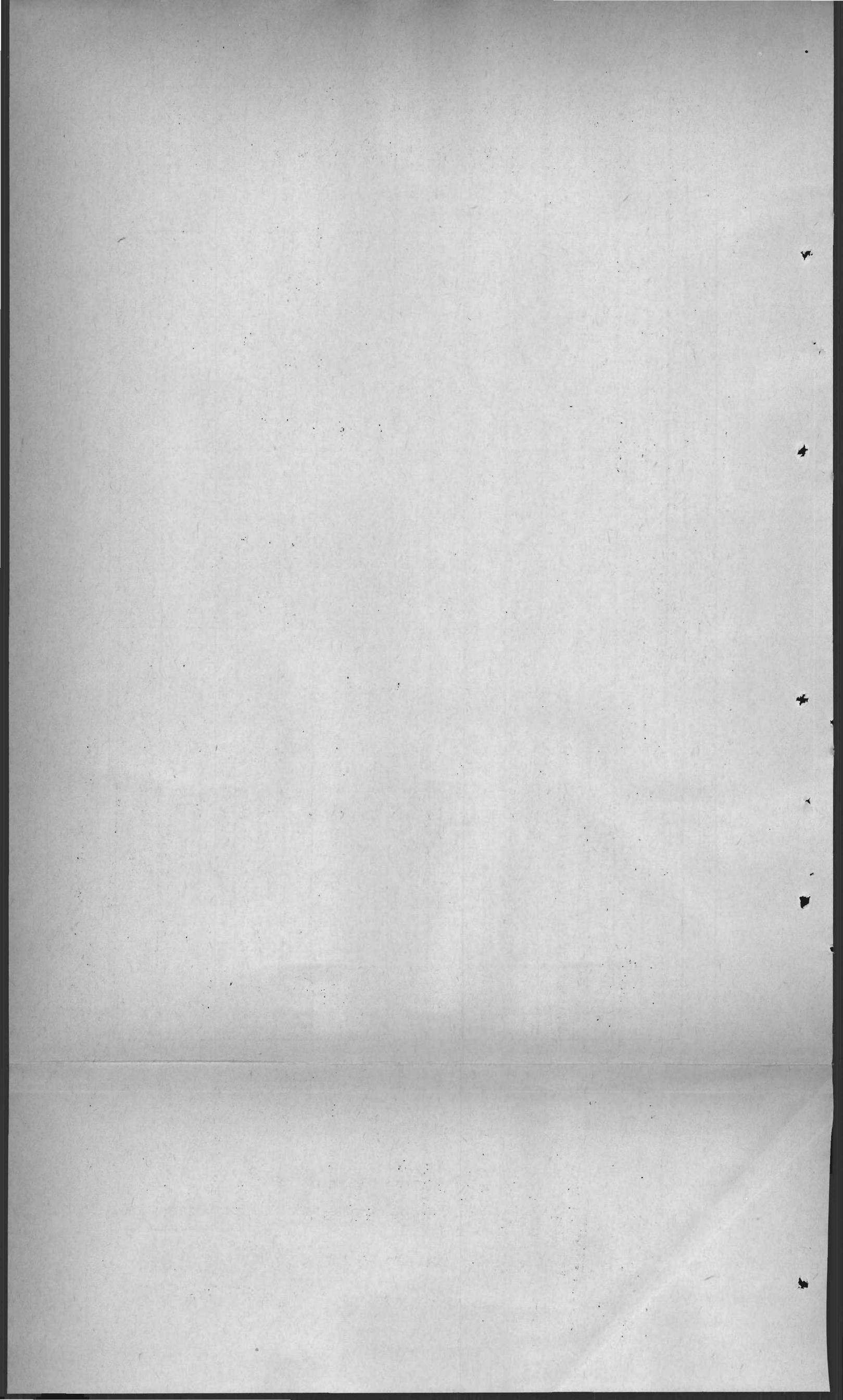
Funciones:

- a) Funciones aplicativas que producen salud directamente para la Comunidad por medio de actividades de recuperación, prevención y promoción; tales como consultas médicas, visitas domiciliarias, etc.
- b) Actividades de inversión en bienes de capital; en formación y adiestramiento de nuevo personal y en investigaciones. Entre los primeros se incluyen acueductos, alcantarillados, hospitales, etc.
- c) Comprende actividades de asesoría, consultoría, suministro de personal técnico, subsidios y participación en los programas con materiales y equipos. v. gr: OPS, Club de Leones, UNICEF, Cáritas, arquidiócesana, etc.

^{1/} El gobierno siempre está representando en sus juntas directivas.

Cuadro 2
ELECCION DEL SUJETO DE PLANIFICACION

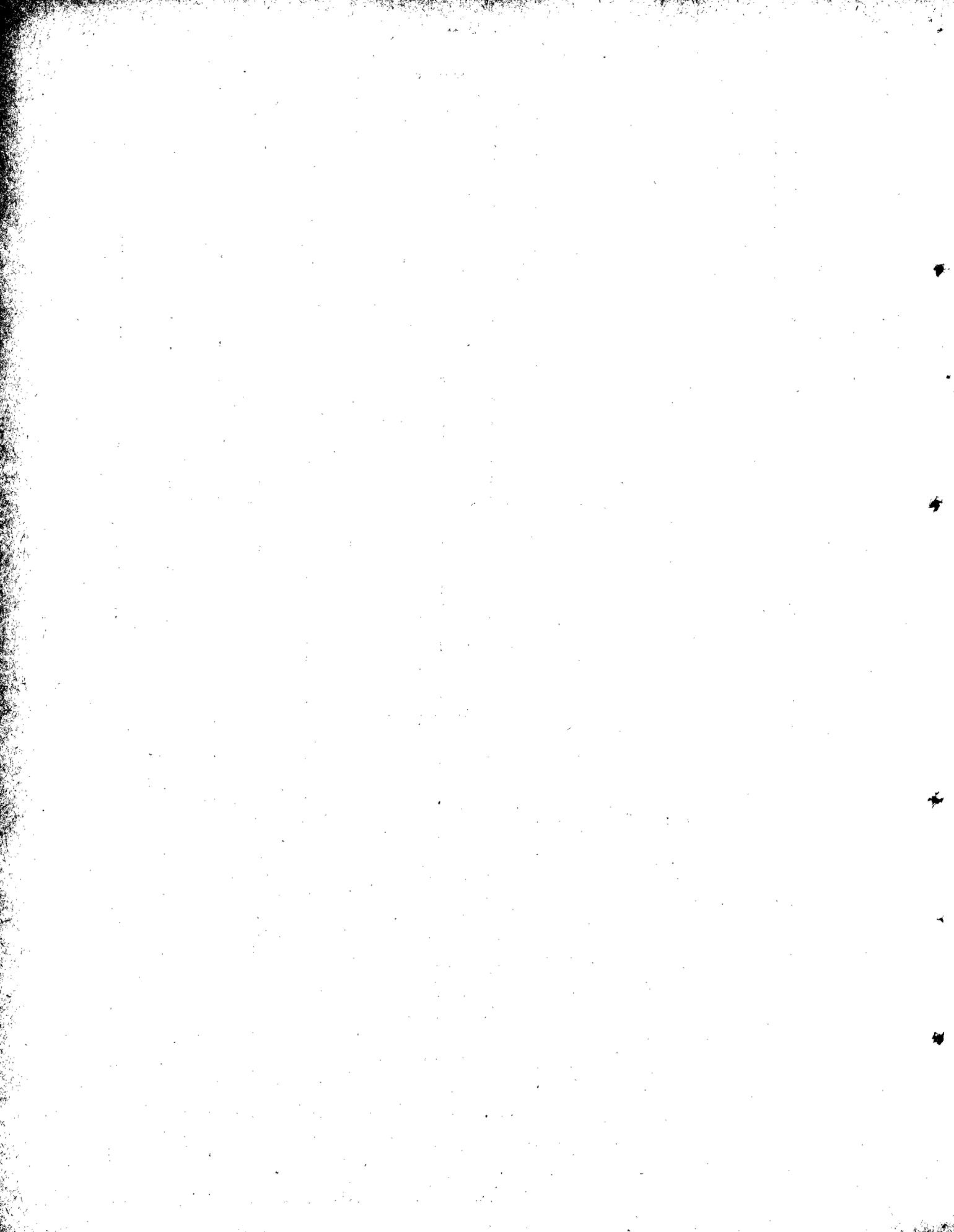
Orden	Instituciones de salud		Criterios 1/						Elección del sujeto										
	C6- di- go	Nombre	Camas		Médicos (M)		Unidades Monetarias		Población cubierta (P)		2/			Elección del sujeto					
			Número	Porcen- taje	Número	Porcen- taje	Número	Porcen- taje	Número	Porcen- taje	1a Aproximación	2a Aproximación	3a Aproximación	Elec- ción	Porcen- taje (M)	Porcen- taje (P)	Elec- ción	Porcen- taje (M)	Porcen- taje (P)
1	1a	Minis. Salud Pública y Asistencia Social	9 612	26.3	1 739	16.71	712 110	17.9	1 700 000	35.8	x	16.71	35.8	x	16.71	35.8	x	16.71	35.8
2	2a	FF. AA.	2 240	6.2	714	6.86	216 589	5.4	400 000	8.4				x	6.86	8.4	x	6.86	8.4
3	3a	Beneficencia	8 974	24.6	1 500	14.42	642 300	16.1	1 600 000	33.7	x	14.42	33.7	x	14.42	33.7	x	14.42	33.7
4	3b	Fondo Nacional de Salud y Bienestar	-	-	3	0.03	66 866	1.7	1 800	-							x	0.03	-
5	3c	Servicio Especial de Salud Pública	-	-	25	0.24	26 148	0.7	15 000	0.3							x	0.24	0.3
6	4b	Empresas Públicas Estatales	40	0.1	6	0.06	100	-	10 000	0.2							x	0.06	0.2
7	5a	Servicio Municipal de Salud Pública	60	0.2	100	0.96	45 000	1.1	60 000	1.3							x	0.96	1.3
8	6a	Obras Públicas Municipales	985	2.7	615	5.91	425 378	10.7	200 000	4.2				x	5.91	4.2	x	5.91	4.2
9	7a	Seguro Social de Obreros	2 708	7.5	647	6.22	401 749	10.1	500 000	10.5							x	6.22	10.5
10	8b	Cooperativas Municipales	30	0.1	5	0.05	60	-	6 000	0.1							x	0.05	0.1
11	9a	Hospitales de Utilidad Común	7 000	19.3	1 200	11.54	201 600	5.1	160 000	3.3				x	11.54	3.3	x	11.54	3.3
12	10a	Asignaciones Familiares	100	0.3	240	2.31	800 000	20.1	144 000	3.0	x	2.31	3.0	x	2.31	3.0	x	2.31	3.0
13	11a	Mutualismo	1 000	2.8	2 600	24.99	140 000	3.5	1 560 000	32.8	x	24.99	32.8	x	24.99	32.8	x	24.99	32.8
14	12a	Federación del Café	-	-	300	2.88	21 000	0.5	180 000	3.8							x	2.88	3.8
15	13a	Privadas	3 594	9.9	710	6.82	284 000	7.1	426 000	9.0									
Total			36 343	100.0	10 404	100.00	3 982 000	100.0	-	-	4	58.43	-	7	82.74	-	14	93.18	-

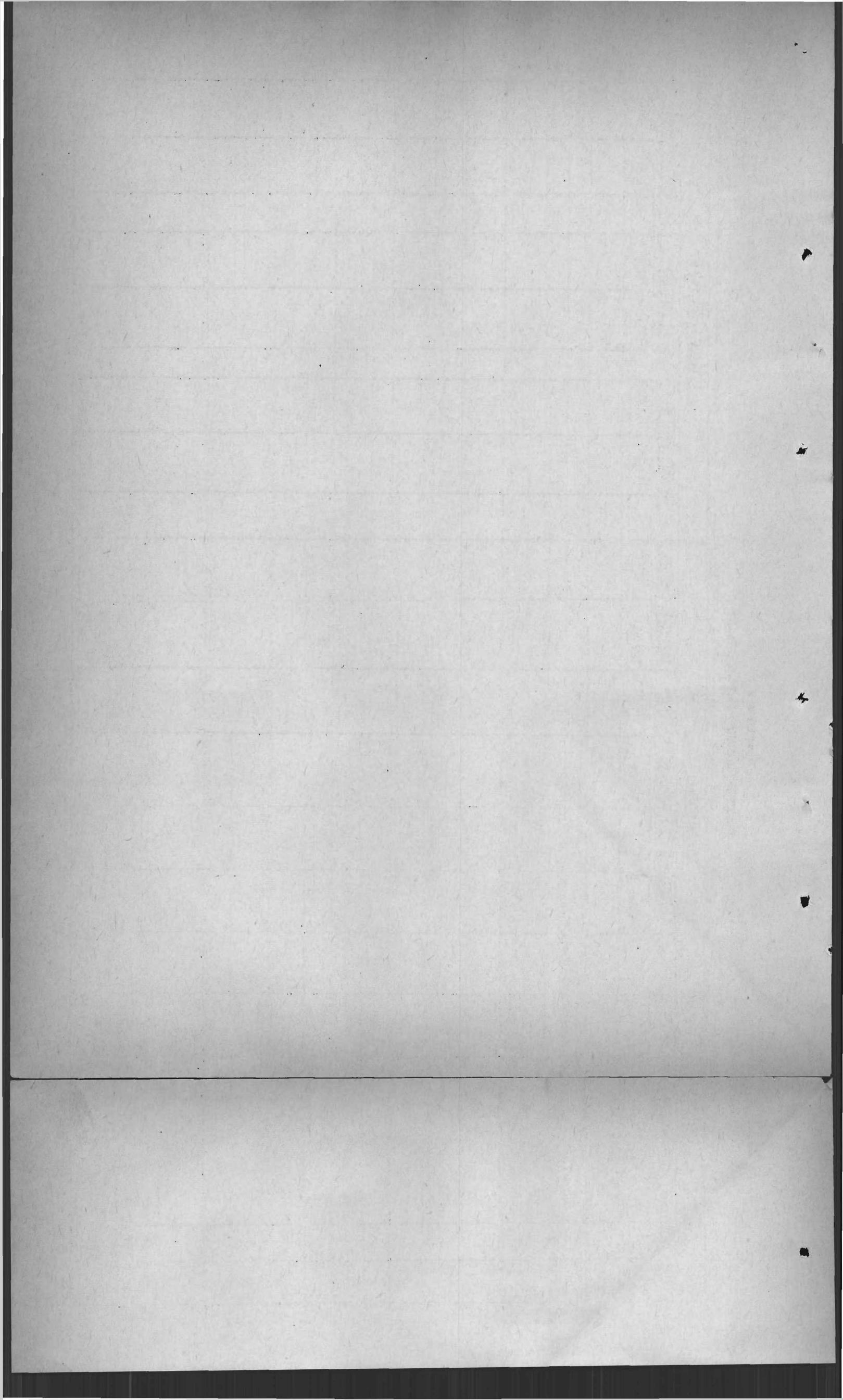


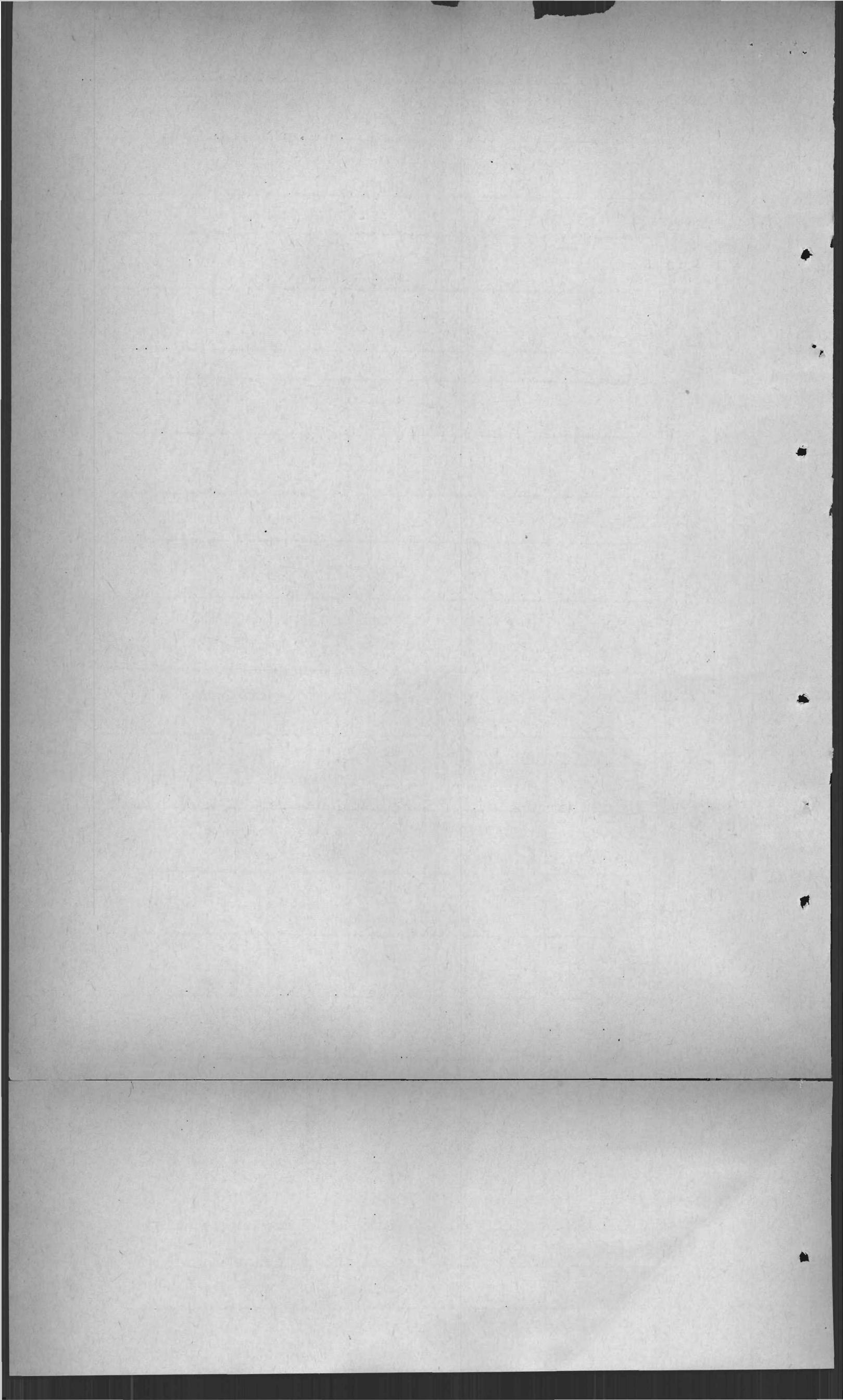
Formulario 1

DETERMINACION DEL SECTOR SALUD SEGUN TIPO DE ENTIDADES Y FUNCIONES QUE CUMPLEN

Tipo de organismo de salud	Clase de funciones		
	a	b	c
	Productoras de salud	Productoras de capital social básico para salud	De apoyo a salud
1. Entidades públicas de Gobierno Central cuya función principal es salud			
2. Entidades públicas de Gobierno Central cuya función principal no es salud			
3. Ent. públicas Sector Público Independiente, cuya función principal es salud			
4. Ent. públicas Sector Público Independiente cuya función principal no es salud			
5. Ent. públicas de Gobierno Local cuya función principal es salud			
6. Ent. públicas de Gobierno Local cuya función principal no es salud			
7. Ent. semi-públicas cuya función principal es salud			
8. Ent. semi-públicas cuya función principal no es salud			
9. Ent. privadas de interés público cuya función principal es salud			
10. Ent. privadas de interés público cuya función principal no es salud			
11. Ent. privadas organizadas cuya función principal es salud			
12. Ent. privadas organizadas cuya función principal no es salud			
13. Práctica privada de actividades de salud			







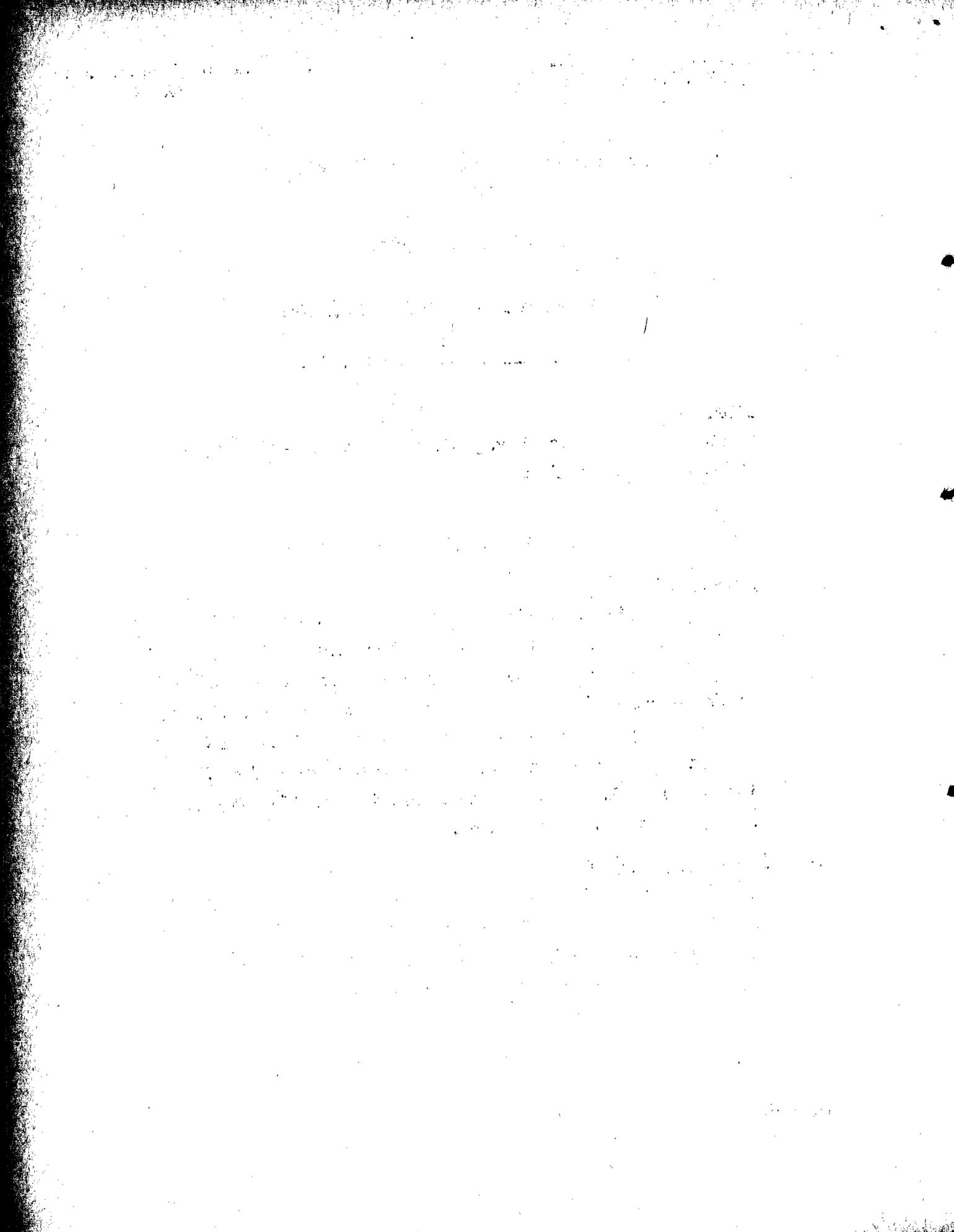
Programa Panamericano de Planificación de la Salud
1968

EJERCICIO DOCENTE N° 2

Delimitación de las áreas programáticas

Guía para la discusión de Seminario

1. Propósito
Ilustrar sobre la necesidad y dificultad de la delimitación de las áreas programáticas.
2. Fecha
Martes 27 de agosto de 1968. 14:30 a 17:30 horas.
3. Procedimiento
Los participantes se dividirán en dos grupos: A y B como en ocasiones anteriores. En la primera hora cada grupo separadamente intentaría solucionar el problema de la delimitación de las áreas programáticas y registrará su fundamentación. En la segunda hora propondrá su solución ante la asamblea del Curso por medio de un representante. Cada grupo dispondrá de 20 minutos para ello. A continuación habrá discusión sobre las proposiciones y sus fundamentos.
4. Problema a resolver
¿Qué áreas programáticas delimitaría y con qué fundamento, en el caso de un país de régimen unitario que deseara comenzar su proceso de planificación de salud? Suponga que el país tiene características semejantes a las del cuadro anexo.



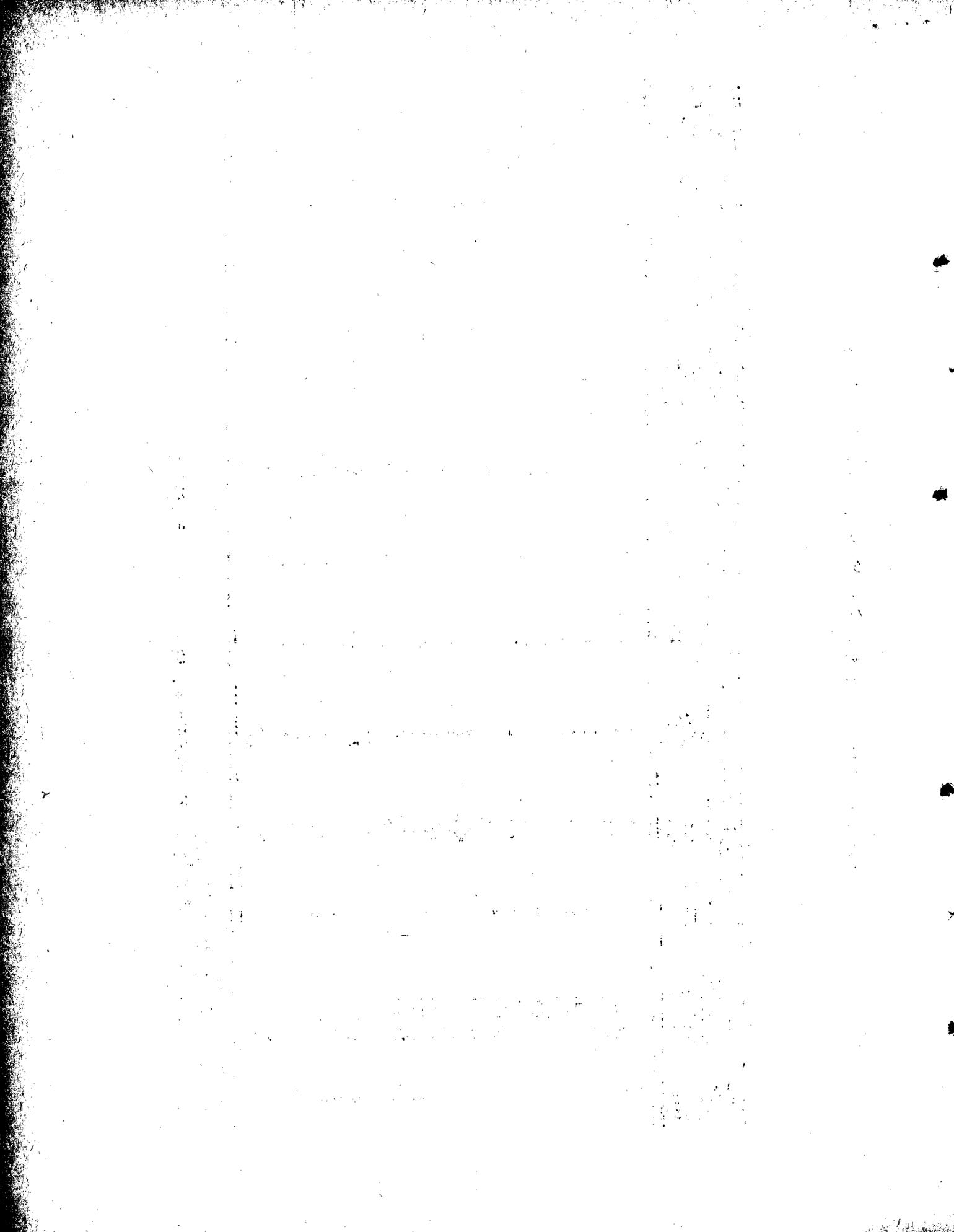
DELIMITACION DE LAS AREAS PROGRAMATICAS PARA LA PLANIFICACION DE LA SALUD

Unidad de registro de hechos vitales	Población al 10/VII/año: -1	Recursos instalados para salud a/				Capacidad operativa adecuada b/	Población accesible % c/	División político administrativa	Áreas programáticas de otros sectores		Área de programación regional
		Hospitales		Cons. externos NO	Centros prevención NO				Instrucción	Vivienda	
		Nº	Camas								
1	4 000	0	0	0	0	no	2				
2	20 000	2	400	4	2	si	90				
3	2 000	1	28	1	1	no	80	1	1	1	
4	3 000	1	32	1	0	no	85				
5	1 000	0	0	0	0	no	13				
6	5 000	0	0	1	0	no	27	2			
7	10 000	1	120	1	1	no	47				
8	30 000	2	400	4	3	si	80	3	2		
9	40 000	1	500	4	4	si	87				
10	50 000	1	700	8	5	si	98				
11	7 000	1	100	1	1	no	70				
12	35 000	1	400	3	4	si	86	4	3	2	
13	12 000	1	80	1	1	no	65				
14	75 000	2	800	10	8	si	94				
15	60 000	3	900	12	9	si	89				
16	9 000	1	60	1	1	no	78				
17	6 000	0	0	0	1	no	63	5	2	4	
18	18 000	0	0	1	1	no	49			3	
19	55 000	2	700	10	6	si	84				
20	65 000	2	800	12	6	si	85				

a/ Del sujeto elegido.

b/ Personal capacitado para operar un plan.

c/ Radio de 2 horas por las vías habituales de transporte del recurso evitado más cercano.



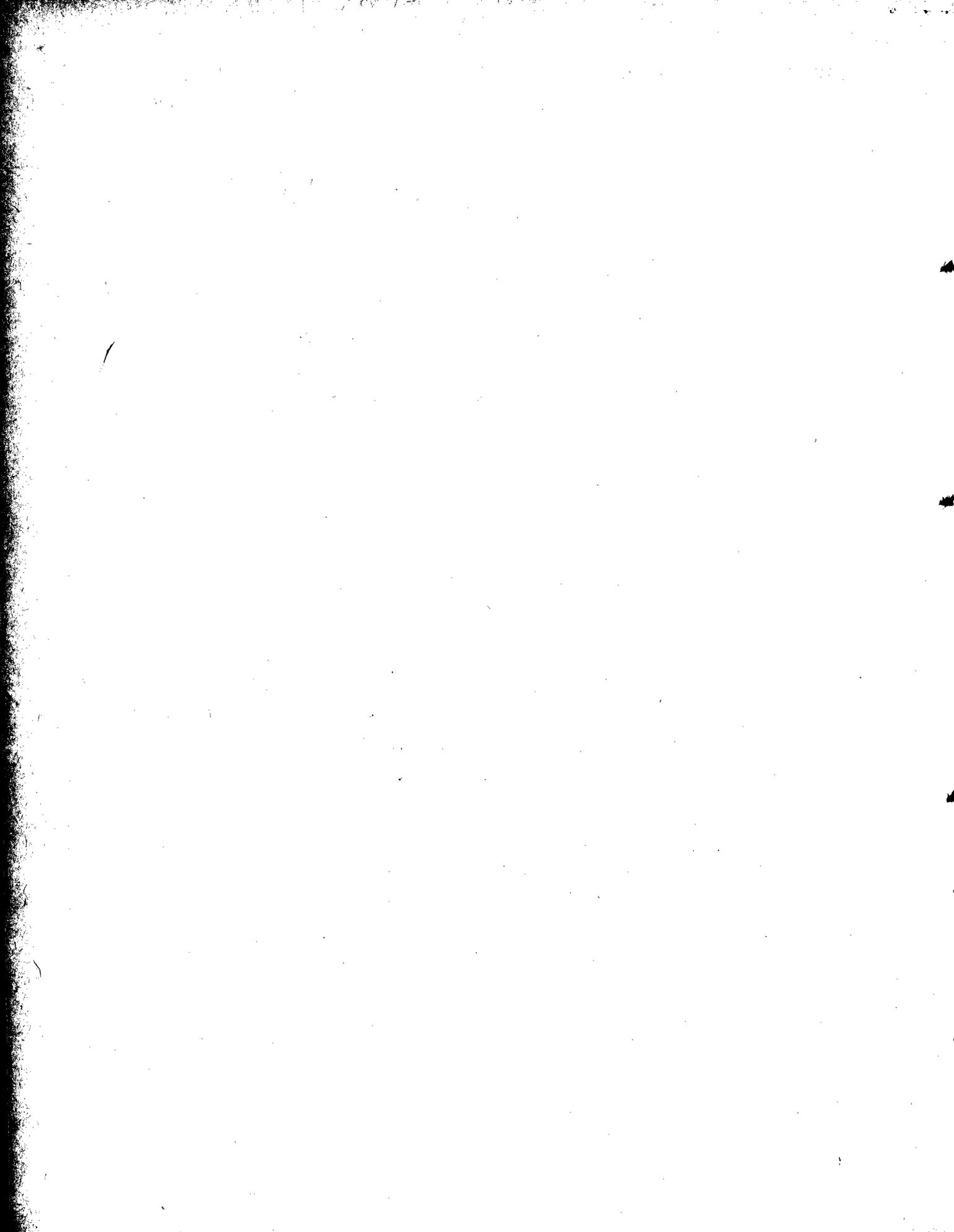
Programa Panamericano de Planificación de la Salud
1968

EJERCICIO DOCENTE N° 3

Delimitación del campo de la planificación

Guía para la discusión de Seminario

1. Propósito
Ilustrar sobre la necesidad y las dificultades de la delimitación del campo de la planificación de la salud.
2. Fecha
Miércoles 28 de agosto de 1968. 14:30 a 17:30 horas.
3. Procedimiento
Los participantes se dividirán en dos grupos: A y B como en ocasiones anteriores. En la primera parte de la tarde cada grupo discutirá el problema separadamente. En la segunda, presentará su solución al resto del curso. Dispondrá de 20 minutos para hacerlo y justificar su proposición. A continuación habrá discusión sobre las proposiciones y sus fundamentos.
4. Problema a resolver
¿Qué actividades constituirían el objeto o campo de la planificación de la salud? ¿Cuáles de ellas las incorporaría desde la 1ª aproximación? Fundamente sus respuestas. Suponga que el país tiene características como las del cuadro anexo.

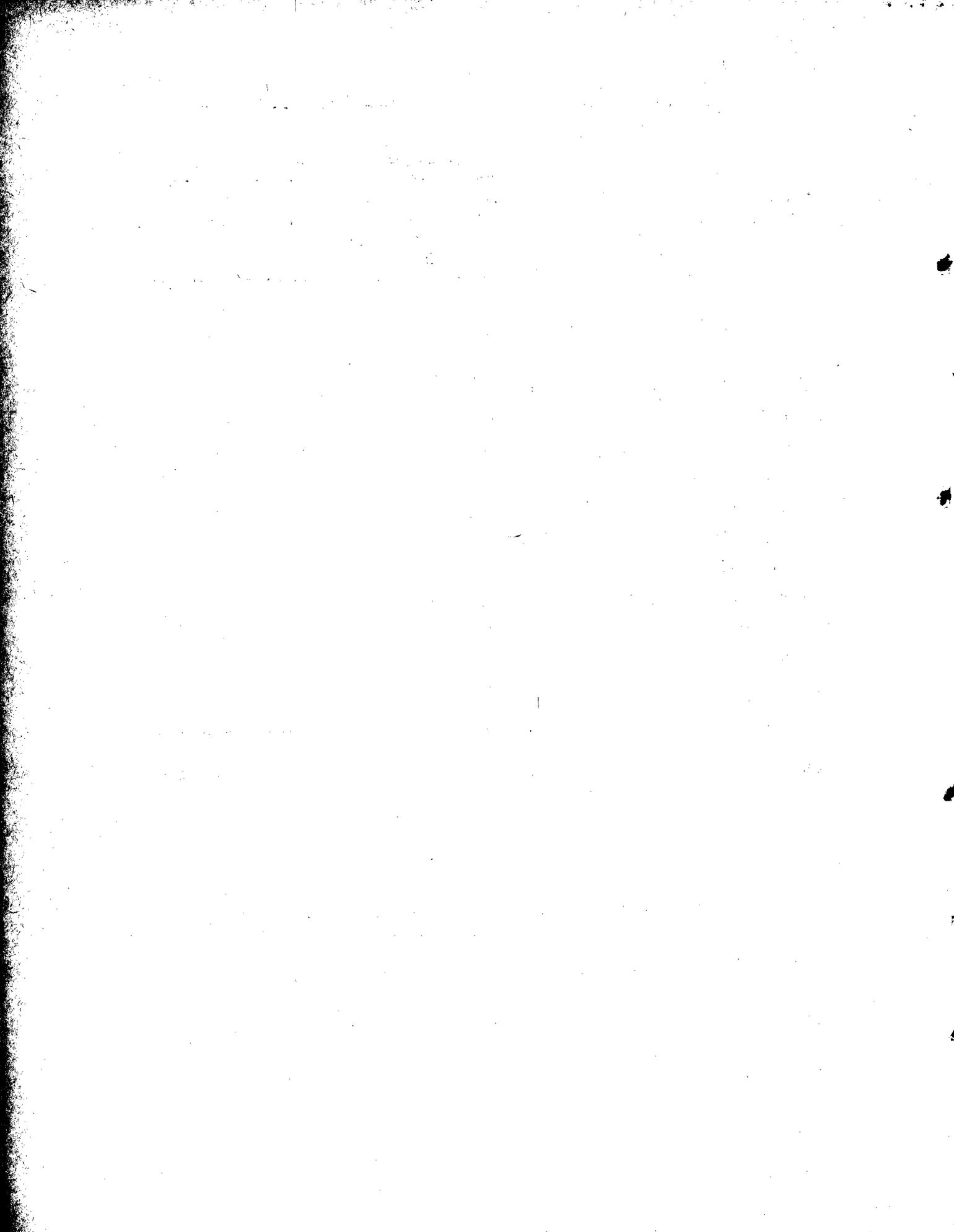


Delimitación del campo de la planificación de la salud

Actividades de uso multisectorial *	Instituciones que las realizan					
	Min. Salud	Min. Educ. y Univ.	Min. CO. PP.	Min. Def.	Seguro Social	Min. Agric.
Construcción de acueductos	x		x			
Construcción de letrinas	x					
Construcción de alcantarillado	x		x			
Educación para la salud	x	x				
Formación de personal de salud	x	x	x	x	x	x
Asilo de ancianos	x				x	
Guarderías infantiles	x	x	x	x	x	x
Subsidio financiero de invalidez	x				x	
Organización de la comunidad	x	x	x	x	x	x
Supervisión de industrias	x	x	x	x	x	
Construcción de viviendas	x		x	x	x	
Investigación en salud	x	x	x	x	x	
Alimentación de la población	x	x	x	x	x	x

Nota: Se necesita definir si la actividad pertenece totalmente al campo de la salud o a otros sectores, o solamente en parte. En este caso, señalar si es mayoritaria o minoritaria.

* Por estar claramente relacionadas con la salud se han omitido las de hospitalización; consultas médicas, odontológicas, de enfermería, de obstetrix; vacunación; inspección sanitaria; alimentación suplementaria; visita domiciliaria de enfermería; etc.



Programa Panamericano de Planificación de la Salud
1968

EJERCICIO DOCENTE N° 4

Definición de términos para la planificación de la salud

Guía para la discusión de Seminario

1. Propósito

Ilustrar sobre la necesidad, la dificultad y las consecuencias de la definición de los términos para la planificación de la salud.

2. Fecha

Martes 3 de Septiembre. 14:30 a 17:30 horas.

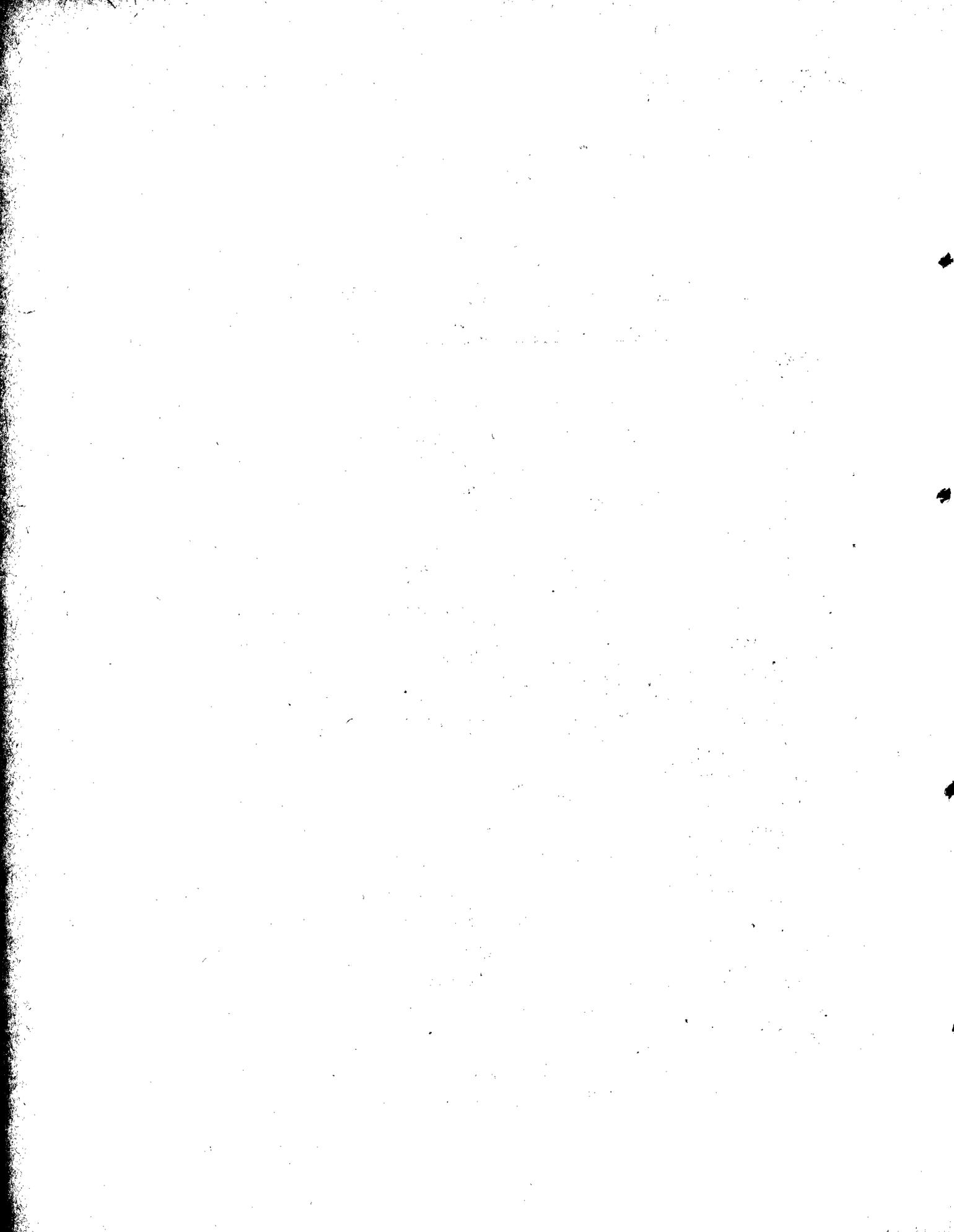
3. Procedimiento

El curso se dividirá en dos grupos, A y B, como en anteriores ocasiones. Cada grupo, separadamente, discutirá el problema del epígrafe, tomando nota de las dificultades y las consecuencias de las proposiciones alternativas que se formulan. Esta discusión se realizará en la primera parte de la tarde. En la segunda, cada grupo presentará sus resultados al resto del curso.

4. Problema a resolver

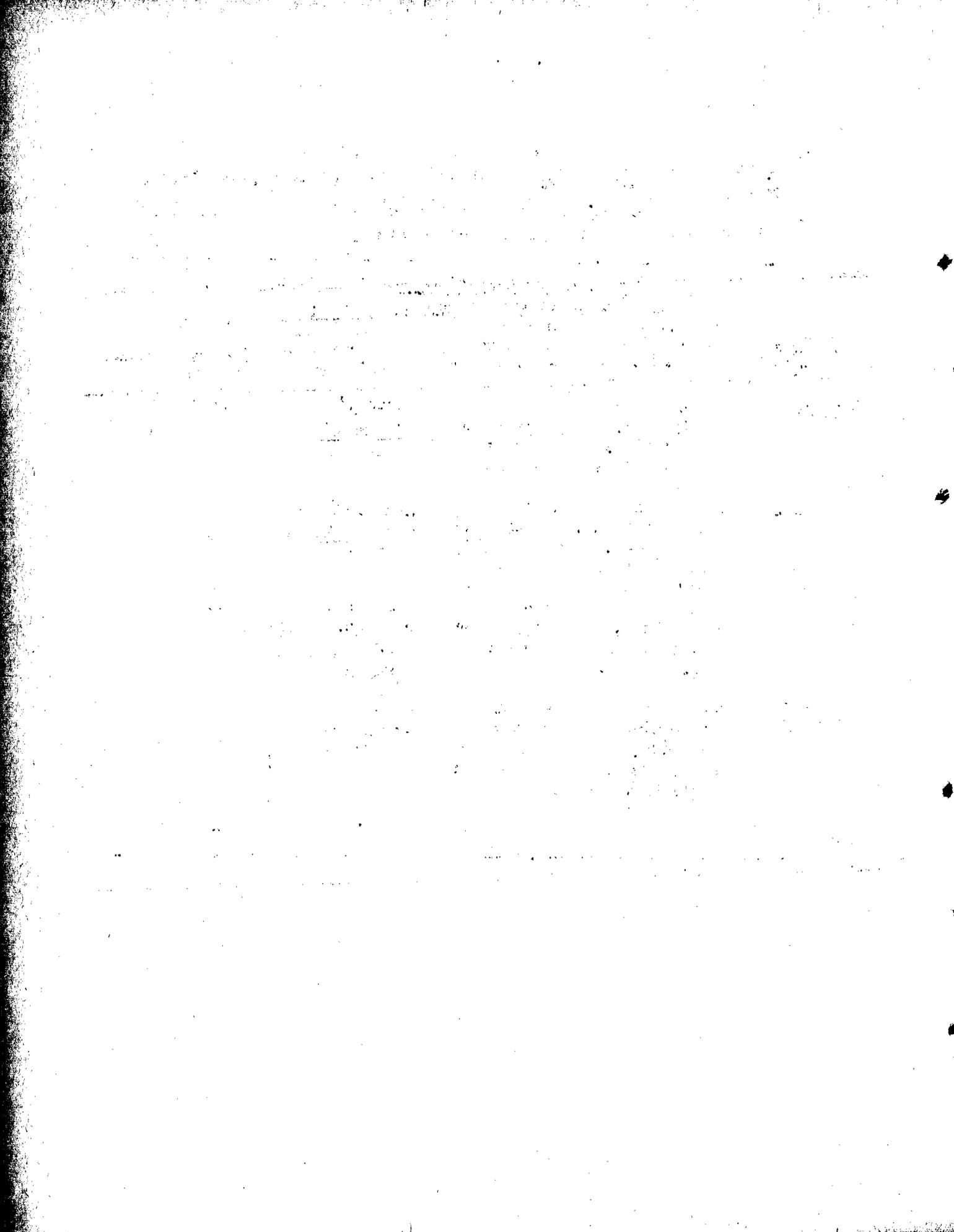
Un buen indicador de la salud sería aquél que permitiera expresar cualquiera situación de salud de cualquier grupo (cobertura) de un mismo modo (homogeneidad). Con él se podría comparar la importancia de un problema de salud con otro (prioridades), los resultados que se esperan obtener con un plan (metas) con el uso de una u otra técnica de producción de salud (eficiencia) o los que ya han sido obtenidos (evaluación). Ese indicador tendría que ser de carácter positivo (presencia de salud), estar actualmente disponible para uso inmediato, de fácil manipulación y poder convertirse a términos operacionales de otros sectores: población, vivienda, educación, empleo, etc. No parece posible por ahora disponer de un indicador semejante.

/Discuta con



Discuta con sus compañeros los indicadores disponibles en su país, critíquelos y concluya provisionalmente sobre los que utilizaría. El cuadro a continuación puede ser una ayuda.

Ejemplos de términos	Ejemplo de utilización			Disponibilidad inmediata
	Para el diagnóstico	Para comparar un problema con otro	Para medir el efecto de un plan	
Enfermo	Enfermos por edad, sexo, diagnóstico, etc.	Magnitud relativa de enfermos	Reducción de enfermos	Parcial
Defunción	Defunciones por edad, sexo, diagnóstico, etc.	Magnitud relativa de mortalidad	Reducción de defunciones	Sí
Demanda	Demanda por edad, sexo, diagnóstico, etc.	Magnitud relativa de la demanda	Cambios en la demanda. Reducción de defunciones	Sí
Incapacidad	Tiempo de incapacidad por edad, sexo, diagnóstico, etc.	Magnitud relativa del tiempo de incapacidad	Reducción del tiempo de incapacidad	Parcial
Sano	?	?	?	No



INSTITUTO LATINOAMERICANO DE
PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL

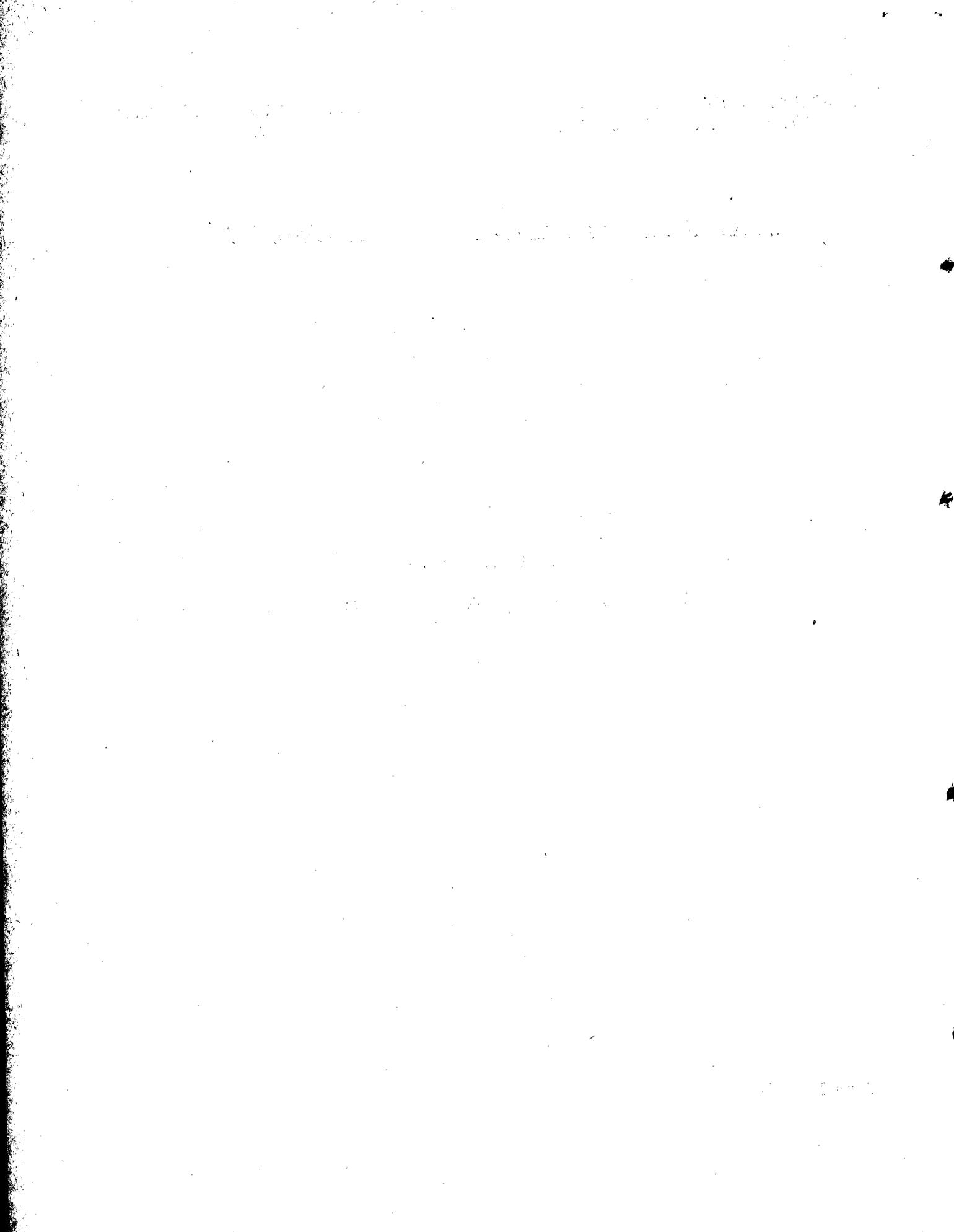
ORGANIZACION PANAMERICANA
DE LA SALUD

Programa Panamericano de Planificación de la Salud, 1968

Seminario N° 1

LA ALIMENTACION, LA NUTRICION Y EL SECTOR SALUD

CP68S1



Programa Panamericano de Planificación de la Salud, 1968

SEMINARIO

La alimentación, la nutrición y el sector salud

1. Propósito

Discutir el papel que le corresponde al sector salud en la alimentación de la población; su participación en una política alimentaria nacional y sus responsabilidades en el condicionamiento del estado nutricional de la población.

2. Fecha

Miércoles 11 septiembre de 14:30 a 17:30 horas.

3. Planteamiento

A objeto de orientar la discusión se presenta en Anexo una síntesis titulada "La alimentación, la nutrición y el sector salud" que presenta algunas de las ideas que deberán ser tenidas en cuenta por los grupos.

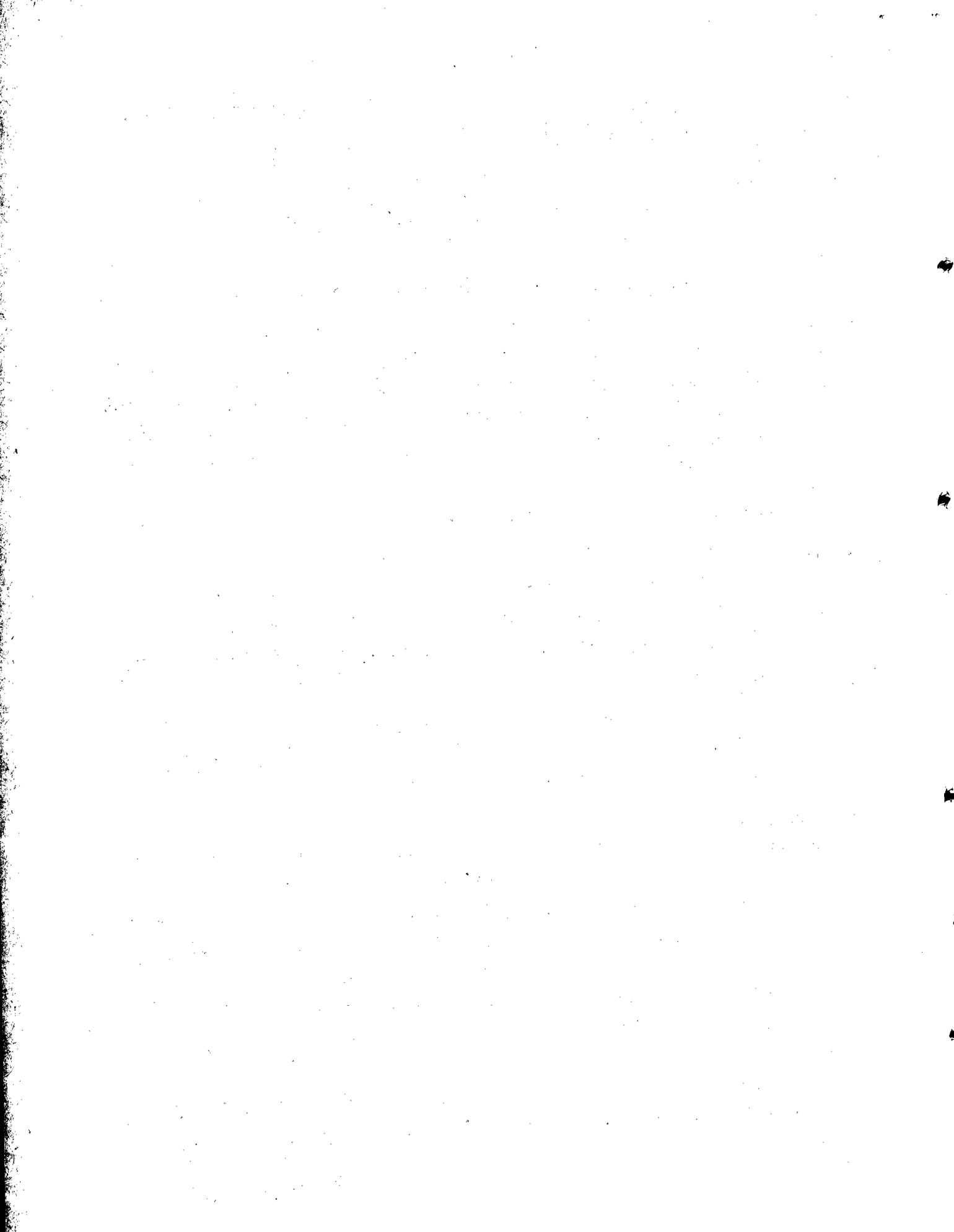
4. Procedimiento

Los grupos A y B discutirán separadamente el tema y presentarán, durante la segunda parte de la sesión una síntesis de sus conclusiones para una discusión plenaria del Curso.

5. Gua de discusión

- a) Identifique los factores y sectores correspondientes que intervienen en la alimentación de la población.
- b) Discrimine la responsabilidad del sector de la salud en la formulación, la ejecución y la evaluación de una política alimentaria nacional.
- c) ¿Qué responsabilidad debe asumir el sector de la salud con respecto a la desnutrición?
- d) ¿Qué se puede esperar que ocurra con la desnutrición como consecuencia del desarrollo de una política alimentaria nacional?

/La alimentación,



La alimentación, la nutrición y el sector salud

La opinión tradicional vincula al sector de la salud con la situación de la población en materia de nutrición.

Conviene, por lo tanto, escudriñar con alguna detención esta materia con el fin de delimitar claramente las responsabilidades del sector y especificar los aspectos conceptuales, metodológicos y operacionales que deberán ser tenidos en cuenta en la planificación de la salud.

Con tales propósitos se presenta a continuación algunas reflexiones sobre la materia, a fin de que ilustren y motiven la discusión programada.

No merece duda razonable, considerar que el estado nutricional de una población es la resultante dinámica de la interacción de varios factores, a saber: la producción de alimentos, su comercio exterior, su conservación, su transformación y distribución, lo cual redundaría en una disponibilidad nacional de alimentos, configurando la oferta; el ingreso nacional y su distribución, la educación general y alimentaria de la población y sus patrones culturales, condicionarían la demanda; las acciones de prevención de la desnutrición de los grupos de población más expuestos y las de reparación, condicionarían la rectificación de las desviaciones en el estado nutricional de la población, etc.

De la lectura del párrafo anterior se desprende de modo lógico que el sector de la salud no es el único responsable de la situación de nutrición de la población. Por el contrario, pareciera incluso no ser el más importante si el factor más decisivo fuera el problema de la oferta y la demanda de alimentos.

Por lo tanto, parece razonable separar claramente dos campos en esta materia:

1. El campo de la alimentación de la población
2. El campo de la prevención y el tratamiento de la desnutrición.

El primero exigiría la participación conjunta de varios sectores: agricultura, comercio exterior, industria, transporte, comercio, finanzas, educación, salud, etc.

El segundo correspondería más específicamente y de modo preponderante al sector de la salud.

La solución del problema de la nutrición dependería pues fundamentalmente de una política alimentaria nacional, multisectorial, más que del incremento de las acciones sobre el segundo campo. Por el contrario, la reducción de éste, como consecuencia de la ampliación del primero, podría indicar un mejoramiento en la situación.

El sector de la salud participaría, por lo tanto, en la solución del problema nutricional actuando simultáneamente sobre los dos campos. En el primero, colaborando en la formulación, ejecución y evaluación de una política nacional alimentaria y en el segundo desarrollando acciones de prevención y de tratamiento de la desnutrición.

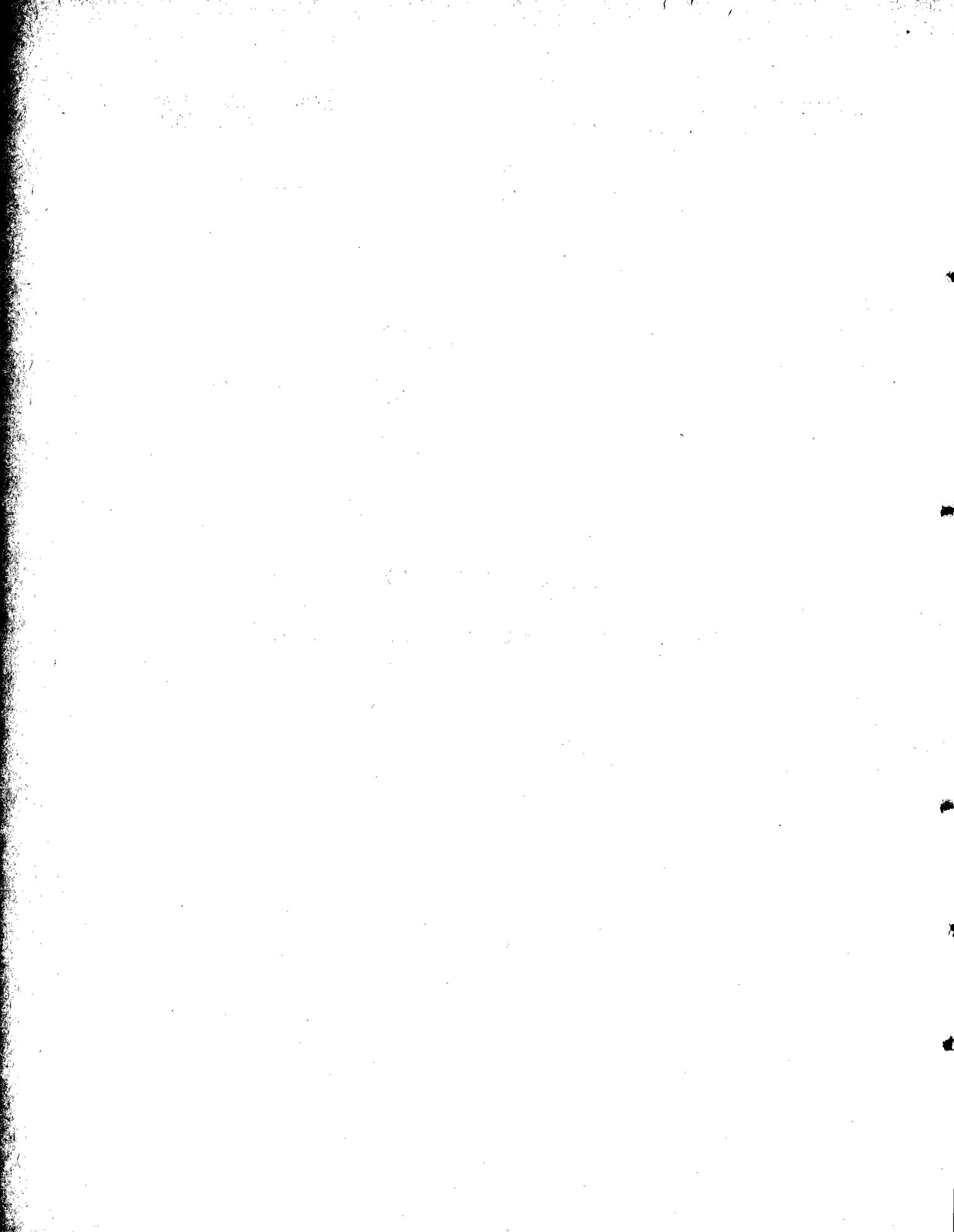
INSTITUTO LATINOAMERICANO DE
PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL

ORGANIZACION PANAMERICANA
DE LA SALUD

Programa panamericano de Planificación de la Salud 1968

Ejercicio Docente N° 5

DESCRIPCION DEL NIVEL Y ESTRUCTURA DE LA SALUD



Ejercicio Docente N° 5

DESCRIPCION DEL NIVEL Y ESTRUCTURA DE LA SALUD

1. Propósito

Ilustrar sobre la necesidad y las dificultades de la producción de estadísticas para describir el nivel y la estructura de la salud. Identificar las consecuencias que tiene sobre la planificación de la salud.

2. Fecha

Lunes 9 de septiembre, de 16 a 17:30 horas y martes 10 de septiembre de 10 a 13 y de 14:30 a 17:30 horas.

3. Procedimiento

Se reunirán los grupos, A y B. Cada grupo discutirá el tema separadamente. Al finalizar la tercera sesión, cada grupo presentará al resto del Curso el resultado de sus discusiones.

El tema será dividido en 3 capítulos:

1. Clasificación de la estructura de la salud.
2. Sistemas de producción de las estadísticas correspondientes.
3. Mecanismos de muestreo para la producción de estadísticas.

GUIA DE DISCUSION

1. Clasificación de la estructura de la salud

Clasificar la estructura de la salud significa adoptar ejes de clasificación (urbano, rural; sexo; diagnósticos; edades, etc.), elegir los criterios para agrupar los datos (especificar las edades, los diagnósticos, etc.) frente a cada eje y resolver los problemas prácticos de la clasificación estadística (nomenclaturas, reglas de clasificación, de selección de diagnósticos y de edades, etc.). Refiérase sucesivamente a cada uno de esos puntos.

Las siguientes preguntas pueden guiar la discusión:

- a) ¿Cuál sería una clasificación apropiada de la estructura de salud?
- b) ¿Cuáles serían los criterios para la clasificación?
- c) ¿Cuáles son los problemas de clasificación que hay que resolver en la práctica?

2. Sistemas de producción de las estadísticas correspondientes

Cualquier sistema de producción de estadísticas tiene por lo menos los siguientes componentes: un sistema para el registro original de la información, un sistema de verificación, el sistema de transmisión hacia centros elaboradores, un sistema de análisis y, finalmente, el de comunicación a los usuarios. Todo el sistema pretende disponer oportunamente de información pertinente, fidedigna y completa. Discuta sobre los sistemas nacionales con la ayuda de las siguientes preguntas:

- a) Describa y critique los sistemas nacionales de producción de estadísticas de mortalidad, morbilidad, incapacidad, hospitalización y de consulta.
- b) ¿Qué medidas concretas aconsejaría usted en su país, para obtener la información estadística pertinente en primera aproximación y cuáles para una segunda aproximación?

3. Mecanismos de muestreo para la producción de estadísticas

Una muestra es un conjunto de observaciones de menor número que las observaciones totales (universo). Tiene la ventaja de su economía de manejo. Requiere que se adopten las precauciones correspondientes para que permitan estimar el universo de las observaciones de las que proviene la muestra. Su representatividad depende más de la técnica del muestreo que del tamaño de la muestra. Cuando la técnica asegura la participación del azar en la selección de la muestra, permite calcular el error de muestreo en la estimación del universo.

- a) ¿Qué tipos de datos estadísticos podrían obtenerse fácilmente en su país, sin necesidad de tomar una muestra?
- b) Describa el procedimiento de muestreo que adoptaría en su país para obtener la información no disponible según "a".^{1/}

^{1/} La página adjunta puede ayudar a la discusión.

SUGERENCIAS SOBRE ALGUNOS METODOS PARA OBTENER INFORMACION
REFERENTE A CONSULTAS

A. Quando existe información registrada

1. Puede estar tabulada
 - a) A nivel central
 - b) A nivel local
2. Puede existir en forma de publicaciones estadísticas o de investigaciones. Se trata de información por lo general de tipo bibliográfico. Tiene la rigidez propia de las tabulaciones publicadas.
3. Puede haber registro a nivel de los establecimientos, pero no tabulada.

Se requiere:

- a) Hacer un censo completo de esta información o bien,
- b) Proceder a un muestreo de los registros

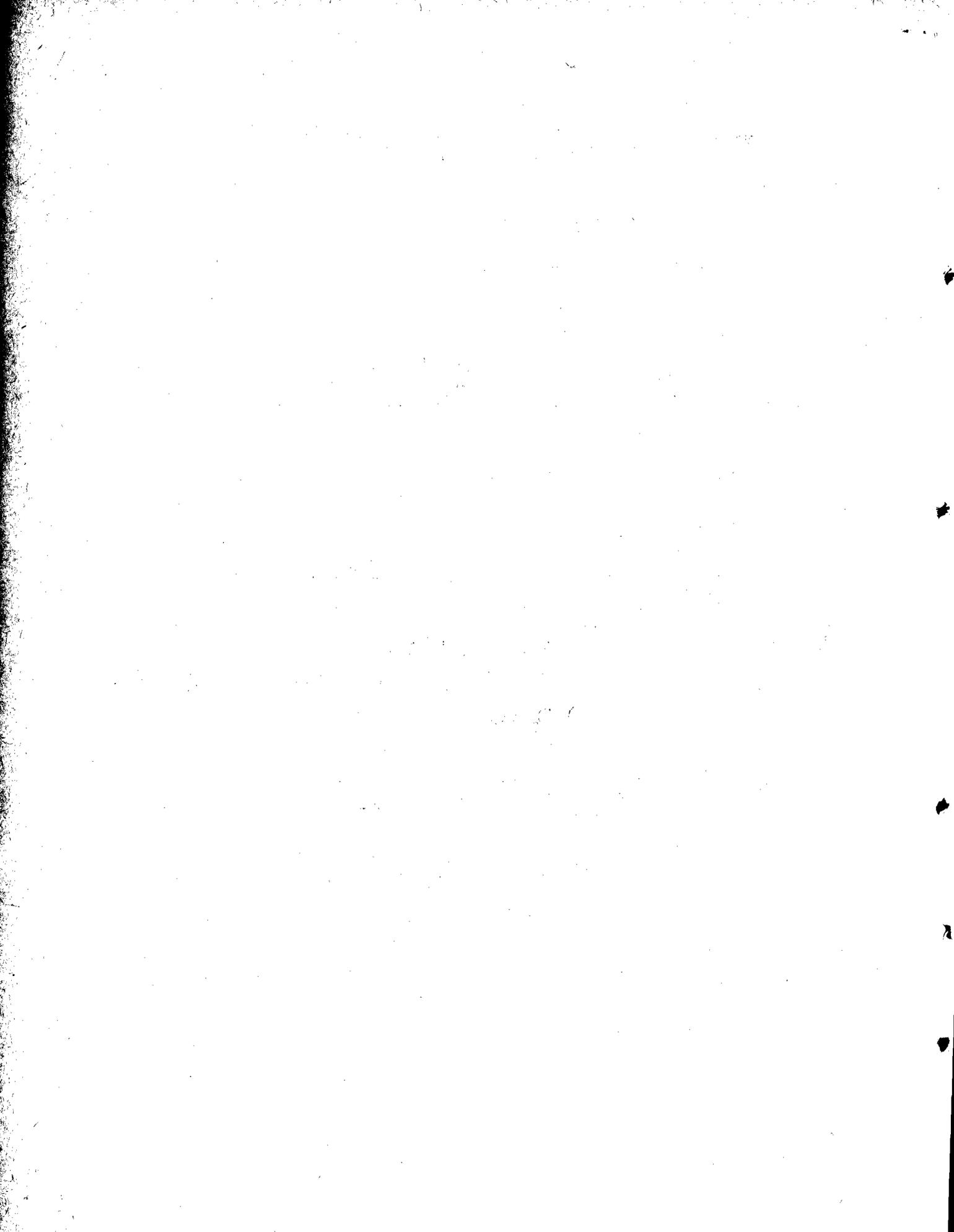
B. Quando no existe información registrada

1. Se puede hacer una estimación a base de encontrar una relación:

$\frac{\text{consultas}}{\text{egresos}}$ o $\frac{\text{consultas}}{\text{mortalidad}}$

2. Se puede abrir un registro por un período corto de tiempo, v. gr. dos meses (problemas de las enfermedades estacionales, epidemias, etc.).
3. Se puede proceder a una encuesta en la población averiguando directamente las consultas efectuadas por la población.
4. Se puede asimilar la estructura conocida de un área semejante ajustando los totales a la población del área.

En general, en un mismo país se usan procedimientos combinados.



INSTITUTO LATINOAMERICANO DE
PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL

ORGANIZACION PANAMERICANA
DE LA SALUD

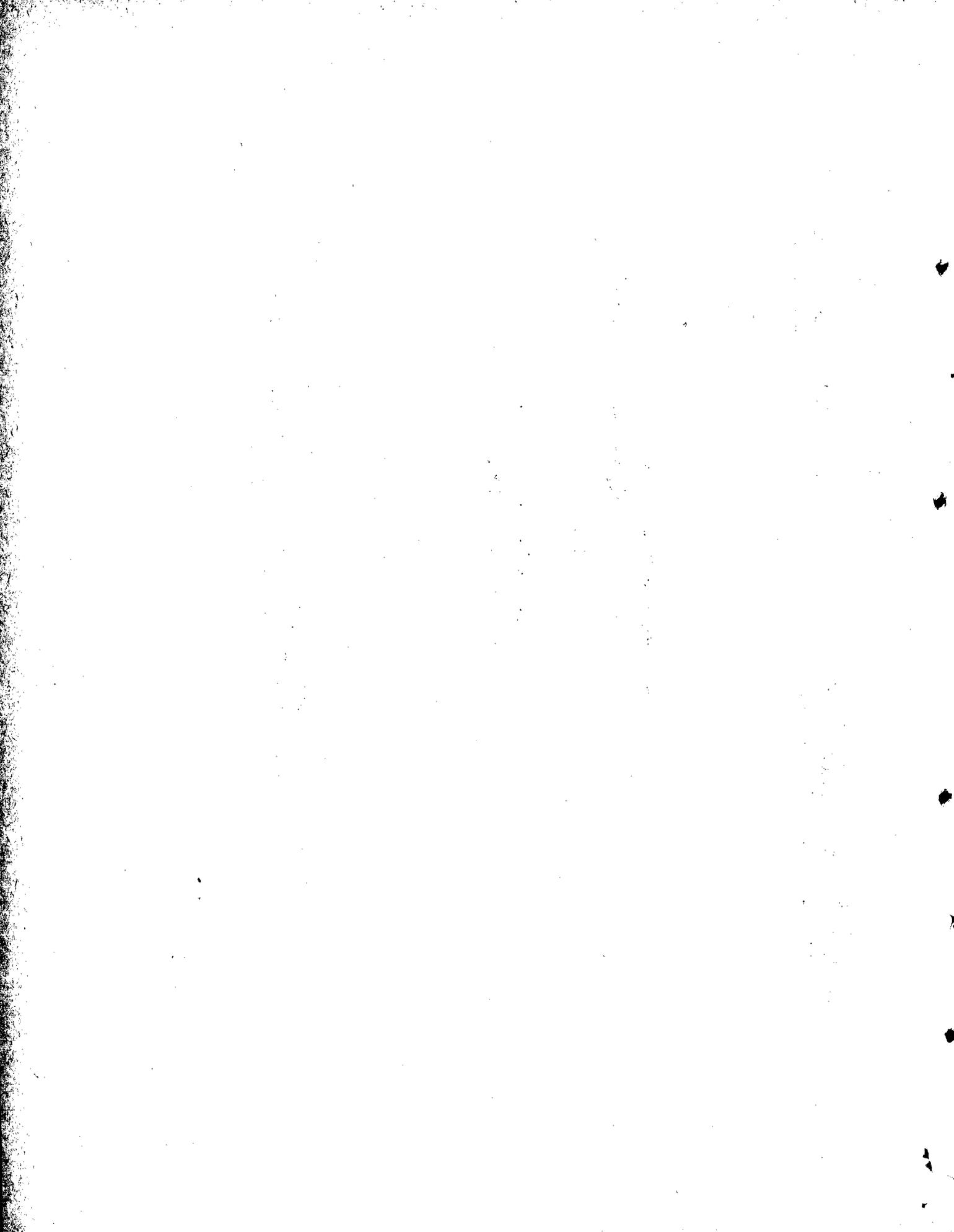
Programa Panamericano de Planificacion de la Salud

1968

EJERCICIO DOCENTE N° 6

INVENTARIO DE RECURSOS DIRECTOS POR DEPARTAMENTOS
EN UN ESTABLECIMIENTO

CP68E19



EJERCICIO SOBRE INVENTARIO DE RECURSOS DIRECTOS POR
DEPARTAMENTOS Y POR ESTABLECIMIENTO

A fin de determinar los recursos utilizados por cada uno de los departamentos que componen un hospital, encontrará usted anexos 3 tipos de formularios:

1. Formulario con información sobre consumos
2. Formulario con información sobre personal
3. Formularios en blanco para hacer el ejercicio

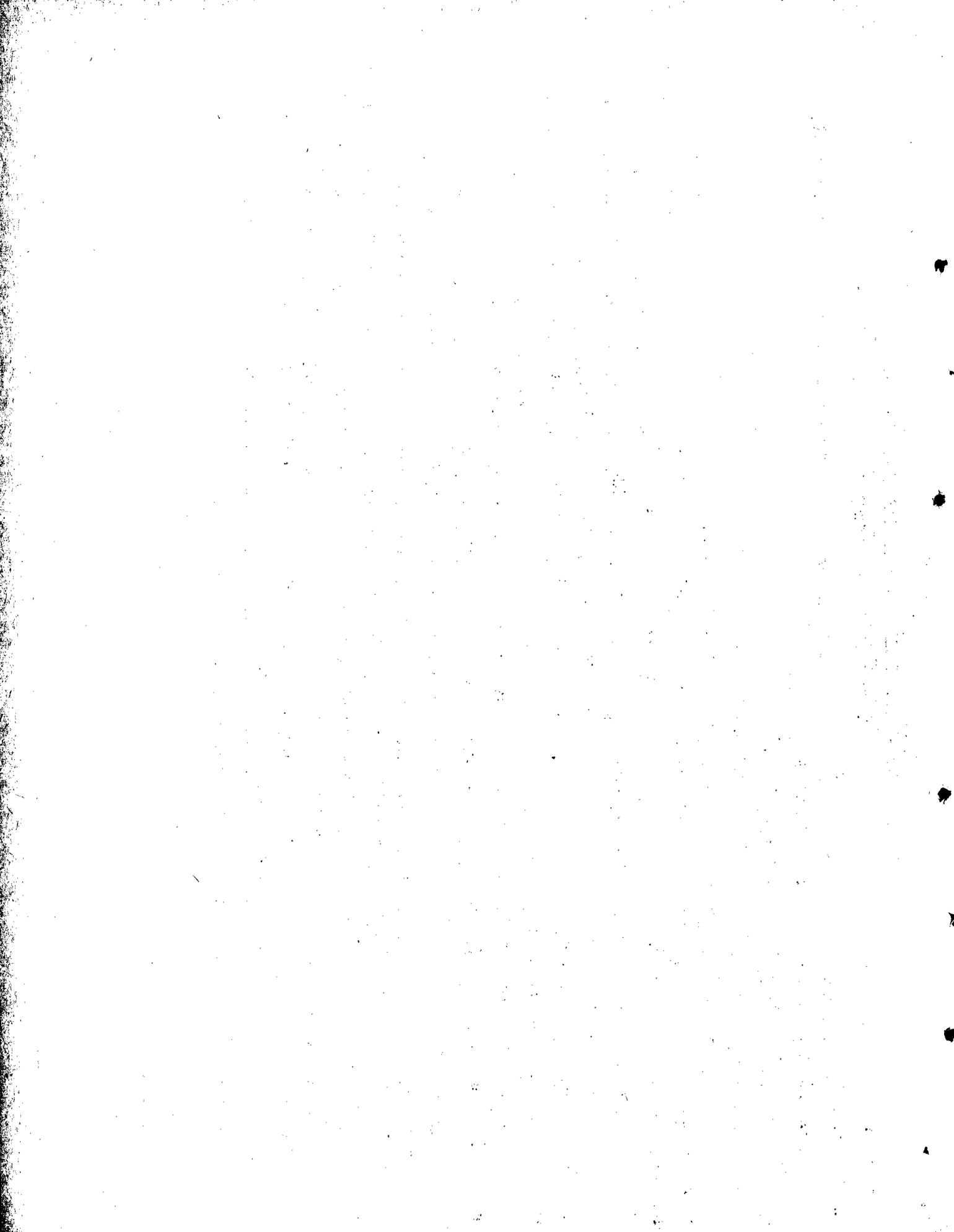
En el formulario 1 se encontrará un detalle de los consumos gastados por el establecimiento en el año y su valor monetario, distribuidos en los departamentos que los utilizaron. Usted deberá agrupar los consumos de acuerdo a la clasificación de la norma X.8.3, con sus correspondientes costos. Obtendrá de ese modo las distintas categorías de consumos y su distribución por departamento, en unidades monetarias.

En el formulario 2 se encuentra un detalle de cada uno de los funcionarios del establecimiento con la función que desempeñó, el o los departamentos en donde trabajó; el número de horas semanales y las remuneraciones totales recibidas, en el año.

En primer lugar usted deberá elaborar los datos del formulario, que lo ameriten, de acuerdo con el instructivo. Luego, es preciso codificar cada uno de los funcionarios, de acuerdo con la norma X.8.2.

Una vez hecho lo anterior y en vista de que la información se presenta mezclada, deberá agrupar los funcionarios de acuerdo a la clasificación y su distribución en los departamentos, anotando solamente los tres tipos de horas (U.R.) y las remuneraciones (U.M.) sin considerar los nombres de los funcionarios. Obtendrá de ese modo las distintas categorías de personal y su distribución por departamentos, en UR (unidades reales) y en UM (unidades monetarias).

Finalmente, reúna en un único cuadro, que se denominará RECURSOS DIRECTOS POR DEPARTAMENTO Y POR ESTABLECIMIENTO, la información elaborada de personal y consumos.



FORMULARIO No. 1

FORMULARIO PARA RECOLECCION DE INFORMACION SOBRE CONSUMOS

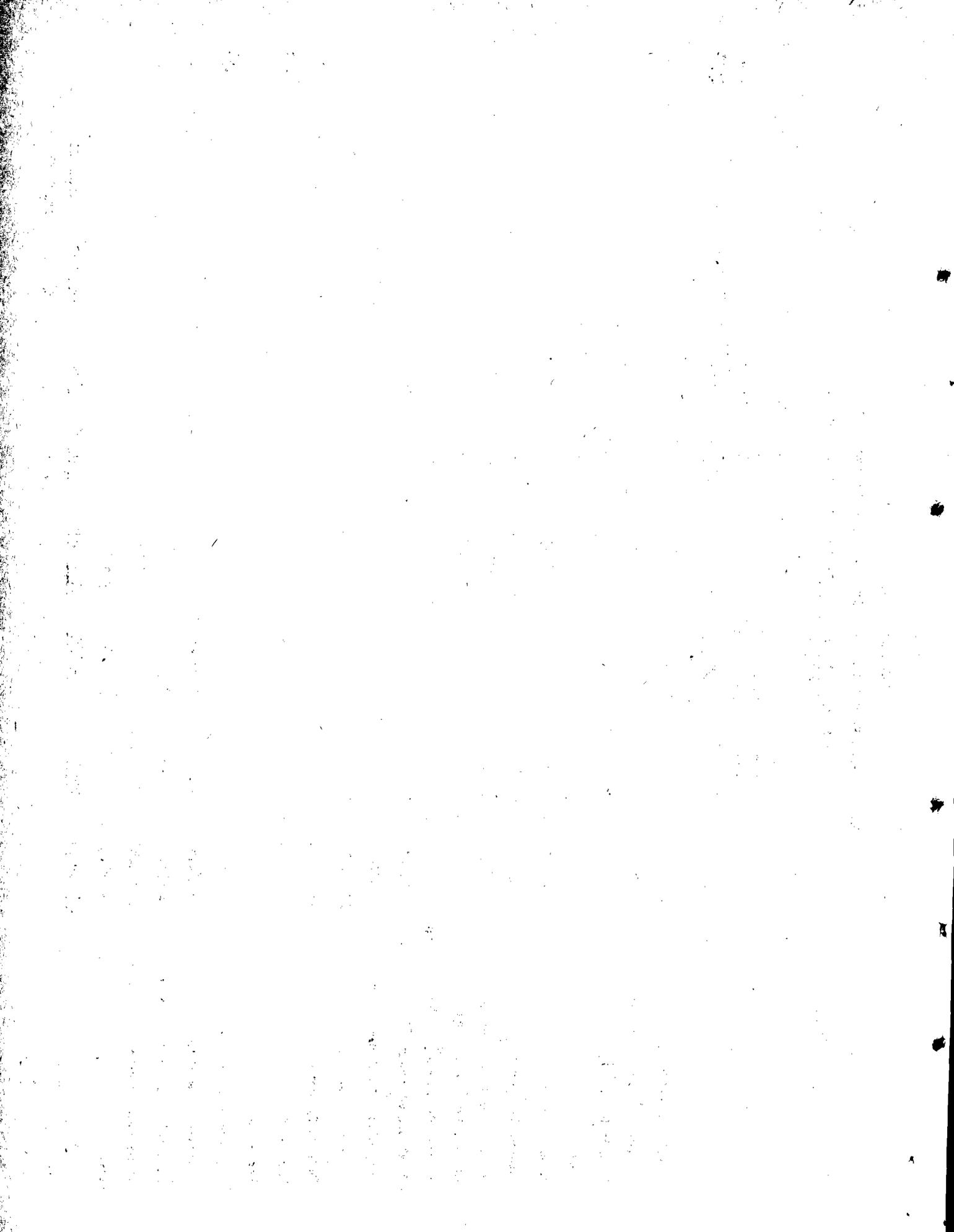
Docente
Area

K
Establecimiento

-1
Año

Consumos	Departamentos								
	Alimen- tación suplemen- taria	Alimentación de enfermos y de personal	Dirección y adminig tración	Lavan- dería y ropería	Hospita- lización	Transfe- rencias	Farmacia	Labo- ratorio	
Franques y portes	611.27		611.27						
Pasajes, fletes, movilización	22.99		22.99						
lavandería	931.03			931.03					
Ropería	1 685.32			1 685.32					
Asse e higiene	649.74		649.74						
Mantenimiento local	17 396.80		17 396.80						
Mantenimiento equipos	764.48		764.48						
Mantenimiento vehículos	3 930.00		3 930.00						
Combustibles y lubricantes	2 692.46		2 692.46						
Traslados enfermos	112.35				112.35				
Subsidios	10 442.44					10 442.44			
Recetas	14 328.79						14 328.79		
Pedidos farmacia	13 595.22						13 595.22		
Radiografías	273.00							273.00	
Laboratorio	99.30							99.30	
Transfusiones	5.70							5.70	
Raciones a enfermos	8 361.63	8 361.63							
Raciones a personal	1 556.82	1 556.82							
Leche semidescremada	28 282.86	28 282.86							
Otros	5 928.30		5 928.30						
<u>Total</u>	<u>111 670.50</u>	<u>28 282.86</u>	<u>2 918.45</u>	<u>31 996.04</u>	<u>2 616.35</u>	<u>112.35</u>	<u>10 442.44</u>	<u>27 924.01</u>	<u>378.00</u>

CP68621



FORMULARIO No. 2

PARA RECOLECCION DE INFORMACION SOBRE PERSONAL (1)

Información del año: -1

ESTABLECIMIENTO K

AREA Docente

No	Nombre y apellido	Cargo del (2) nombramiento	Capacitación		Meses contra- tados	Remuneracio- nes brutas totales (3)	Distribución del trabajo			Código	Número de horas tra- bajadas en el año	
			Años de escola- ridad	Adies- tra- miento espece- lizad ⁵			Departamento o actividad	Función (4)				
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
1	Miguel Bisbal	Director	19		12	8 649	Dirección	3				
	" "	"		1-4	"		Administración		3			
	" "	"			"		Enfermería		2			
	" "	"			"		Farmacia		1			
	" "	"		3-24	"		Laboratorio		1			
	" "	"			"		Hospitalización		4			
	" "	"			"		Consulta médica	4				
	" "	"			"		Consulta médica		3			
	" "	"			"		Vacunación		4			
	" "	"		1-5	"		Saneamiento		1			
	" "	"			"		Consulta médica			2		
	" "	"			"		Docencia	3				
	" "	"			"		Investigaciones			2		
2	Yolanda Castro	Médico S. Páb.	19	1-10	4	2 308	Consulta médica		23			
3	Pedro Peña	Médico	19		12	4 600	Hospital		33			
4	Shinto Suzuki	Médico	19		9	4 600	Hospital	33				
5	Jorge Vivanco	Médico	19		9	4 600	Hospital	33				
6	Carlos Peña	Cirujano	19	1-20	4	1 360	Hospital	33				
7	Adolfo Gálvez	Cirujano	19	1-10	4	1 360	Hospital	33				
8	Dionisios Palma	Obstetra	19	1-4	8	2 500	Hospital	33				
9	Mercedes Rivas	Odontólogo	17		12	3 450	Consulta Odont.		17			

(1) Con los siguientes atributos según normas: Por categoría, por función, por departamento, por establecimiento.

(2) Según la norma de clasificación emanada del nivel central.

(3) Por los meses contratados, incluyen sueldos, bonificaciones, horas extraordinarias, etc.

(4) Horas semanales dedicadas a la función.

FORMULARIO No. 2
PARA RECOLECCION DE INFORMACION SOBRE PERSONAL (1)

Información del año: -1

ESTABLECIMIENTO K

AREA Docente

Nº	Nombre y apellido	Cargo del (2) nomenclatura	Capacitación		Meses contra- tados	Remuneracio- nes brutas totales (3)	Distribución del trabajo			Código	Número de horas tra- bajadas en el año	
			Años de escola- ridad	Adieg tra- miento especia- lizado			Departamento o actividad	Función (4)				
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
10	Julio Nazar	Odontólogo	17		12	3 460	Consulta Odont.	16				
11	Jacinto Leighton	Odontólogo	17	1-6	12	3 460	Consulta Odont.	16				
12	Victor Jara	Odontólogo	17		12	3 460	Consulta Odont.	17				
13	Juana Inestroza	Matrona	15		12	2 204	Hospital	33				
14	Carlina Ingunza	Matrona	15		12	2 204	Hospital	33				
15	Alonso Figueroa	Inspect. Saneam.	9	1-6	12	1 729	Vacunaciones	3				
	Alonso Figueroa	" "	11		12		Laboratorio			3		
	" "	" "	7		12		Saneamiento		38			
16	David Inglis	Farmacéutico	14		12	4 902	Farmacia	33				
17	Julio Poblete	Aux. Farmacia	8		12	2 108	Farmacia			44		
18	Elías González	Aux. Farmacia	11		12	2 108	Farmacia			44		
19	Blanca Parede	Aux. Farmacia	9		12	2 108	Farmacia			44		
20	Elia Gut	Enfermera	15	1-4	9	2 736	Hospital	44				
21	Amalia González	Aux. Enfermera	11	1-10	12	1 141	Administración			10		
	" "	" "	12		12		Laboratorio	26				
	" "	" "	10		12		Vacunación	5				
	" "	" "	10		12		Hospitalización		15			
	" "	" "	10	3-6	12		Consulta Odont.			4		
22	Iras Rubio	Aux. Enfermera	8		12	1 141	Hospital			44		
23	María Román	Aux. Enfermera	10		12	1 141	Hospital			44		
24	Luisa Manterola	Aux. Enfermera	10		12	1 141	Hospital			44		

- (1) Con los siguientes atributos según normas: Por categoría, por función, por departamento, por establecimiento.
- (2) Según la norma de clasificación emanada del nivel central.
- (3) Por los meses contratados, incluyen sueldos, bonificaciones, horas extraordinarias, etc.
- (4) Horas semanales dedicadas a la función.

FORMULARIO No. 2

PARA RECOLECCION DE INFORMACION SOBRE PERSONAL (1)

Información del año: -1

ESTABLECIMIENTO K

AREA Docente

Nº	Nombre y apellido	Cargo del (2) nombramiento	Capacitación		Meses contra- tados	Remuneraci- nes brutas totales (3)	Distribución del trabajo			Código	Número de horas trabajadas en el año	
			Años de escola- ridad	Adies- tra- miento espe- ciali- zado			Departamento o actividad	Función (4)				
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
25	Angela Labarca	Aux. Enf.	10		12	1 141	Hosp.			44		
26	María Jara	Aux. Enf.	10	2-6	12	1 141	Hosp.			44		
27	Juana Grandi	Aux. Enf.	10		12	1 141	Hosp.		44			
28	Renata Acuña	Aux. Enf.	10		12	1 141	Hosp.			44		
29	Rosa Rauli	Aux. Enf.	9		12	1 141	Cons. Méd.			44		
30	María Gaethe	Aux. Enf.	9		12	1 141	Cons. Méd.			44		
31	Flora Huerta	Aux. Enf.	9		12	1 141	Cons. Méd.			44		
32	Berta García	Aux. Enf.	8		12	1 141	Cons. Méd.			44		
33	Luzmila Cuadra	Aux. Enf.	10	1-5	12	1 141	Odontología			44		
34	Mabel Duval	Aux. Enf.	10		6	642	Vacun.	44				
35	Rodolfo Eden	Aux. Enf.	8		12	1 540	Hosp.			44		
36	Julio Echeverría	Aux. Enf.	7		12	1 540	Hosp.			44		
37	Alberta Echeñique	Aux. Enf.	7		12	1 540	Hosp.			44		
38	Gabino Gómez	Aux. Enf.	10		12	1 540	Hosp.			44		
39	Arturo Torres	Aux. Enf.	7		12	1 540	Hosp.			44		
40	Roque Guzmán	Aux. Enf.	11		12	1 540	Hosp.		44			
41	Fidel Herrera	Aux. Enf.	9		6	770	Cons. Méd.			44		
42	Raimundo Silva	Aux. Enf.	9		9	1 155	Cons. Méd.			44		
43	José Giménez	Aux. Estad.	10	1-4	12	2 120	Dir. y Adm.	44				
44	Jorge Pizarro	Aux. Estad.	10		12	2 120	Dir. y Adm.			44		
45	Silvia Saavedra	Aux. Estad.	12		12	2 120	Dir. y Adm.			44		

(1) Con los siguientes atributos según normas: Por categorías, por función, por departamento, por establecimiento.

(2) Según la norma de clasificación emanada del nivel central.

(3) Por los meses contratados, incluyen sueldos, bonificaciones, horas extraordinarias, etc.

(4) Horas semanales dedicadas a la función.

FORMULARIO No. 2

PARA RECOLECCION DE INFORMACION SOBRE PERSONAL (1)

Información del año: -1

ESTABLECIMIENTO K

AREA Docente

Nº	Nombre y apellido	Cargo del (2) nomenclatura	Capacitación		Meses contra- tados	Remuneracio- nes brutas totales (3)	Distribución del trabajo			Código	Número de horas trabajadas en el año	
			Años de escola- ridad	Adies- tra- miento espe- ciali- zado			Departamento o actividad	Función (4)				
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
46	Aguada Giménez	Of. Admin.	11	1-5	12	2 155	Dir. y Adm.			44		
47	Luciano Gundian	Of. Presup.	13		9	2 019	Dir. y Adm.			44		
48	Hernán Rodríguez	Of. Contab.	9		12	2 000	Dir. y Adm.			44		
49	Moisés Palma	Of. Contab.	7	1-3	12	2 000	Dir. y Adm.			44		
50	Jorge Márquez	Of. Contab.	11		12	2 000	Dir. y Adm.			44		
51	Mario Guzmán	Of. Contab.	10		12	2 500	Dir. y Adm.		60			
52	Eduardo Valdez	Capellán	14		12	1 159	Dir. y Adm.			44		
53	Oscar Fuentes	Of. Subsidio	10		12	4 050	Subsidio	44				
54	Yolanda Báez	Economa	8		12	200	Subsidio			44		
55	Guillermo Haedo	Emp. Lavand.	5		12	750	Lavandería	33				
56	Pedro Farías	Emp. Lavand.	3		12	750	Lavandería	33				
57	Juana Riquelme	Emp. Lavand.	5		12	750	Lavandería		33			
58	Orlando Farfán	Emp. Lavand.	2		9	750	Lavandería	44				
59	Andrés León	Emp. Lavand.	2		9	750	Lavandería			44		
60	Oscar Moya	Emp. Lavand.	0		9	750	Lavandería			44		
61	Bernardo Ramos	Emp. Cocina	0		12	1 580	Alimentación			44		
62	Luisa Corbalán	Emp. Cocina	0		12	1 580	Alimentación			44		
63	Georgina Muñoz	Emp. Cocina	8	2-4	12	1 580	Alimentación			44		
64	Emilia Nicoletti	Emp. Cocina	7		12	1 580	Alimentación			44		
65	Laura Cruz	Emp. Aseo	5		12	1 240	Dir. y Adm.			44		
66	Hernán Lavín	Emp. Aseo	9		12	1 240	Dir. y Adm.			44		

(1) Con los siguientes atributos según normas: Por categoría, por función, por departamento, por establecimiento.

(2) Según la norma de clasificación emanada del nivel central.

(3) Por los meses contratados, incluyen sueldos, bonificaciones, horas extraordinarias, etc.

(4) Horas semanales dedicadas a la función.

FORMULARIO No. 2

PARA RECOLECCION DE INFORMACION SOBRE PERSONAL (1)

Información del año: -1

ESTABLECIMIENTO K

AREA Docente

Nº	Nombre y apellido	Cargo del (2) nombramiento	Capacitación		Meses contra- tados	Remuneracio- nes brutas totales (3)	Distribución del trabajo			Código	Número de horas tra- bajadas en el año	
			Años de escola- ridad	Adies- tra- miento especia- lizado			Departamento o actividad	Función (4)				
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
67	Eduardo Fernández	Empleado Aseo	5		12	1 240	Dirección y Adm.			44		
68	Juana Croyeto	Empleado Aseo	5		12	1 240	Dirección y Adm.			44		
69	María Silva	Empleado Aseo (C)	5		12	1 240	Dirección y Adm.			44		
70	Jorge Salas	Empleado Aseo	4		12	1 240	Dirección y Adm.			44		
71	Adolfo Praga	Empleado Aseo	2		12	1 240	Dirección y Adm.			44		
72	Ema Barrientos	Empleado Aseo	1		12	1 240	Dirección y Adm.			44		
73	Mary Junquera	Empleado Aseo	7		12	1 240	Dirección y Adm.		44			
74	Mónica Sunzo	Empleado Aseo (C)	3		6	620	Dirección y Adm.			44		
75	Rigoberto Toro	Empleado Aseo	3		6	620	Dirección y Adm.			44		
76	Francoiseo Berzonik	Empleado Aseo	4		6	620	Dirección y Adm.			44		
77	Libertad Bartolone	Empleado Aseo	3		6	620	Dirección y Adm.			44		
78	Alfredo Reven	Chofer	5		12	1 560	Dirección y Adm.	44				
79	Orlando Bianchi	Chofer (C)	5		12	1 560	Dirección y Adm.	44				
80	Raimundo Biscontini	Chofer	5		12	1 560	Dirección y Adm.			44		
81	Eduardo Masai	Portero	7		12	1 680	Dirección y Adm.	44				
82	Oswaldo Echiburu	Portero	7		12	1 680	Dirección y Adm.	44				
83	Mamuel Ulloa	Portero	3		12	1 680	Dirección y Adm.	44				
84	Mónica Toro	Contador (Vol)	11	1-20	12	360	Administración				7	
85	Víctor Ingunza	Portero	4		6	1 280	Administración				70	
86	Emilia Cruz	Aux. Enfermera (T)	11		12	1 241	-	-	-	-		
87	Jorge Praga	Cirujano (T)	19		12	8 300	-	-	-	-		

(1) Con los siguientes atributos según normas: Por categoría, por función, por departamento, por establecimiento.

(2) Según la norma de clasificación emanada del nivel central.

(3) Por los meses contratados, incluyen sueldos, bonificaciones, horas extraordinarias, etc.

(4) Horas semanales dedicadas a la función.

Instructivo del formulario para recolección información de personal

a) Uso de los renglones:

Se utilizará un renglón para cada uno de los departamentos donde haya trabajado cada persona y además para cada una de las funciones desempeñadas; por ejemplo: una enfermera que haya trabajado en tres departamentos distintos y en todos ellos haya desempeñado funciones principales y auxiliares, deberá ocupar seis renglones diferentes para consignar la información del trabajo realizado por la misma.

b) Consignación de los datos:

Columna 1. Se utilizarán números sucesivos para todas las personas que estuvieron vinculadas al establecimiento; no sólo las que fueron pagadas por el mismo, sino también las que lo hicieron voluntariamente y aquéllas comisionadas de otros establecimientos o instituciones. Cada nombre llevará un solo número y en caso de trabajo en varios departamentos o con varias funciones, se repetirá el nombre pero no la numeración.

Columna 2. Se anota el nombre y el primer apellido; si la persona trabajó en varios departamentos, y con varias funciones se repite el nombre tantas veces como renglones sean necesarios para consignar la información completa de cada persona.

Columna 3. En esta columna se anota la clasificación correspondiente según categoría funcional de la norma 8.2. Si el trabajador está en calidad de voluntario se consigna su clasificación y se agrega (VOL). Cuando el trabajador sea comisionado de otro establecimiento o instituto, se clasifica y se agrega (G). Cuando el trabajador fue pagado por el establecimiento y se transfirió a otra institución, se agrega (T).

Columna 4. Se anota el total de los años cursados y aprobados, se omiten las fracciones y los años repetidos. En el total se incluyen los años de primaria, secundaria y profesional. Cuando haya repetición de nombre, no se repite el dato de esta columna.

Columna 5. Se anota el total de cursos y cursillos recibidos y la duración total en meses; por ejemplo 3-18 significa que la persona cursó y aprobó 3 cursos con una duración de 18 meses en total. Los datos sobre adiestramiento especializado para la función, se consignan en los renglones correspondientes a la misma y sólo llevan los datos de adiestramiento recibido para la función expresada.

Columna 6. Se anotan los meses completos contratados y fracciones de 1/2 mes. Se aproxima por exceso o por defecto hasta el medio mes. El dato de meses contratados se anota en todos los renglones cuando la persona haya trabajado en varios departamentos y/o con varias funciones. Los meses de los trabajadores voluntarios, comisionados y transferidos, también deben anotarse.

Columna 7. Se anota una sola vez para cada trabajador el total de las sumas percibidas por todos los meses contratados durante el año; lo anterior por todo concepto incluyendo horas extraordinarias, bonificaciones, sueldos, sobresueldos, etc. El personal voluntario, el comisionado de otros establecimientos y el transferido en comisión a otras instituciones, también debe llevar el dato de remuneraciones; para los voluntarios se estima el monto basándose en otro personal con la misma categoría funcional y para los comisionados, a falta del dato real, se estimarán en la misma forma de los voluntarios.

Columna 8. En cada renglón se inscribe el nombre del departamento correspondiente; sea de los departamentos generales, de los intermedios o de los finales.

Columna 9, 10 y 11. Se consigna en cada columna, en el respectivo renglón y en horas enteras, el total de tiempo semanal efectivo dedicado a la función expresada. Por ejemplo: 1 hora diaria dedicada a la función, inclusive los sábados y domingos, hace un total de 7 horas semanales, dos horas diarias, dos veces a la semana, hacen un total de 4 horas semanales. En el total de horas semanales efectivas deben incluirse las horas extraordinarias. Para trabajadores transferidos, estas columnas llevan guión (-).

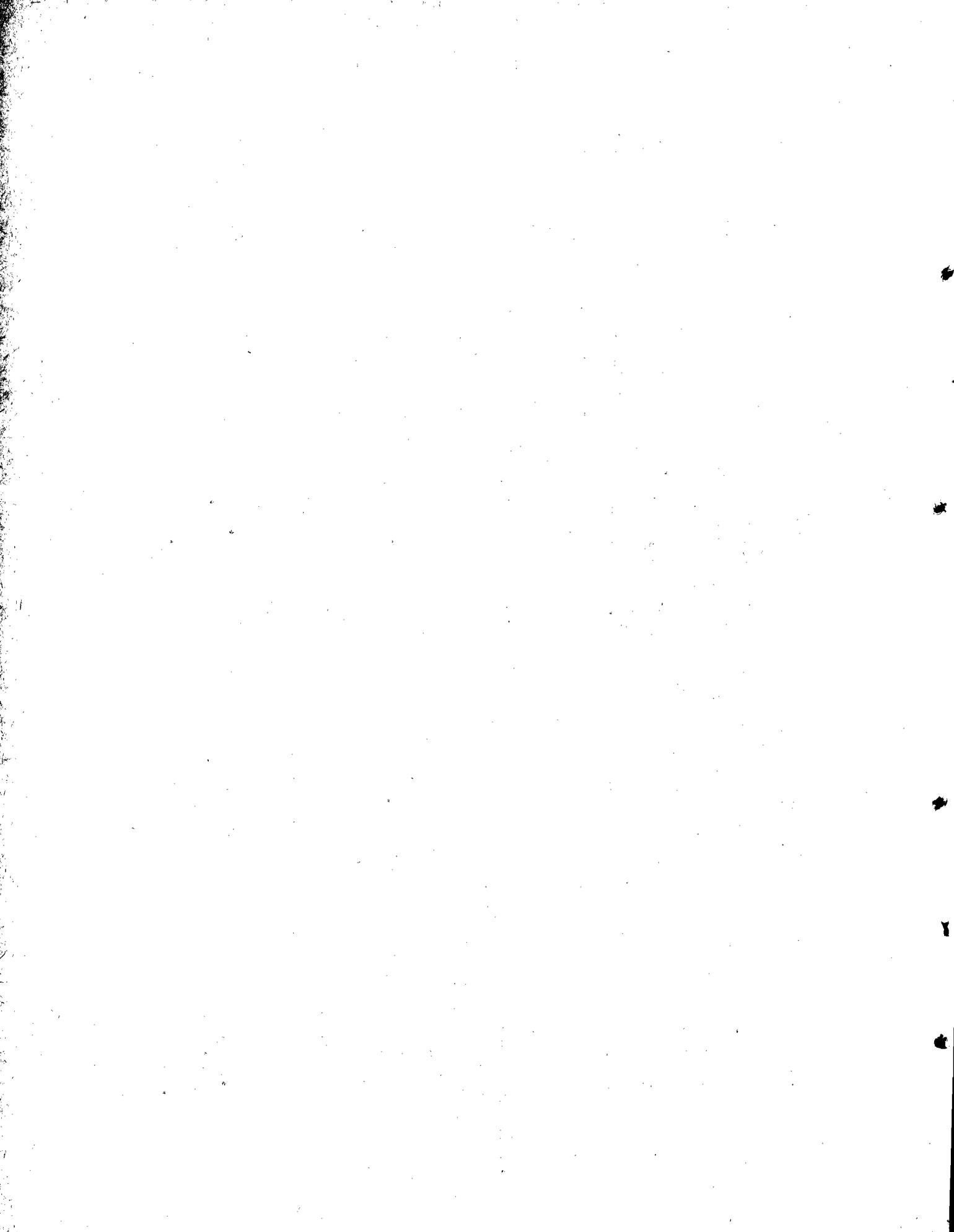
Columna 12. Se anota en todos los renglones, para cada persona, el código de clasificación según norma 1.8.2.

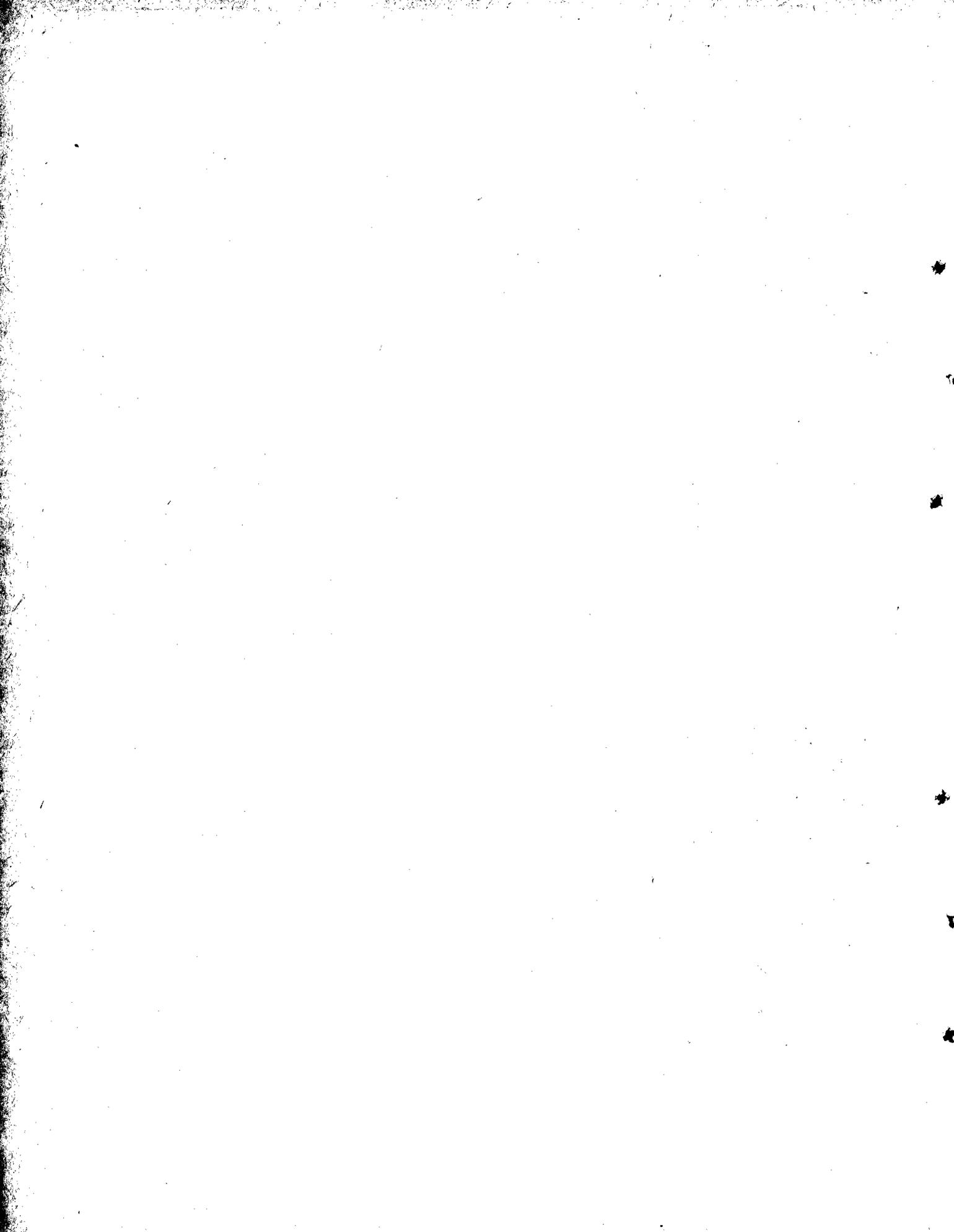
c) Elaboración de algunos datos del formulario:

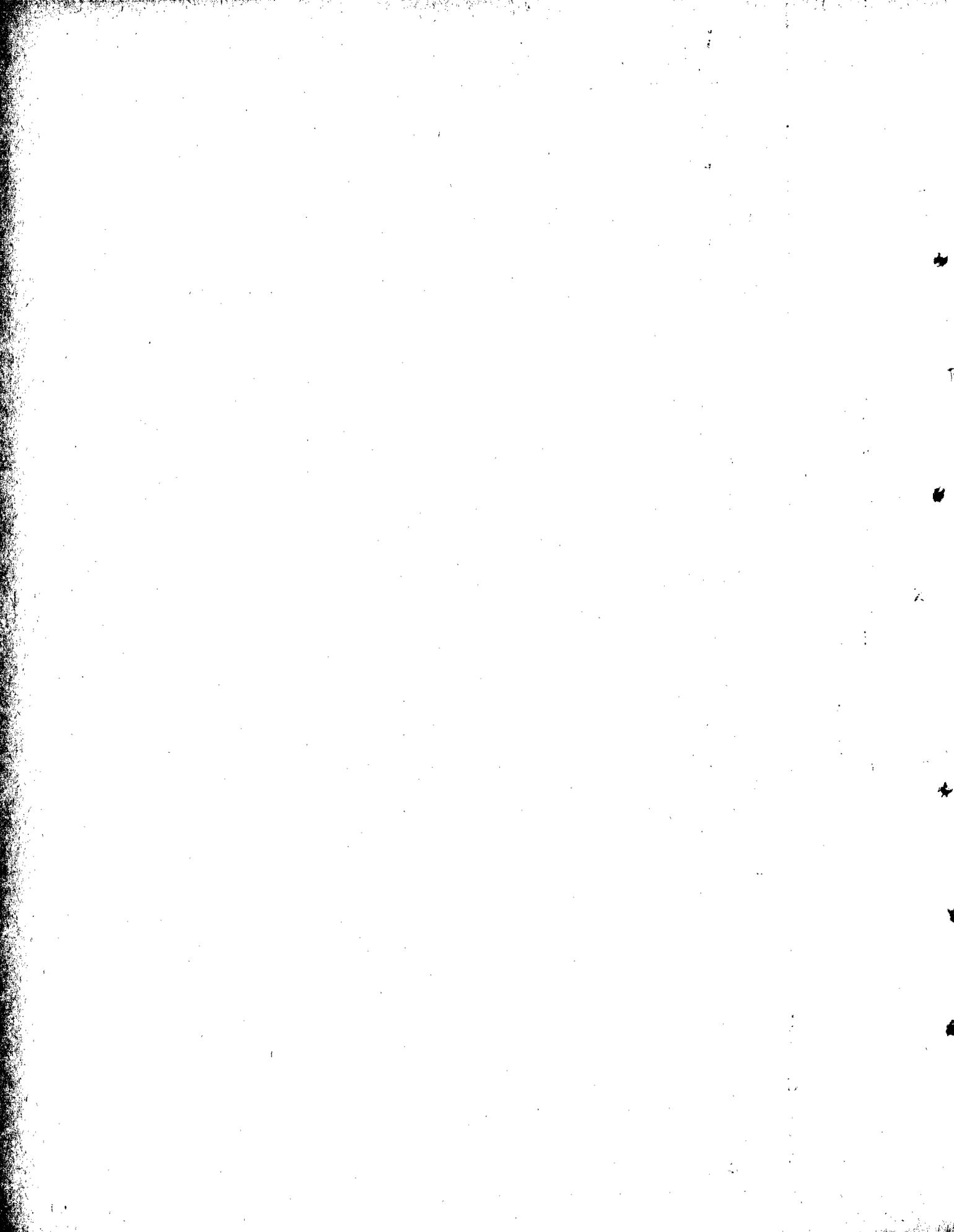
Una vez consignada la información original, es preciso calcular las cifras de las columnas 7 y 13 de la siguiente manera:

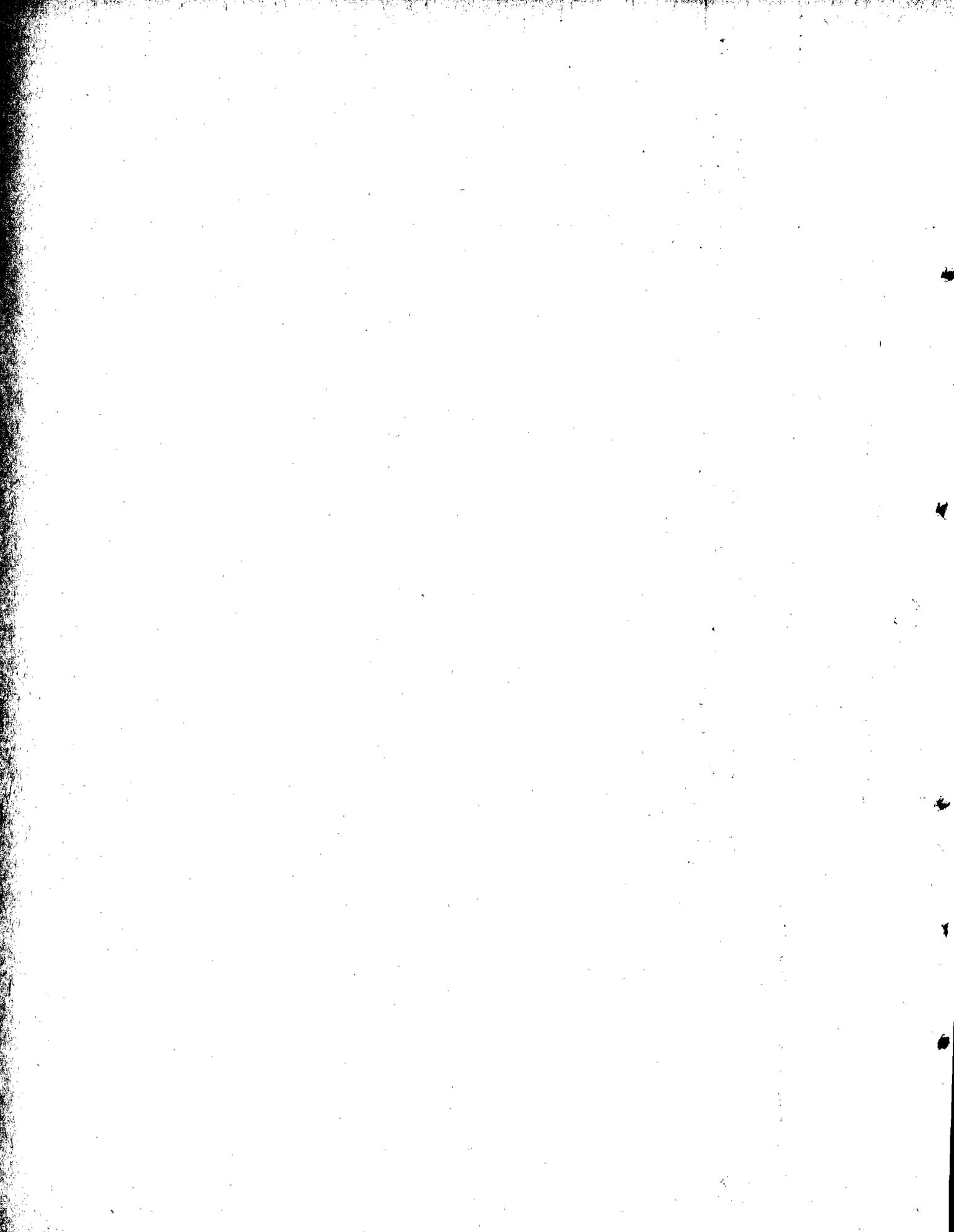
Columna 7. El total de las remuneraciones se reparte proporcionalmente a las horas semanales de (9), (10) y (11). Cada uno de los resultados se consigna en 7 en el renglón respectivo.

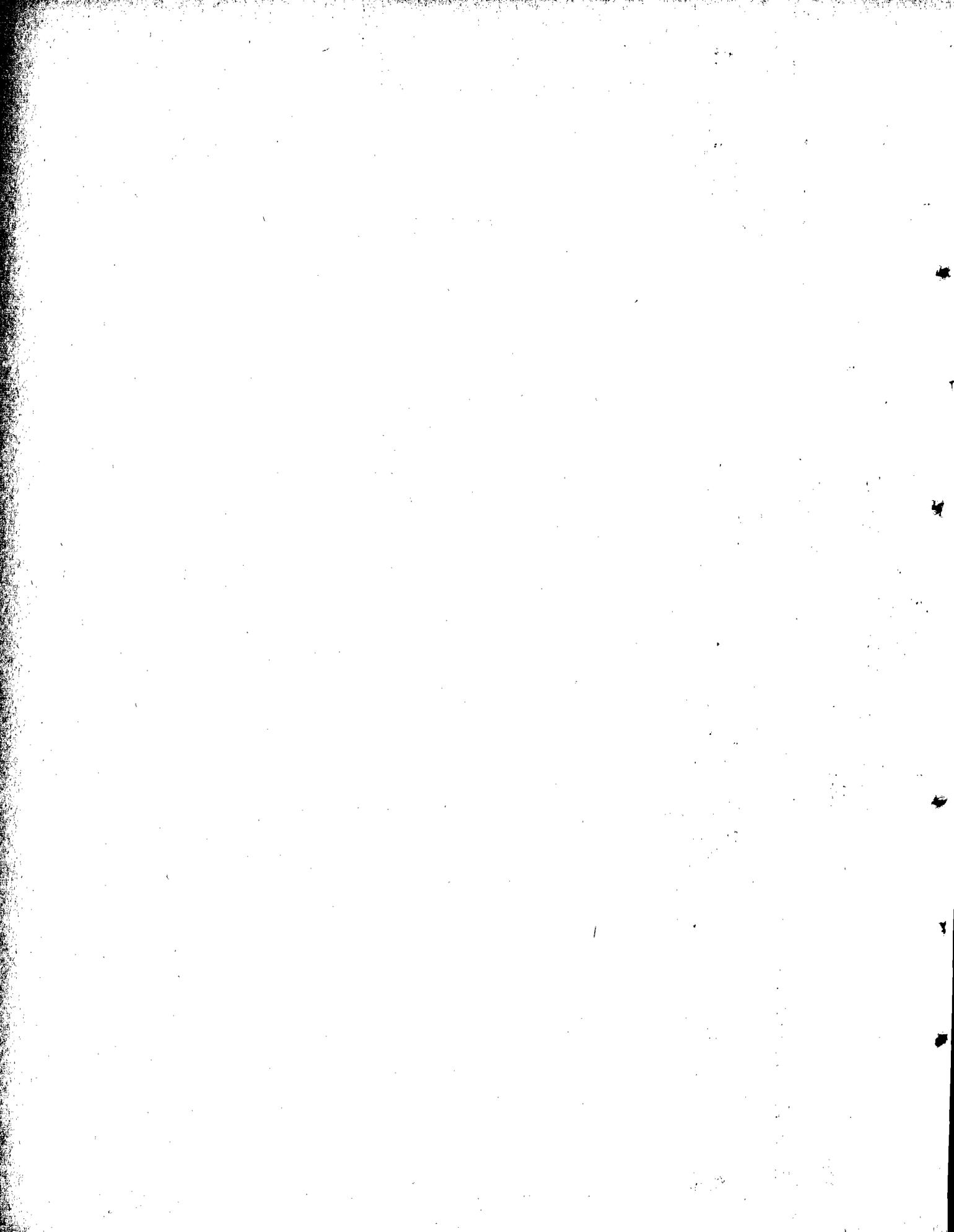
Columna 13. Se calcula para cada renglón con base en (6), (9), (10), (11) y la tabla A de la norma 8.1

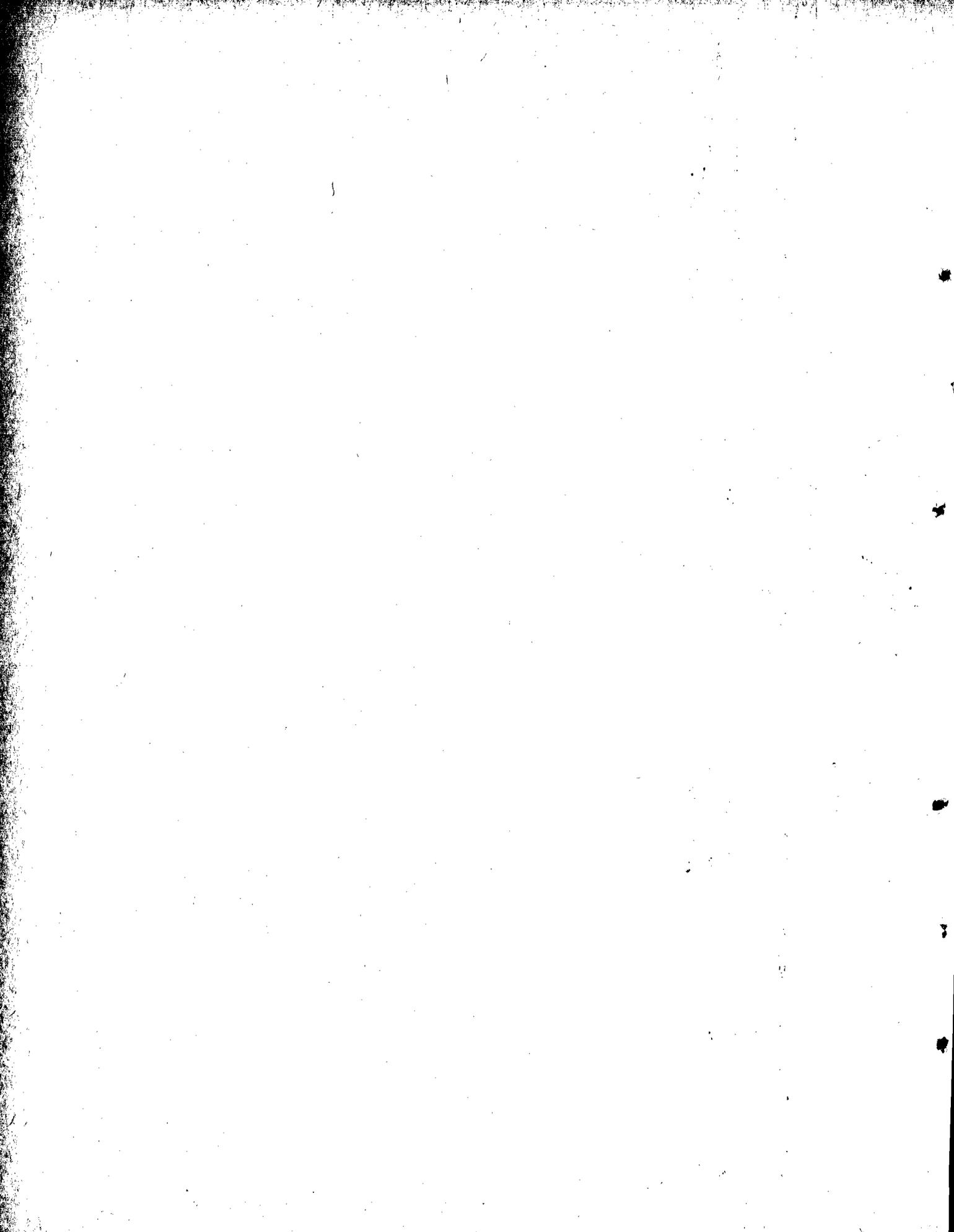












INSTITUTO LATINOAMERICANO DE
PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL

ORGANIZACION PANAMERICANA DE
LA SALUD

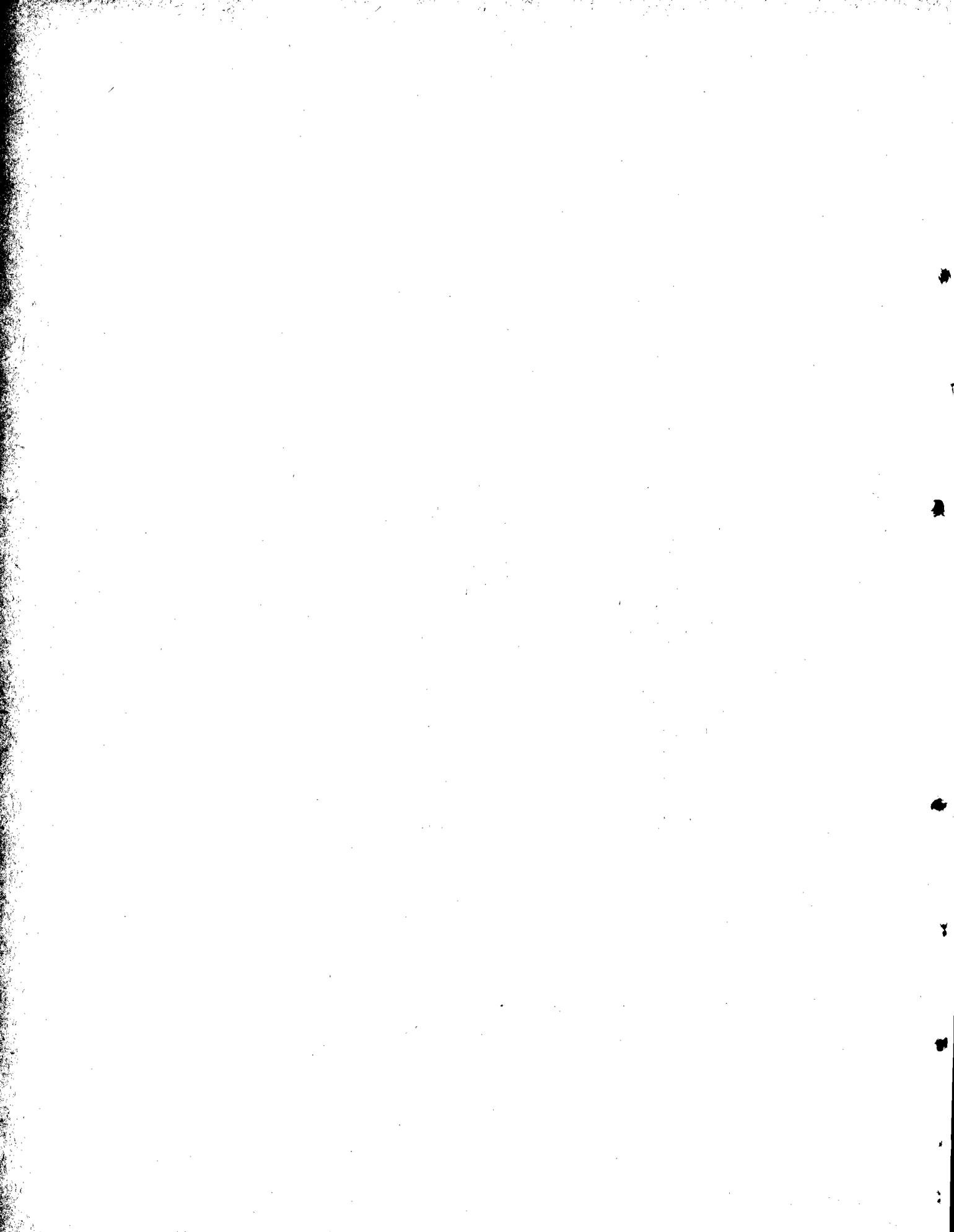
Programa Panamericano de Planificación de la Salud, 1968

Ejercicio Docente N° 6

Solución

INVENTARIO DE RECURSOS DIRECTOS POR DEPARTAMENTOS
EN UN ESTABLECIMIENTO

CP68E31



FORMULARIO No. 2

PARA RECOLECCION DE INFORMACION SOBRE PERSONAL (1)

Información del año: -1

ESTABLECIMIENTO K

AREA Docente

No	Nombre y apellido	Cargo del (2) nombramiento	Capacitación		Meses contra- tados	Remuneracio- nes brutas totales (3)	Distribución del trabajo			Código	Número de horas tra- bajadas en el año	
			Años de escola- ridad	Adies- tra- miento especie- lizad@			Departamento o actividad	Función (4)				
1	2	3	4	5	6	7 solución	8	9	10	11	12	13
								Prin- cipal	Super- visore	Auxi- liar		
1	Miguel Bisbal	Director	19		12	786	Dirección	3			PH-1	140
	" "	"		1-4	"	786	Administración		3		PH-1	140
	" "	"			"	522	Enfermería		2		PH-1	93
	" "	"			"	264	Farmacia		1		PH-1	47
	" "	"		3-24	"	264	Laboratorio		1		PH-1	47
	" "	"			"	1 049	Hospitalización		4		PH-1	187
	" "	"			"	1 049	Consulta médica	4			PH-1	187
	" "	"			"	786	Consulta médica		3		PH-1	140
	" "	"			"	1 049	Vacunación		4		PH-1	187
	" "	"		1-5	"	264	Saneamiento		1		PH-1	47
	" "	"			"	522	Consulta médica			2	PH-1	93
	" "	"			"	786	Docencia	3			PH-1	140
	" "	"			"	522	Investigaciones			2	PH-1	93
2	Yolanda Castro	Médico S. Píb.	19	1-10	4	2 308	Consulta médica		33		PH-1	517
3	Pedro Peña	Médico	19		12	4 600	Hospital		33		PH-1	1 540
4	Shinto Suzuki	Médico	19		9	4 600	Hospital	33			PH-1	1 155
5	Jorge Vivanco	Médico	19		9	4 600	Hospital	33			PH-1	1 155
6	Carlos Peña	Cirujano	19	1-20	4	1 360	Hospital	33			PH-1	517
7	Adolfo Gálvez	Cirujano	19	1-10	4	1 360	Hospital	33			PH-1	517
8	Demóstenes Parra	Obstetra	19	1-4	8	2 500	Hospital	33			PH-1	1 023
9	Mercedes Rivas	Odontólogo	17		12	3 460	Consulta Odont.		17		PH-2	795

(1) Con los siguientes atributos según normas: Por categoría, por función, por departamento, por establecimiento.

(2) Según la norma de clasificación emanada del nivel central.

(3) Por los meses contratados, incluyen sueldos, bonificaciones, horas extraordinarias, etc.

(4) Horas semanales dedicadas a la función.

FORMULARIO No. 2
PARA RECOLECCION DE INFORMACION SOBRE PERSONAL (1)

Información del año: -1

ESTABLECIMIENTO K

AREA Docente

No	Nombre y apellido	Cargo del (2) nombramiento	Capacitación		Meses contra- tados	Remuneracio- nes brutas totales (3)	Distribución del trabajo			Código	Número de horas tra- bajadas en el año	
			Años de escola- ridad	Adies- tra- miento especia- lizado			Departamento o actividad	Función (4)				
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
10	Julio Nazer	Odontólogo	17		12	3 460	Consulta Odont.	16			2	738
11	Jacinto Leighton	Odontólogo	17	1-6	12	3 460	Consulta Odont.	16			2	738
12	Víctor Jara	Odontólogo	17		12	3 460	Consulta Odont.	17			2	795
13	Juana Inostroza	Matrona	15		12	2 204	Hospital	33			11	1 540
14	Carlina Ingunza	Matrona	15		12	2 204	Hospital	33			11	1 540
15	Alonso Figueroa	Inspect. Saneam.	9	1-6	12	118	Vacunaciones	3			9	140
	Alonso Figueroa	" "			12	117	Laboratorio			3	9	140
	" "	" "			12	1 494	Saneamiento		36		9	1 776
16	David Inglis	Farmacéutico	14		12	4 902	Farmacia	33			4	1 540
17	Julio Poblete	Aux. Farmacia	8		12	2 108	Farmacia			44	19	2 059
18	Elías González	Aux. Farmacia	11		12	2 108	Farmacia			44	19	2 059
19	Blanca Peredo	Aux. Farmacia	9		12	2 108	Farmacia			44	19	2 059
20	Elia Cut	Enfermera	15	1-4	9	2 796	Hospital	44			8	1 540
21	Amalia González	Aux. Enfermera	11	1-10	12	190	Administración			10	13	468
	" "	" "			12	495	Laboratorio	26			13	1 217
	" "	" "			12	95	Vacunación	5			13	234
	" "	" "			12	285	Hospitalización		15		13	712
	" "	" "		3-6	12	76	Consulta Odont.			4	13	187
22	Irma Rubio	Aux. Enfermera	8		12	1 141	Hospital			44	13	2 059
23	María Román	Aux. Enfermera	10		12	1 141	Hospital			44	13	2 059
24	Luisa Mantarola	Aux. Enfermera	10		12	1 141	Hospital			44	13	2 059

- (1) Con los siguientes atributos según normas: Por categoría, por función, por departamento, por establecimiento.
- (2) Según la norma de clasificación emanada del nivel central.
- (3) Por los meses contratados, incluyen sueldos, bonificaciones, horas extraordinarias, etc.
- (4) Horas semanales dedicadas a la función.

FORMULARIO No. 2

PARA RECOLECCION DE INFORMACION SOBRE PERSONAL (1)

Información del año: -1

ESTABLECIMIENTO K

AREA Docente

Nº	Nombre y apellido	Cargo del (2) nombramiento	Capacitación		Meses contra- tados	Remuneracio- nes brutas totales (3)	Distribución del trabajo			Código	Número de horas trabajadas en el año	
			Años de escola- ridad	Adies- tra- miento espe- ciali- zado			Departamento o actividad	Función (4)				
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
25	Angela Labarca	Aux. Enf.	10		12	1 141	Hosp.			44	13	2 059
26	María Jara	Aux. Enf.	10	2-6	12	1 141	Hosp.			44	13	2 059
27	Juana Grandi	Aux. Enf.	10		12	1 141	Hosp.		44		13	2 059
28	Renata Acuña	Aux. Enf.	10		12	1 141	Hosp.			44	13	2 059
29	Rosa Rauli	Aux. Enf.	9		12	1 141	Cens. Méd.			44	13	2 059
30	María Gaethe	Aux. Enf.	9		12	1 141	Cens. Méd.			44	13	2 059
31	Flora Huerta	Aux. Enf.	9		12	1 141	Cens. Méd.			44	13	2 059
32	Berta García	Aux. Enf.	8		12	1 141	Cens. Méd.			44	13	2 059
33	Luzmila Cuadra	Aux. Enf.	10	1-5	12	1 141	Odontología			44	13	2 059
34	Mabel Duval	Aux. Enf.	10		6	642	Vacun.	44			13	1 029
35	Rodolfo Eden	Aux. Enf.	8		12	1 540	Hosp.			44	13	2 059
36	Julio Echeverría	Aux. Enf.	7		12	1 540	Hosp.			44	13	2 059
37	Alberto Echeffique	Aux. Enf.	7		12	1 540	Hosp.			44	13	2 059
38	Gabino Gómez	Aux. Enf.	10		12	1 540	Hosp.			44	13	2 059
39	Arturo Torres	Aux. Enf.	7		12	1 540	Hosp.			44	13	2 059
40	Roque Guzmán	Aux. Enf.	11		12	1 540	Hosp.		44		13	2 059
41	Fidel Herrera	Aux. Enf.	9		6	770	Cens. Méd.			44	13	1 029
42	Raimundo Silva	Aux. Enf.	9		9	1 155	Cens. Méd.			44	13	1 540
43	José Giménez	Aux. Estad.	10	1-4	12	2 120	Dir. y Adm.	44			17	2 059
44	Jorge Pizarro	Aux. Estad.	10		12	2 120	Dir. y Adm.			44	17	2 059
45	Silvia Saavedra	Aux. Estad.	12		12	2 120	Dir. y Adm.			44	17	2 059

(1) Con los siguientes atributos según normas: Por categorías, por función, por departamento, por establecimiento.

(2) Según la norma de clasificación emanada del nivel central.

(3) Por los meses contratados, incluyen sueldos, bonificaciones, horas extraordinarias, etc.

(4) Horas semanales dedicadas a la función.

FORMULARIO No. 2

PARA RECOLECCION DE INFORMACION SOBRE PERSONAL (1)

Información del año: -1

ESTABLECIMIENTO K

AREA Docente

Nº	Nombre y apellido	Cargo del (2) nombramiento	Capacitación		Meses contra- tados	Remuneracio- nes brutas totales (3)	Distribución del trabajo			Código	Número de horas trabajadas en el año	
			Años de escola- ridad	Adies- tra- miento espe- ciali- zado			Departamento o actividad	Función (4)				
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
46	Agueda Giménez	Of. Adm.	11	1-5	12	2 155	Dir. y Adm.			44	19	2 059
47	Luciano Gundian	Of. Presup.	13		9	2 019	Dir. y Adm.			44	19	1 540
48	Hernán Rodríguez	Of. Contab.	9		12	2 000	Dir. y Adm.			44	15	2 059
49	Moisés Palma	Of. Contab.	7	1-3	12	2 000	Dir. y Adm.			44	15	2 059
50	Jorge Marquez	Of. Contab.	11		12	2 000	Dir. y Adm.			44	15	2 059
51	Mario Guzman	Of. Contab.	10		12	2 500	Dir. y Adm.		60		15	2 808
52	Eduardo Valdez	Capellan	14		12	1 159	Dir. y Adm.			44	19	2 059
53	Oscar Fuentes	Of. Subsidio	10		12	4 050	Subsidio	44			14	2 059
54	Yolanda Baez	Economa	8		12	200	Subsidio			44	19	2 059
55	Guillermo Haedo	Emp. Lavand.	5		12	750	Lavandería	33			18	1 540
56	Pedro Farías	Emp. Lavand.	3		12	750	Lavandería	33			18	1 540
57	Juana Riquelme	Emp. Lavand.	5		12	750	Lavandería		33		18	1 540
58	Orlando Farfan	Emp. Lavand.	2		9	750	Lavandería	44			18	1 540
59	Andrés Leon	Emp. Lavand.	2		9	750	Lavandería			44	18	1 540
60	Oscar Moya	Emp. Lavand.	0		9	750	Lavandería			44	18	1 540
61	Bernardo Ramos	Emp. Cocina	0		12	1 580	Alimentación			44	18	2 059
62	Luisa Corbalán	Emp. Cocina	0		12	1 580	Alimentación			44	18	2 059
63	Georgina Muñoz	Emp. Cocina	8	2-4	12	1 580	Alimentación			44	18	2 059
64	Emilia Nicoletti	Emp. Cocina	7		12	1 580	Alimentación			44	18	2 059
65	Laura Cruz	Emp. Aseo	5		12	1 240	Dir. y Adm.			44	18	2 059
66	Hernán Lavín	Emp. Aseo	9		12	1 240	Dir. y Adm.			44	18	2 059

(1) Con los siguientes atributos según normas: Por categoría, por función, por departamento, por establecimiento.

(2) Según la norma de clasificación emanada del nivel central.

(3) Por los meses contratados, incluyen sueldos, bonificaciones, horas extraordinarias, etc.

(4) Horas semanales dedicadas a la función.

FORMULARIO No. 2

PARA RECOLECCION DE INFORMACION SOBRE PERSONAL (1)

Información del año: -1

ESTABLECIMIENTO K

AREA Docente

Nº	Nombre y apellido	Cargo del (2) nombramiento	Capacitación		Meses contra- tados	Remuneracio- nes brutas totales (3)	Distribución del trabajo			Código	Número de horas tra- bajadas en el año	
			Años de escola- ridad	Adies- tra- miento especia- lizado			Departamento o actividad	Función (4)				
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
67	Eduardo Fernández	Empleado Aseo	5		12	1 240	Dirección y Adm.			44	18	2 059
68	Juana Croyeto	Empleado Aseo	5		12	1 240	Dirección y Adm.			44	18	2 059
69	María Silva	Empleado Aseo (C)	5		12	1 240	Dirección y Adm.			44	18	2 059
70	Jorge Salas	Empleado Aseo	4		12	1 240	Dirección y Adm.			44	18	2 059
71	Adolfo Praga	Empleado Aseo	2		12	1 240	Dirección y Adm.			44	18	2 059
72	Ema Barrientos	Empleado Aseo	1		12	1 240	Dirección y Adm.			44	18	2 059
73	Mary Junquera	Empleado Aseo	7		12	1 240	Dirección y Adm.		44		18	2 059
74	Mónica Suazo	Empleado Aseo (C)	3		6	620	Dirección y Adm.			44	18	1 029
75	Rigoberto Toro	Empleado Aseo	3		6	620	Dirección y Adm.			44	18	1 029
76	Francisco Barzonik	Empleado Aseo	4		6	620	Dirección y Adm.			44	18	1 029
77	Libertad Bartolone	Empleado Aseo	3		6	620	Dirección y Adm.			44	18	1 029
78	Alfredo Reven	Chofer	5		12	1 560	Dirección y Adm.	44			19	2 059
79	Orlando Bianchi	Chofer (C)	5		12	1 560	Dirección y Adm.	44			19	2 059
80	Raimundo Biscontini	Chofer	5		12	1 560	Dirección y Adm.			44	19	2 059
81	Eduardo Nasmi	Portero	7		12	1 680	Dirección y Adm.	44			19	2 059
82	Oswaldo Echiburu	Portero	7		12	1 680	Dirección y Adm.	44			19	2 059
83	Manuel Ulloa	Portero	3		12	1 680	Dirección y Adm.	44			19	2 059
84	Mónica Toro	Contador (Vol)	11	1-20	12	360	Administración			7	19	327
85	Victor Ingunza	Portero	4		6	1 280	Administración			70	19	1 638
86	Emilia Cruz	Aux. Enfermera (T)	11		12	1 141	-	-	-	-	13	-
87	Jorge Praga	Cirujano (T)	19		12	8 300	-	-	-	-	1	-

(1) Con los siguientes atributos según normas: Por categoría, por función, por departamento, por establecimiento.

(2) Según la norma de clasificación emanada del nivel central.

(3) Por los meses contratados, incluyen sueldos, bonificaciones, horas extraordinarias, etc.

(4) Horas semanales dedicadas a la función.

RECURSOS DIRECTOS POR DEPARTAMENTO Y POR ESTABLECIMIENTO

Area:

Establecimiento:

Año:

Clasificación de recursos según normas		Total recursos directos				Recursos directos de los departamentos							
						Dirección y administración				Alimentación de enfermos			
						Unidades reales			U.M.	Unidades reales			U.M.
Prin- cipal (3)	Super- visora (4)	Auxiliar (5)	Prin- cipal (7)	Super- visora (8)	Auxiliar (9)	Prin- cipal (11)	Super- visora (12)	Auxiliar (13)					
Có- digo (1)	Item (2)	Personal:			(6)				(10)				(14)
PH-1	Médicos	4 834	2 945	186	29 977.00	140	140		1 572.00				
PH-2	Dentistas	2 271	795		13 840.00								
PH-4	Farmacéuticos	1 540			4 902.00								
PH-8	Enfermeras	1 540			2 736.00								
PH-9	Inspectores de saneamiento	140	1 778	140	1 729.00								
PH-11	Matronas	3 080			4 408.00								
PH-13	Auxiliares de enfermería	2 480	4 820	36 168	26 640.00			468	190.00				
PH-14	Oficiales de subsidios	2 059			4 050.00								
PH-15	Personal de contabilidad		2 808	6 177	8 500.00		2 808	6 177	8 500.00				
PH-17	Personal de estadística	2 059		4 118	6 360.00	2 059		4 118	6 360.00				
PH-18	Personal de servicio	4 620	3 599	31 904	24 460.00		2 059	20 588	13 640.00			8 236	6 320.00
PH-19	Resto del personal	10 295		17 918	23 217.00	10 295		9 682	16 692.00				
	Subtotal personal	34 918	16 745	96 611	150 819.00	12 494	5 007	41 033	46 955.00	-	-	8 236	6 320.00
	Consumos												
CH-1	Alimentación suplementaria				28 282.86								
CH-2	Alimentos para enfermos y personal				9 918.45								9 918.45
CH-3	Comb., lubrio. y rep. para automot.				6 622.46				6 622.46				
CH-4	Detergentes para lavandería				931.03								
CH-5	Drogas				14 328.79								
CH-7	Materiales de construcción				17 396.80				17 396.80				
CH-8	Materiales de curación				13 595.22								
CH-10	Material radiográfico, rev. y fil.				273.00								
CH-11	Reactivos y vidriería para lab.				99.30								
CH-12	Subsidios				10 442.44								
CH-13	Text. para roparía, vest. y calzado				1 685.32								
CH-15	Los demás consumos				8 094.83				8 089.13				
	Subtotal consumos				111 670.50				32 108.39				9 918.45
	Total personal y consumos				262 489.50				79 063.39				16 238.45

Formulario 3

RECURSOS DIRECTOS POR DEPARTAMENTOS Y POR ESTABLECIMIENTO

Area:

Establecimiento:

Año:

Clasificación de recursos según normas		Recursos directos de los departamentos											
		Enfermería				Farmacia				Laboratorio			
		Unidades reales			U.M.	Unidades reales			U.M.	Unidades reales			U.M.
Prin- cipal (15)	Super- visora (16)	Auxiliar (17)	Prin- cipal (19)	Super- visora (20)		Auxiliar (21)	Prin- cipal (23)	Super- visora (24)		Auxiliar (25)			
Có- digo (1)	Item (2)												
	Personal:												
PH- 1	Médicos		93		522		47		264.00		47		264.00
PH- 2	Dentistas												
PH- 4	Farmacéuticos					1 540			4 902.00				
PH- 8	Enfermeras												
PH- 9	Inspectores de saneamiento										140		117.00
PH-11	Matronas												
PH-13	Pract. y aux. de enfermería									1 217			495.00
PH-14	Oficiales de subsidios												
PH-15	Personal de contabilidad												
PH-17	Personal de estadística												
PH-18	Personal de servicio												
PH-19	Resto del personal						6 177		6 324.00				
	Subtotal personal	-	93	-	522	1 540	47	6 177	11 490.00	1 217	47	140	876.00
	Consumos:												
CH- 1	Alimentación suplementaria												
CH- 2	Alimentos para enfermos y personal												
CH- 3	Comb., lubric. y rep. para automot.												
CH- 4	Detergentes para lavandería												
CH- 5	Drogas								14 328.79				
CH- 7	Materiales de construcción												
CH- 8	Materiales de curación								13 595.22				
CH-10	Mat. radiográfico, rev. y fijador												273.00
CH-11	Reactivos y vidriería para lab.												99.30
CH-12	Subsidios												
CH-13	Tex. para ropería, vest. y calzado												
CH-15	Los demás consumos												
	Subtotal consumos				-				27 924.01				372.30
	Total personal y consumos				522				39 414.01				1 248.30

RECURSOS DIRECTOS POR DEPARTAMENTO Y POR ESTABLECIMIENTO
Establecimiento:

Area:

Año:

Clasificación de recursos según normas		Recursos directos de los departamentos											
		Lavandería				Alimentación suplementaria				Consulta medica			
		Unidades reales			U.M.	Unidades reales			U.M.	Unidades reales			U.M.
Prin- cipal	Super- visora	Auxiliar	Prin- cipal	Super- visora		Auxiliar	Prin- cipal	Super- visora		Auxiliar			
(1)	(2) Personal:	(27)	(28)	(29)	(30)	(31)	(32)	(33)	(34)	(35)	(36)	(37)	(38)
PH-1	Médicos									187	657	93	4 665
PH-2	Dentistas												
PH-4	Farmacéuticos												
PH-8	Enfermeras												
PH-9	Inspectores de saneamiento												
PH-11	Matronas												
PH-13	Auxiliares de enfermería											10 805	6 489
PH-14	Oficiales de subsidios												
PH-15	Personal de contabilidad												
PH-17	Personal de estadística												
PH-18	Personal de servicio	4 620	1 540	3 080	4 500								
PH-19	Resto del personal												
	Subtotal personal	4 620	1 540	3 080	4 500	-	-	-	-	187	657	10 898	11 154
	Consumos:												
CH-1	Alimentación suplementaria								28 282.86				
CH-2	Alimentos para enfermos y personal												
CH-3	Comb., lubric. y rep. para automot.												
CH-4	Detergentes para lavandería				931.03								
CH-5	Drogas												
CH-7	Materiales de construcción												
CH-8	Materiales de curación												
CH-10	Mat. radiográfico, rev. y fijador												
CH-11	Reactivos y vidriería para laborat.												
CH-12	Subsidios												
CH-13	Text. para ropería, vest. y calzado				1 685.32								
CH-15	Los demás consumos												
	Subtotal consumos				2 616.35				28 282.86				
	Total personal y consumos				7 116.35				28 282.86				11 154

RECURSOS DIRECTOS POR DEPARTAMENTOS Y POR ESTABLECIMIENTO

Area:

Establecimiento:

Año:

Clasificación de recursos según normas		Recursos directos de los departamentos											
		Consulta odontológica				Docencia				Hospitalización			
		Unidades reales			U.M.	Unidades reales			U.M.	Unidades reales			U.M.
Prin- cipal	Super- visora	Auxiliar	Prin- cipal	Super- visora		Auxiliar	Prin- cipal	Super- visora		Auxiliar			
(1)	(2) Personal	(39)	(40)	(41)	(42)	(43)	(44)	(45)	(46)	(47)	(48)	(49)	(50)
PH- 1	Médicos					140			786	4 367	1 727		20 069
PH- 2	Dentistas	2 271	795		13 840								
PH- 4	Farmacéuticos												
PH- 8	Enfermeras									1 540			2 736
PH- 9	Inspectores de saneamiento												
PH-11	Matronas									3 080			4 408
PH-13	Auxiliar de enfermería			2 246	1 217						4 820	22 649	17 512
PH-14	Oficiales de subsidio												
PH-15	Personal de contabilidad												
PH-17	Personal de estadística												
PH-18	Personal de servicio												
PH-19	Resto del personal												
	Subtotal personal	2 271	795	2 246	15 057	140	-	-	786	8 987	6 547	22 649	44 725
	Consumos:												
CH- 1	Alimentación suplementaria												
CH- 2	Alimentos para enfermos y personal												
CH- 3	Comb., lubric. y rep. para automot.												
CH- 4	Detergentes para lavandería												
CH- 5	Drogas												
CH- 7	Materiales de construcción												
CH- 8	Materiales de curación												
CH-10	Mat. radiográfico, rev. y fijador												
CH-11	Reactivos y vidriería para laborat.												
CH-12	Subsidios												
CH-13	Text. para ropería, vest. y calzado												
CH-15	Los demás consumos												5.70
	Subtotal consumos								-				5.70
	Total personal y consumos				15 057				786				44 730.70

RECURSOS DIRECTOS POR DEPARTAMENTO Y POR ESTABLECIMIENTO

Area:

Establecimiento:

Año:

Clasificación de recursos según normas		Recursos directos de los Departamentos															
		Investigación				Saneamiento				Transferencias				Vacunación			
Código	Item	Unidades reales				U.M.	Unidades reales				U.M.	Unidades reales				U.M.	
		Prin- cipal	Super- visora	Auxi- liar			Prin- cipal	Super- visora	Auxi- liar			Prin- cipal	Super- visora	Auxi- liar			
(1)	(2)	(51)	(52)	(53)	(54)	(55)	(56)	(57)	(58)	(59)	(60)	(61)	(62)	(63)	(64)	(65)	(66)
	Personal:																
PH-1	Médicos			93	522		47		264						187		1 049
PH-2	Dentistas																
PH-4	Farmacéuticos																
PH-8	Enfermeras																
PH-9	Inspectores de saneamiento						1 778		1 494					140			118
PH-11	Matronas																
PH-13	Pract. y aux. de enfermería													1 263			737
PH-14	Oficiales de subsidios									2 059			4 050.00				
PH-15	Personal de contabilidad																
PH-17	Personal de estadística																
PH-18	Personal de servicio																
PH-19	Resto del personal											2 059	200.00				
	Subtotal personal	-	-	93	522	-	1 825	-	1 758	2 059	-	2 059	4 250.00	1 403	187	-	1 904
	Consumos:																
CH-1	Alimentación suplementaria																
CH-2	Alimentos para enfermos y personal																
CH-3	Comb., lubric. y rep. para automotor.																
CH-4	Detergentes para lavandería																
CH-5	Drogas																
CH-7	Materiales de construcción																
CH-8	Materiales de curación																
CH-10	Mat. radiográfico, rev. y fijador																
CH-11	Reactivos y vidriería para laborat.																
CH-12	Subsidios												10 442.44				
CH-13	Text. para ropería, vest. y calzado																
CH-15	Los demás consumos																
	Subtotal consumos												10 442.44				
	Total personal y consumos				522				1 758				14 692.44				1 904

Programa Panamericano de Planificación de la Salud
1968

VULNERABILIDAD DE UN DAÑO

1. Concepto: Cuando se actúa con una política de salud sobre un daño es porque se supone que éste tiene alguna vulnerabilidad derivada de un efecto tecnológico.

La experiencia revela que un daño puede ser suprimido por la tecnología actual o reducido en poco o en mucho. Por lo tanto, la vulnerabilidad máxima de un daño es igual a 1 y la mínima 0. Es decir, que la vulnerabilidad es la probabilidad de erradicar un daño.^{1/}

$$\text{Probabilidad} = \frac{\text{Número de veces que ocurre un acontecimiento}}{\text{Total de veces que pudo ocurrir}}$$

2. Factores:

- a) Un daño puede ser combatido por medio de tecnologías de prevención de enfermos o de reparación de los mismos. Por lo tanto se puede considerar una vulnerabilidad en términos de morbilidad, otra en términos de letalidad, y otra en términos de mortalidad (ésta engloba las anteriores).

La fórmula general de la vulnerabilidad sería:

$$V = \frac{(\text{Probabilidad de adquirir el daño sin política de salud}) - (c/\text{política salud})}{\text{Probabilidad de adquirir el daño sin política de salud}}$$

Nótese que el resultado del numerador es la reducción de daños, o sea, el efecto de la tecnología.

Para el caso de la vulnerabilidad de la morbilidad la anterior fórmula general se expresaría:

$$V \text{ morb.} = \frac{\text{Probab. de enfermar en no protegidos} - \text{Prob. de enfermar en protegidos}}{\text{Probabilidad de enfermar en no protegidos}}$$

^{1/} Si la salud se mide en otros términos, la vulnerabilidad será la probabilidad de obtener el efecto máximo.

Para el caso de la letalidad:

$$V \text{ letalidad} = \frac{\text{Letalidad espontánea} - \text{Letalidad en tratados}}{\text{Letalidad espontánea}}$$

Para el caso de la mortalidad:

$$V \text{ mort.} = \frac{(\text{Prob. de enf. en no prot. x let espont.}) - (\text{Prob. de enf. en prot. x let en trat})}{\text{Probabilidad de enfermar en no protegidos x letalidad espont.}}$$

Si se necesita definir la vulnerabilidad de la mortalidad en términos de la tecnología de prevención, la fórmula general se expresaría:

$$V \text{ mort. seg. prevención} = \frac{(\text{Prob. de enf. en no prot.} - \text{Prob. de enf. en prot.}) \times \text{let. espont.}}{\text{Prob. de enfermar en no protegidos x letalidad espont.}}$$

(Esta última fórmula puede ser útil mientras no se pueda homogeneizar morbilidad con mortalidad; obsérvese que la V mort. según prevención es igual a la vulnerabilidad de la morbilidad).

- b) La vulnerabilidad de un daño varía en relación directa con la incidencia del mismo.

Por ejemplo, en diarreas, los elementos de nutrición y microbianos tienen mayor participación en altas incidencias que con baja incidencia del daño. La investigación puede cuantificar las variaciones en la vulnerabilidad según la incidencia del daño. Mientras se realice, la vulnerabilidad se considera constante, pro-medial, igual con cualquier incidencia.

3. Ejemplo: ^{1/}

Vulnerabilidad del sarampión

No vacunados 2.011*; casos 340 (17%); tratados 340; 24 defunciones (8%)

Vacunados 2.042*; casos 12 (0.6%); tratados 12; 1 defunción (8%)

Probabilidad de morir de sarampión, sin tratamiento = 0,12**

^{1/} Adaptado de "Mass Measles Immunization in South America", Ristori C., Borgoño, J.M., National Health Service. Santiago, Chile, 1966.

* Niños menores de 6 años observados mensualmente durante 1 año y medio.

** Estimado.

Probabilidad de enfermar en no protegidos 0.17

Probabilidad de enfermar en protegidos 0.006

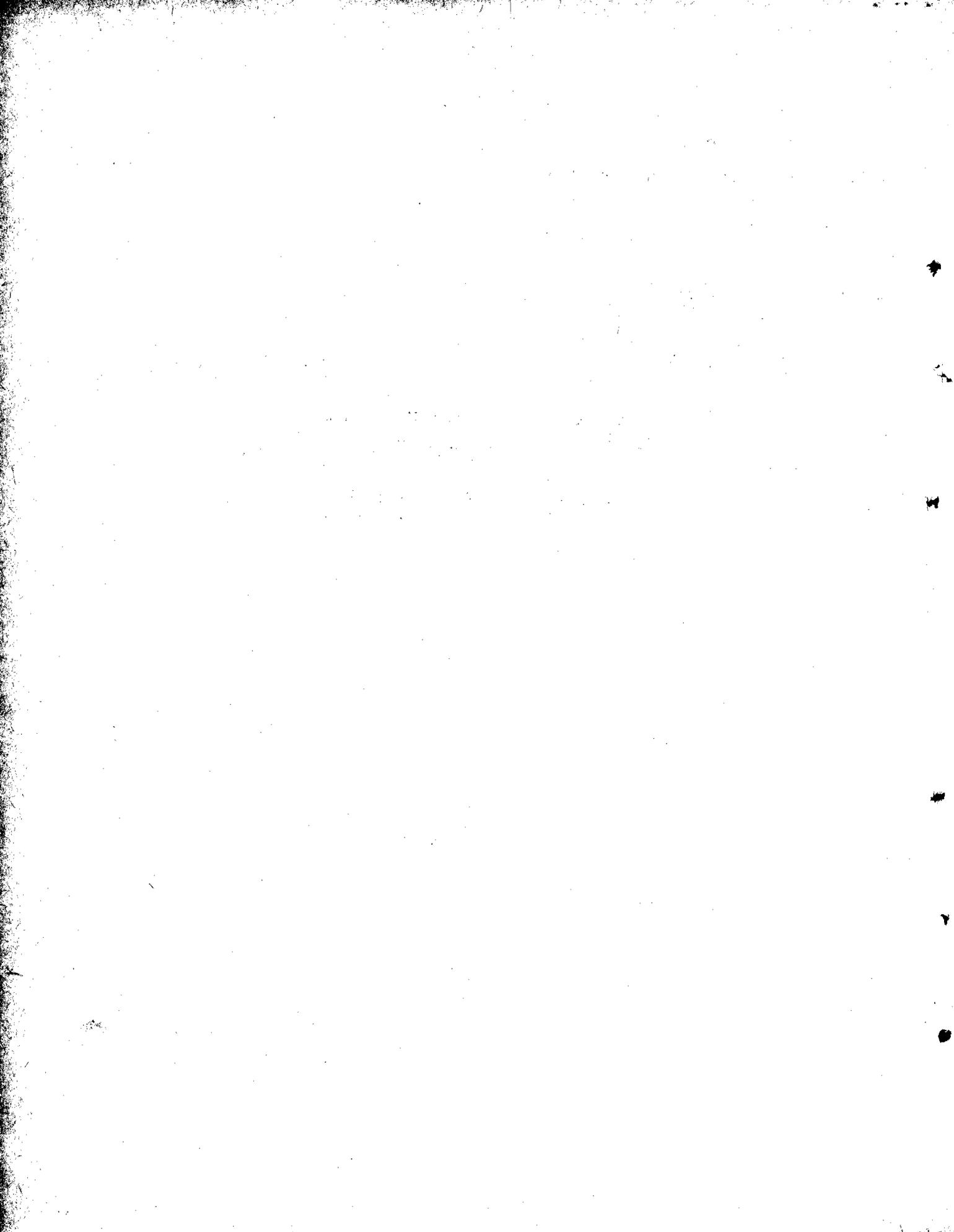
Aplicando las fórmulas anteriores se tendría:

$$V \text{ morb.} = \frac{0.17 - 0.006}{0.17} = \frac{0.164}{0.17} = 0.96$$

$$V \text{ let.} = \frac{0.12 - 0.08}{0.12} = \frac{0.04}{0.12} = 0.33$$

$$V \text{ mort.} = \frac{(0.17 \times 0.12) - (0.006 \times 0.08)}{0.17 \times 0.12} = \frac{0.0204 - 0.00048}{0.0204} = \frac{0.01992}{0.0204} = 0.98$$

$$V \text{ mort. según prevención} = \frac{(0.17 - 0.006) \times 0.12}{0.17 \times 0.12} = \frac{0.01968}{0.0204} = 0.96$$



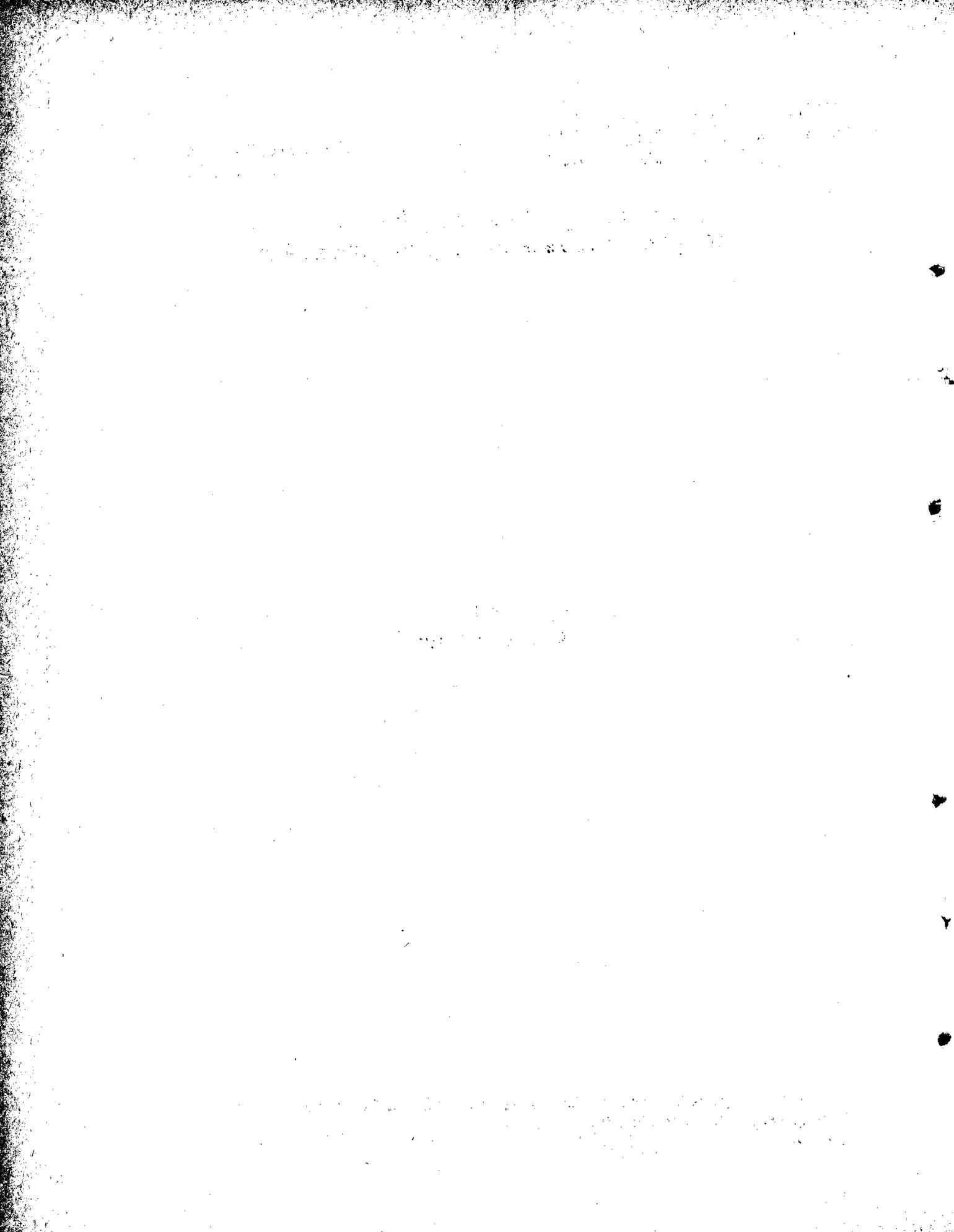
INSTITUTO LATINOAMERICANO DE
PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL

ORGANIZACION PANAMERICANA
DE LA SALUD

Programa Panamericano de Planificación de Salud

PROGRAMA DE PENETRACION*

* Material preparado para el Curso de Planificación de la Salud.
Santiago, noviembre de 1968.



PROGRAMA DE PENETRACION

Tiene el propósito de cuidar de la salud de la población residente en las porciones "no accesibles" del territorio nacional. Ello se debe lograr sin descuidar la eficiencia. Su inclusión se justifica por motivos de justicia distributiva y como medida complementaria paliativa mientras se desarrollan los proyectos que mejoran la accesibilidad. No se deben confundir aquéllos con éstos, aunque se desarrollen paralelamente.

Teóricamente la eficiencia crece con la persistencia del efecto y con la reducción de los costos. La simplicidad y polivalencia instrumental, elevación de sus rendimientos, la sencillez tecnológica (baja concentración y mínima combinación), son factores que condicionan los programas de penetración.

En la práctica, los problemas de salud de estas regiones son defectuosamente conocidos por la lejanía física y cultural de la población "no accesible" con respecto a los núcleos poblacionales con respecto permanentes. Por lo tanto, ellos sólo pueden abordarse por estimación en base a la reducida información generalmente disponible (censos de población).

En suma, conviene seleccionar un pequeño número de problemas de salud con alta incidencia probable y alta vulnerabilidad tecnológica, y con tecnología simple en cuanto a la combinación y concentración de actividades de efecto persistente y cuya realización requiere instrumentos poco complicados, polivalentes y de alto rendimiento. Un ejemplo típico de ellos sería la viruela, la tos ferina, la difteria, etc.

Los dos puntos de partida para su programación, de acuerdo con la técnica de proyectos específicos, son: fijar una cobertura calificada como satisfactoria e inferir las actividades y los instrumentos requeridos según las normas de sus atributos, o bien, fijar una cantidad de

/instrumentos e

instrumentos e inferir la cobertura. En la práctica se puede proponer límites de mínima y de máxima vinculando coberturas y recursos por aproximaciones sucesivas.

La responsabilidad de su formulación y operación recae en el nivel regional, aunque los recursos, fuera de estas circunstancias, puedan depender de los niveles locales.

A manera de ilustración formule un programa decenal ^{1/}mínimo y otro máximo de penetración regional para viruela, tos ferina y difteria basado en los siguientes datos hipotéticos:

Población total	25.000
Menores de 1 año	842
1 a 4 años	3.077
5 a 14 "	6.535
15 a 44 "	9.922
45 a 64 "	3.327
65 y más años	1.298
Nacimientos vivos anuales	1.000
Mortalidad infantil	100

^{1/} Años 1, 5 y 10.

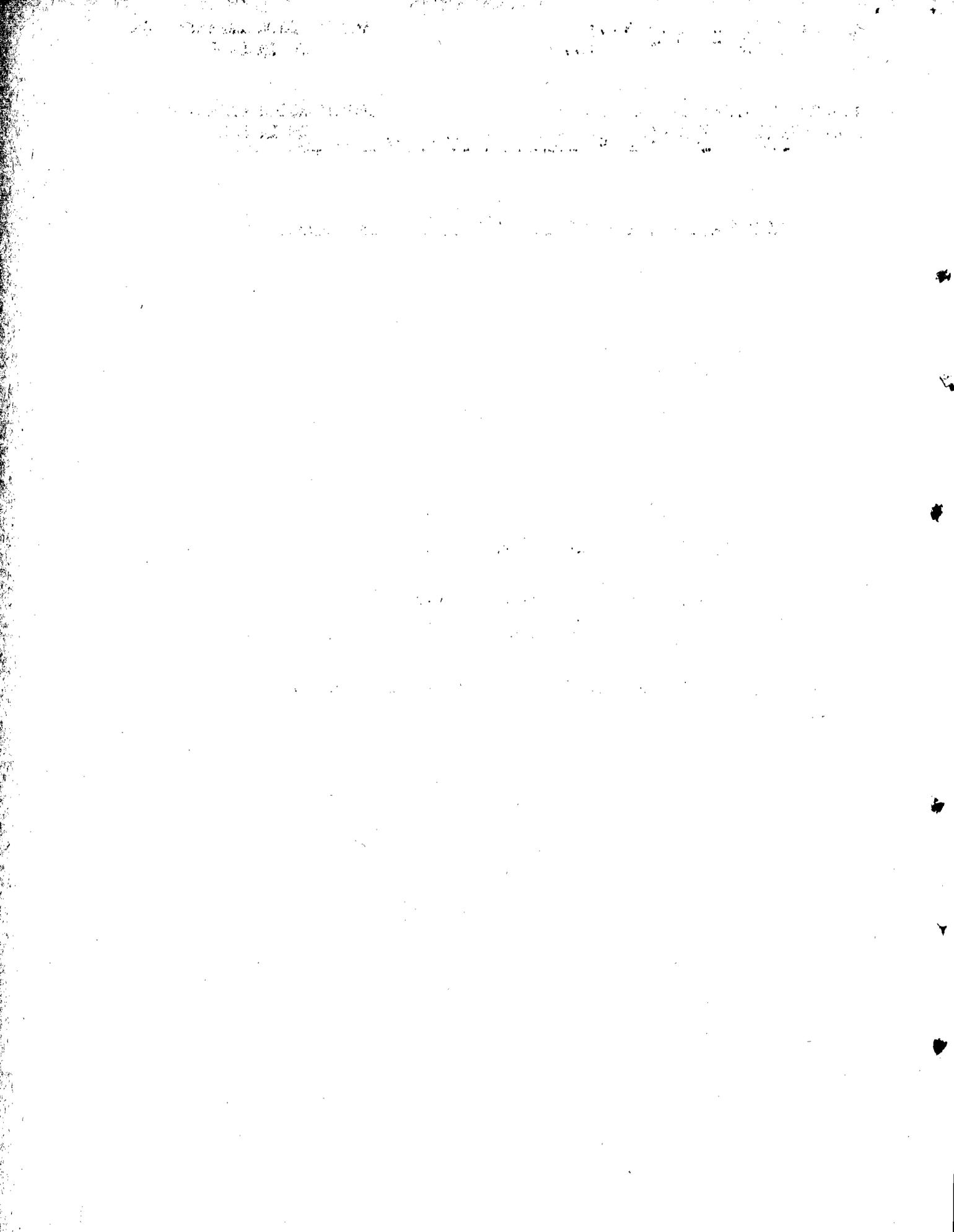
INSTITUTO LATINOAMERICANO DE
PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL

ORGANIZACION PANAMERICANA
DE LA SALUD

Programa Panamericano de Planificación de la Salud, 1968

Ejercicio Docente

EVALUACION DE LA PLANIFICACION DE LA SALUD



EVALUACION DE LA PLANIFICACION DE LA SALUD

1. Información general

Terminado un período de aplicación del plan de salud corresponde revisarlo tanto en su ejecución como en sus resultados para orientar los correspondientes reajustes. Este proceso tiene algunos elementos conceptuales y otros de carácter práctico que conviene recordar aquí para enmarcar adecuadamente la realización de este ejercicio docente.

Aspectos conceptuales

Evaluar es comparar algo con un modelo normativo. En este caso, el plan ejecutado con el plan elegido. Su finalidad es el reajuste del plan elegido tanto en su factibilidad como en su finalidad. Si hay diferencia entre ellos, el reajuste se orientará a suprimirlas. Si no las hay, el plan deberá ser ajustado a la nueva situación alcanzada. En el primer caso se deberá determinar además la causa de las diferencias, para actuar sobre ellas en el período en que se aplique el plan reajustado. La comparación necesita ser hecha tanto en términos cualitativos como cuantitativos, etc.

Se trata, en suma, de evaluar la ejecución del plan (factibilidad) y la eficacia del mismo (finalidad).

Aspectos prácticos

La situación de salud al finalizar el período de aplicación del plan, se conoce mediante la formulación de un diagnóstico completo. La situación modelo corresponde a las metas del plan elegido.

La comparación cualitativa se realiza en términos de los aspectos legales, estructurales, financieros, funcionales, etc. del sujeto.

La comparación cuantitativa, en términos de los indicadores de nivel y estructura de la salud y de los factores condicionantes, sobre todo de los vinculados a la política de salud: metas de salud, de actividades, de instrumentos y de sus atributos.

A medida que avance el proceso de planificación, la evaluación puede ser más completa, pues el efecto de los planes sobre la salud pueden no aparecer al cabo de un año calendario.

/Conviene, en

Conviene, en todo caso, comparar la situación observada con la pronosticada y la planeada, pues sólo así son perceptibles los cambios imputables al proceso de planificación.

Gufa de análisis

A continuación encontrará una lista de preguntas cuyo tipo puede orientar la evaluación de la planificación de la salud en un país. Puede además constituir una ilustración del contenido de un informe evaluativo.

Trate de encontrar las respuestas en el material adjunto.

A. Evaluación del proceso de la planificación

1. ¿Se nota o no modificaciones en el sujeto?
 2. ¿Las modificaciones que se advierten pueden considerarse en general: escasas, moderadas o acentuadas?
 3. ¿Qué tipo de modificaciones en particular han sido más intensas y cuáles más leves?
 4. ¿Qué regiones, áreas o establecimientos han sido más sensibles al cambio y cuáles más resistentes?^{1/}
 5. ¿Qué aspectos de la salud y qué actividades han cambiado más y cuáles menos?
 6. ¿Los cambios pueden considerarse, en general, favorables o desfavorables?
 7. ¿Los cambios advertidos pueden atribuirse razonablemente al proceso de la planificación?
 8. ¿Qué "focos" debieran dinamizarse más en el próximo período?
- EN CONCLUSION: ¿COMO SE PUEDE ACELERAR EL PROCESO?

B. Evaluación de la ejecución del plan

1. ¿Qué atributos de las actividades y de los instrumentos han variado más y cuáles menos?
2. ¿En qué medida se han alejado de lo tradicional y acercado al plan, los cambios advertidos?
3. ¿Los cambios pueden atribuirse al proceso de planificación?

^{1/} El material adjunto no permite hallar la respuesta.

/4. ¿En qué

4. ¿En qué regiones, áreas y establecimientos debe "focalizarse" el esfuerzo para mejorar la ejecución durante el nuevo período de planificación?^{1/}
5. ¿En qué atributos de las actividades y de los instrumentos se debe "focalizar" el esfuerzo de mejorar la ejecución del plan durante el nuevo período de planificación?

EN CONCLUSION: ¿COMO SE PUEDE MEJORAR LA FACTIBILIDAD DEL PLAN?

C. Evaluación de la eficacia del plan

1. ¿Se nota o nó modificaciones en el nivel y la estructura de la salud? ¿Cuáles de ellas son favorables y cuáles desfavorables?
2. ¿En qué regiones o áreas se advierte mayores modificaciones de uno y otro tipo y en cuáles son menores?^{1/}
3. ¿En qué aspectos de la estructura de la salud se nota mayores modificaciones de uno y otro tipo y en cuáles son menores?
4. ¿Las modificaciones favorables pueden atribuirse al proceso de planificación?
5. ¿Qué aspectos de la estructura de salud y en qué regiones o áreas^{2/} se debiera focalizar los esfuerzos para obtener mejores efectos en el próximo período de planificación?

EN CONCLUSION: ¿COMO SE PUEDE AUMENTAR LA EFICACIA DEL PLAN?

^{1/} El material adjunto no permite hallar la respuesta.

^{2/} El material adjunto no permite hallar la respuesta a esta parte de la pregunta.

EVALUACION DE LA PLANIFICACION DE LA SALUD *

TERMINOS DE LA COMPARACION	AÑOS DEL PROCESO				
	-1 (obs.)	1° (obs.)	2° (obs.)	3° (obs.)	10° (plan)
<u>Estructura del sujeto</u>					
<u>Función estadística del sujeto:</u>					
N° de oficinas	4	120	130	150	
Normas uniformes	No	Sí	Sí	Sí	
Tabulación diag. consultas	No	Rutinaria	Muestral	Rutinaria	
<u>Función administrativa del sujeto:</u>					
Formulación presupuestaria	Tradicional	Derivada del plan	Derivada del plan	Por programa	
Ejecución presupuestaria	Control por objeto de gasto	Control por objeto de gasto	Control por objeto de gasto	Por programa	
Abastecimientos	Circunstancial	Regulados	Regulados	Según calendario de programas	
Transportes	Discrecional	Coordinados	Coordinados	Según calendario de programas	
<u>Función normalizadora del sujeto:</u>					
	Normas escasas, independientes, obsoletas	Normas abundantes, coordinadas, modernas	Normas corregidas	Renovación periódica	
<u>Complementación de la actividad de reparación con la de prevención:</u>					
	En establecimientos separados	Algunos hospitales vacunan	Aumenta el N° de hospitales que vacunan	Todos los hospitales vacunan	

*/ Información extractada de un caso real.

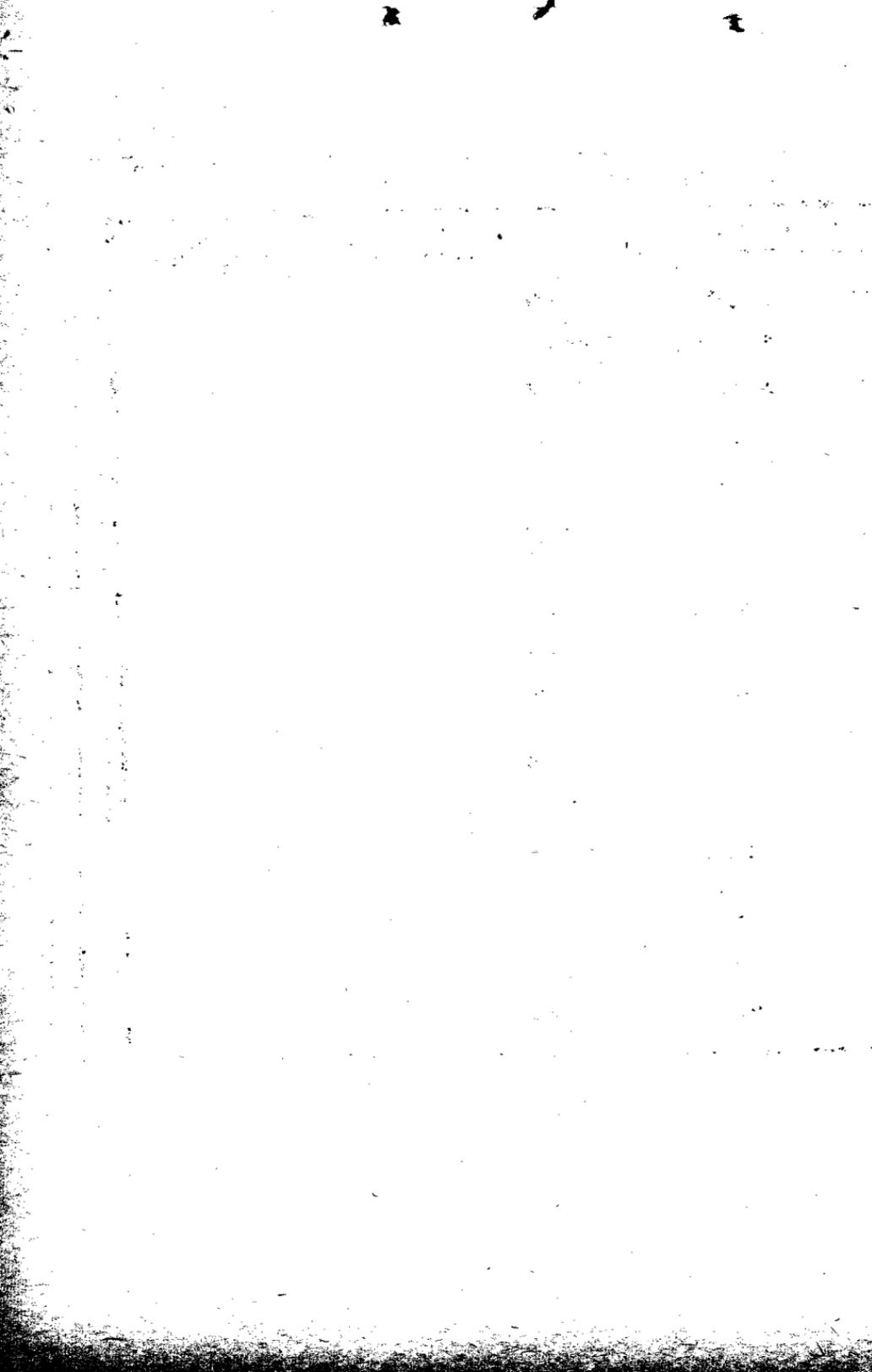
TERMINOS DE LA COMPARACION	AÑOS DEL PROCESO */						
	1 ^o (obs.)	1 ^o (obs.)	2 ^o (obs.)	3 ^o (obs.)	4 ^o (Plan)	5 ^o (Plan)	10 ^o (Plan)
<u>Población protegida con vacunación:</u>							
contra viruela	221 000			270 000			
contra difteria - tos ferina	23 000			29 000			
contra tétanos	12 000			200 000			
contra tbc (B.C.G.)	38 000			378 000			
contra polio	0			186 000			
<u>Recursos disponibles:</u>							
camas	5 664	5 664		5 664			
horas consulta médica	281 000			281 000			
horas vacunador	91 000			127 000			
horas enfermera visitadora	118 000			140 000			
horas inspector saneamiento	206 000			227 000			
<u>Actividades realizadas:</u>							
egresos	116 000	127 000		145 000			
consultas médicas	1 000 000			1 400 000			
dosis de vacunación	316 000			2 000 000			
visitas domiciliarias de enfermería	67 000			91 000			
inspecciones de saneamiento	167 000			231 000			

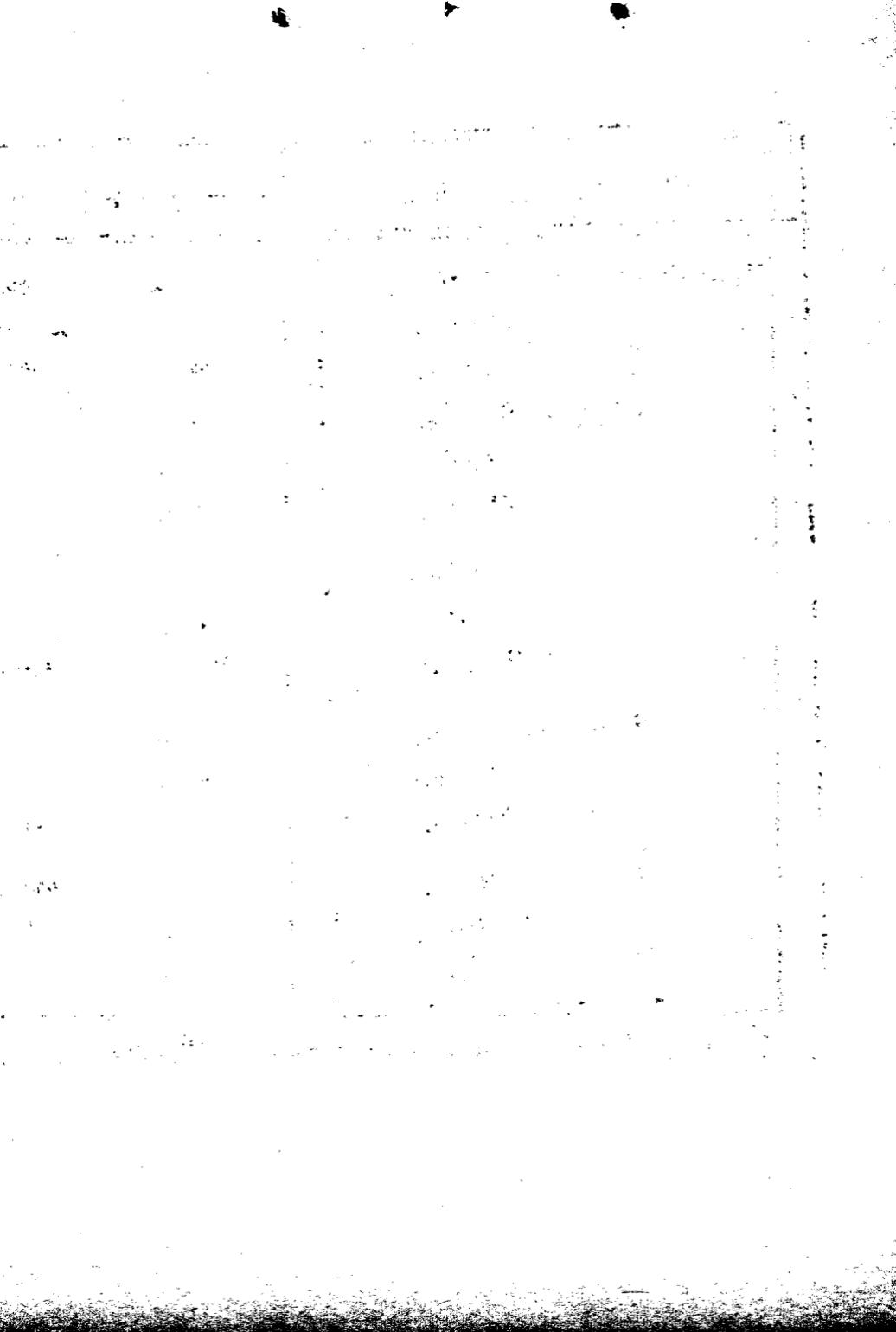
*/ La población crece a un ritmo anual de 3 por ciento.

TERMINOS DE LA COMPARACION			AÑOS DEL PROCESO						
			- 1	1°	2°	3°	4°	5°	10°
<u>Atención de la demanda</u> <u>por hospitalización:</u>	N° agredados	(Pron.)	-	122 000		131 500		141 000	155 000
		(Plan.)	-	125 000		131 500		141 000	155 000
		(Obs.)	116 000	127 000		145 000		-	-
	Costo / agredado	(Pron.)	-	144		144		144	144
		(Plan.)	-	132		132		132	132
		(Obs.)	144	68		91		-	-
	N° camas	(Pron.)	-	5 900		6 252		6 608	7 493
		(Plan.)	-	5 100		5 400		5 700	6 477
		(Obs.)	5 664	5 664		5 664		-	-
Rendimiento	(Pron.)	-	20		20		20	20	
	(Plan.)	-	25		25		25	25	
	(Obs.)	20	23		26		-	-	
Costo /cama dfa	(Pron.)	-	6		6		6	6	
	(Plan.)	-	3.7		3.7		3.7	3.7	
	(Obs.)	6	4.5		6.5		-	-	

TERMINOS DE LA COMPARACION	AÑOS DEL PROCESO						
	- 1	1°	2°	3°	4°	5°	10°
Mortalidad: General	(Pron.)	-	31 100	36 100	40 800		
	(Plan.)	-	31 100	36 100	40 800		
	(Obs.)	30 200	29 500	30 900	30 400		
Malaria	(Pron.)	-	400	450	500		
	(Plan.)	-	*	*	*		
	(Obs.)	335	291	301	274		
Tétanos	(Pron.)	-	580	670	750		
	(Plan.)	-	*	*	*		
	(Obs.)	560	490	523	322		
Tifoidea	(Pron.)	-	52	54	56		
	(Plan.)	-	*	*	*		
	(Obs.)	50	115	120	88		
TBC	(Pron.)	-	400	480	540		
	(Plan.)	-	*	*	*		
	(Obs.)	376	446	454	410		

*/ Datos no disponibles en la sede donde se preparó el ejercicio.





INSTITUTO LATINOAMERICANO DE
PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL
Santiago, noviembre de 1968

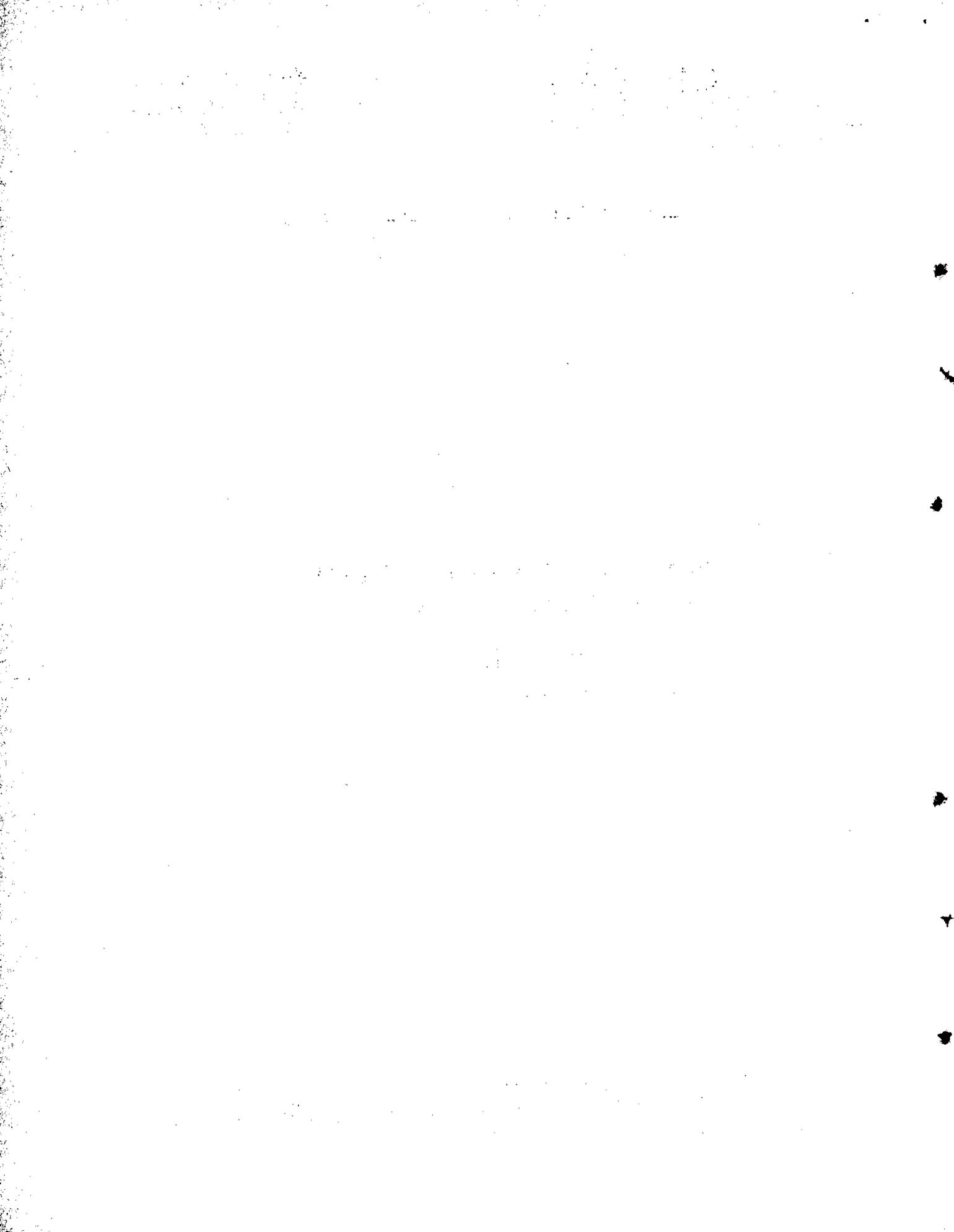
ORGANIZACION PANAMERICANA
DE LA SALUD

Programa Panamericano de Planificación de la Salud

PROGRAMACION DE LA ATENCION ODONTOLOGICA*
EN UN PLAN DE SALUD

Trabajo de campo

* Estas notas de clase fueron preparadas por el doctor Carlos del Cid,
participante del Curso de Planificación de Salud de 1966.



PROGRAMACION DE LA ATENCION ODONTOLOGICA
EN UN PLAN DE SALUD

Trabajo de campo

Area: Los Andes

Año 1966

I. Introducción

A continuación se expone un Plan de Salud Buco-Dental, con las limitaciones propias que derivan de una información inadecuada para el cumplimiento científico exigido en una programación como tal.

El objetivo principal es demostrar la factibilidad de la metodología de planificación de salud general en el campo de la odontología con esa información, tendiendo de esta forma a una aproximación hacia la integración programática que impida el deterioro relativo de la salud de una comunidad.

Se deja establecido que para la elaboración de este Plan se adoptaron criterios en aspectos especiales con el fin de normalizar el procedimiento y que parte de estas normas pueden no coincidir con una realidad, pero su objeto principal es demostrar que cualesquiera fueran, la metodología presentada puede desenvolverse perfectamente, pudiendo aplicarse de acuerdo a las características locales.

Los datos elaborados fueron obtenidos del área de trabajo de campo de Los Andes y corresponden al año 1965.

II. Diagnóstico

A. Descripción del sector salud en el campo odontológico

1. Nivel y estructura de la salud oral

El primer problema que se presenta es el desconocimiento del nivel y estructura de la salud oral de la comunidad, debiendo adoptarse, por tanto, el criterio de estudiar la demanda de atención odontológica, y ésta en forma global dado que el Servicio de Odontología del área atiende indiscriminadamente a la población solicitante.

/Los daños

Los daños observados en odontología, que han requerido demanda de atención, son:

- a) Caries dentarias, desglosado en:
 - i) extracciones dentarias;
 - ii) obturación de piezas dentarias que fueron atacadas por las caries;
 - iii) endodoncias, que comprenden las afecciones radiculares como complicación de la carie dental.
- b) Otras causas, que comprende todas las otras afecciones que alteran la salud oral.
- c) Rehabilitación, incluida como daño por la especificidad de sus actividades en la restitución del aparato masticatorio del enfermo, y que tiene una demanda específica.

La información fue tomada en términos de consultas. Estas, a su vez, fueron separadas en:

- Primeras, que corresponden a la primera visita del paciente al Servicio en demanda de atención, en el año 1965.
- Todas, que comprenden las primeras y ulteriores, en el mismo año calendario.

Las consultas fueron también discriminadas de acuerdo a los servicios específicos que se brindaron a esos pacientes y que corresponden, según se verá más adelante, a Exodoncia, Reparación, Endodoncia, Prótesis y demás causas.

El resumen de la demanda observada se encuentra en el cuadro N° 1.

2. Factores condicionantes

Si bien es cierto que el nivel de salud oral de una comunidad es consecuencia de la interacción de factores tales como el medio físico y cultural, la susceptibilidad de los habitantes a contraer una enfermedad, el agente causante de enfermedad, política de salud seguida, etc., en el área citada consideraremos, a excepción de la política de salud, todos los demás actuando uniformemente y constantes, debido a la falta de conocimientos sobre la acción que ellos pueden tener en el problema odontológico.

/a) Política

a) Política de salud

Se entiende por ella a la forma en que se ha estado utilizando el conjunto de recursos de diferente tipo, en cantidad y organización determinadas, que una comunidad ha puesto en servicio para combatir los daños a la salud con alguna eficiencia.

Con la información recogida se analiza la política de salud del área en sus vinculaciones cuali-cuantitativas para producir las actividades odontológicas y el grado de eficiencia conseguido.

El análisis se realiza a través de:

- i) Volumen y organización de los recursos odontológicos;
- ii) asignación de esos recursos a los daños odontológicos; y
- iii) eficiencia alcanzada.

b) Volumen y organización de los recursos odontológicos
(Instrumentación)

Para la determinación del volumen de éstos fue necesario realizar un inventario de los recursos humanos y materiales, teniendo en cuenta su representación real y monetaria para que permita determinar los costos correspondientes.

Como la actividad odontológica se realiza con un conjunto de recursos que, vinculados en cantidad y calidad, con criterio de eficiencia producen un efecto, el inventario abarcó, por separado, al personal y a los consumos, directos e indirectos, que corresponden al Servicio de Odontología en su totalidad, y cuyo resumen se encuentra en el cuadro N° 2 "Gastos directos e indirectos observados".

La organización de los recursos, cuadro N° 3, involucra determinar las unidades funcionales de operación, es decir, el conjunto de unidades reales y monetarias de personal y consumos comprometidos en una actividad final y que da como resultante un componente - Instrumento - que es el núcleo de la actividad que presta.

Así se determinaron los siguientes Instrumentos y Actividades:

- i) Hora exodoncista, cuya actividad es extracción dentaria.
- ii) Hora reparador, cuya actividad es obturación de cavidad cariosa tratada en piezas dentarias.

/iii) Hora

- iii) Hora endodoncista, cuya actividad es Endodoncia, que representa el tratamiento y sellado de los conductos radiculares dentarios.
- iv) Hora protesista, cuya actividad es la restitución artificial del aparato masticatorio.
- v) Hora varios, cuya actividad es el tratamiento de las otras causas que alteran la salud oral.

Estos instrumentos y actividades definen los Sub-Departamentos Finales que comprenden la "consulta odontológica" y que son:

- Exodoncia
- Reparación
- Endodoncia
- Prótesis
- Otros

Esta es una visión dinámica de los recursos a través de su cuantía y organización y los valores obtenidos, especialmente rendimientos y costos unitarios, son promediales.

c) Asignación de los recursos a daños

La asignación de los recursos a daños está vinculada con la especificidad de la actividad. Esta se realiza para cada daño, en términos de:

- i) tipo y cantidad de actividades que fueron realizadas;
- ii) tipo y cantidad de instrumentos que fueron utilizados para la realización de las actividades.

Los instrumentos y actividades fueron asignados con todos los atributos observados.

La información obtenida de los costos unitarios de los instrumentos permite determinar cuáles han sido éstos, en el año del diagnóstico, para combatir cada daño.

El resumen de la asignación se encuentra en el cuadro N° 4.

/d) Eficiencia

d) Eficiencia de la política de salud observada

En su análisis se busca la cantidad de salud oral producida con los recursos empleados. La cuantificación de la eficiencia se realiza en los mismos términos en que se cuantificó el nivel de salud oral de la comunidad.

Como elemento homogeneizador de los recursos que componen las técnicas con que se valió la política de salud para el combate a los daños, serán las unidades monetarias, de donde eficiencia será el resultado de la relación costo-efecto (o efecto-costo). En resumen: cuánta salud oral se produce por unidad monetaria.

En el caso del área estudiada, solamente se emplea en el combate a los daños odontológicos la técnica de reparación, no existiendo ninguna información respecto a técnicas de prevención. Por tanto al análisis se realiza sobre esta técnica, como se encuentra en el cuadro N° 5.

B. Pronóstico

Formación de un juicio respecto a cambios futuros de una situación determinada a través de la información del pasado.

Como la situación de la salud oral de una comunidad no es estática sino la resultante de la interacción de los factores del pasado y el presente hacia el futuro, se debe elaborar un pronóstico de esta situación futura, a la luz de nuestros mejores conocimientos.

En el caso de esta comunidad, se carece de toda información anterior a la presentada que pudiera permitir la elaboración de alguna tendencia. Frente a esta situación, se efectuó la proyección para el decenio de la demanda observada, asumiendo la hipótesis de que la situación descrita permanecerá constante.

Con las consideraciones precedentes, más el supuesto de que la política de salud se mantendrá igualmente constante, transcribimos dichas proyecciones en el cuadro N° 6, para cada uno de los daños odontológicos determinados.

/C. Evaluación

C. Evaluación de la situación observada

Ha llegado la oportunidad de emitir un juicio comparativo entre la situación descrita y el modelo teórico de la situación que representa la eficiencia que debía conseguirse con el empleo racional de los recursos existentes. A través de la normalización del rendimiento de los instrumentos la concentración de las actividades y la composición de la técnica, se obtuvieron efectos teóricos que permitieron concluir que la situación observada debe cambiarse, tendiendo a conseguir resultados que justifiquen las inversiones que se realizan (cuadro N° 7).

La comparación de la eficiencia de la política de salud oral observada y la normalizada, que permitió la conclusión anterior, está representada en el cuadro N° 8, donde se encuentran los costos de producir un sujeto reparado.

1. Formulación de planes

Después de las conclusiones obtenidas en la evaluación de la situación observada, se hace necesario proponer una modificación específica de la política de salud oral futura, indicando su efecto probable.

Reconociendo la hipótesis de que la situación no puede cambiarse rápidamente, se establecieron algunas normas para que en el término de 5 años, de los 10 establecidos como período de programación, se alcance el 100% del efecto esperado.

Para el cumplimiento de los objetivos se estableció:

- fijar metas de normalización de los instrumentos, actividades y composición de la técnica;
- prioridades;
- elección de la técnica eficiente; y
- fijación del nivel operacional.

a) Metas de normalización de los instrumentos, actividades y composición de la técnica

La norma establecida para instrumentos y actividades fija el 5° año como fecha para alcanzar el 100% del rendimiento, por tanto el primer año mantendrá la proporción correspondiente.

/Igualmente fija

Igualmente fija la norma para la composición de la técnica de las actividades.

En el cuadro N° 9 se encuentra el detalle para cada uno de los daños.

b) Prioridades

Debido al escaso número de daños que se han podido identificar con la información reunida, caries dentales, rehabilitación y otras causas, se decidió dar a los otros tres la misma prioridad.

c) Elección de la técnica más eficiente

Como se dijo al tratar el análisis de la política de salud oral observada, en el área de Los Andes no se ha aplicado otra técnica que no sea la de reparación para el ataque a los daños odontológicos, sobre todo caries dentales. De manera que esta falta de información nos obliga a mantener la técnica de reparación como la más eficiente.

d) Nivel operacional del plan

Como se carece de una proyección de las tendencias futuras de los daños, y frente a una demanda calculada constante, con las variaciones propias del aumento de población, se fija como nivel operacional el mínimo razonable, es decir, satisfacer la demanda pronosticada, tratando que el nivel pronosticado no se deteriore, hacer las proposiciones para racionalizar la información estadística necesaria y la investigación del nivel y estructura de la salud oral de la comunidad; y por una mera aproximación, elevar las metas fijadas.

Los niveles de actividad anuales en consultas, instrumentos y presupuesto para el 1°, 5° y 10° año, se encuentran en el cuadro N° 10.

e) Balance de recursos

En el cuadro N° 11 se detalla el balance de recursos (instrumentos y presupuesto), necesarios para la ejecución del Plan Mínimo establecido, en comparación con lo observado y con lo que sucedería con política constante per cápita.

La normalización de los rendimientos de los instrumentos, la variación de la composición de las técnicas, como la concentración en las actividades, nos acusa un incremento en el número de instrumentos y en los gastos en relación a lo observado.

/f) Presupuesto-programa

f) Presupuesto-programa

Con la información reunida y ordenada en términos de Plan, nos encontramos en condiciones de establecer el presupuesto de las actividades e instrumentos por establecimiento y por área. Nuestra área programática tiene un solo establecimiento con atención odontológica, por tanto el presupuesto funcional programado para dicha área será el mismo del establecimiento comprendido (detalle en cuadro N° 12).

Comentario final

Considero que la metodología de planificación presentada, ofrece al campo de la odontología una herramienta de gran valor para la racionalización de los recursos destinados a ella, y una vía de integración al contexto de la salud general.

Además, permite establecer una relación entre recursos y efecto a través del concepto general de salud oral producida, siendo esto un paso adelante para superar el concepto actual de interpretar la salud oral como salud dentaria, tan generalizado en el presente.

Trabajo de campo

Cuadro N° 1

DEMANDA OBSERVADA DE CONSULTAS

Area: Los Andes

Odontología

Año: -1

Daño		Consultas	
		Primeras consultas	Todas
Caries	Exodoncia	7 339	8 249
	Reparación	967	2 412
	Endodoncia	131	215
Rehabilitación		52	212
Otras		3 276	3 656
Totales		11 765	14 744

Población estimada: 49 887 habitantes.

Fuente: Sub Departamento de Estadísticas S.N.S., Chile.

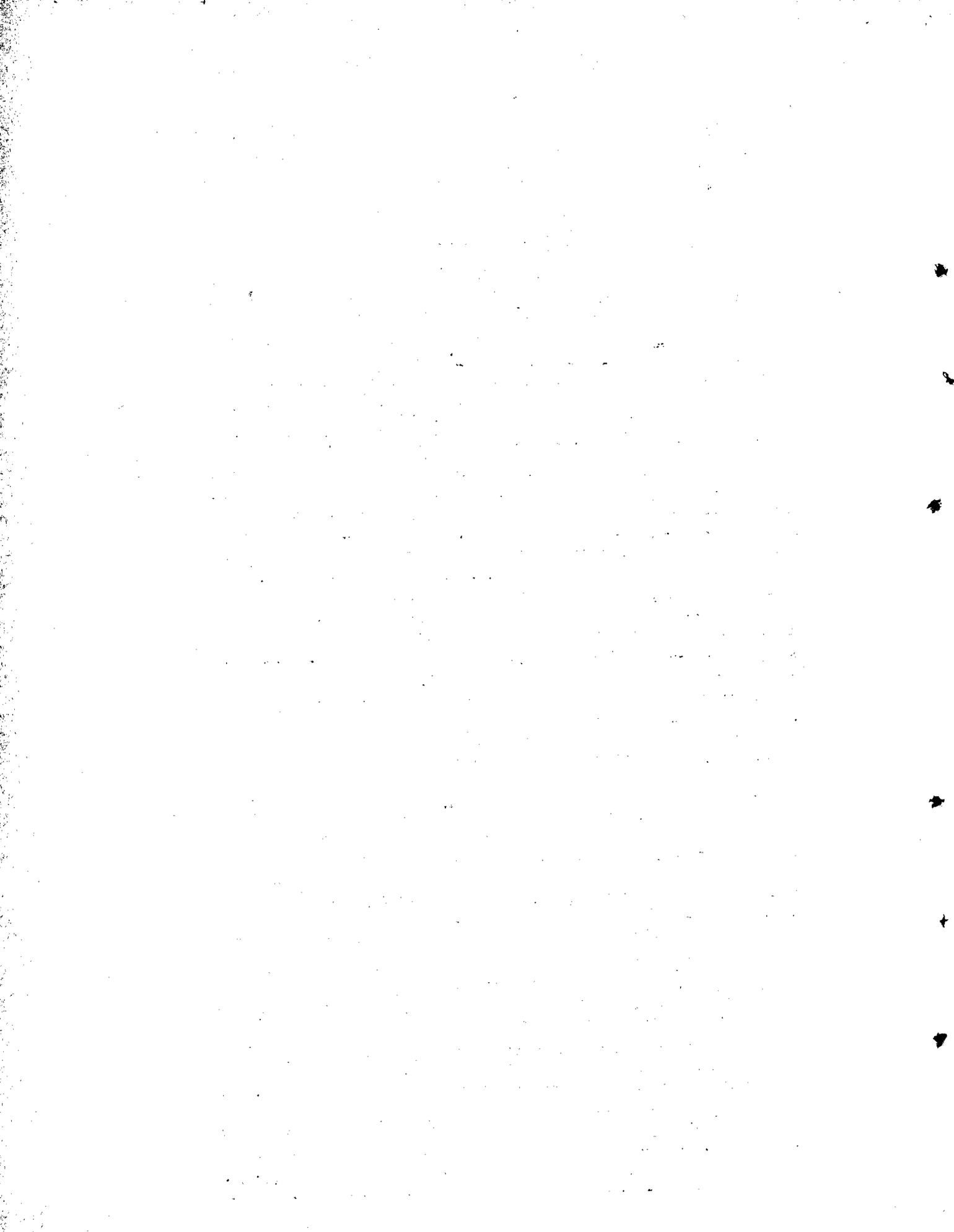
Cuadro N° 2

GASTOS DIRECTOS E INDIRECTOS OBSERVADOS

Area: Los Andes

Año: -1

Gastos directos e indirectos anuales			
Rubros		Unidades reales	Unidades monetarias
Directos	Personal profesional	3 750	36 375
	Personal auxiliar	2 000	3 602
	Consumos	-	2 646.58
Indirectos	Personal	-	5 170.85
	Consumos	-	2 330.85
Totales		5 750	50 125.36



Cuadro N° 3

ATRIBUTOS DE LA POLITICA DE SALUD ODONTOLOGICA OBSERVADA

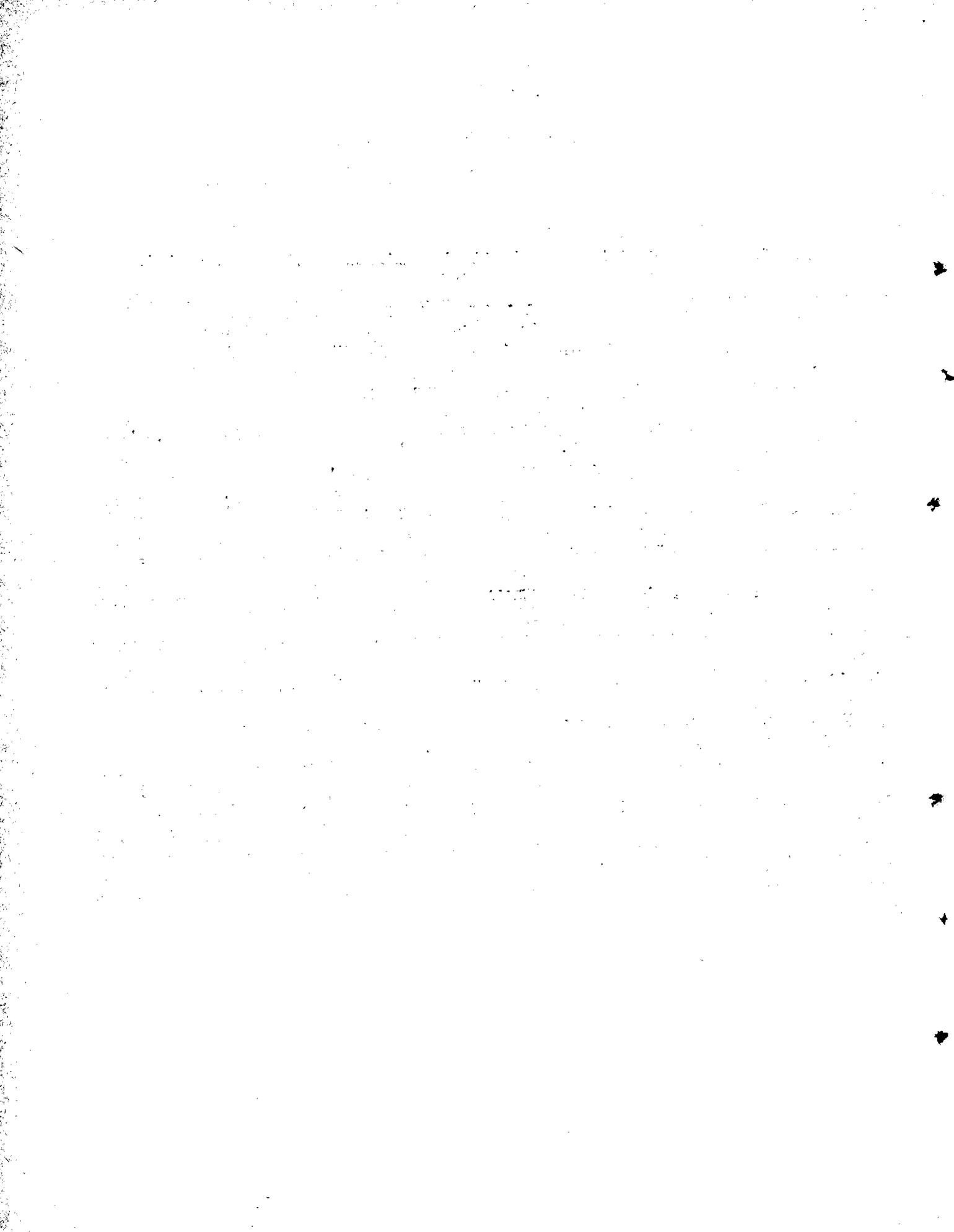
Odontología

Area: Los Andes

Año: -1

Tipo	Sub-departamentos				Otros
	Exodoncia	Reparación	Endodoncia	Prótesis a/	
Número total	8 249	2 412	215	212	3 656
Número de primeras	7 339	967	131	52	3 276
Cobertura x 1 000 h.	14.7.11	19.28	2.62	1.04	65.66
Concentración media	1.1	2.5	1.6	4.1	1.1
Duración media (minutos)	12.5	13.80	65.20	99	11.57
Costo medio (E°)	2.36	4.32	15.09	25.85	3.14
N° total (horas)	1 725	736	234	350	705
Tasa cruda x 1 000 h.	35	15	5	7	15
Grado de utilización	100	100	100	100	100
Rendimiento (consult./h.)	4.78	3.27	0.91	0.60	5.18
Costo medio (E°)	11.29	14.18	13.87	15.66	16.28
Costo anual (E°)	19 480.42	10 437.95	3 245.85	5 481.36	11 479.40

a/ Para atender la demanda de rehabilitación.



Cuadro N° 4

Odontología

POLÍTICA DE SALUD ODONTOLÓGICA

Area: Los Andes

Año: -1

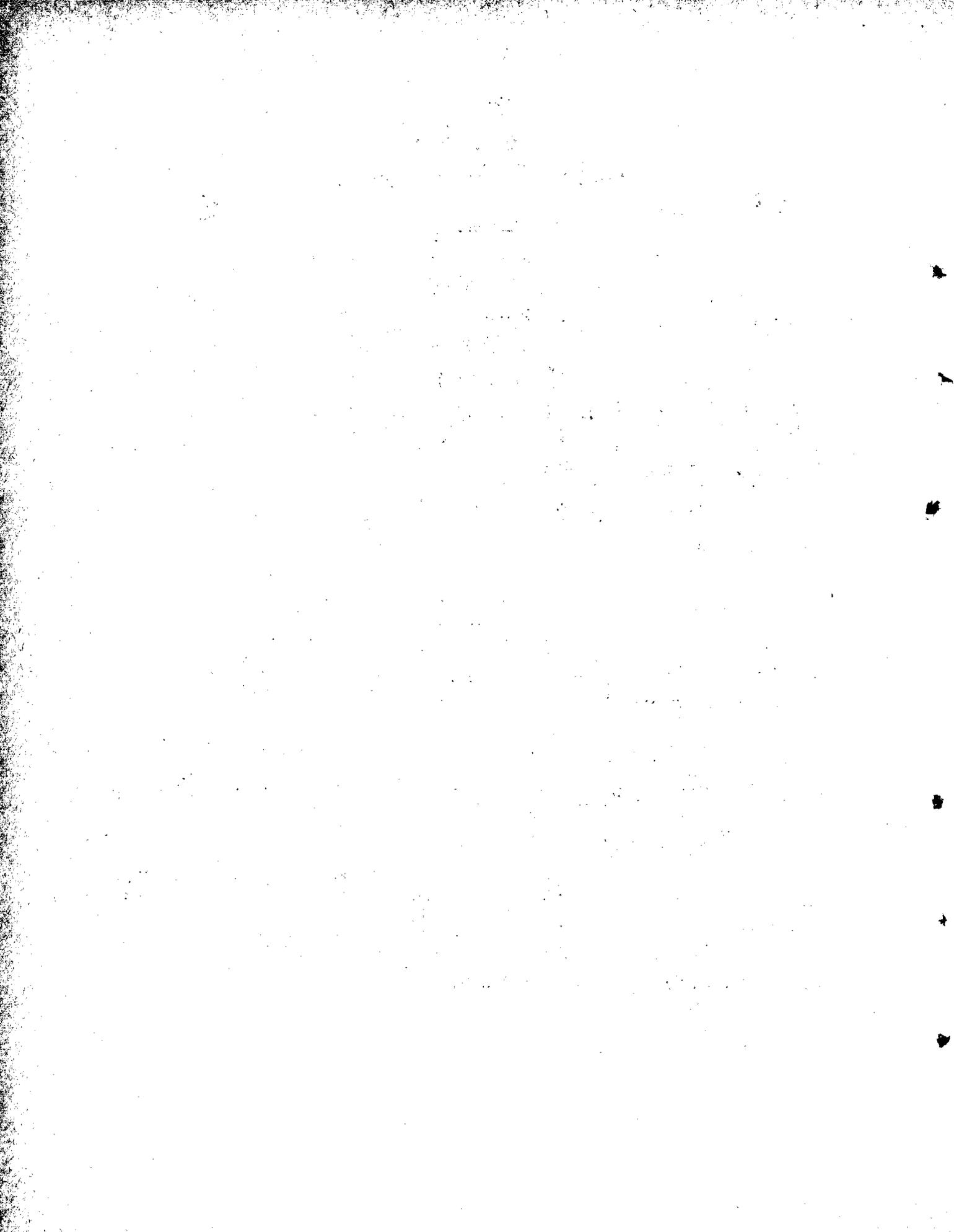
Observada

Actividades *							
Daños	Tipo	Cantidad		Concen- tración	Gasto anual		
		Total	Primeras		Unitario	Total	
Caries	Exod.	Extrac.	8 249	7 339	1.1	2.36	19 479.88
	Rep.	Obt.	2 412	967	2.5	4.32	10 437.72
	Endo.	Endo.	215	131	1.6	15.09	3 245.85
Rehab.	Prótesis		212	52	4.1	25.85	5 480.80
Otras	Varios		3 656	3 276	1.1	3.14	11 479.84

*/ Consultas.

Instrumentos *							
Daños	Tipo	N° dis- ponible	Grado de uso	Rendi- miento	Gasto anual		
					Unitario	Total	
Caries	Exod.	Hora exodoncia	1 725	1	4.78	11.29	19 480.42
	Rep.	Hora reparación	738	1	3.27	14.14	10 437.95
	Endo.	Hora endodoncia	236	1	0.91	13.75	3 245.81
Rehab.	Hora protésista		350	1	0.60	15.66	5 481.-
Otras	Hora varios		705	1	5.18	16.28	11 479.40

*/ Hora de consulta odontológica.



Cuadro N° 5

EFICIENCIA DE LA POLITICA DE SALUD OBSERVADA

Odontología

Area: Los Andes

Año: -1

Técnica de reparación

Por caso reparado										
Daños	Actividad	Casos atendidos observados	Concentración		Casos reparados					
					Casos atendidos normalizados		Costo por caso atendido		Gasto anual por daño	
			Obs.	Nor. ^{a/}	O/N	N°	Obs.	Nor.		
Caries	Exodon.	Extracción	7 339	1.1	2	0.5	3 669	2.65	5.30	19 480.42
	Repar.	Obturación	967	2.5	3	0.8	773	10.79	13.50	10 437.95
	Endod.	Endodoncia	131	1.6	3	0.5	69	24.77	47.04	3 245.85
Rehabilitac.	Prótesis	52	4.1	5	0.8	41	105.40	133.68	5 481.36	
Otros	Varias	3 276	1.1	2	0.5	1 638	3.50	7.00	11 479.40	

a/ Por consenso de opiniones autorizadas.

Cuadro N° 6

PRONOSTICO DE LA DEMANDA ODONTOLÓGICA

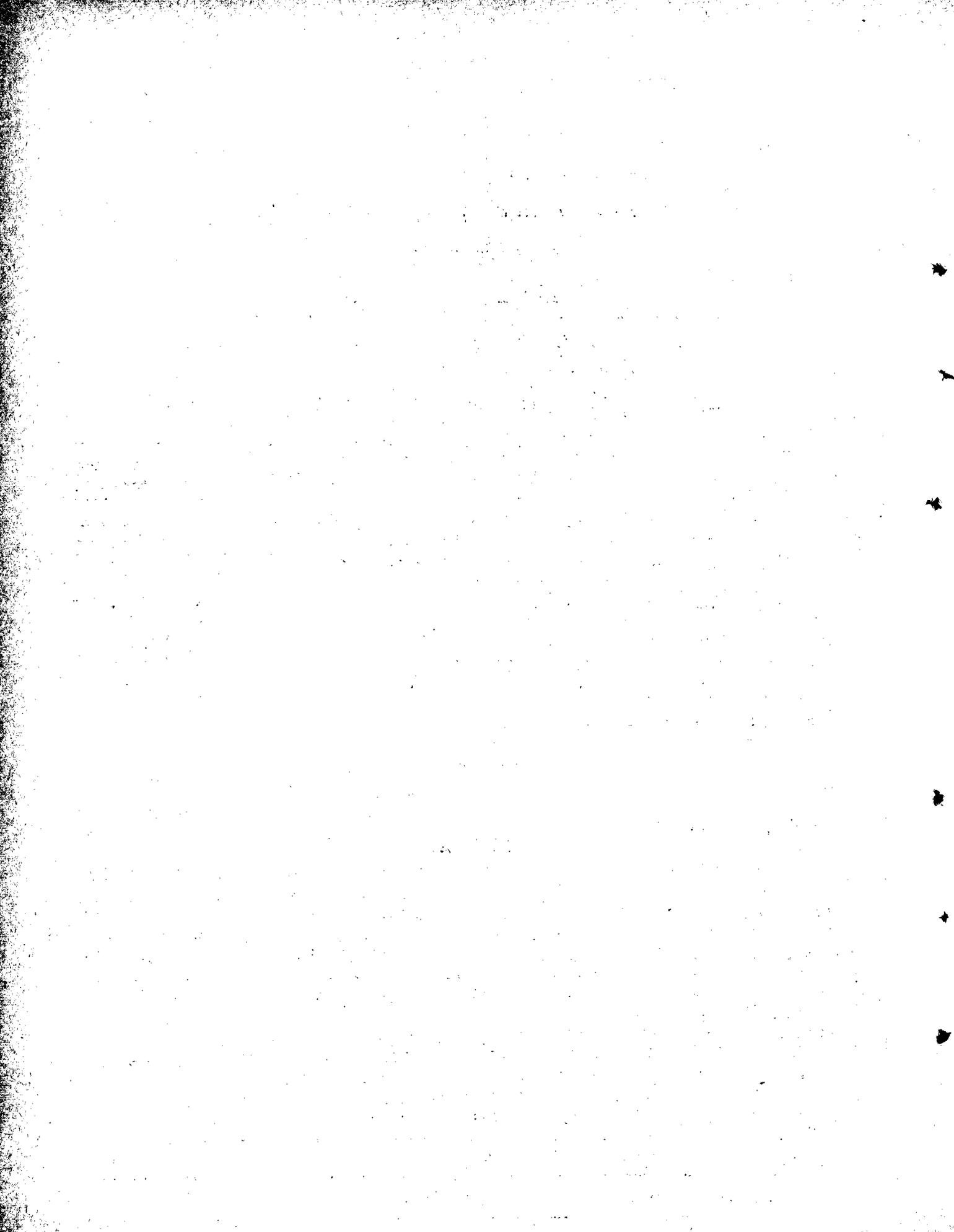
Area: Los Andes

Año: -1

Odontología

Daños	Técnica para:	Año -1		Año 1 sujetos	Año 5 sujetos	Año 10		
		N° sujetos a/	Tasa %			N° sujetos	Tasa %	
Caries	Exodon.	Extrac.	7 339	147	7 693	8 401	9 287	147
	Reparac.	Obturac.	967	19	1 000	1 094	1 200	19
	Endodon.	Endodon.	131	3	141	163	189	3
Rehabilit.	Prótesis	52	1.04	54	59	65	1.04	
Otros	Varios	3 276	65	3 427	3 729	4 106	65	
Población		49 887 hab.			63 177 hab.			
Política:		Constante						

a/ Estimado según primeras atenciones.



Quadro Nº 7

EFICIENCIA DE LA POLITICA DE SALUD ODONTOLÓGICA NORMALIZADA

Técnica de reparación

Odontología

Area: Los Andes

<u>Daño: caries</u>	Costo unitario del instrumento	Rendimiento	Costo unitario de la actividad	Composición de la técnica ^{a/}	Concentración normalizada	Sujetos atendidos normalizados	Costo sujetos atendidos	Total sujetos atendidos	Costo total de la técnica
Hora Exodoncista	11.29	7	1.61	24	2	12	38.64	2 184	
Hora Reparador	14.18	1	14.18	8	3	2.66	113.15	728	
Hora Exodoncista	13.87	1	13.87	1	3	0.33	13.63	92	
Totales				33		14.99	165.42	3 004	33 164.18

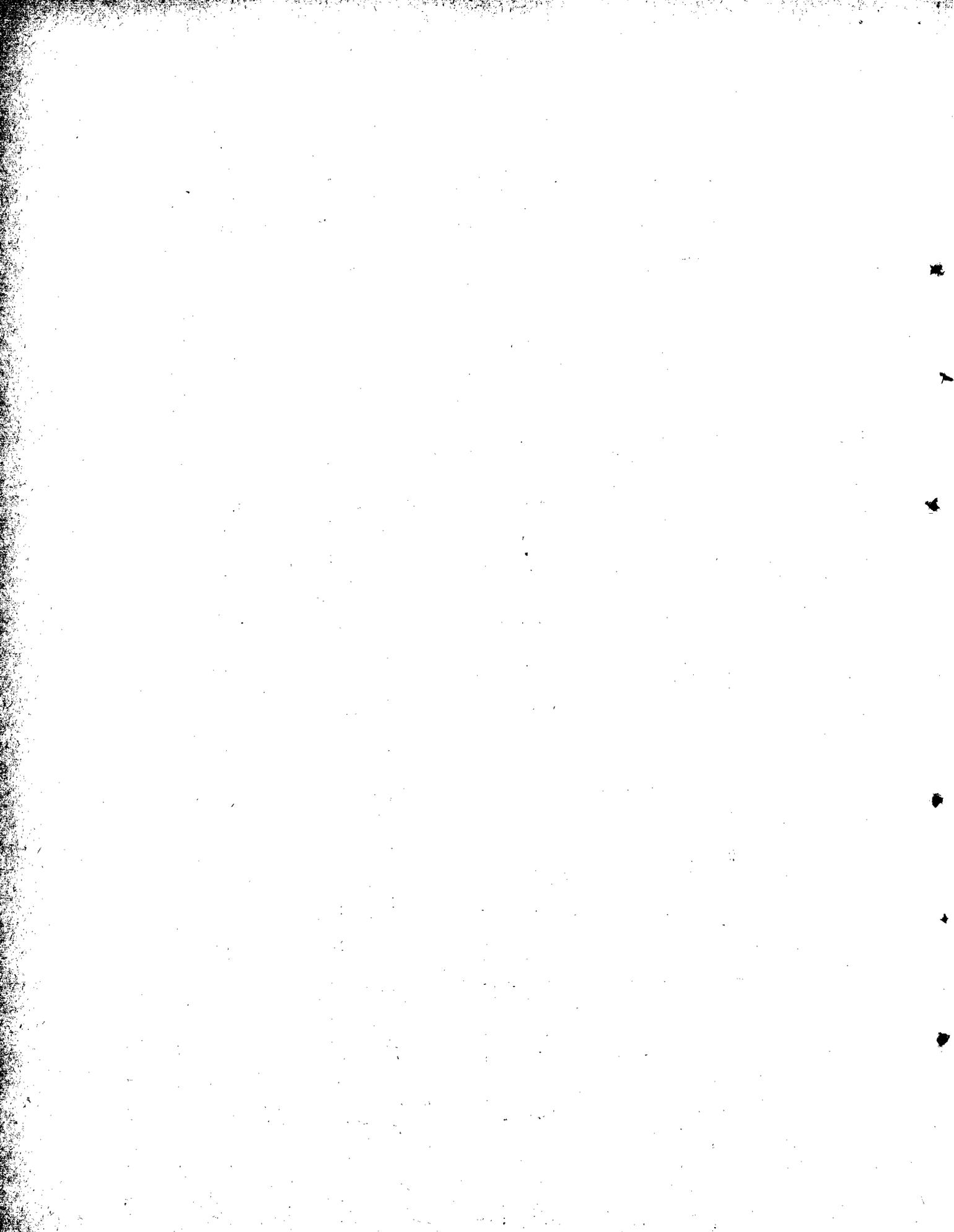
Daño: rehabilitación

Hora Protésista	15.66	2.5	6.26	1	5	1	31.50	174	5 481.36
-----------------	-------	-----	------	---	---	---	-------	-----	----------

Daño: otras causas

Hora Varios	16.28	5	3.25	-	2	-	6.50	1 766	11 479.40
-------------	-------	---	------	---	---	---	------	-------	-----------

^{a/} En términos de consultas.



Cuadro N° 8

EVALUACION DE POLITICA DE SALUD ODONTOLOGICA

Técnica de reparación

Area: Los Andes

Año: -1

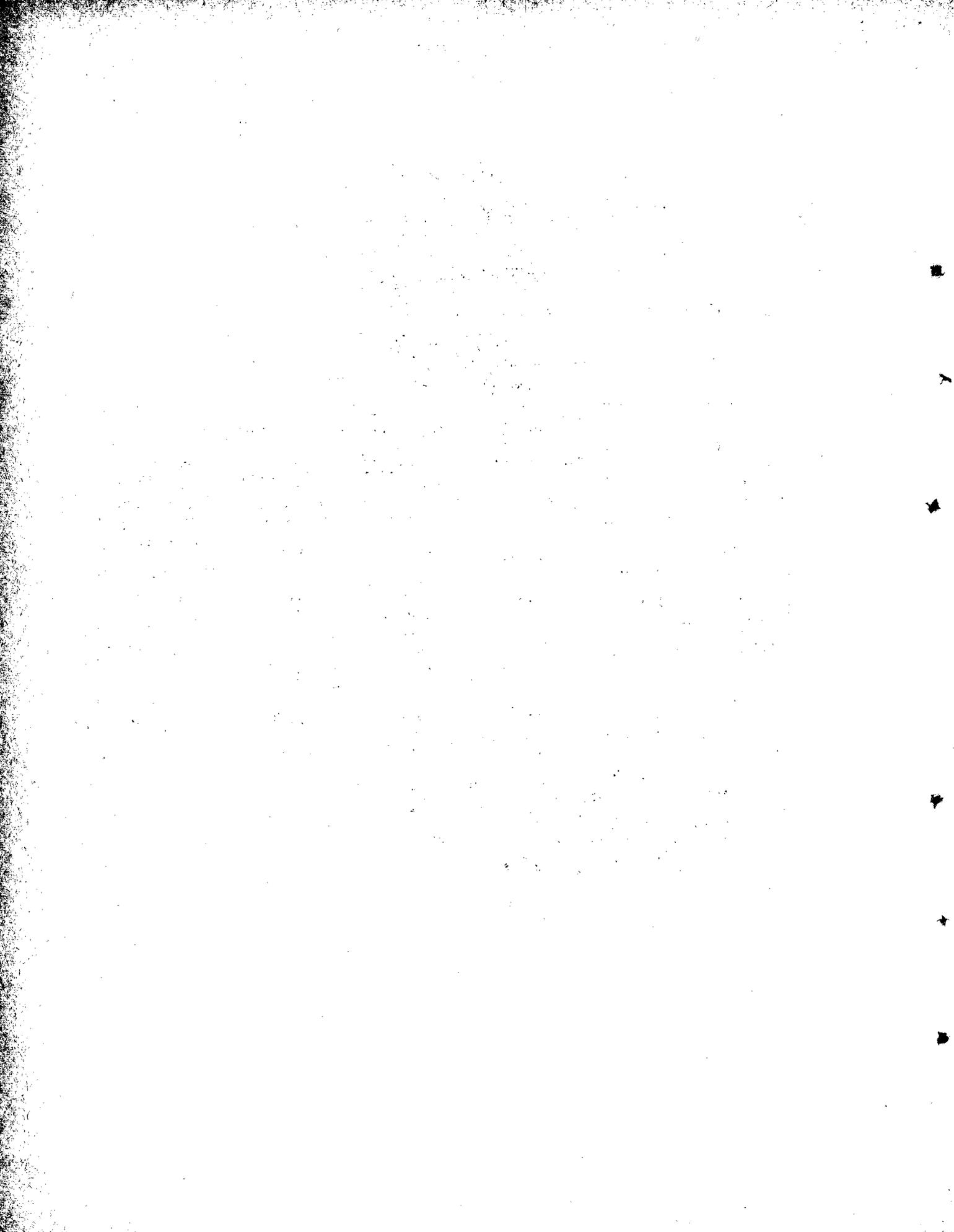
Odontología

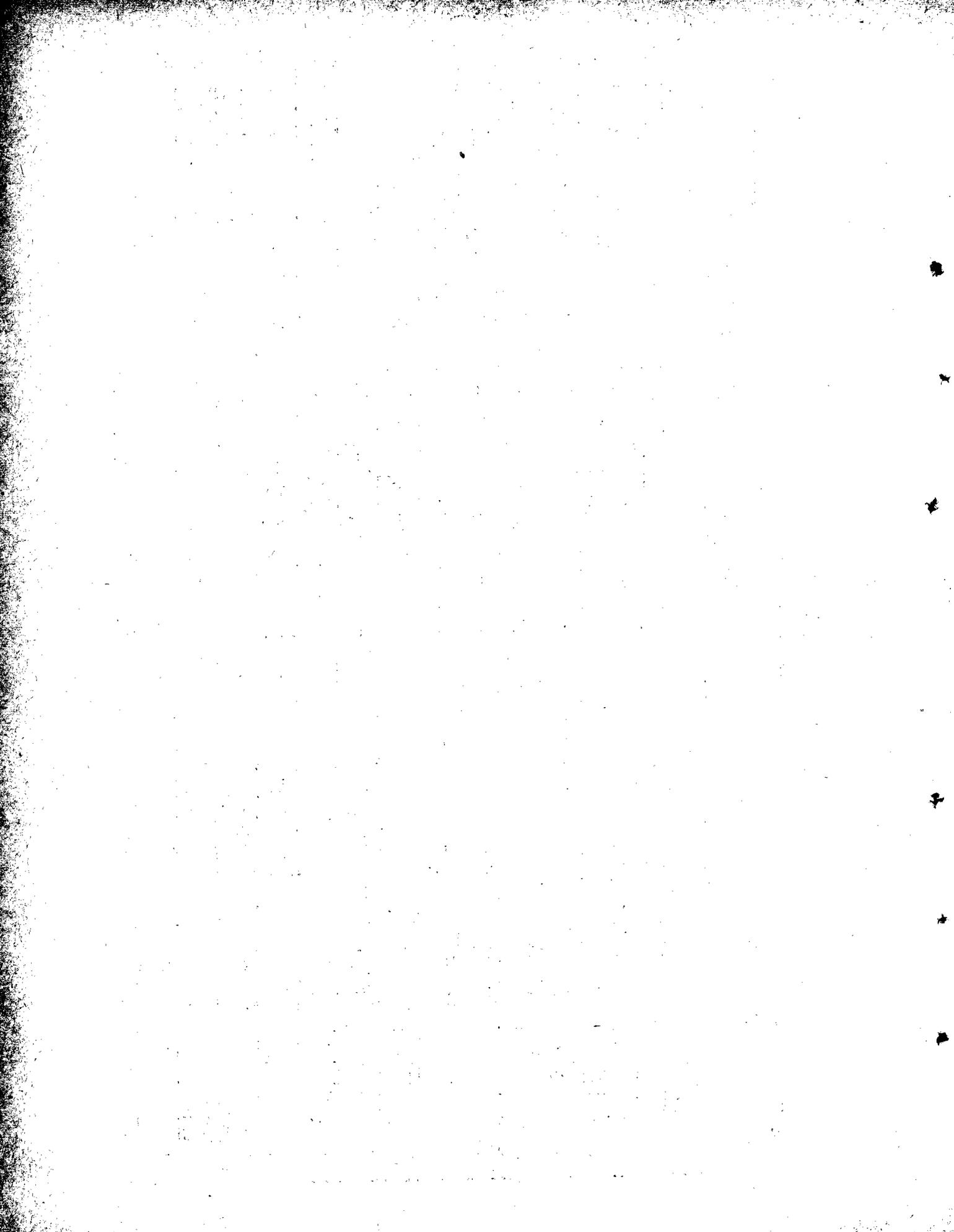
Daños		Observado		Normalizado	
		Costo por sujeto reparado con técnica	Costo de la actividad	Costo por sujeto reparado con técnica	Costo de la actividad
a/ Caries	Exodoncia	5.30	2.36	3.22	1.61
	Reparación	48.32	19.32	42.25	14.18
	Endodoncia	47.04	15.09	41.30	13.87
Rehabilitación		133.68	25.85	31.50	6.26
Otras		7.00	3.50	6.50	3.25

a/ Costo total de reparación del daño Caries (técnicas de Exodoncia, Reparación y Endodoncia):

1. Observado: E° 15.35

2. Normalizado: E° 11.04.





Cuadro 10

PLAN MINIMO

Area: Los Andes

Año: 1

Atención de la demanda

Año 1

Diagnósticos		Año 1					Año 5					Año 10						
		Con- sultas pro- nosti- cadas	Rendi- miento	Número de horas odon- tólogo	Costo medio del ins- tru- mento	Costo total (igual gasto total)	Con- sultas pro- nosti- cadas	Con- cen- tra- ción	Rendi- miento	Número de horas odon- tólogo	Costo medio del instru- mento	Costo total (igual gasto total)	Con- sultas pro- nosti- cadas	Con- cen- tra- ción	Rendi- miento	Número de horas odon- tólogo	Costo medio del instru- mento	Costo total (igual gasto total)
Caries	Exodoncia	15 328	5.22	2 936	11.29	33 147.44	15 458	2	7	2 208	11.29	24 928.32	17 082	2	7	2 440	11.29	27 547.60
	Obturación	3 096	2.82	1 097	14.18	15 555.46	5 151	3	1	5 151	14.18	73 041.18	5 694	3	1	5 694	14.18	80 740.92
	Endodoncia	401	0.92	435	13.87	6 033.45	642	3	1	642	13.87	8 904.54	711	3	1	711	13.87	9 861.57
Rehabilitación		270	0.98	275	15.66	4 306.50	295	5	2.5	118	15.66	1 847.88	325	5	2.5	130	15.66	2 035.80
Otras		6 854	5.15	1 330	16.28	21 652.40	7 458	2	5	1 491	16.28	24 273.48	8 212	2	5	1 642	16.28	26 731.76
Totales						80 695.25						132 995.40						146 917.65

Daños		Composición de la técnica		
		Año 1	Año 5	Año 10
Técnicas	Exo- cia	52	36	36
	Obtu- ción	7	8	8
	Endo- cia	1	1	1
Rehabilitación		1	1	1
Otros		1	1	1

Year	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	
1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	
1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	

Cuadro N° 11

BALANCE DE RECURSOS

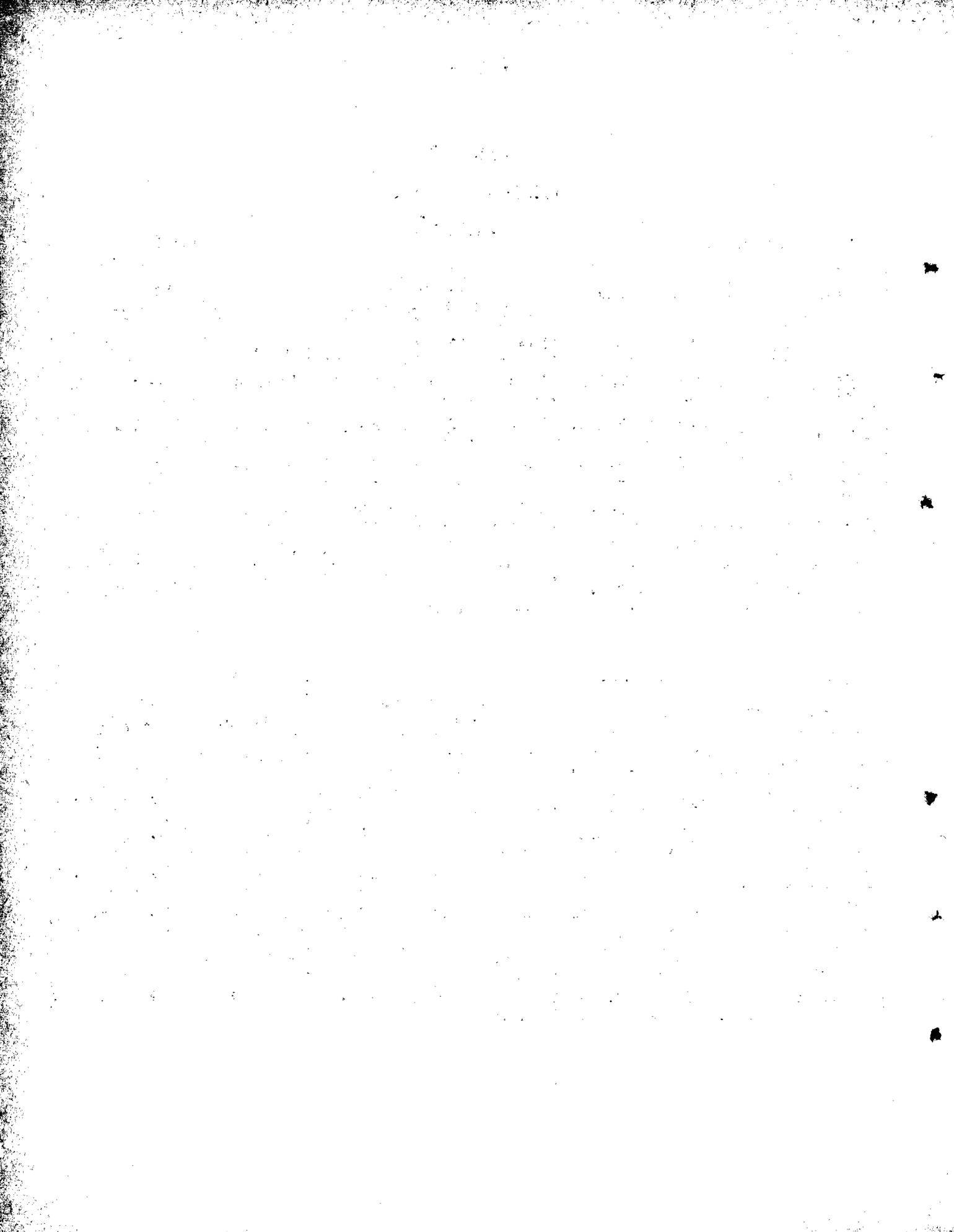
Odontología

Area: Los Andes

Año: 1

Requeridos por Plan Mínimo			Disponible Volumen constante			Balance (requerido disponible)		
Instrumento	N°	E°	Instr.	N°	E°	Inst.	N°	E°
Hora exodoncista	2 936	33 147.44	idem	1 725	19 480.42	Idem	+ 1 211	+13 725.00
Hora reparador	1 097	15 555.46	idem	736	10 437.95	idem	+ 361	+ 5 104.00
Hora endodoncista	435	6 033.45	idem	234	3 245.85	idem	+ 201	+ 2 765.00
Hora protesista	275	4 306.50	idem	350	5 481.36	idem	- 75	- 1 175.00
Hora varios	1 330	21 652.40	idem	705	11 479.40	idem	+ 625	+10 150.00
Totales	6 073	80 695.25		3 750	50 125.36		+ 2 323	+30 570.00

Requeridos por Plan Mínimo			Política constantes per cápita			Balance (requerido disponible)		
Instrumento	N°	E°	Inst.	N°	E°	Inst.	N°	E°
Hora exodoncista	2 936	33 147.44	Idem	1 814	20 480.00	Idem	+ 1 122	+ 12 669.00
Hora reparador	1 097	15 555.46	Idem	777	11 018.00	Idem	+ 320	+ 4 538.00
Hora endodoncista	435	6 033.45	Idem	259	3 561.00	Idem	+ 176	+ 2 420.00
Hora protesista	275	4 306.50	Idem	363	5 684.00	Idem	- 88	- 1 378.00
Hora varios	1 330	21 652.40	Idem	778	12 666.00	Idem	+ 552	+ 8 896.00
Totales	6 073	80 695.25		3 991	53 409.00		+ 2 082	+ 27 286.25



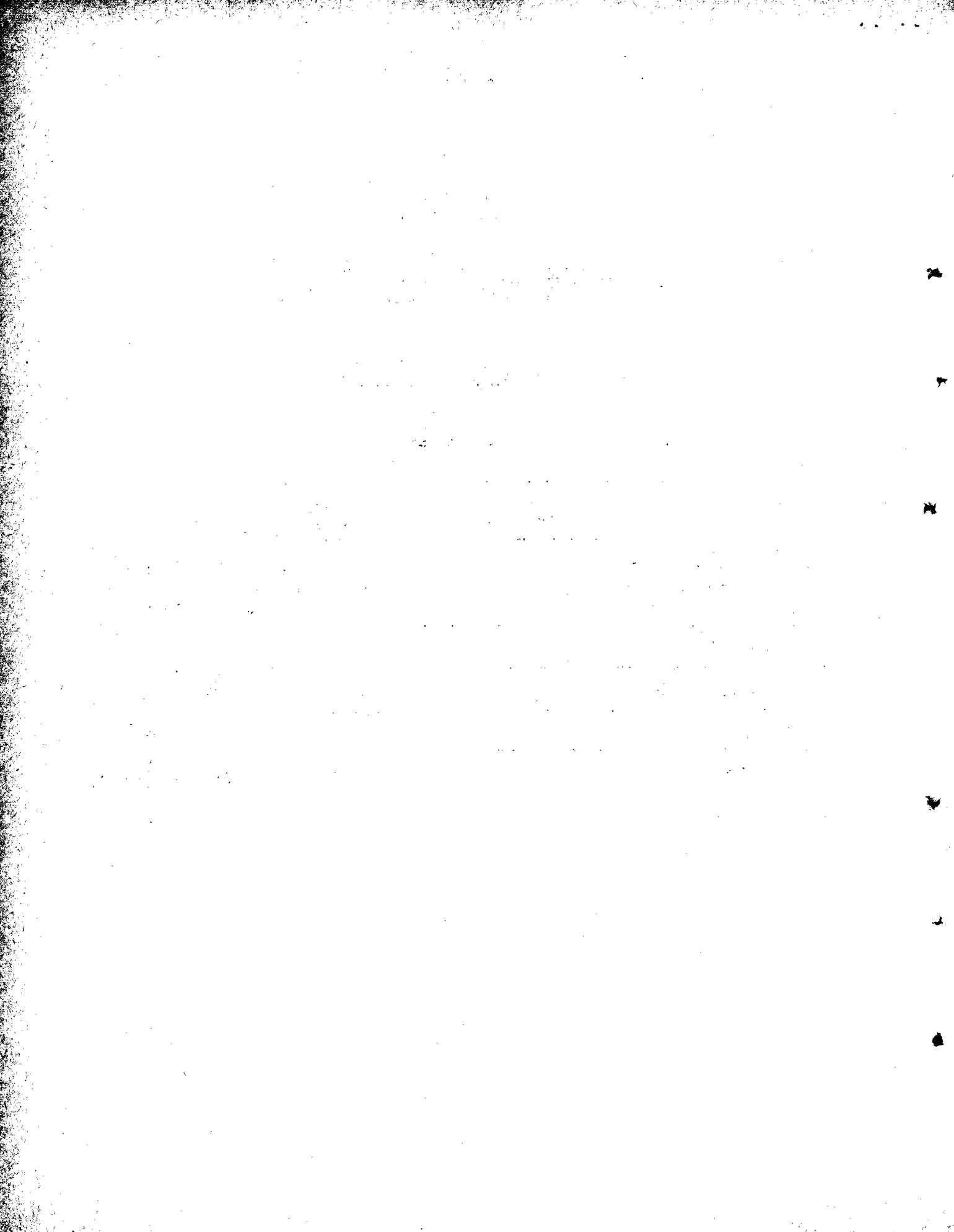
Cuadro N° 12

RESUMEN PLAN OPERACIONAL AÑO 1 DISTRIBUCION
PRELIMINAR ACTIVIDADES POR PROGRAMAS

Presupuesto Programa

Odontología

Daño	Odontología	Acti- vidades	Instru- mentos	Gasto
Caries	Extracciones	15 328	2 936	33 147.44
	Obturaciones	3 096	1 097	15 555.46
	Endodoncias	401	435	6 033.45
	Rehabilitación	270	275	4 306.50
	Otras	6 854	1 330	4 652.40
	Totales	25 949	6 073	80 695.25



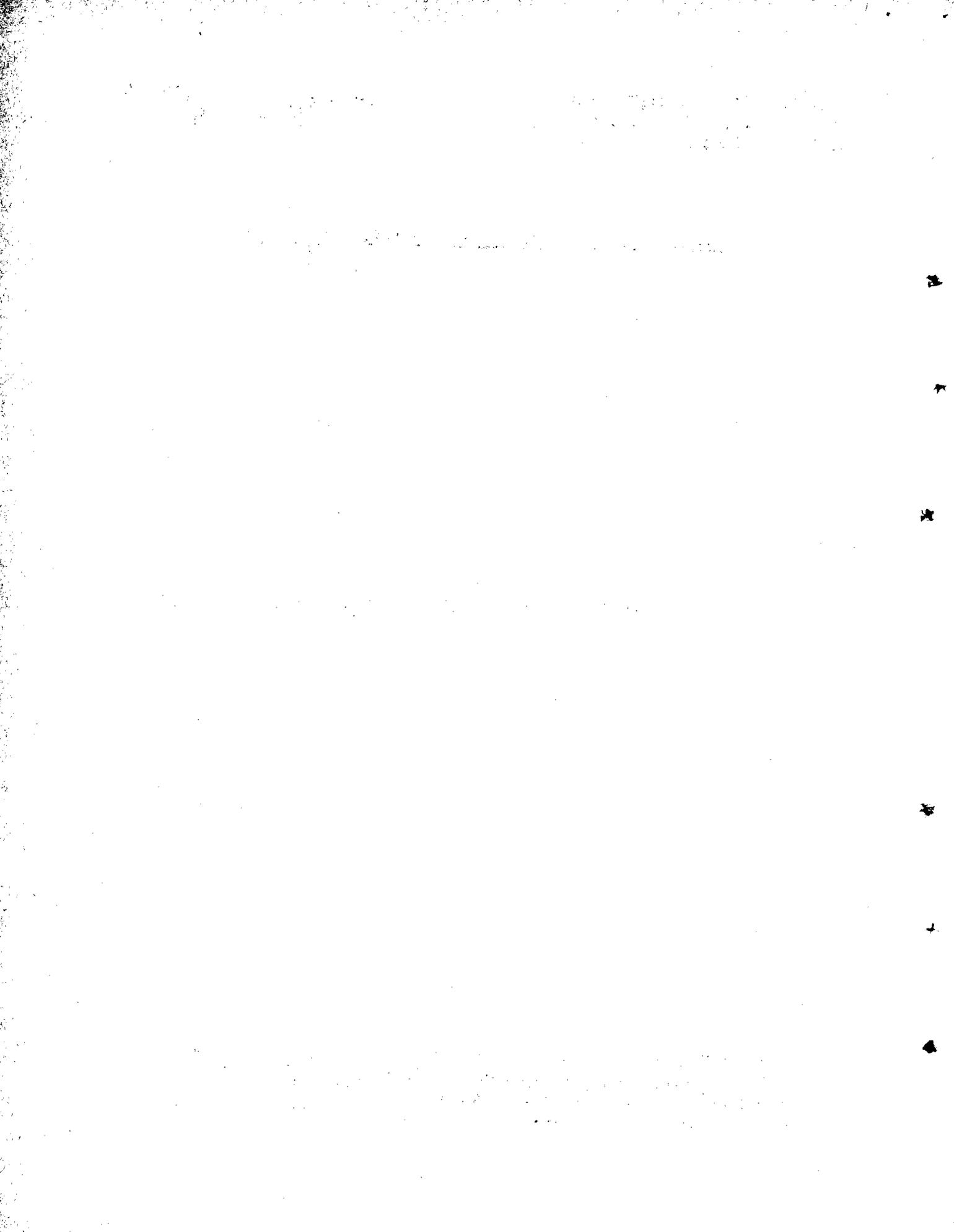
INSTITUTO LATINOAMERICANO DE
PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL
Santiago, noviembre de 1968

ORGANIZACION PANAMERICANA
DE LA SALUD

Programa Panamericano de Planificación de la Salud

PROGRAMACION DE LA EJECUCION DE OBRAS PUBLICAS*

* Anexo N° 1 del documento "Un enfoque de la planificación del sector público" preparado por el profesor Ricardo Cibotti. Material seleccionado para uso docente en el Curso de Planificación de la Salud, noviembre de 1968.



ANEXO N° 1

PROGRAMACION DE LA EJECUCION DE OBRAS PUBLICAS

El objeto de este Anexo es plantear y discutir un procedimiento para programar la ejecución de obras públicas. Sin embargo, se estima conveniente comenzar comentando brevemente el esquema general de la programación de la inversión pública dentro del contexto de la planeación del desarrollo económico y social.

Es concebible que el esfuerzo de formación de capital que debe realizar el Estado esté determinado por las metas de producción de los sectores económicos y sociales, es decir que el monto y composición de la inversión pública resulten de considerar los requisitos de formación de capital que componen las metas del desarrollo general y sectoriales y de la estructura institucional del país.

Estos requisitos de inversiones no siempre puede ser cumplidos por el sector público; dependerán de las rigideces que inciden sobre este sector para adaptarse a cambios en el nivel y composición del gasto de capital, manteniendo "standards" de eficiencias aceptables. Los factores que determinan estas rigideces suelen identificarse principalmente con:

- a) Las diferentes capacidades operativas de los organismos ejecutores.
- b) El monto de recursos que por diversas causas tienen destinación específica a determinados tipos de obras o instituciones de acuerdo con la legislación vigente.
- c) El monto de recursos comprometidos en concluir obras en ejecución, que en algunos casos suelen ser de tal magnitud que no dejan margen para iniciar nuevos proyectos que se adapten a la composición requerida de la inversión.
- d) La organización institucional del país que impone, a veces, se destinen recursos a entidades que cumplen funciones de inversión de baja prioridad, etc.

/La adecuación

La adecuación del sistema de requisitos de formación de capital que la programación general y sectorial impone al sector público a las características particulares de éste relacionadas con las posibilidades de dar cumplimiento a esos requisitos, constituye la tarea fundamental de la programación de la inversión pública. Esta adecuación se realiza a través de un proceso de aproximaciones sucesivas que asegura la formulación de planes realistas, fijando las responsabilidades que le caben a cada organismo ejecutor, estableciendo las actividades complementarias y detallando las medidas y acciones que tiendan a remover las rigideces antes indicadas. Se logra así una distribución anual preliminar de recursos por entidades ejecutoras quienes tendrán que asignarlos a los distintos proyectos de inversión que están a su cargo.

La diagramación de los itinerarios de ejecución de las obras que comprende un programa consulta, además de problemas técnicos propios de las tareas de construcción, la complementariedad de las inversiones y el rendimiento del capital instalado. En estas páginas se analiza esta última condición y se expone un procedimiento para diagramar la ejecución de obras que asegura un rendimiento máximo del capital instalado y se complementa el trabajo con una discusión de la influencia que tiene la condición indicada sobre la asignación anual de recursos.

Planteamiento del Problema

Para mayor claridad se ha estimado conveniente referirse a un ejemplo concreto, la ejecución de hospitales, en el entendimiento que las conclusiones a que se arriben son generalizables a un gran número de los tipos de obras que encara el Estado, como se discutirá oportunamente.

Supongamos que el Sector Público deba construir y habilitar durante el período de programación un número determinado de hospitales de varios tipos y que para ello se le asegura el monto de recursos necesarios para todo el período. La distribución anual de esos recursos dependerá del itinerario de ejecución que se adopte en función del máximo rendimiento del capital instalado. Este se medirá en términos del número de años de funcionamiento de los hospitales a construir, dentro del período de programación,

/ya que

ya que después de dicho período es condición del problema que todos estén habilitados. En consecuencia, el rendimiento aludido se mide por el producto camas-año. Es evidente que el máximo rendimiento se lograría si se iniciaran en el primer año todos los hospitales y se terminaran en los plazos que imponen las condiciones tecnológicas de la ejecución. Esta situación es irreal pues supone la inexistencia de restricciones financieras anuales, el problema tiene sentido si se limita el monto de recursos anuales que se puede dedicar a estas obras.

Los datos del problema son los siguientes:

Período de programación: 5 años

Se deben construir los siguientes hospitales:

Tipo H_1 : 100 hospitales

Tipo H_2 : 60 hospitales

Características de los hospitales:

Tipo H_1 :

número de camas $N_1 = 20$

plazo de ejecución $t_1 = 2$ años

costo de cada hospital $c_1 = 10$ unidades monetarias

Tipo H_2 :

$N_2 = 46$

$t_2 = 3$ años

$c_2 = 21$ unidades monetarias

El monto total a invertir en los cinco años es de 2 260 unidades monetarias y los gastos que se efectúan por año que designamos con K_j no deben superar las 550 unidades monetarias.

Supondremos además que los hospitales tipo H_1 requieren para su ejecución la inversión de la mitad de su costo en el primer año y la otra mitad en el segundo, de manera que el gasto para realizar un hospital tipo H_1 será de 5 unidades monetarias en el año que se inicia y de 5 unidades en el año siguiente en el que se termina. Para los hospitales H_2 las inversiones se reparten por partes iguales en los tres años que dura la construcción, lo que significa que se requieren siete unidades monetarias anuales.

/Para mayor

Para mayor simplicidad se supone que los hospitales se inician el 1° de enero y se terminan el 31 de diciembre.

Los plazos de ejecución elegidos responden a las características técnicas de las obras, considerándose que no pueden ser menores. Si son mayores se estaría subutilizando la capacidad de ejecución existente para cada obra lo que redundaría en un aumento de sus costos. Simplemente, se considera dada la función de producción de esas obras.

Alternativas de ejecución

Las alternativas de ejecución posibles están planteadas en el cuadro siguiente:

	1er año	2° año	3er año	4° año	5° año
Hospitales Tipo H_1	X_{11}	X_{11} X_{12}	X_{12} X_{13}	X_{13} X_{14}	X_{14}
Hospitales Tipo H_2	X_{21}	X_{21} X_{22}	X_{21} X_{22} X_{23}	X_{22} X_{23}	X_{23}
K_j	K_1	K_2	K_3	K_4	K_5

Se indica con X_{ij} el número de hospitales tipo i que se terminan en el año j .

Los subíndices tienen los siguientes valores:

Hospitales H_1 : $i = 1, \quad j = 1, 2, 3, 4$

Hospitales H_2 : $i = 2, \quad j = 1, 2, 3$

/No pueden

No pueden iniciarse hospitales H_1 y H_2 después del 4° y 3er año respectivamente, pues se concluirían fuera del período de programación.

De manera que si llamamos p_1 y p_2 a la cantidad a invertir en cada año para llevar a cabo la construcción de cada hospital tipo H_1 y H_2 respectivamente, podemos plantear:

$$1) p_1 X_{11} + p_2 X_{21} \leq K_1$$

$$2) p_1 X_{11} + p_1 X_{12} + p_2 X_{21} + p_2 X_{22} \leq K_2$$

$$3) p_1 X_{12} + p_1 X_{13} + p_2 X_{21} + p_2 X_{22} + p_2 X_{23} \leq K_3$$

$$4) p_1 X_{13} + p_1 X_{14} + p_2 X_{22} + p_2 X_{23} \leq K_4$$

$$5) p_1 X_{14} + p_2 X_{23} \leq K_5$$

Estas desigualdades indican que el monto de recursos anuales destinados anualmente a la ejecución, según se desprende del cuadro anterior, no debe sobrepasar la restricción financiera anual.

Además debe verificarse que:

$$6) X_{11} + X_{12} + X_{13} + X_{14} = H_1$$

$$7) X_{21} + X_{22} + X_{23} = H_2$$

La condición fundamental del problema es la de maximizar el número de camas en funcionamiento dentro del período. Esta condición se establece multiplicando el número de hospitales que se habilitan en un año por el número de camas correspondientes y por los años que funcionarán hasta el final del período de programación.

$$Z^M = 3 \cdot N_1 X_{11} + 2 \cdot N_1 X_{12} + N_1 X_{13} + 2 N_2 X_{21} + N_2 X_{22}$$

/Los hospitales

Los hospitales tipo H_1 que se inician en el 4° año y los hospitales tipo H_2 que se inician en el 3er año no tendrán rendimiento alguno ya que entran en funcionamiento al finalizar el último año del período.

El problema así planteado se resuelve por el método de la programación lineal. Las incógnitas son las X_{ij} , es decir, se trata de encontrar el número de hospitales de cada tipo que debe iniciarse cada año de manera de hacer máxima la función Z^M .

La solución óptima se describe en el cuadro siguiente:

	1er año	2° año	3er año	4° año	5° año	Total
Hospitales Tipo H_1	26	26*	26	26* 48	48*	26 26 48
Tipo H_2	60	60	60*			60
Gasto anual	550	550	550	370	240	2 260
Camas-año			520	520 2 760	520 2 760 520	7 600

Con un asterisco se indican los hospitales que se habilitan y comienzan a funcionar en el año siguiente.

Como puede observarse en el cuadro anterior, la solución encontrada indica que los hospitales tipo H_2 son los que deben iniciarse el primer año del período, el resto de recursos hasta cumplir con la restricción financiera anual, se dedicará a la ejecución de los hospitales H_1 que se intensifica en el cuarto año cuando ya se han terminado los otros tipos de hospitales. Los recursos necesarios para dar cumplimiento a este itinerario de

/ejecución son

ejecución son constantes e iguales a 550 unidades monetarias en los tres primeros años y luego decrecen. El número de camas-año que se obtiene durante el período es de 7 600.

La restricción financiera anual impuesta en este ejemplo es un tanto irrealista, en general la asignación de recursos para la ejecución de obras se manifiesta en forma de recursos anuales crecientes que acompañan a las proyecciones generales de recursos públicos.

Por lo tanto expondremos otro ejemplo similar del anterior pero con una restricción financiera anual creciente. La restricción financiera para todo el período es exactamente la misma que antes, igual a 2 260 unidades monetarias.

Las restricciones anuales son:

K_1	\leq	260	unidades monetarias		
K_2	\leq	360	"	"	
K_3	\leq	460	"	"	
K_4	\leq	560	"	"	
K_5	\leq	660	"	"	

En este nuevo ejemplo se ha introducido otra variación respecto del anterior en relación con el gasto anual requerido para la construcción de cada hospital. Se ha supuesto que el costo total de un hospital se divide en el costo de construcción y el costo de habilitación. El primero se reparte por partes iguales en los años en que dura la construcción y el de habilitación se acumula en el último año. Tenemos así que el gasto anual para ambos tipos de hospitales resulta:

Hospitales tipo H_1

1er año:	4	unidades monetarias		
2° año:	6	"	"	(4 para construcción y 2 para habilitación)

Hospitales tipo H_2

1er año:	5	unidades monetarias		
2° año:	5	"	"	
3er año:	11	"	"	(5 para construcción y 6 para habilitación)

El sistema de ecuaciones es el mismo salvo que los p_i varían cuando se trata del año en que se concluye el hospital. La función a maximizar no sufre variación alguna.

La solución óptima que se obtiene según el método de programación lineal se describe a continuación:

	1er año	2° año	3° año	4° año	5° año
Hospitales Tipo H_1	26,66634	26,66634*		73,3326	76,33326*
Hospitales Tipo H_2	26,66619	26,66619 13,33377	26,66619* 13,33377 20,00040	13,33377* 20,00040	20,00040*

Esta solución óptima exacta debe reemplazarse por otra aproximada para evitar los decimales que no tienen significación real en nuestro problema.

	1er año	2° año	3° año	4° año	5° año	Total
Hospitales Tipo H_1	27	27*		73	73*	27 73
Hospitales Tipo H_2	27	27 13	27* 13 20	13* 20	20*	27 13 20
Gasto anual	243	362	462	535	658	2 260
Camas-año			540	540 1 842	540 1 842 598	4 702

Obsérvese que en el 3er año no está en construcción ningún hospital tipo H_1 , éstos se inician en el primero y cuarto año del período mientras que los hospitales tipo H_2 se inician durante los tres primeros años. El rendimiento máximo que puede obtenerse de acuerdo con las restricciones enumeradas es de 4 702 camas-año.

El procedimiento descrito permite ordenar la ejecución de las obras para maximizar el funcionamiento de los proyectos durante el período de programación. El itinerario de ejecución debe además de la condición anterior contemplar los requisitos de complementaridad de las diversas realizaciones y tomar en consideración las capacidades de ejecución de las entidades públicas. De otro lado, en el caso de obras similares a las contempladas en los ejemplos, los resultados que se obtengan deberán coordinarse con los programas de formación de personal necesarios para el funcionamiento de esas inversiones.

La generalización del procedimiento

Hasta aquí se ha tratado el problema de diagramar el itinerario de ejecución de obras relativamente homogéneas que caen bajo la responsabilidad de una sola entidad ejecutora. Analizaremos a continuación la posibilidad de generalizar este procedimiento para el conjunto de la inversión pública de un país.

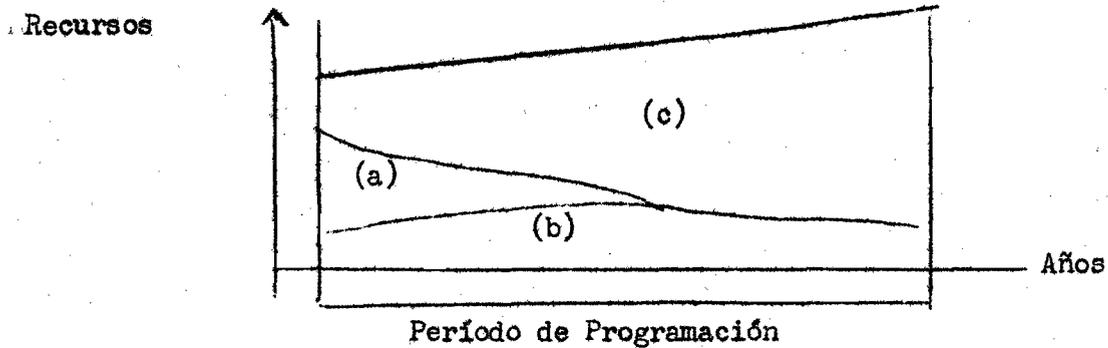
En los ejemplos se ha supuesto que todos los proyectos tienen un plazo de ejecución menor que el período de programación. Este supuesto es irreal. Además implícitamente se ha considerado que no existen al comienzo del período de programación proyectos en proceso de ejecución u obras de arrastre. De manera que a los efectos de nuestro planteamiento podemos clasificar las obras que realiza el sector público en las siguientes categorías:

- a) Obras en proceso de ejecución al comienzo del período de programación que deberán continuarse hasta su habilitación.
- b) Obras cuyos plazos de ejecución son iguales o mayores que el período de programación.
- c) Obras cuyos plazos de ejecución son menores que el período de programación.

/Los recursos

Los recursos totales para la inversión pública podrán distribuirse entre estas tres categorías de obras como se indica en el gráfico siguiente:

Gráfico N° 10



Los recursos indicados por (a) y (b) son los necesarios para concluir las obras de arrastre y atender a las que tienen plazos de ejecución mayores o iguales al período de programación de acuerdo con los requerimientos tecnológicos del avance de esas obras. Estas no son objeto de nuestro problema pues no existen itinerarios alternativos salvo en lo que se refiere a problemas de complementaridad. Las obras que son objeto del procedimiento explicado son las de la tercera categoría y las restricciones financieras anuales están dadas por la parte (c) del gráfico.

Aceptar esta distribución de recursos significa dar prioridad a las obras en ejecución y a las de plazos de ejecución más largos, lo cual tiene sentido pues como se puede inferir de los ejemplos anteriores se logra maximizar el rendimiento del capital instalado si se comienzan cuanto antes este tipo de obras. Además carece de lógica la suspensión de la ejecución de las obras de arrastre para continuarlas años más tarde. De manera que los recursos financieros anuales que condicionan el itinerario de ejecución de las obras de cortos plazos de ejecución resultan de la diferencia entre el total de recursos disponibles y los necesarios para atender a los otros tipos de obras. Se ha limitado así el campo de aplicación del procedimiento explicado.

/Por otra

Por otra parte, en los ejemplos anteriores se ha supuesto que los servicios que prestan ambos tipos de hospitales son los mismos, de tal modo que el rendimiento está dado por el tiempo de funcionamiento de las camas, dentro del período de programación.

Este supuesto es válido cuando se trata de obras que se diferencian solamente en su escala de producción pero que no presentan diversidad de servicios a prestar. En otras palabras, la suposición anterior es aplicable a algunas obras de un sector, no puede generalizarse al conjunto de obras que pertenecen a un sector económico o social y menos a obras de sectores diferentes.

La aplicación del procedimiento requerirá en consecuencia se proceda previamente a una valoración de los diversos tipos de obras asignado un rango de importancia relativa para introducir en la estimación del rendimiento los aspectos cualitativos de cada tipo de obra. Este es un caso típico de "homogenización", se quiere elegir prioridades entre realizaciones que producen resultados diversos. La manera de resolverlo es homogenizar los resultados.

Si se trata de proyectos que pueden ser evaluados mediante relaciones del tipo beneficio-costos, la homogenización se derivará de esta relación, pero si se trata de proyectos económicos y sociales, la homogenización no dependerá de un procedimiento tan riguroso sino que resultará de una estimación del rango de importancia que se le asignará a cada obra, según las condiciones generales que inspiran el plan de desarrollo. El procedimiento para trazar el itinerario de ejecución es esencialmente el mismo, se modifica solamente la función a maximizar pues aparecerán en ella los factores de homogenización. Así, por ejemplo, los hospitales tipo H_2 podrían estimarse con un rango de importancia tres veces superior al de los hospitales H_1 , las plantas eléctricas tipo E_1 se conceptúan cinco veces más importantes que los hospitales tipo H_1 , etc., de manera que el rendimiento que se obtiene del capital instalado será el producto de tres factores.

a) Total de unidades características de las obras que se habilitan
(camas, kilowattios, etc.)

/b) Años

b) Años de funcionamiento, dentro del período de programación, de cada obra.

c) Factor de homogenización.

La función a maximizar tendrá la expresión matemática siguiente:

$$Z^M = \sum_j \sum_i X_{ij} N_i \pi_{ij} R_i$$

Donde: X_{ij} : número de obras tipo i que se inician en el año j .

N_i : número de unidades características de cada obra tipo i .

π_{ij} : tiempo de funcionamiento dentro del período de programación, de una obra, tipo i que se inicia en el año j .

R_i : rango de importancia de las obras tipo i .

No cabe duda que es difícil la determinación de estos factores de homogenización. Sin embargo, este problema es inevitable y constituye un elemento fundamental de la problemática de la planeación que se pone de manifiesto en el aspecto que aquí tratamos. En tanto no existan métodos que permitan comparar el beneficio o la incidencia sobre el bienestar de las inversiones sociales, la importancia relativa de las mismas dependerá de juicios que se apoyen en la concepción general del plan de desarrollo y en la política del gobierno.

Conviene destacar que el caso presente sólo trata de definir un itinerario de ejecución y que las decisiones sobre las prioridades entre inversiones económicas y sociales ya se deben haber tomado en etapas anteriores del proceso de planificación.

Finalmente cabe una consideración respecto a la coordinación que lógicamente debe existir entre el itinerario de ejecución y la proyección de la demanda de servicios que determinan las metas de inversión.

Volviendo al caso de la construcción de hospitales podría pensarse que la demanda por este tipo de servicio esté perfectamente determinada. En otras palabras que para cada año del período de programación se pueda establecer el número de camas de cada tipo de hospital que deben comenzar a funcionar para satisfacer las necesidades, tanto globales como regionales. Tal situación elimina la posibilidad de itinerarios alternativos y

/no existiría

no existiría solución mejor que la que cumpla con los requisitos de la proyección de la demanda. Un hospital puesto en funcionamiento antes de la fecha indicada no utilizaría al máximo la capacidad instalada y si comienza a operar después aparecerían demandas insatisfechas.

Debemos reconocer en primer término que en la práctica, la proyección de la demanda no siempre se logra con un grado de perfeccionamiento tal que trabe la posibilidad de itinerarios alternativos de ejecución de las obras correspondientes. Muchas veces el monto de las inversiones proyectadas para un sector tienden a reducir el déficit existente en la prestación de servicios, lo que permite evidentemente itinerarios alternativos. En otros casos las escalas mínimas de producción no permiten una perfecta adecuación entre las curvas de oferta y demanda y cabrían en consecuencia varias soluciones para ordenar la ejecución de obras. De todos modos se debe reconocer que la proyección de la demanda constituye una restricción más en la diagramación de itinerarios de ejecución. Recapitulando, los elementos que determinan los itinerarios de ejecución de obras públicas son los siguientes:

- a) La función de producción de cada tipo de obra;
- b) La complementariedad entre las obras;
- c) Las disponibilidades de recursos;
- d) La proyección de la demanda.

Aplicando estas restricciones, se pueden diseñar itinerarios de ejecución que determinen la máxima utilización del capital a instalar, con procedimientos semejantes al explicado.

La asignación anual de recursos

Se ha podido observar en los ejemplos anteriores que en el caso en que las restricciones financieras anuales permitían una asignación de recursos que significara una distribución anual decreciente el rendimiento que se obtenía era substancialmente mayor, que cuando se adoptó una distribución creciente. Esta conclusión es obvia y generalizable a cualquier caso ya que si, por ausencia de restricciones financieras se logaran iniciar en el primer año del período todas las realizaciones de plazos de ejecución

/menores que

menores que el período de programación y pudieran respetarse dichos plazos de ejecución, el rendimiento a obtener sería el máximo posible.

Esta solución ideal es de difícil aplicación para el conjunto de las obras públicas de un país, debido a que los recursos con que cuenta el sector público son limitados y generalmente crecientes en el tiempo y por otra parte debido al efecto que tal distribución de recursos tendría sobre la capacidad ejecutara del Estado ya que la comprometería seriamente en los primeros años del período de programación y la subutilizaría en los últimos.

Sin embargo, para ciertos casos especiales podría recurrirse a asignaciones anuales decrecientes. Estos se presentan cuando las obras tienen un gran componente importado que no incide sobre la capacidad de ejecución de la entidad correspondiente y resulte posible acomodar el recurso externo, en caso de existir, a una distribución anual decreciente. Un ejemplo representativo de este caso sería el equipamiento ferroviario.

Asimismo podría lograrse un ordenamiento decreciente de los recursos si una entidad pudiera, sin afectar los servicios que presta, transferir hacia el final del período de programación las obras de conservación de los proyectos existentes y utilizar el máximo de recursos para construir nuevos proyectos en los primeros años del período.

Estas consideraciones sólo pretenden indicar líneas de investigaciones que podrían ofrecer resultados positivos en la problemática de adoptar itinerarios de ejecución y asignaciones de recursos que permitieran maximizar el rendimiento del capital invertido por el Estado.