

**EL CAMBIO SOCIAL  
Y LA POLITICA DE  
DESARROLLO SOCIAL  
EN AMERICA LATINA**



**NACIONES UNIDAS**

**ALGUNAS PUBLICACIONES IMPRESAS DE LA COMISIÓN ECONÓMICA  
PARA AMÉRICA LATINA**

|  | <i>Dólares</i>           |
|--|--------------------------|
| <b>Estudios anuales</b>  |                          |
| <i>Estudio Económico de América Latina, 1966</i>                               |                          |
| Septiembre 1967  | 436 páginas              |
| E/CN.12/767/Rev.1  | Nº de venta: S 68.II.G.1 |
|  | 5.75                     |
| <i>Estudio Económico de América Latina, 1967</i>                               |                          |
| Julio 1968   | 262 páginas              |
| E/CN.12/808/Rev.1  | Nº de venta: S 69.II.G.1 |
|  | 3.50                     |
| <i>Estudio Económico de América Latina, 1968</i>                               |                          |
| Julio 1969   | 257 páginas              |
| E/CN.12/825/Rev.1  | Nº de venta: S70.II.G.1  |
|  | 3.50                     |
| <b>Desarrollo económico</b>  |                          |
| <i>Educación, recursos humanos y desarrollo en América Latina</i>              |                          |
| Diciembre 1967   | 220 páginas              |
| E/CN.12/800  | Nº de venta: S 68.II.G.7 |
|  | 3.00                     |
| <i>El desarrollo económico y la distribución del ingreso en la Argentina</i>   |                          |
| Diciembre 1968   | 264 páginas              |
| E/CN.12/802  | Nº de venta: S 68.II.G.6 |
|  | 3.50                     |
| <i>Aspectos administrativos de la planificación</i>                            |                          |
| Diciembre 1968   | 461 páginas              |
| E/CN.12/811  | Nº de venta: S 69.II.G.2 |
|  | 4.75                     |
| <b>Agricultura y ganadería</b>   |                          |
| <i>La ganadería en América Latina</i>  |                          |
| <i>I. Colombia, México, Uruguay y Venezuela</i>                                |                          |
| Octubre 1961   | 100 páginas              |
| E/CN.12/620  | Nº de venta: 61.II.G.7   |
|  | 1.50                     |
| <i>II. El Brasil</i>   |                          |
| Diciembre 1963   | 82 páginas               |
| E/CN.12/636/Add.1  | Nº de venta: 64.II.G.3   |
|  | 1.00                     |
| <i>Tendencias y Perspectivas de los Productos Forestales en América Latina</i> |                          |
|  | 133 páginas              |
| E/CN.12/624  | Nº de venta: 63.II.G.1   |
|  | 1.50                     |
| <i>El Uso de Fertilizantes en América Latina</i>                               |                          |
| Diciembre 1966   | 96 páginas               |
| E/CN.12/760  | Nº de venta: 67.II.G.3   |
|  | 1.25                     |
| <b>Comercio</b>  |                          |
| <i>El Mercado Común Latinoamericano</i>  |                          |
| Julio 1959   | 127 páginas              |
| E/CN.12/531  | Nº de venta: 57.II.G.4   |
|  | 1.25                     |
| <i>El Financiamiento Externo de América Latina</i>                             |                          |
| Diciembre 1964   | 258 páginas              |
| E/CN.12/649/Rev.1  | Nº de venta: 65.II.G.4   |
|  | 3.50                     |
| <b>Industria</b>   |                          |
| <i>La Industria Textil en América Latina</i>                                   |                          |
| <i>I. Chile</i>  |                          |
| Noviembre 1962   | 97 páginas               |
| E/CN.12/622  | Nº de venta: 63.II.G.5   |
|  | 1.50                     |

EL CAMBIO SOCIAL Y LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL  
EN AMÉRICA LATINA

BIBLIOTECA NACIONES UNIDAS MEXICO

PROPIEDAD DE  
LA BIBLIOTECA



COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

*El cambio social  
y la política de  
desarrollo social  
en  
América Latina*



NACIONES UNIDAS  
Nueva York, 1969

E/CN.12/826/Rev.1

Noviembre de 1969

PUBLICACION DE LAS NACIONES UNIDAS

No. de venta: S.70-II-G-3

Precio: 4.00 dólares (o su equivalente en otras monedas)

## INDICE

|  | <i>Página</i> |
|--|---------------|
| <i>Capítulo I. Introducción</i> .....                                    | 1             |
| 1. Las perspectivas de América Latina hacia 1980 .....                   | 1             |
| 2. ¿Qué tipo de política de desarrollo social para qué tipo de sociedad? | 5             |
| 3. Papel de la cooperación internacional en materia social .....         | 8             |

### PRIMERA PARTE

#### LAS TENDENCIAS SOCIALES: UN DIAGNOSTICO ORIENTADO HACIA LA POLITICA SOCIAL

|   |     |
|---|-----|
| <i>Capítulo II. Tendencias generales de cambio e interpretaciones recientes de los problemas del desarrollo latinoamericano</i> .....   | 13  |
| 1. Objetivos de desarrollo y realidades en el decenio de 1960 .....   | 13  |
| 2. Interpretaciones del desarrollo y sus requisitos .....   | 17  |
| <i>Capítulo III. Tipos de países clasificados por su cambio social y su capacidad para aplicar políticas de desarrollo social</i> ..... | 30  |
| <i>Capítulo IV. Tendencias y perspectivas demográficas</i> .....  | 39  |
| 1. El crecimiento de la población .....   | 39  |
| 2. Componentes del crecimiento de la población .....  | 41  |
| 3. Distribución por edad .....  | 42  |
| 4. El futuro de los componentes del crecimiento .....   | 45  |
| 5. Proyecciones de la población 1970 a 1985 .....   | 53  |
| <i>Capítulo V. Estructura y movilidad social: consideraciones generales</i> ...   | 58  |
| 1. Influencia del desarrollo sobre la estratificación y la movilidad ...  | 58  |
| 2. La estratificación y su influencia en el desarrollo .....  | 66  |
| 3. El papel de los estratos medios y altos .....  | 67  |
| 4. Los estratos populares organizados .....   | 76  |
| 5. Los marginales y la marginalidad .....   | 82  |
| <i>Capítulo VI. El cambio social urbano y las modalidades de consumo</i> ...  | 89  |
| 1. Introducción .....   | 89  |
| 2. Los cambios en las modalidades de asentamiento urbano .....  | 92  |
| 3. Los centros urbanos menores .....  | 98  |
| 4. Cambios en las modalidades de consumo y en los medios de información .....   | 100 |
| <i>Capítulo VII. El cambio social rural</i> .....   | 107 |

|  | <i>Página</i> |
|--|---------------|
| <i>Capítulo VIII. El empleo</i> .....  | 117           |
| 1. Introducción .....  | 117           |
| 2. Tendencias recientes .....  | 118           |
| 3. Algunas consideraciones sociológicas sobre la distribución del empleo ..... | 121           |
| 4. Los aspectos políticos del mercado de empleo .....                          | 129           |
| 5. Los conflictos potenciales y los mecanismos de ajuste .....                 | 135           |
| <br><i>Capítulo IX. La juventud</i> .....                                      | <br>140       |
| 1. Planteamiento del problema .....  | 140           |
| 2. La importancia demográfica de la juventud en América Latina ...             | 142           |
| 3. La socialización .....  | 143           |
| 4. Juventud y mercado de trabajo .....   | 146           |

## SEGUNDA PARTE

### LA POLÍTICA DEL DESARROLLO SOCIAL

|   |         |
|---|---------|
| <i>Capítulo X. Problemas generales en la delimitación y enfoque de las políticas</i> .....              | 149     |
| 1. Viabilidad y posibilidades de generalización .....   | 149     |
| 2. Contenido y enfoque .....  | 152     |
| <br><i>Capítulo XI. Los distintos planos de la política y la planificación</i> .....                    | <br>159 |
| 1. Imágenes y estrategias "societales" .....  | 159     |
| 2. Objetivos de alcance intermedio: justificaciones e instrumentos ...                                  | 162     |
| 3. Instituciones y mecanismos destinados a formular, aplicar y evaluar las políticas y los planes ..... | 168     |
| 4. Programas y políticas sectoriales: la elevación de los niveles de vida                               | 171     |
| <br><i>Capítulo XII. Política educativa</i> .....   | <br>177 |
| 1. Introducción .....   | 177     |
| 2. Objetivos de desarrollo de los recursos humanos .....  | 183     |
| 3. Los derechos humanos y los objetivos de cambio social .....  | 187     |
| 4. La educación superior .....  | 192     |
| 5. Recursos asignados a la educación .....  | 195     |
| 6. Planeamiento de la educación .....   | 201     |
| 7. Objetivos de la política y la planificación educativas en América Latina .....                       | 205     |
| <br><i>Capítulo XIII. La política de vivienda</i> .....   | <br>207 |
| 1. Introducción .....   | 207     |
| 2. Características y tendencias de la política y los programas .....                                    | 208     |
| 3. Limitaciones y perspectivas de la política y los programas .....                                     | 212     |
| 4. Función y objetivos de la política de vivienda .....   | 216     |
| 5. La vivienda rural .....  | 222     |
| 6. Instrumentos para una política de vivienda .....   | 224     |



|  | <i>Página</i> |
|--|---------------|
| <i>Capítulo XIV. Política de seguridad social</i> .....  | 228           |
| 1. Introducción .....  | 228           |
| 2. Antecedentes históricos .....   | 230           |
| 3. Problemas .....   | 234           |
| 4. Exigencias de las distintas clientelas de la seguridad social .....                               | 237           |
| 5. Criterios para una reforma de la seguridad social .....   | 239           |
| 6. La seguridad social y la planificación .....  | 243           |
| <br><i>Capítulo XV. La política de salud: políticas de alimentación y nutrición</i> .....            | <br>245       |
| 1. Introducción .....  | 245           |
| 2. Tendencias recientes .....  | 246           |
| 3. Programación de la salud .....  | 249           |
| 4. El consumo de alimentos y la política de nutrición .....  | 251           |
| <br><i>Capítulo XVI. La política de bienestar social</i> .....                                       | <br>256       |
| 1. Introducción .....  | 256           |
| 2. Principios y métodos del bienestar social: función de las escuelas<br>de servicio social .....    | <br>259       |
| 3. Programas, instituciones y actividades de bienestar social .....                                  | 261           |
| 4. Política y planificación del bienestar social .....   | 263           |
| <br><i>Capítulo XVII. Políticas de distribución del ingreso y de la riqueza</i> ....                 | <br>266       |
| 1. Introducción .....  | 266           |
| 2. Política fiscal .....   | 269           |
| 3. Medidas para redistribuir la riqueza y difundir el control de los me-<br>dios de producción ..... | <br>270       |
| 4. Servicios públicos .....  | 271           |
| 5. Legislación sobre sueldos y salarios .....  | 272           |
| 6. Legislación para promover o reglamentar las negociaciones colec-<br>tivas y la agremiación .....  | <br>272       |
| 7. Medidas que afectan a los precios de los bienes de consumo y<br>servicios .....                   | <br>273       |
| 8. Medidas destinadas a complementar los ingresos inadecuados ....                                   | 273           |
| 9. Políticas de empleo .....   | 275           |
| <br><i>Capítulo XVIII. La política de población</i> .....  | <br>277       |
| 1. Introducción .....  | 277           |
| 2. Tipos de países en relación con la política de población .....                                    | 279           |
| 3. Componentes de la política de población .....   | 281           |
| <br><i>Capítulo XIX. La participación popular en el desarrollo</i> .....                             | <br>287       |
| 1. Naturaleza de la participación popular .....  | 287           |
| 2. Organización para la participación .....  | 290           |
| 3. Movilización .....  | 295           |
| 4. Programas públicos orientados a la movilización y participación<br>populares .....                | <br>298       |

|  | <i>Página</i> |
|--|---------------|
| <i>Capítulo XX. Resumen</i> .....      | 303           |
| 1. Elementos para un diagnóstico ..... | 303           |
| 2. Conclusiones de política .....      | 305           |

### SIMBOLOS EMPLEADOS

- Tres puntos (...) indican que los datos faltan o no constan por separado.
- La raya (—) indica que la cantidad es nula o mínima.
- Un espacio en blanco ( ) en un cuadro significa que el artículo no es aplicable.
- El punto (.) se usa para indicar decimales.
- Un espacio se usa para separar los millares y los millones (3 123 425).
- La diagonal (/) indica un año agrícola o fiscal (por ejemplo 1955/56).
- El uso de un guión entre fechas de años (1948-53) indica normalmente un promedio del período completo de años civiles que cubren los años inicial y final.
- El término "tonelada" se refiere a toneladas métricas, y "dólares" al dólar de los Estados Unidos, a no ser que se indique otra cosa.
- Debido a que a veces se redondean las cifras, los datos parciales y los porcentos presentados en los cuadros no siempre suman el total correspondiente.
- Las iniciales "CEPAL" se refieren a la Comisión Económica para América Latina.

## CAPÍTULO I

### INTRODUCCION

#### 1. *Las perspectivas de América Latina hacia 1980*

La situación que cabe prever para América Latina a fines del segundo decenio se halla determinada en parte por los procesos en marcha de crecimiento y de cambio. En parte se verá determinada por el carácter y la eficiencia de las políticas públicas que se apliquen en los años setenta; en parte dependerán de acontecimientos que pueden escapar al control de los forjadores de las políticas nacionales y regionales, y que no se puedan prever debidamente; el progreso científico y tecnológico; cambios en las actitudes y expectativas de la población; tendencias políticas, sociales y económicas de los centros mundiales de poder; cambios en la competencia entre esos centros y en sus políticas hacia el resto del mundo; presencia o ausencia de cambios climáticos y de desastres naturales.

Antes de que se puedan considerar de manera realista los objetivos y enfoques de política más adecuados para América Latina en el próximo decenio, es esencial distinguir las tendencias que son irreversibles, las que se pueden extrapolar del presente pero que podrían cambiar a influjos de la política pública, y las nuevas circunstancias que probablemente surgirán, con oportunidades que deben aprovecharse y peligros contra los que debe preverse.

La característica latinoamericana que puede predecirse con más confianza para 1980 es el tamaño de la población. En condiciones normales, la población regional aumentará de 284 millones en 1970 a 379 millones en 1980.<sup>1</sup> La baja mayor que puede preverse con realismo en las tasas de incremento no haría descender la cifra de 1980 en más de 14 millones. El tamaño de la población en edad de trabajar (15 a 64 años) puede predecirse con mayor seguridad aún. Toda la población que en 1980 habrá llegado a la edad de trabajar ha nacido ya. En 1970 este grupo abarcará 153 millones de personas y en 1980, alrededor de 205 millones.

Más inciertos son los grupos de edades superiores e inferiores, y en ellos las políticas públicas pueden ejercer alguna influencia. Las esperanzas de vida se elevarán en grado imprevisible, que dependerá principalmente del mejoramiento de los servicios médicos y de las condiciones de vida. Sin embargo, la proporción de los ancianos en la estructura general de la población seguirá siendo relativamente pequeña.

El grupo que en 1980 tendrá menos de 15 años plantea la incertidumbre mayor, que se acentúa con respecto a los niños que nacerán en la última parte del período. Cabe suponer que la mortalidad infantil continuará descendiendo, con lo que se elevará el número de niños vivos en 1980. De otra parte, los cambios culturales que acompañan a la urbanización, unidos a los avances tecnológicos que ofrecen medios más convenientes de limitar la familia, ten-

<sup>1</sup> Corresponde a los 20 países de América Latina, más Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago.

derán a disminuir la natalidad en alguna medida. Es probable que en muchos países la política pública trate de reforzar esas tendencias espontáneas, con mayor o menor eficacia. Actualmente sólo unos pocos países se apartan decididamente de la modalidad regional de alta fecundidad: tasas de incremento de la población normalmente superiores al 2.5% anual, y altos porcentajes de población en los grupos dependientes más jóvenes. Es probable que en 1980 la situación en los países que actualmente presentan altos incrementos difiera aún más. Algunos de los países más pequeños hasta quizá eleven sus actuales tasas de incremento, al decrecer la mortalidad y mantenerse una fecundidad alta. Otros pocos países, incluidos algunos de los más populosos y urbanizados, probablemente habrán iniciado la transición demográfica hacia tasas moderadas de incremento. La posible variación de 14 millones en el tamaño de la población que se mencionó antes corresponde casi enteramente a los grupos menores de 15 años, de modo que en 1980 estos grupos podrían abarcar entre 145 y 159 millones de personas. En 1980 la población será predominantemente urbana, salvo en algunos de los países más pequeños. Entre 50 y 55% de la población vivirá en centros con 20 000 habitantes y más; entre 25 y 30% en centros con 500 000 habitantes y más. El número de ciudades con un millón o más de habitantes habrá aumentado de 9 a 28.

Las políticas nacionales podrán influir en la distribución geográfica y el grado de concentración de la población urbana. Sería necesario que los centros urbanos nuevos constituyan polos dinámicos de crecimiento, y que las ciudades satélites alivien en parte la presión sobre los centros más grandes. La reforma agraria y las políticas de desarrollo rural deberían ayudar al campo a retener una parte un poco mayor de su incremento natural. Pero en líneas generales, el desplazamiento de la población hacia las ciudades parece irreversible, y tal vez presenta —condiciones dadas— menos desventajas, mientras la fecundidad rural siga siendo alta, que intentar la retención de todo el incremento natural de la población rural en la agricultura de subsistencia.

En 1980 la población estará urbanizada en un sentido que va más allá de la simple concentración física en las ciudades. El aislamiento rural está desapareciendo rápidamente y las formas tradicionales de organización de la comunidad, de ganarse la vida, de consumo y de comercialización se transformarán por el influjo de los centros urbanos, y a través de ellos, del resto del mundo. La creciente movilidad geográfica de la población rural, la modernización de las técnicas agrícolas, la penetración de los niveles de consumo urbanos y los llamamientos políticos provenientes de las ciudades a través de la radio de transistores, así como la extensión de los servicios sociales públicos que antes sólo alcanzaban a las ciudades, ejercerán influencias combinadas y acumulativas en este sentido. Tales tendencias pueden o no significar al fin de cuentas un mejoramiento en la suerte de la población rural. A menos que la política pública consiga cambiar fundamentalmente la situación actual, es probable que la dependencia creciente de las influencias urbanas que se observa en las zonas rurales vaya acompañada de mayor pobreza y marginalidad *relativas* en la mayoría de las zonas rurales. En ese caso, se puede pronosticar que la tasa de migración rural hacia las ciudades sería más alta que la actual.

El nivel educativo de la población en 1980, en cuanto puede medirse por indicadores cuantitativos, será mucho más alto que hoy. El crecimiento acumulativo de los sistemas de educación y la fuerza de las presiones porque se los

amplíe sostenidamente indican que la educación primaria habrá sido universalizada mucho antes de 1980 y que la enseñanza secundaria y superior será asequible a estratos más amplios. Por lo demás, gracias al avance tecnológico mediante la televisión, la radio y las publicaciones periódicas, se podría desarrollar una acción más vigorosa para la educación de toda la población.

Sin embargo, las repercusiones de esto en las sociedades y economías de América Latina hacia 1980, no pueden predecirse con seguridad. En este estudio se volverá una y otra vez, en diferentes contextos, a los efectos de la educación en la estratificación y movilidad social, en el empleo, en el condicionamiento del consumidor, y en la posibilidad de movilizar a la nación en apoyo de determinada política de desarrollo. La ampliación educativa, irreversible en sus aspectos cuantitativos más visibles, puede tomar diversas modalidades, cuyas relaciones con el cambio social y el crecimiento económico son muy diferentes. En promedio, en 1980 la población de América Latina habrá pasado mucho más tiempo en la escuela que la población de hoy. En el mejor de los casos, esto significará una población mejor preparada para tomar parte en la lucha por el desarrollo y por un orden social más equitativo y democrático. En el peor, puede significar una población frustrada hasta un punto explosivo porque la enseñanza, mal distribuida, inadecuada y de mala calidad, no le ha brindado las ventajas de posición y empleo que se buscaron a través de ella. La extensión de la educación sistemática a estratos de la población, que, siendo numerosos en todos los países y mayoritarios en algunos, se caracterizan por su extrema pobreza, inseguridad y privación cultural, crea problemas que aún no se han resuelto satisfactoriamente en ningún lugar del mundo. En países que pueden destinar recursos mucho más cuantiosos a la educación que los latinoamericanos se está descubriendo ahora que en tales condiciones la enseñanza tradicional ni siquiera puede asegurar una alfabetización funcional. El problema que encaran los sistemas educativos latinoamericanos de adaptar su contenido a las necesidades de desarrollo y a las características de los estratos de población que están ingresando ahora a la escuela se complica aún más por la necesidad de asimilar y adaptar una corriente de estímulos culturales y tecnológicos generados por sociedades ajenas a la región.

La población de América Latina en 1980 tendrá más protección de la salud que hoy. En salud, más que en cualquier otro sector de la acción social pública, el progreso científico, combinado con la ampliación acumulativa de los sistemas de agua potable, del saneamiento ambiental y de diversos servicios protectores, trae avances mensurables y relativamente claros, especialmente a través de la prevención de las enfermedades infecciosas, con independencia de los cambios en otros sectores sociales y económicos. Como bien se sabe, hasta ahora esto ha acelerado el crecimiento de la población. Como se indicó antes, el descenso de la mortalidad con el tiempo tenderá a limitarse o se verá compensado por una fecundidad decreciente. En el período que va hasta 1980, los principales avances potenciales en protección de la salud se realizarán en la reducción de la morbilidad, con el consiguiente aumento del bienestar y de la capacidad de trabajo de la población. Las deficiencias de nutrición y del medio restringirán la eficacia de las medidas directas de salud. La combinación de crecimiento rápido de la población, concentración urbana, reformas agrarias rezagadas, distribución muy poco equitativa del ingreso, inseguridad de poder ganarse la vida y la atracción de otras formas de gasto

de consumo, indica que los niveles de nutrición y de vivienda de grandes estratos de la población bien pueden continuar estancados y aun deteriorarse, si no se aplican políticas eficaces que corrijan las causas estructurales de las deficiencias. Las limitaciones y potencialidades de las políticas actuales de nutrición y vivienda se discutirán en secciones correspondientes de este estudio.

Que el medio físico sea más propicio al bienestar humano en 1980 que hoy, dependerá mucho de que se elaboren políticas públicas más eficaces para el desarrollo urbano y rural. Actualmente el medio urbano se está deteriorando por la congestión, la dispersión urbana no planificada, por el tipo de vivienda al que recurren los estratos de bajos ingresos que quedan al margen del mercado de viviendas convencionales, por las deficiencias infraestructurales, por la contaminación del aire y por las múltiples consecuencias del agravamiento de los problemas de tráfico. Las tendencias previsibles del crecimiento de las ciudades hacen temer que estas deficiencias se multiplicarán. El medio rural se va deteriorando de modo creciente por el mal uso de la tierra, la deforestación, la erosión y la contaminación del agua. Es muy probable que aumenten los daños irreversibles al acrecentarse la presión sobre la tierra, abrirse a la colonización zonas que presentan problemas especiales para la agricultura permanente, y al facilitar las innovaciones técnicas una interferencia aún más radical con el equilibrio de la naturaleza.

Se subrayó antes que toda la fuerza de trabajo potencial de 1980 nació ya. La migración internacional seguramente no afectará al tamaño de la fuerza de trabajo de ese año, aunque sí puede tener gran importancia cualitativa: 1) Los países pueden elevar un poco la oferta de profesionales, técnicos y obreros calificados alentando una inmigración selectiva. 2) Por desgracia, sus pérdidas bien pueden exceder a sus ganancias, si profesionales, técnicos y obreros calificados siguen encontrando mejores oportunidades en los países de ingresos altos que en los propios. Las ganancias y pérdidas causadas por la migración dependerán de la eficacia global de los esfuerzos nacionales de desarrollo más que de medidas que regulen directamente la entrada y salida de las personas que posean las especialidades necesarias.

La proporción de la población en edad de trabajar que estará empleada o buscando empleo lucrativo en 1980 dependerá de la estructura de la economía en esa época y también del influjo de varios sectores de la política pública, en especial de la educación y de la seguridad social, que afectará a las edades de ingreso en la fuerza de trabajo y egreso de ella, así como a la proporción de las mujeres a trabajar fuera del hogar.

Sin embargo, se puede estimar burdamente que en 1980 se necesitará empleo lucrativo para algunos 120 millones de personas, es decir, para aproximadamente tres quintos de la población en edad de trabajar (80 a 90% de los hombres y 30 a 40% de las mujeres), frente a 77 millones en 1965.

Las tendencias actuales en casi todos los sectores de empleo productivo muestran fuertes limitaciones al aumento de la ocupación. Un complejo de factores económicos, tecnológicos y sociales explican esas limitaciones, y las perspectivas de empleo productivo hacia 1980 están dependiendo de aplicación de políticas adecuadas que logren cambios sustanciales en la evolución actual.

Los sistemas educativos de hoy no contribuyen suficiente ni sostenidamente a colocar a los jóvenes en empleos lucrativos y su ampliación siguiendo estas mismas líneas probablemente acentuaría las discrepancias entre la oferta

y la demanda educativa. En las circunstancias actuales, la parte educada de la fuerza de trabajo que queda excluida de las tareas productivas o no se adapta bien a ellas ejerce presión por ocupar empleos públicos o busca oportunidades en el extranjero. La parte "marginal", sin educación o con muy poca, se refugia en una gran variedad de formas poco productivas y precarias de ganarse la vida, principalmente en ocupaciones de "servicios". Los ingresos bajos y la inelasticidad de las oportunidades de empleo en la agricultura empujan constantemente a nuevos contingentes hacia el grupo marginal.

Parece dudoso que estas tendencias puedan extrapolarse para 1980, aunque no se descubran ni apliquen políticas eficaces para generar suficientes empleos productivos. En algunos países la capacidad del sector público para absorber a los desempleados con educación está a punto de saturarse, y las autoridades nacionales se ven obligadas a enfrentar el riesgo político que significa eliminar a los funcionarios sobrantes. Las ocupaciones marginales, así como los sistemas espontáneos de ayuda mutua que practican los pobres, muestran una sorprendente flexibilidad, pero no pueden ampliarse indefinidamente, ni aunque los estratos marginales sigan soportando la vida miserable e insegura que así se les depara. A menos que se promuevan fuentes de ingreso más satisfactorias que contribuyan a la producción, y que se capacite a los estratos marginales para aprovecharlas, los países deberán confrontar demandas de subsidios directos para sostener niveles mínimos de vida, con un costo muy superior a los recursos que pueden movilizar. Por lo demás, cabe suponer que en estas circunstancias el crecimiento de sectores altamente productivos de las economías, obstaculizado ya por lo pequeño de los mercados internos, se perjudicarían aún más por la carga que deberían soportar estos sectores para sostener burocracias hipertrofiadas, por el costo de subsidios para los estratos marginales, sin impedir por ello las graves y justificadas tensiones sociales que se crearían.

La urgencia de tener modalidades diferentes de empleo y de distribución del ingreso está exigiendo cambios más profundos en las estructuras de las economías y de las sociedades.

Esos cambios por sí mismos no podrían garantizar satisfactoriamente, desde luego, soluciones a los problemas del empleo y de la distribución del ingreso, las que exigen la agregación de diversos instrumentos políticos específicos. Puede afirmarse, sin embargo, que cambios estructurales que afecten la distribución del poder de la participación y de la demanda son requisitos para la aplicación efectiva de cualesquiera instrumentos de política que pueden ser elegidos.

Los actuales procesos de crecimiento y cambio en América Latina amenazan llevar a un callejón sin salida, en el cual las estructuras económicas y políticas pierdan su viabilidad a medida que los estratos mayoritarios de la población traten de participar en condiciones de igualdad en sistemas que, por su evolución hasta este momento, no son aptos para ello.

## *2. ¿Qué tipo de política de desarrollo social para qué tipo de sociedad?*

Evidentemente el "desarrollo" que se prevé para el próximo decenio debe incluir el crecimiento rápido de la producción y la ampliación acelerada de muchos sectores de acción social pública. El problema de fijar metas cuantita-

tivas para esa ampliación y de determinar la magnitud de los recursos necesarios para alcanzarlas está siendo analizado ahora por los órganos competentes de las Naciones Unidas. La experiencia que ha dejado el primer Decenio para el Desarrollo muestra que no basta fijar metas y formular demandas generalizadas de recursos.

Durante su transcurso, algunos de los países que pugnaban por escapar de la pobreza alcanzaron las metas de crecimiento que se les habían fijado, o no llegaron a ellas por circunstancias fortuitas o factores que estuvieron fuera de su control. Por lo demás, los países que registraron tasas altas de crecimiento en el ingreso por habitante, en los niveles educativos, etc., no están mucho más cerca que otros del avance sostenido hacia la prosperidad y la justicia social establecidas sobre bases amplias que respondan a las esperanzas puestas en el término "desarrollo". Uno de los objetivos que más se han subrayado es el de "eliminar la diferencia" entre los países industrializados de ingresos altos y el resto del mundo; pero actualmente se reconoce que pocos de los países de ingresos bajos han logrado reducir siquiera esa diferencia. Al mismo tiempo, es desconcertante observar que los altos niveles de desarrollo alcanzados por los países que se aceptan implícitamente como modelos no los han librado de crisis sociales que, a su manera, pueden ser tan graves como las de los países de bajos ingresos. A veces parece ser que los países de bajos ingresos de América Latina están adquiriendo prematuramente los problemas sociales de las sociedades ricas, junto con sus modalidades de consumo y urbanización, en tanto que los países de ingresos altos están descubriendo que aún no han superado los problemas de marginalidad ni las reacciones disfuncionales al cambio social que habitualmente se asocian con el subdesarrollo.

Por el enfoque que se ha dado a este trabajo, las preguntas que deberán plantearse en los sectores sociales y económicos deberán ser otras: ¿Qué tipo de producción? ¿Educación para qué? ¿Cómo deben distribuirse los ingresos y los servicios sociales? ¿Quiénes participarán en la formulación y aplicación de la política de desarrollo social y en qué forma lo harán? Las respuestas a estas preguntas, por lo demás, deberán reflejar concepciones claras sobre el tipo de sociedad al que apuntan la política y planificación del desarrollo, y sobre las limitaciones que se imponen a la política pública en condiciones nacionales definidas y en la persecución de objetivos societales también definidos. Así, el foco de atención se centra en la pregunta acerca de si hacia 1980 los países latinoamericanos habrán creado sociedades que funcionen mejor y economías capaces de crecimiento autosostenido, y que puedan canalizar los conflictos inevitables en todo período de cambio rápido en un proceso de sólido dinamismo, y asimilar y transformar la corriente de influencias culturales, tecnológicas, políticas y otras de carácter externo en contribuciones reales al bienestar humano.

Sería presuntuoso tratar de dar respuestas uniformes a estos problemas o a la pregunta que plantea el encabezamiento de esta sección, cuando se está considerando una región compuesta por países con condiciones y tendencias tan diversas como los latinoamericanos. En este trabajo lo que se pretende principalmente es hacer un diagnóstico de los problemas y tendencias sociales en la América Latina de hoy, presentar una tipología de diferentes situaciones nacionales y luego esclarecer las opciones que se abren para resolver estos problemas. Debe tenerse presente que las interpretaciones de las estructuras sociales en América Latina, de la dirección en que están cambiando, y de las



funciones potenciales que desempeñarán en el desarrollo las diversas clases o estratos de la población difieren ampliamente, y que las diferencias corresponden en gran parte a concepciones diferentes del significado del desarrollo. Las bases conceptuales y prácticas que determinan las diversas interpretaciones suelen ser inestables, y las ideas preconcebidas, firmes. En las páginas siguientes se intentará principalmente inferir los efectos de esas interpretaciones en las políticas. Las formas en que los pueblos y los gobiernos pueden cambiar las realidades sociales y económicas depende no sólo de las realidades mismas, sino también de la visión que se tenga de ellas. No puede esperarse que haya un sólo camino adecuado hacia el desarrollo, en conformidad con la interpretación amplia que se propone aquí. Cada país tendrá que explorar su propio camino; sin embargo, se pueden indicar algunos requisitos de carácter general:

a) Es preciso construir imágenes más claras de las sociedades futuras hacia las cuales se orienta la lucha por el desarrollo, mediante los esfuerzos concentrados de los líderes políticos, de los especialistas en ciencias sociales, de los planificadores y de la población en general. Las metas cuantitativas y las formulaciones generales de derechos humanos que en combinación se han utilizado hasta ahora serían componentes esenciales de esas imágenes, pero no bastan cuando toman la forma de enumeraciones desarticuladas de *desiderata*. A falta de imágenes societales auténticas, se aceptan implícitamente como modelos las modalidades de los países industrializados de ingresos altos, especialmente en los estratos medios y superiores de la población. Por razones que se indicarán más adelante, esos modelos tienden a estimular tipos de cambio y crecimiento que no son viables a largo plazo en países que se han incorporado tarde a la lucha por el desarrollo. Es necesario diseñar esas imágenes del futuro que sean a la vez realistas, estimulantes y compatibles con las aspiraciones de la mayoría para que cumplan la función esencial de ayudar a determinar la dirección de los cambios deseados, la compatibilidad de esa dirección con las demandas actuales de asignaciones de recursos y las características que habrán de tener los programas públicos que contribuyan a la realización de sus propósitos.

Esto no significa que sea necesario o conveniente que a la postre haya acuerdo universal respecto de una imagen del futuro. Mientras las distintas imágenes respondan a la imaginación política autónoma de diversas ideologías y grupos de interés, el hecho de que compitan entre sí y se critiquen mutuamente puede ser un medio indispensable para obligar a una estrategia de desarrollo a ajustarse continuamente a la realidad latinoamericana. Por otra parte, en un mundo altamente interdependiente hay una mutua influencia de distintos sistemas y financiamientos. Continuarán absorbiéndose ideas, teorías y técnicas extranjeras; pero para que esa absorción sea más provechosa que en el pasado, tendría que aumentar enormemente la capacidad de selección y adaptación creativa, además del esfuerzo de originalidad sobre la base de la experiencia propia.

b) Habrá que fortalecer la capacidad nacional para formular y aplicar políticas autónomas, y ampliar y equiparar las oportunidades auténticas de participación en la política de los diferentes estratos de población. Este requisito, como el anterior, es especialmente difícil de satisfacer en países donde el grado de consenso es bajo; el poder, la riqueza y la información se hallan distribuidos muy desigualmente, y la incorporación en un orden mundial con

sus centros más dinámicos fuera de la región limita la acción de la política nacional. Desde hace mucho tiempo se han hecho evidentes las deficiencias de los sistemas por los cuales el Estado responde pasivamente a las distintas demandas que se hacen según su fuerza y la necesidad de mantener una base amplia de apoyo político. Incluso, aparte de la urgencia de un respaldo público vigoroso para el desarrollo, los recursos que se generan ya no bastan para satisfacer, salvo de modo simbólico, toda la gama de demandas competitivas y contradictorias que se hacen al sector público. Los intentos iniciales por remediar esta situación formulando planes completos de desarrollo a largo plazo han revelado que los problemas son demasiado complejos, las presiones demasiado fuertes y variadas, la información demasiado incompleta y el mecanismo administrativo del Estado demasiado ineficaz o indiferente a la dirección central, como para que las técnicas actuales de planificación de la asignación de recursos puedan aplicarse coherentemente. Es indispensable que la planificación vaya acompañada o precedida de decisiones políticas firmes, y tanto la política como la planificación deben incorporar la comprensión más profunda de las demandas a las que deben someterse o a las que deben modificar, conciliar o combatir; de los recursos e instrumentos de que pueden echar mano, y de las limitaciones que oponen a la viabilidad de las políticas la naturaleza de los recursos e instrumentos.

c) La necesidad de construir políticas necesariamente autónomas ajustadas a la imagen de la sociedad futura no implica necesariamente que al trazarse las políticas deba buscarse un máximo de control central. En la mayoría de los países latinoamericanos el Estado, por la influencia conjunta de modelos de burocracia centralizada, herencia de los países europeos metropolitanos y de las múltiples demandas de promoción y protección de intereses internos separados, pretende a veces asumir responsabilidades de la regulación detallada de las sociedades y economías que serían una dura prueba incluso para la capacidad de la mayoría de los mecanismos más desarrollados de planificación y administración. Esto está sofocando visiblemente la iniciativa popular y lleva a distraer una proporción excesiva de los recursos nacionales en mantener a una burocracia central. Las autoridades públicas centrales, especialmente en sus actividades motivadas por consideraciones sociales, llegan a asemejarse a una niñera abrumada de obligaciones que trata de satisfacer todas las necesidades y regular todas las actividades de los niños a su cargo, demasiado agotada por la multiplicidad de sus tareas para juzgar cuál merece prioridad, cuál escapa a sus posibilidades y cuál no merece la pena realizarse. Sin duda el Estado deberá intervenir más que en el presente en muchas esferas estratégicas de política social y económica y es necesario robustecer la capacidad operativa y racionalizar los organismos públicos respectivos; pero en otras debería promover la descentralización local y la iniciativa personal. Mientras más pueda confiarse en la iniciativa local y popular, dentro de un marco de planificación, más capaz será el Estado de dar coherencia a sus grandes decisiones de políticas.

### *3. Papel de la cooperación internacional en materia social*

La cooperación internacional —incluidas las actividades de organizaciones intergubernamentales y de organizaciones internacionales no gubernamentales, así como también los programas bilaterales públicos y privados de ayuda—

ha contribuido enormemente en los dos últimos decenios a configurar las concepciones y expectativas de los países de ingresos bajos frente al proceso de desarrollo. Tiene a su haber realizaciones prácticas impresionantes, y la decisión internacional de embarcarse en un segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo indica que hay consenso general que sigue siendo indispensable. Sin embargo, su eficacia para estimular el desarrollo ha dejado mucho que desear, y actualmente se está haciendo en muchos órganos internacionales y nacionales, un análisis profundo de la tarea realizada con la esperanza de elaborar estrategias internacionales más eficaces para el segundo Decenio para el Desarrollo. No es éste el lugar para examinar en detalle los problemas planteados, pero sí parecen necesarios algunos comentarios sobre la utilidad de la cooperación internacional para el desarrollo social de América Latina en el próximo decenio.<sup>2</sup>

La cooperación internacional ha tomado las siguientes formas principales:

a) Estudio, discusión y acuerdo internacionales sobre normas de derechos humanos, servicios sociales, tasas de crecimiento de la producción, etc. En su mayor parte, la formulación de los derechos humanos y de los objetivos sociales sectoriales ha tenido poca coordinación interna y aún menos compatibilidad con los objetivos económicos. Los objetivos simplemente se han yuxtapuesto, más que integrado, a varias resoluciones y declaraciones de órganos internacionales que desempeñan labores generales relativas al desarrollo. Este mismo tipo de yuxtaposición inorgánica se observa en los objetivos económicos y sociales que se exponen en muchas declaraciones nacionales de política y planes nacionales de desarrollo.

Para que en el decenio venidero los acuerdos internacionales sobre derechos y normas no pierdan su valor y su capacidad para movilizar apoyo, será necesario evitar que continúen proliferando para dar solución a iniciativas sectoriales aisladas, establecer las prioridades de las medidas económicas y sociales según las situaciones nacionales, determinar las necesidades de recursos y de transformaciones institucionales e idear estrategias realistas —que tengan en cuenta las capacidades nacionales conjuntamente con las obligaciones de los países de altos ingresos que han apoyado los derechos y normas— para obtener los recursos y realizar las transformaciones.

b) Asistencia técnica mediante asesoramiento por expertos. Hasta ahora la cooperación de este tipo, en su relación con la política social, ha sido muy departamentalizada y se ha regido inevitablemente por las técnicas de acción social de los países de ingresos altos. También se ha visto afectada por el gran número de instituciones especializadas internacionales y nacionales que son fuente de asesoramiento técnico en asuntos sociales, y por su celo, muy comprensible, de convencer a las autoridades nacionales de la importancia vital de uno u otro sector de acción social pública, de una u otra técnica dentro del sector. En su mayoría, los mecanismos de planificación y coordinación de los países han carecido de capacidad suficiente para seleccionar entre los diferentes tipos de asistencia técnica que se les ofrece, presentando cada uno como una necesidad apremiante por alguno de los organismos sectoriales nacionales. Las deficiencias de este tipo de asistencia técnica desarticulada en asuntos sociales son bien conocidas, y los organismos internacionales están prestando

<sup>2</sup> No se consideran aquí de una manera especial los acuerdos concretos en materia de política económica, financiera y comercial internacional, de que se ocupan otros documentos de la secretaría.

creciente atención a la necesidad de un asesoramiento en política social de carácter más general. Por desgracia, el tipo de asesor calificado para dar ese asesoramiento, adaptado a situaciones nacionales concretas, es muy escaso, y como se indicará en la segunda parte de este estudio, muchos de los problemas conceptuales y prácticos quedan sin solución en las estrategias nacionales de desarrollo social que deberían regir la selección de tipos concretos de asesoramiento social. Cabe inducir que hasta los términos "técnico" y "experto" dan una impresión errada del tipo de asistencia que puede obtenerse de asesores sociales extranjeros. Las especializaciones científicas y tecnológicas, en general, son universalmente aplicables, cualesquiera sean las dificultades de índole no técnica que el experto pueda encontrar al tratar de aplicarlas en órdenes sociales diferentes al propio. En la amplia esfera de la política social, esto es así en la especialización médica, y parece significativo que la cooperación técnica internacional en salud pública haya tenido efectos más incontrovertibles que en cualquier otro sector. Sin embargo, mucho del asesoramiento en política social se concentra en la creación de instituciones y en el estímulo a los cambios de las motivaciones humanas, en relaciones entre diferentes grupos y clases, o en modalidades de vida familiar y comunitaria. Aquí no es posible dar por sentada la posibilidad de aplicar conocimientos especializados adquiridos en una sociedad, para atender a las necesidades de otra. En los últimos dos decenios se ha acumulado un acervo potencialmente valioso de conocimiento empírico derivado de la experiencia de asesores internacionales, pero sólo se han comenzado a derivar de él los principios que se aplicarían en el próximo decenio.

c) En los dos últimos decenios se han fundado, bajo los auspicios de organizaciones internacionales, un número considerable de instituciones de investigación y capacitación para servir a América Latina. Actualmente se están planeando otras instituciones regionales especializadas, y cabe esperar que en los años setenta su número, tamaño e influencia sigan creciendo. Estas instituciones tienen que luchar con graves dificultades: fondos insuficientes e inciertos, falta de profesores con las calificaciones adecuadas, falta de experiencia previa y de principios establecidos que determinen el contenido de los recursos y de los proyectos de investigación, y grandes variaciones en los intereses y niveles de preparación de estudiantes procedentes de distintos países. En general, sin embargo, su valor ha quedado demostrado. Casi todos los países de América Latina poseen ahora un núcleo de planificadores del desarrollo, economistas, sociólogos, estadísticos, demógrafos, especialistas en educación, salud y desarrollo de la comunidad, etc., todos ellos calificados, con alguna conciencia de los problemas comunes de la región y de las diferencias nacionales, y dispuestos a buscar soluciones originales a los problemas regionales y nacionales en un marco común. Existe algún peligro de que la proliferación de instituciones regionales pueda sobrepasar la capacidad de los organismos auspiciadores para suministrar personal y apoyo financiero, y también el riesgo de que se preste poca atención a las necesidades y a la capacidad de absorción de los especialistas que producen las instituciones, que existe en los países. Sin embargo, la investigación y capacitación en el plano regional promete continuar siendo una de las formas más valiosas de cooperación internacional en el próximo decenio.

d) La asistencia financiera o material por medio de donaciones, préstamos a bajo interés y suministro de alimentos o equipo destinados a programas

sociales también ha aumentado apreciablemente. El incremento de este tipo de apoyo a los programas sociales ha ido acompañado por una controversia aún no resuelta acerca de su conveniencia como alternativa a la concentración de los recursos externos disponibles en inversiones "productivas". Evidentemente, la subvención de los niveles de vida de los países más pobres por los más ricos no es una solución a largo plazo y puede tener efectos perniciosos indirectos en los incentivos a la producción de los países beneficiarios de este tipo de ayuda. Es más promisorio la ayuda financiera o material para crear instituciones o destinada a contribuir directamente a la capacidad nacional para producir más y sostener así ampliaciones de la acción social pública, pero tiene también algunas limitaciones evitables y otras inherentes a ella. Las instituciones y programas a los que dan prioridad las fuentes de ayuda y sus normas respecto al uso de la ayuda pueden no coincidir con las prioridades nacionales y comúnmente envuelven al país en cuantiosos gastos homólogos que de otro modo no hubiese hecho. Es imposible evitar que las autoridades nacionales impongan ciertas restricciones sobre la facultad de adoptar decisiones en forma autónoma y sin duda ese argumento es usado a veces como justificación por los especialistas sectoriales, preocupados —lo que es muy comprensible— de proteger sus programas de la inestabilidad política y presupuestaria. La institución o programa, si tiene alguna importancia, origina también una demanda apreciable de personal nacional calificado para dirigirla y trabajar en ella. Si no se dispone de ese personal, no queda más que elegir entre desperdiciar los fondos asignados y colocar la dirección y el trabajo en manos de la fuente externa de ayuda, o atraer personal desde otras tareas de mayor importancia para el desarrollo. Estas dificultades pueden superarse si el país cuenta con un sistema de planificación efectivo que permita evaluar adecuadamente las consecuencias más amplias de ofertas dadas de ayuda, y seleccionar la que mejor concuerde con su propio sistema de prioridades.

Y lo que es aún más importante, la posibilidad de aplicar *directamente* la ayuda en divisas a programas sociales depende del grado en que esos programas necesiten insumos importados de equipo y personal, o puedan sustituirlos justificadamente por insumos internos. En los programas sociales en general, más que en los económicos, las demandas principales son de recursos inevitablemente internos. Es preciso capacitar y pagar a maestros, médicos y una gran variedad de otros tipos de personal nacional; las construcciones deberán ser erigidas por obreros locales de la construcción, en terrenos comprados en la localidad y utilizando materiales de construcción nacionales. Los costos deben financiarse con los recursos generales controlados por el sector público. Las divisas asignadas a los programas sociales no alivian directamente la carga de financiar esos costos, aunque sí aumentan la oferta global que el sector público controla y puede destinar a otros usos. Se ha dicho con conocimiento de causa que la capacidad de planificación de los países se elevaría si todas las donaciones o préstamos de recursos externos que no pudiesen usar en insumos importados para los programas sociales se incorporasen a un fondo general que estuviera a libre disposición de las autoridades nacionales. Esta limitación inherente de la ayuda financiera externa varía en importancia en los distintos sectores de acción social pública y su aplicación en algunos de ellos se analiza en las últimas secciones del presente estudio. Es evidente que la ayuda financiera y material externa puede desempeñar una importante fun-

ción complementaria de los esfuerzos nacionales, pero es necesario que dichos esfuerzos estén gobernados por concepciones claras de las políticas y por un mecanismo eficiente de planificación y administración, y sería ilusorio esperar que asuma gran parte de la carga que significa mantener los niveles nacionales de vida y los servicios sociales.

## PRIMERA PARTE

# LAS TENDENCIAS SOCIALES: UN DIAGNOSTICO ORIENTADO HACIA LA POLITICA SOCIAL

---

## CAPÍTULO II

### TENDENCIAS GENERALES DE CAMBIO E INTERPRETACIONES RECIENTES DE LOS PROBLEMAS DEL DESARROLLO LATINOAMERICANO

#### 1. *Objetivos de desarrollo y realidades en el decenio de 1960*

A partir de 1961, los gobiernos latinoamericanos se han mancomunado, en una serie de declaraciones, a acelerar el desarrollo y promover la justicia social en un marco de planificación a largo plazo. Con este reconocimiento oficial de objetivos y obligaciones comunes culmina un período que se remonta al decenio de 1940, cuando los estratos con mayor poder de expresión de la población comenzaron a ver en el desarrollo el problema medular de la política nacional, planteándose y debatiéndose distintas teorías sobre los requisitos de tal desarrollo. Implícito en los convenios intergubernamentales del decenio de 1960 está el convencimiento de que el desarrollo no puede interpretarse del todo como un simple proceso de crecimiento de la producción derivado de la maximización de las inversiones, convencimiento que traduce la creciente influencia de una ideología que considera que los cambios estructurales son el principal medio para lograr el desarrollo económico. Aunque se ha seguido prestando atención a la necesidad de movilizar capitales de fuentes internas y externas en escala mucho mayor que antes, también se han recalcado otras grandes orientaciones, en especial en *i)* la reforma y modernización de las instituciones claves, como la administración pública, los sistemas fiscales y el régimen de tenencia de la tierra, con el fin de disponerlos para el crecimiento dinámico y la movilización de recursos; y *ii)* la ampliación y distribución más equitativa de la acción social pública para elevar los niveles de vida, acrecentar la productividad de la fuerza de trabajo y lograr la estabilidad social, dando especial importancia a la educación, la salud y la vivienda.

Estos compromisos, así como el cuerpo cada vez más variado de organismos consultores y técnicos creado para ayudar a cumplirlos e informar sobre la marcha de los trabajos, hacen prever que las modalidades de desarrollo nacional se irán semejando más en América Latina que en otras regiones del mundo. De hecho, los problemas del desarrollo se debaten de continuo y hay una comunidad creciente de conceptos, en la que han influido las incesantes reuniones regionales con participación de dirigentes políticos y representantes

de grupos organizados en torno a la afinidad de intereses, así como de planificadores y especialistas en ciencias sociales y en los diferentes sectores de la gestión económica y social. Los mecanismos de planificación y las instituciones ejecutoras de programas se han estandarizado, al menos en sus aspectos formales.

Sin embargo, los elementos comunes que más se destacan en las actuales circunstancias y tendencias de los países son el “desarrollo” desequilibrado y precario que está teniendo lugar, la irreductibilidad de los problemas fundamentales de empleo y reforma agraria, y la persistencia o acentuación de las desigualdades —entre las distintas regiones internas, las poblaciones urbana y rural y las distintas clases sociales— en cuanto a ingreso, acceso a los servicios sociales y capacidad para participar en la toma de decisiones políticas. Las tasas de crecimiento del ingreso nacional, como en el pasado, han estado a merced de contingencias ajenas a la voluntad de los gobiernos; aunque unos pocos países han mantenido durante la mayor parte del decenio tasas cercanas a las previstas en 1961, estos avances, las más de las veces, no pueden atribuirse a una mayor capacidad para ejecutar los planes o para elevar la tasa de inversión. En un número creciente de países la inflación crónica y aguda, rebelde a todas las medidas directas de control, es un síntoma ominoso de la incapacidad para adecuar los recursos a las necesidades y demandas y una manifestación de diversos factores socioeconómicos. Esta inflación distrae la atención de los objetivos a largo plazo al enfrentar tanto a la población como al gobierno a situaciones de emergencia.

En el decenio de 1960 los economistas y demás especialistas en ciencias sociales lograron una participación mucho más directa en la formulación de la política que la que habían tenido antes. Han proliferado los especialistas en planificación de nuevo cuño, con diversa formación profesional, y han alcanzado un *status* reconocido en la mayoría de las administraciones nacionales. Sin embargo, por diversas razones, la participación creciente de los especialistas en ciencias sociales y de los planificadores no ha ido aparejada a un incremento equivalente de influencia real sobre el curso de los acontecimientos. Ante el fracaso parcial de los esfuerzos por aplicar las teorías de desarrollo y las técnicas de planificación actuales a la realidad latinoamericana, ha surgido una crítica, en esencia interdisciplinaria, del esfuerzo de desarrollo alentándose la investigación de las causas por las cuales los objetivos aprobados en 1961 siguen siendo difíciles de alcanzar, en tanto que otros que según los indicadores cuantitativos se habrían alcanzado ya, no han traído consigo los beneficios que se esperaba de ellos, o han sido fuente de nuevas dificultades y tensiones. En este estudio se exploran tales interrogantes. Cabe sintetizar aquí tres tipos de crítica a los métodos empleados para alcanzar el desarrollo en América Latina, que son característicos de los comienzos del decenio de 1960, por su utilidad para la parte más detallada y específica de esta exploración.

a) *Apreciación insuficiente de la heterogeneidad de los países latinoamericanos*

La uniformidad de los compromisos contraídos a comienzos del decenio de 1960 contrasta con las marcadas diferencias en la capacidad de los distintos países para cumplirlos y la importancia que cada uno atribuye en realidad a tales objetivos. Las diferencias surgen de factores como el tamaño, la densi-



dad y la tasa de crecimiento de la población; el grado de urbanización; el grado de industrialización y modernización; los recursos naturales, y el grado y modalidad de dependencia de los centros industriales y financieros internacionales.

Los cuadros 1 y 2 muestran la posición relativa de cada país a la luz de varios indicadores demográficos, sociales y económicos. Aunque las cifras no son igualmente confiables ni estrictamente comparables, muestran la magnitud de las diferencias entre los países. Habrá que tomar en cuenta estos indicadores al evaluar las generalizaciones que se harán en capítulos subsiguientes con respecto a su validez para cada país, y al aplicar la tipología que aparece en el capítulo III.

Cabe tener presente también que las disparidades entre regiones de los países más grandes son tan acentuadas como las que se dan entre los países que encabezan y cierran las clasificaciones del cuadro. Además, aunque de un año a otro la mayoría de los indicadores demográficos y sociales varían muy poco, pueden ser muy grandes las fluctuaciones anuales de los indicadores económicos. Pocos países, por ejemplo, registran una tasa de incremento sostenida de su producto interno bruto en el decenio pasado. La inestabilidad de las tasas de crecimiento, encubierta por los promedios decenales que aparecen en el cuadro 2, es en sí un factor importante de inhibición para la política de desarrollo y el bienestar humano, y afecta a los países en distinta forma, según su estructura de producción y la distribución del ingreso.

Los cálculos revisados de la CEPAL sobre el producto interno bruto por habitante son especialmente reveladores de la magnitud de las diferencias entre los países latinoamericanos.<sup>1</sup> La relación entre el producto por habitante de la Argentina y el de Haití es de 9 a 1, diferencia mucho mayor que la existente entre los países latinoamericanos de ingresos más altos y los Estados Unidos en el mismo año (cerca de 1 a 3 para Argentina, Uruguay y Venezuela, 1 a 4 para Chile, y 1 a 5 para México). Los productos por habitante de estos mismos países se comparan favorablemente con los de varios países europeos.

Para estos países latinoamericanos la situación es muy distinta a la de la mayoría de los países de África y Asia, y de algunos de sus vecinos latinoamericanos. Sus niveles de ingreso más altos causan diferencias en su capacidad para lograr objetivos de desarrollo y en las políticas que en realidad pueden prever para el futuro inmediato. Esto no quiere decir que sus problemas sean menos formidables que los de los países que se hallan en el extremo inferior de la escala de ingresos por habitante, ni que un determinado nivel de ingreso por habitante tenga el mismo significado en ellos que en países europeos con estructuras económicas, sociales y políticas muy diferentes. El crecimiento económico errático o el estancamiento económico, la distribución interna muy dispareja del ingreso, el contraste entre esta distribución y las expectativas crecientes de sus pueblos, y la diferencia cada vez mayor entre sus capacidades tecnológicas,

<sup>1</sup> "La medición del ingreso real latinoamericano en dólares estadounidenses", *Boletín Económico de América Latina*, Vol. XII, N° 2, octubre de 1967. Estos cálculos, que se reproducen en el cuadro 2, derivan de un cálculo de promedio geométrico del poder adquisitivo, con precios latinoamericanos y de los Estados Unidos. (Los cálculos revisados dieron para América Latina en su conjunto cifras 10% más altas que las estimaciones anteriores de la CEPAL: 431 en lugar de 392 dólares. Lo reducido del incremento global para América Latina que indican estos cálculos más realistas se debe a que éstos muestran niveles de ingreso más altos para algunos países y más bajos para otros que las estimaciones anteriores.)

administrativas y financieras y las de los países industrializados, representan sin duda, para muchos países de América Latina, dificultades más críticas.

b) *Carácter desarticulado y poco auténtico de los objetivos sociales*

Los convenios latinoamericanos de comienzos del decenio de 1960 marcaron un hito importante, pues en ellos se propusieron una serie de objetivos sociales que complementarían el objetivo económico de elevar los niveles de ingreso por habitante. Sin embargo, los objetivos sociales se concibieron independientemente y se yuxtapusieron, en lugar de concebirse integrados entre sí o con los objetivos económicos. Algunos sólo podían expresarse en términos tan vagos y generales que no podía evaluarse el avance hacia su consecución. Otros se expresaban en metas cuantitativas que alentaban la concentración en realizaciones mensurables pero secundarias, descuidando los aspectos cualitativos y los fines de desarrollo de la acción social. La falta de estadísticas e investigaciones pertinentes que sirvieran para determinar la viabilidad y la importancia relativa de cada objetivo en relación con situaciones nacionales concretas, hizo que la mayoría de las metas tuviesen carácter arbitrario e improvisado. Además, los objetivos sociales apresuradamente adoptados no pudieron someterse al tipo de debate político que hubiese sido necesario para revelar hasta qué punto representaban demandas auténticas en torno a las cuales se pudiera organizar la participación popular en el esfuerzo de desarrollo.

Estas deficiencias no se pasaron por alto totalmente, pero las tareas de organizar los objetivos sociales en un todo coherente y de ganar apoyo popular para ellos se dejaron para más adelante, pensando incorporarlas a los planes de desarrollo amplios de largo plazo. En la práctica, los procedimientos de planificación no han logrado hacerlo, salvo en el sentido mecánico de incluir capítulos acerca de ciertos sectores sociales en los planes de desarrollo que se publican. Las repercusiones de este hecho en la política de desarrollo social en general y en la planificación de los diferentes sectores de acción social pública serán el tema principal de la segunda parte de este estudio.

c) *Conocimiento insuficiente de la naturaleza del proceso de desarrollo y de sus requisitos*

Bajo este encabezamiento cabe distinguir gran número de explicaciones y críticas en distintos niveles de análisis, algunas parcialmente complementarias, otras contradictorias. Muchos de los especialistas en ciencias sociales y de los planificadores pertenecientes a la corriente de pensamiento que influyó en los planteamientos de comienzos de los años sesenta creen hoy que dichos planteamientos erraron por no haberse explorado sus premisas con suficiente profundidad y por no haberse tomado en cuenta las connotaciones plenas de la participación de América Latina en un sistema mundial de interdependencia social y política, tanto como económica. Las primeras proposiciones de reforma estructural no sólo se supusieron aplicables a situaciones nacionales muy distintas y mal conocidas. También se supuso implícitamente y con alguna ingenuidad que podían ser aplicadas con rapidez y eficacia por estructuras políticas en las cuales los grupos de intereses lesionados con el cambio ejercían considerable control, o por lo menos, tenían poder de veto. En realidad, muchos de los planteamientos iniciales sólo ofrecían como táctica para

superar resistencias la advertencia de las graves catástrofes que sobrevendrían si las reformas no se realizaban.

Para muchos autores las deficiencias de este tipo de táctica se han revelado claramente desde entonces: *i)* los argumentos racionalistas en favor de las reformas estructurales y de la planificación no bastaron para estimular una acción rápida frente a obstáculos y presiones; *ii)* la amenaza de desastre era demasiado vaga como para motivar a los grupos dominantes a actuar en la dirección deseada, pues seguían confiando en que de alguna manera podrían eludir el pago de los costos de la crisis, *iii)* puesto que la receta racionalista basaba su carácter de indispensable en una amenaza irracional, el hecho de que para la mayoría de los países la amenaza de un levantamiento revolucionario pareciera no acercarse, tendió a debilitar la receta misma; *iv)* desde un punto de vista estrictamente racional, no convencía el argumento de que esta receta era el *único* camino para llegar al desarrollo. Parecía más verosímil, según esta operación, la posibilidad de elaborar combinaciones de políticas con diversos grados de validez y probabilidades de éxito, y este enfoque ecléctico satisfacía las necesidades reales de los gobiernos, que debían maniobrar y transar para mantener su respaldo político.

No corresponde al presente estudio describir en detalle la evolución de las distintas corrientes teóricas e ideológicas que han confrontado los procesos de crecimiento económico y cambio social durante el decenio de 1960, y que han tratado de relacionarlos con estrategias coherentes de desarrollo. Sin embargo, estas corrientes guardan demasiada relación con los temas que es preciso explorar como para pasarlas por alto. La factibilidad de caminos optativos hacia el desarrollo está condicionada por las opiniones subjetivas que tienen analistas y dirigentes acerca de la situación, tanto como por el carácter objetivo de la situación misma. Estas opiniones influyen en la selección de los problemas que se han de analizar, en la organización de los datos y en las proposiciones de política, en forma que el analista tal vez no percibe. Por lo tanto, es esencial analizarlas.

## 2. Interpretaciones del desarrollo y sus requisitos

Se han seguido tres líneas principales de interpretación, que no son en modo alguno excluyentes; de hecho, suelen ser exploradas en conjunto por los analistas del desarrollo; sin embargo, ellas enfocan el problema en diferentes niveles analíticos. *i)* Algunas interpretaciones globales consideran las estructuras económicas, sociales y políticas de América Latina en su totalidad, en su interacción recíproca y en su interacción con el resto de la sociedad mundial contemporánea. *ii)* Otras interpretaciones se centran en determinadas partes de las estructuras o en las características de determinados grupos o clases que se consideran fundamentales como factores de desarrollo. Este enfoque suele ser simplemente la aplicación del primero a problemas más concretos, pero también puede usarse separadamente. *iii)* Otras interpretaciones se centran en factores que no son las estructuras de las sociedades: dotación y distribución de recursos naturales, crecimiento y composición de la población. El último de éstos puede dejarse de lado por el momento, aunque los problemas relativos a la población y a los recursos humanos se tratarán extensamente en capítulos posteriores. Este estudio supone que ni la deficiencia de recursos naturales ni la de recursos humanos constituyen las razones fundamentales de

la insuficiencia del desarrollo latinoamericano, por importantes que puedan ser como factores contribuyentes que actúan conjuntamente.

a) *Interpretaciones globales: dualismo y dependencia*

En lo que toca al primer y más amplio tipo de interpretación interesan en especial dos conceptos: el "dualismo" y la "dependencia". Ambos están presentes en una serie de teorías que, con diferentes acentos y conclusiones, cruzan los límites entre el reformismo desarrollista y las escuelas marxistas. Uno o ambos de estos términos se encuentran en la mayoría de los planteamientos sobre el desarrollo latinoamericano, a menudo clara indicación sobre si se han usado como concepciones teóricas básicas, como arbitrios heurísticos o como consignas. Al mismo tiempo, muchos de los que abogan por una u otra de estas interpretaciones tienden a usarlas como explicación para todo, pasando por alto u olvidando la complejidad y contradicción reales de los actuales procesos de cambio en América Latina.

*El dualismo.* La interpretación más difundida atribuye todas o casi todas las dificultades del desarrollo latinoamericano al dualismo de las estructuras sociales y económicas que impera en todos o casi todos los países. En este sentido, el dualismo estructural no debe confundirse con la mera suposición de diferencias o discontinuidades entre regiones internas o entre estratos sociales, o con el simple uso de criterios duales para la clasificación. Habría un auténtico dualismo cuando se supone que coexisten dos o más sistemas cerrados y autosuficientes —o semicerrados y semindependientes. Es lo que afirma especialmente Jacques Lambert.<sup>2</sup> Según la interpretación dualista, un país latinoamericano típico está formado en realidad por dos sociedades o "dos países", uno "moderno" que mira al exterior y que ha asimilado totalmente el capitalismo y los incentivos del mercado, y el otro "primitivo" o "tradicional", estático, de baja productividad y que no responde a los estímulos del mercado.<sup>3</sup>

En sus diversas variantes, la hipótesis dualista exige demostrar que realmente existen dos sistemas sociales y que funcionan por lo menos con independencia uno de otro.

La situación actual de los países latinoamericanos hace que ninguno parezca prestarse para esa demostración, no obstante el hecho de que existan grandes discontinuidades y muy diferentes niveles de desarrollo. En efecto, i) la mayoría de los países latinoamericanos alcanzó la independencia formal

<sup>2</sup> Jacques Lambert, *Amérique Latine, Structures sociales et institutions politiques*, París, Presses Universitaires de France, 1963.

<sup>3</sup> Con los términos "moderno", "primitivo" y "tradicional" la hipótesis dualista introduce ciertas asociaciones de importancia en sus connotaciones de política. De un lado, el término "moderno" tiende a equipararse con "dinámico" y "deseable", soslayando el problema de demostrar que las manifestaciones concretas de lo moderno que se encuentran en América Latina constituyan o no modalidades viables de desarrollo. De otro lado, el uso del término "tradicional" destaca la falta de espíritu de innovación y la presencia de rigideces estructurales en el sistema no moderno, en tanto que "primitivo" subraya la pobreza y los bajos niveles de productividad y tecnología. Se supone que tanto el sistema no moderno como el moderno están estratificados y contienen posiciones de riqueza y poder. Un uso muy distinto del término "dualista" se refiere a la aparente polarización de las sociedades en un estrato más alto y uno más bajo, con diferentes valores, posibilidades de movilidad, etc. Esta última concepción, que puede ser una simplificación excesiva, no niega que los dos estratos que identifica estén interactuando continuamente y necesiten de su mutua existencia en una estructura común. (Véase Richard N. Adams, "Political power and social structures", en *The politics of conformity in Latin America*, Claudio Véliz, ed., Oxford University Press, 1967.)

a comienzos del siglo XIX. Aunque los historiadores han puesto en duda la importancia de este hecho desde el punto de vista social o económico, como lo implica el uso de la palabra "formal", es innegable que su mantenimiento durante un largo período ha ejercido una influencia real. En primer lugar, ha estimulado a la población a tomar conciencia de constituir una sociedad nacional, hábito de pensamiento que se ha extendido paulatinamente hasta abarcar a casi todos los grupos del país. Segundo, la independencia formal de tan larga duración ha llevado con ritmo lento pero seguro a crear una red de canales de comunicación y un conjunto de símbolos propios de cada sociedad nacional. Tercero, la influencia extranjera, de importancia vital durante la lucha por la independencia y en períodos posteriores, también ha ayudado a realzar la importancia del marco de referencia que es la nacionalidad. El mejor indicio de la importancia de este marco de referencia es el hecho de que las influencias extranjeras siempre han tratado de actuar a través de él, sin despertar contra sí mismas los sentimientos y expectativas que a él se asocian. Evidentemente, el proceso de identificación nacional aún no ha terminado, ni tiene el mismo significado para todas las unidades sociales, pero está avanzado. Hasta los grupos más marginales participan del sentimiento nacional, o de lo que se les ha presentado como tal, en parte porque la inculcación de sentimientos nacionales es un instrumento para dominarlos;

*ii)* La mayor parte de la población ha participado desde hace largo tiempo en sistemas de relaciones patrono-clientela que se extienden desde los centros nacionales a las localidades más "tradicionales". En los últimos tiempos, los líderes políticos y los altos funcionarios públicos están reemplazando crecientemente al patrón privado como fuentes de la ayuda paternalista y de la protección esperadas, incluso para los trabajadores rurales y los pequeños agricultores. Estas relaciones ayudan a establecer una especie de integración nacional;

*iii)* Las relaciones de dominio y dependencia entre el centro y la periferia, que se examinarán más tarde y que en realidad constituyen una cadena de relaciones (centro internacional-periferia nacional, centro nacional-periferia interna), tienen un papel integrador, aunque la forma que tome se considere indeseable;

*iv)* Los países latinoamericanos, más que los africanos y los asiáticos, han sufrido el influjo de la enorme expansión de los medios de comunicación de masas, dominados por los centros mundiales. Uno de los resultados es su asimilación más rápida de los valores y expectativas de las sociedades de ingresos más altos. Esto puede ser lamentable, pero es tan indiscutible, que todos los economistas están preocupados con el efecto de demostración que a través del centro nacional se difunde con mayor o menor intensidad a todos los estratos de la población;

*v)* No parece que en América Latina haya importantes grupos de población que no respondan a los incentivos económicos del sistema capitalista. (Probablemente esto tampoco podría demostrarse en las sociedades de otras regiones de ingresos bajos para las cuales se elaboró inicialmente la teoría dualista.) Tampoco parece que en América Latina haya un mercado moderno y un mercado tradicional o primitivo que constituyan sistemas reales y separados, aunque es fácil distinguir entre mercados que son predominantemente modernos y los que son predominantemente tradicionales. Los insumos que utiliza el mercado moderno derivan en alguna medida del mercado tradicional, y algunos de los productos del mercado moderno están encauzados hacia el

mercado tradicional. En todos sus aspectos, estos mercados realmente se interpenetran, y las características de uno no se pueden entender sin el otro aunque los grados e intensidades de la interdependencia sean más variables. Por ejemplo, en los países latinoamericanos donde son más marcadas las disparidades entre lo moderno y lo tradicional o primitivo, los productos "modernos" (que alimentan el efecto de demostración y están destinados a un mercado restringido) tienen características o deficiencias especiales derivadas de una capacidad insuficiente de innovación y adaptación tecnológica, de ineficiencia en la administración industrial y el control de calidad, y de la falta de preparación y hábitos de trabajo adecuados de la mano de obra. (La "modernización" suele considerarse casi sinónima del desarrollo, lo que sugiere que los factores esenciales del desarrollo son la capacidad de innovación y de adaptación creadora de influjos sociales y tecnológicos siempre cambiantes. Sin embargo, la modernización imitativa y dependiente puede no ser más rica en capacidad dinámica que los sectores aparentemente más "tradicionales" de la sociedad.)

Así como las actividades más modernas llevan el sello de las estructuras sociales en las cuales están engastadas, en el otro extremo del espectro social los grupos rurales, sean o no indígenas, cuyas técnicas de producción y cuyos productos pueden parecer típicamente "tradicionales" o "primitivos", están también envueltos en las estructuras sociales nacionales y motivados para "modernizarse". No es que se opongan al cambio, sino que se encuentran en situaciones estructurales que los excluyen de los tipos de cambio que les permitirían funcionar mejor como productores, consumidores y ciudadanos. Los obstáculos que les impiden escapar a estas situaciones no son precisamente el pertenecer a un distinto sistema social. (Algunas consideraciones sobre este tema aparecen más adelante en el capítulo VII.)

Al comparar lo urbano y lo rural en América Latina, está claro que las diferencias entre las grandes ciudades y las comunidades rurales son mucho más pronunciadas que en las sociedades industrializadas con ingresos altos, pero estas diferencias no confirman el argumento dualista, entendido como la afirmación de sistemas sociales independientes. Sería imposible explicar el carácter de la ciudad latinoamericana sin mostrar su dependencia de los tipos predominantes de agricultura y su influjo en el surgimiento de determinados tipos de población marginal en las zonas rurales, etc. Al mismo tiempo, la urbanización de la vida rural, que hasta hace muy poco tiempo era rasgo exclusivo de las sociedades industrializadas, se está produciendo ahora en América Latina, aunque en formas diferentes y quizá indeseables. Ni siquiera los extremos pueden entenderse excepto como componentes interactuantes de una misma estructura, aunque haya que tener siempre presente que los grados de interdependencia son muy variables.

Lo anterior no les resta utilidad para importantes fines analíticos a las grandes diferencias y soluciones de continuidad entre los distintos elementos de las sociedades y economías latinoamericanas en función de la modernidad, la productividad, la participación y otros criterios. Para la mayoría de esos fines la clasificación triple en sectores moderno, intermedio y primitivo aplicada en varios análisis de la CEPAL constituye un decidido avance sobre la más simple clasificación dual. En algunos casos quizá convenga establecer un número mayor de categorías para satisfacer determinados fines y en determinadas situaciones nacionales. Sin embargo, el analista debe precaverse contra la conclusión —que el lector puede derivar inadvertidamente— de que esas

clasificaciones estadísticas representan sistemas sociales o sistemas de producción realmente independientes entre sí dentro del ámbito geográfico de un país.

Otra interpretación que tiene algunos elementos comunes con la dualista, atribuye las deficiencias del desarrollo latinoamericano a las diferencias en cuanto al ritmo de cambio entre los diferentes sectores económicos y sociales. Todas las unidades y estructuras sociales están cambiando, pero algunas se modernizan rápidamente y otras se quedan a la zaga, y las diferencias en cuanto a estilos de vida y a técnicas de producción a que da lugar ese fenómeno genera contradicciones y conflictos internos. Este concepto tiene validez hasta cierto punto. El fenómeno de los cambios con distinto ritmo que provoca tensiones y contradicciones se observa en todas las sociedades, pero es más visible en las sociedades latinoamericanas que en la mayoría de las de altos ingresos. No obstante, no parece justificado suponer —como suele hacerse cuando el fenómeno se presenta como explicación de las frustraciones del desarrollo— que las diferentes unidades y estructuras avanzan con distinta velocidad pero en el mismo sentido en la línea del desarrollo y más o menos independientemente unas de las otras. Lo que ocurre es que cambian, además, en formas que cualitativamente son distintas y tanto el carácter de los cambios como su ritmo están determinados por la interacción y la interdependencia variables en intensidad, de las diferentes unidades y estructuras.

*La dependencia.* La interpretación que gira en torno de la dependencia tiene asimismo diversas variantes, según el grado en que se considere que la dependencia es causa única y suficiente para explicar el subdesarrollo, y el carácter nacionalista o revolucionario social de las conclusiones que se infieran de ella. En su forma más radical, la hipótesis sostiene que después de la conquista las sociedades latinoamericanas fueron configuradas por el capitalismo internacional en su etapa mercantilista, que estas sociedades han dependido y reflejan fielmente las cambiantes demandas y formas de organización del sistema capitalista internacional. Las desigualdades pasadas y presentes y las discontinuidades que hay entre las regiones de un país y las clases sociales en América Latina —continúa sosteniendo la tesis— derivan de las formas que sucesivamente ha ido asumiendo la dependencia, y éstas a su vez están determinadas por los intereses y la lógica interna del sistema capitalista internacional. Las zonas más atrasadas de los países en desarrollo latinoamericanos crean un excedente económico, del cual se apropian en su mayor parte las zonas más avanzadas del mismo país, en la misma forma que los países capitalistas dominantes se apropian de distintas maneras del excedente económico producido por los países dependientes en su conjunto.

En resumen, según ese planteamiento, este es el proceso del “desarrollo del subdesarrollo” en que el primero provoca el segundo, se nutre de él, y no puede existir sin él, tanto en el plano nacional como el internacional. El “colonialismo interno” y la “concentración del progreso tecnológico” se consideran como simples aspectos de este vasto fenómeno o maneras especiales de designarlo, el que se refleja también en la dominación política extranjera y en la penetración cada vez más acentuada de las modalidades culturales y de consumo procedentes de los centros mundiales y que entran a través de las grandes ciudades de los países dependientes. Se afirma que el sistema actual de relaciones económicas, sociales y políticas funciona en esta forma, y que por su propia naturaleza, más bien que por efecto de deficiencias que puedan subsanarse, establece un polo de desarrollo y uno de subdesarrollo. La conclusión que se infiere

de esta interpretación de la dependencia es que sólo la destrucción y la transformación revolucionaria del sistema actual pueden romper el círculo vicioso y generar el auténtico desarrollo.<sup>4</sup>

Es difícil comprobar una hipótesis que pretende explicar íntegramente todos los fenómenos sociales y económicos y quizá seguirá siéndolo aunque se llegue a disponer de mejor información sobre las tendencias históricas y las modalidades actuales. Tampoco puede darse una demostración concluyente de que el sistema económico sea en esencia incapaz de llevar a una distribución más equitativa de los beneficios o a la postre a una reducción de la dependencia.

La afirmación de que el sistema produce inevitablemente crecientes disparidades entre los países, las distintas regiones de los países, y las clases sociales puede ser criticada desde varios puntos de vista. Primero, puede afirmarse que la apropiación de los excedentes y la consiguiente explotación de unos grupos y regiones por otros, si bien se produce en todos los países y todas las economías, incluso la socialista, depende de la distribución del poder, de modo que su carácter y su grado pueden ser alterados mediante cambios en esa distribución y la movilización de fuerzas que lo contrarresten, sin que esos cambios correspondan necesariamente a una ruptura revolucionaria de los vínculos de dominación y dependencia. El segundo aspecto que se le puede criticar se refiere a la importancia actual y futura del "colonialismo interno". Se sostiene que el sector "moderno" o "desarrollado" no se genera actualmente mediante la explotación de sectores más atrasados y que aquél cada vez los va necesitando menos como estímulo de su desarrollo sostenido. Por consiguiente, el problema de los sectores atrasados no consiste principalmente en que sean explotados sino en que queden excluidos o sean considerados supérfluos desde el punto de vista de los intereses dominantes. Parece que este argumento sólo puede aplicarse en distinto grado a los diversos países y regiones de un país. En los países de más altos ingresos, entre ellos algunos de los países más avanzados de América Latina, puede ocurrir que las actividades económicas más modernas hayan dejado de depender de la apropiación de excedente producido por las actividades más atrasadas o "primitivas" aunque lo hayan hecho en el pasado. Hasta podrían estar en posición de restablecer el equilibrio a través de gastos públicos tendientes a favorecer a las zonas más pobres de un país y los sectores de la población en situación más desventajosa. Sin embargo, es innegable que hay una transferencia neta de ingreso de las regiones pobres a las más avanzadas de muchos países de América Latina y asimismo a otras regiones del mundo.

Existen además otras proposiciones características de las teorías de desarrollo urbano-regional que subrayan las ventajas acumulativas de que gozan las grandes zonas metropolitanas, por su tamaño y su diversificación, en lo que se refiere a las actividades financieras, industriales y comerciales. Según estos criterios, los países pequeños y las regiones de los países que carecen de gran-

<sup>4</sup> Está aumentando rápidamente la literatura que analiza la dependencia como principal explicación de las deficiencias del desarrollo latinoamericano. Véase en especial, André Gunder Frank, "Capitalism and underdevelopment in Latin America" *New York Monthly Review Press*, 1967; Rodolfo Stavenhagen, "Seven erroneous theses about Latin America" y otros trabajos que figuran en *Latin American radicalism: a documentary report on left and nationalist movements*, Irving Louis Horowitz and others, Ed., Nueva York, Random House, 1969; Alonso Aguilar Monteverde, *Teoría y política del desarrollo latinoamericano*, Instituto de Estudios Económicos, Universidad Nacional Autónoma, México, 1967; Helio Jaguaribe y otros, *La dominación de América Latina*, Francisco Moncloa, Editores, Lima, 1968; Luciano Martins, *Industrialização, burguesia nacional e desenvolvimento*, Editora Saga, Río de Janeiro, 1968.



des centros urbanos de desarrollo dinámico están condenadas a permanecer en una situación desventajosa cualquiera que sea el sistema o la política económica.

A los fines del presente trabajo, vale la pena insistir en un comentario final sobre las variantes más radicales de los planteamientos e ideas sobre la dependencia: las frustraciones, desigualdades y comprobaciones realizadas en cuanto al proceso de desarrollo de América Latina en los últimos años contribuyen a difundirlos y a darles creciente aceptación especialmente entre la juventud educada.

Incluso si se dejan de lado, por no haber sido demostradas y por ser imposible demostrarlas en la actualidad, las afirmaciones de que la dependencia constituye una explicación total, única y suficiente del subdesarrollo, puede afirmarse que este concepto aporta varios elementos esenciales para comprender los procesos que ahora se están desarrollando y la factibilidad de distintas opciones en materia de política. Permite hacer la corrección necesaria de la interpretación dualista o de otras interpretaciones que consideran que el desarrollo de los países latinoamericanos es un proceso en gran medida autónomo que responde esencialmente a circunstancias y a políticas internas, en que el papel del resto del mundo se limita a satisfacer (o a no satisfacer) las necesidades de comercio, de inversiones y de transferencia de la tecnología. Las variantes de la hipótesis de la dependencia ocupan un lugar prominente en las corrientes nacionalistas que ahora están adquiriendo nuevo vigor, y que se reflejan en las declaraciones de los líderes políticos y de los organismos de planificación.<sup>5</sup> Para ellos tiene menos importancia inmediata que la dependencia sea o no intrínseca a la naturaleza del capitalismo que el hecho de que se haya vuelto en los últimos años más marcada y más inhibidora de la autonomía en la adopción de políticas.

Los aspectos puramente económicos de la dependencia, que son particularmente notorios, se mencionarán sólo de paso en el presente estudio; pero tienen demasiadas vinculaciones con los temas principales para ser dejados completamente de lado. Más adelante será necesario examinar más a fondo la dependencia social y cultural en relación con varios problemas. Uno de los más importantes aspectos de los cambios recientes es la creciente internalización de las formas de dependencia, por efecto de expectativas y exigencias conformadas por las influencias culturales y sociales que emanan de los centros dominantes. Así se sumarían esas influencias a la dependencia de factores financieros, comerciales y tecnológicos externos para hacer aún más precarias las posibilidades de aplicar políticas que frustren esas expectativas, por ejemplo porque tengan como meta reorientar la producción interna de bienes de consumo duraderos hacia la producción de bienes de capital, o movilizar a la población hacia el desarrollo mediante la restricción del consumo y el aumento de la productividad. Los grupos que han alcanzado un nivel de consumo urbano "moderno" lo consideran como un derecho y tienden a atribuir las deficiencias del desarrollo a la falta de iniciativa y de capacidad de las clases desposeídas, o al parasitismo y a la incompetencia de la burocracia. Cada vez más recurren al exterior en busca de sus modelos

<sup>5</sup> "Cancelar la tradicional dependencia de nuestro país es objetivo fundamental de la revolución nacionalista y meta central del desarrollo pleno del Perú... La dependencia latinoamericana surge fundamentalmente de la naturaleza de las relaciones económicas, financieras y comerciales de nuestros países con las naciones desarrolladas del mundo." (Discurso del General Juan Velasco Alvarado, Presidente del Perú, 28 de julio de 1969.)

y de sus fuentes de seguridad.<sup>6</sup> Tanto la salida de fondos de inversión, realizada en gran parte en forma ilegal, como el creciente éxodo de profesionales son síntomas de la escasa inclinación de esos grupos a reconocer que es necesario hacer sacrificios en aras del desarrollo nacional. Incluso dentro de los sectores intelectuales que deliberadamente rechazan la pauta de modernización dependiente, su influencia da lugar a evidentes contradicciones entre la ideología y sus hábitos.

Hay otro aspecto polémico de la dependencia que ha sido incluido en varios análisis recientes de las tendencias y las opciones observadas en América Latina en materia de política que es necesario comentar brevemente. Los compromisos contraídos por los países latinoamericanos en los años sesenta y en decenios anteriores, y los bloques de poder bajo cuya influencia se encuentra la mayoría de ellos, fijan ciertos límites al carácter de los regímenes políticos que pueden adoptar, aunque pueda haber muchas posibles opciones. Los límites de lo posible son muy indefinidos, puesto que las opciones que se dejan de lado se definen principalmente en términos negativos, que se refieren no sólo al carácter actual de determinado régimen sino a su futura trayectoria y a la posibilidad de que esa trayectoria lo haga salirse de los límites permitidos. Este aspecto de la dependencia implica una ambigüedad. Los compromisos mismos exigen dar realce a los procedimientos democráticos y a la justicia social, y por ende, un alto grado de movilización popular en apoyo de las causas de la reforma y el desarrollo. Al mismo tiempo, los regímenes que se basan en la movilización de las masas para acelerar el desarrollo afrontarían presiones apenas manejables y se verían abocados continuamente a la necesidad de actuar rápidamente y en forma radical lo que los podría llevar a violar las fronteras consideradas permisibles por el centro de poder del sistema de dependencia. Así, en todas partes se proclama que es conveniente o necesario obtener la participación popular, pero la imposibilidad de conciliar esa participación con la conservación de las estructuras sociales y económicas existentes coincide con la inseguridad en cuanto a sus efectos sobre los compromisos regionales. Entretanto, la influencia del centro de poder parece ejercerse en sentidos contradictorios. En el decenio de 1960 algunos analistas llegaron a la conclusión de que aumentarían las restricciones sobre los sistemas nacionales autónomos de toma de decisiones y que estarían apoyados por sanciones más formidables en el futuro. Los acontecimientos más recientes sugieren que ocurrió precisamente lo contrario, es decir que es más amplia de lo previsto la gama de decisiones que puedan adoptarse sin ser objeto de represalias, y con la seguridad de contar con el apoyo popular.

b) *Interpretaciones basadas en aspectos concretos de las estructuras sociales o en determinadas instituciones*

Esas interpretaciones, la mayoría de las cuales pretenden ser aplicables a las regiones subdesarrolladas en general, subrayan en especial alguno de es-

<sup>6</sup> Luciano Martins, *op. cit.*, contrasta dos modelos posibles de desarrollo:

|             |              |
|-------------|--------------|
| <i>Alfa</i> | <i>Omega</i> |
| Incluyente  | Excluyente   |
| Democrático | Autocrático  |
| Autónomo    | Dependiente  |

Si bien las aspiraciones nacionales expresadas públicamente apuntan hacia *Alfa*, la combinación existente de influencias internas y externas orienta el desarrollo económico hacia *Omega*.

tos tres aspectos: a) el sistema de valores vigente; b) la naturaleza de los sistemas políticos; c) las características de algunos grupos o clases cuya función es considerada estratégica para el proceso de desarrollo.

i) *Sistemas de valores.* Sin negar las enormes diferencias en cuanto a los sistemas de valores que hay entre un país y otro y entre una clase y otra, parece tener gran validez el argumento de que los valores vigentes en América Latina son menos compatibles con el desarrollo (cualquiera que sea la definición que de él se adopte) que los valores que estaban vigentes en los países actualmente industrializados durante el período en que se forjó su predominio. Los valores asociados con el esfuerzo y las realizaciones parecen ser más débiles que los de naturaleza simbólica. La valuación asignada a la ciencia y a la tecnología es relativamente baja, como queda claramente reflejado en el contenido de la educación y en las preferencias por diferentes carreras. Eso, sumado a las deficiencias afines pero en parte independientes de los valores instrumentales constituyen las fallas principales de los sistemas de valores en lo que toca al desarrollo económico. Sin embargo, es probable que esas deficiencias no sean tanto una *causa* básica del subdesarrollo (lo que haría suponer que debe darse la más alta prioridad en la política de desarrollo a su eliminación mediante reformas educacionales o de otra índole) como factores subordinados provocados o confirmados por la combinación de circunstancias que configuran el subdesarrollo. Estas son interrogantes muy importantes que no es posible despejar actualmente en forma satisfactoria. Parte del problema consiste en que los modelos axiológicos ofrecidos a América Latina como requisitos del desarrollo no son necesariamente los mejores en relación con las necesidades actuales, y tienden a ser aceptados superficialmente como parte de la modalidad de dependencia sin que supongan un compromiso genuino ni lleguen a sustituir el antiguo sistema de valores que supone su rechazo. La poca importancia que se asigna a los valores latinoamericanos para los fines del desarrollo refleja en parte también la discutible suposición de que sólo sirven los sistemas de valores de los Estados Unidos y del noroeste de Europa. Una comparación con los países del Mediterráneo hace pensar que sistemas de valores análogos a los de América Latina podrían ser más útiles de lo que han sido a la región.

Además, las posibilidades de modificar los sistemas de valores por precepto se ven limitadas por el creciente predominio real de valores, originarios de los países de altos ingresos, poco tienen que ver con el afán de superación, la frugalidad, y el espíritu de innovación técnica, que suelen contrastarse con el apego latinoamericano a los valores humanísticos o espirituales. Los estratos medios y altos de los países latinoamericanos, a los cuales se circunscribe las más de las veces la discusión de los sistemas de valores, parecen haber asimilado más fácilmente los valores de consumo que los valores de producción necesarios para alcanzar la etapa de industrialización misma.

ii) *Los sistemas políticos y el Estado.* Hay consenso general en que los sistemas políticos latinoamericanos, cualquiera que sea la forma política que adopten, funcionan, con muy pocas excepciones, como sistemas de compromiso.<sup>7</sup> El poder se distribuye entre varios grupos organizados, que pertenecen a los estratos sociales más diversos, mediante un pacto explícito o tácito que simultáneamente excluye a varios otros grupos. Esos compromisos no tienen nada de estáticos. Generalmente, con el apoyo de grupos que están participando

<sup>7</sup> La expresión "compromiso" se usa en el sentido analizado en el capítulo V.

ya en el sistema de compromiso, nuevos grupos reclaman ser admitidos con la intención de mejorar su posición relativa o de reforzar el poder del sistema mismo. Así, en el sistema político convergen muchas exigencias independientes y hasta contradictorias, cuya diversidad e intensidad tienden a crecer continuamente. El sistema, para sobrevivir, trata de satisfacer esas demandas total o parcialmente, según la fuerza de los grupos respectivos dentro del sistema, y continuamente se ve ante la disyuntiva de satisfacer en cierta medida las aspiraciones de los grupos que luchan por su incorporación o de mantenerlos excluidos por la fuerza. Dicho sistema es incompatible con *i)* la definición clara a largo plazo de una política de desarrollo, y *ii)* la necesidad de elevar al máximo las inversiones, puesto que el mecanismo resulta muy oneroso, ya sea en función de las mayores recompensas que ha de distribuir o de la acción represiva que en su lugar ha de adoptar.

Todas las nuevas interpretaciones han descartado la antigua concepción liberal según la cual el Estado debe limitarse en el mejor de los casos a desempeñar la función de policía y a proporcionar algunos servicios esenciales que el mercado no puede proveer satisfactoriamente. Todas ellas rechazan con fuerza el punto de vista de que el Estado es un mecanismo para dispensar privilegios y prebendas a los grupos que participan en el sistema de compromiso. Se plantea entonces la interrogante de si el Estado mismo es capaz de adoptar una acción autónoma positiva o si debe considerarse al Estado, en su función de desarrollo, como un instrumento que puede ser usado por cualquier *élite*, clase o coalición que sea capaz de imponer una estrategia coherente y dinámica de desarrollo.

Los que proponen estrategias de desarrollo son en su mayoría funcionarios públicos, para quienes es más fácil pensar en función de una manipulación de los mecanismos estatales que de la colocación del Estado al servicio de una *élite* o clase. Se crea así una predisposición a aceptar ciegamente la idea de que el Estado desempeña una función autónoma sin considerar sistemáticamente las verdaderas características del Estado en América Latina. Tal predisposición se encuentra tácita en gran número de proposiciones que emanan de organismos públicos que suponen una acción del Estado basada en cierta autonomía en la toma de decisiones, y cierta benevolencia y capacidad para desafiar impunemente los intereses políticos y económicos dominantes que el verdadero aparato del Estado está lejos de poseer en casi todos los países. Sin embargo, las proposiciones no están del todo divorciadas de la realidad. El Estado —o más bien los funcionarios públicos y los planificadores que quieren dotar al Estado de los mecanismos necesarios para fines de desarrollo y utilizarlo con esos fines— aparentemente tienen bastante capacidad para actuar sin sujeción al equilibrio de fuerzas políticas y para crear fuerzas políticas compensatorias que robustezcan esa capacidad.

Algunas interpretaciones recientes sobre la función que podría desempeñar el Estado en materia de desarrollo descartan, en cierto sentido, la idea de que el sistema político es de transacción aduciendo que en un período en que se intensifica el nacionalismo y aumenta la competencia técnica y la confianza de los sectores estratégicos de la burocracia, el aparato del Estado podrá dominar el sistema de compromisos.<sup>8</sup> Esta opinión refleja en parte la desilusión que

<sup>8</sup> "En lugar de pensar en la supervivencia o resurrección del Estado liberal del siglo diecinueve, estimo que debemos pensar más bien en un gigante dormido que recién empieza a despertar; en un grupo de presión actual y potencialmente fuerte, que extiende su poder

han experimentado los expertos en ciencias sociales con las clases o *élites* que se suponía debían proporcionar liderazgo. Se afirma que a lo largo de la historia latinoamericana el Estado ha proporcionado casi todo el estímulo para el desarrollo económico que se ha producido, y que la confianza en el estímulo y la regulación del sector público está demasiado generalizada como para esperar que la iniciativa privada llegue a sustituirlas, especialmente si se tienen en cuenta las modalidades de imitación y dependencia a que están sujetas las *élites* por sus vinculaciones con los centros mundiales.

iii) *Los grupos o clases estratégicos.* Sería difícil nombrar una *élite*, grupo o estrato social, salvo quizá los grandes terratenientes, a quien no haya honrado alguna escuela ideológica en los últimos años con el título de líder del desarrollo. Las clases medias en general, los empresarios industriales, los funcionarios públicos de formación técnica, las juventudes en general o los estudiantes en especial, los trabajadores organizados, han sido todos propuestos para desempeñar esa función en un número impresionante de estudios y de trabajos polémicos. Los acontecimientos recientes han hecho pensar a varios analistas en las fuerzas armadas o en la Iglesia, desechados antes como los más ardientes defensores del *statu quo*. Las corrientes ideológicas que consideran que la destrucción revolucionaria de las estructuras existentes es el único camino que conduce al desarrollo cifran sus esperanzas en los campesinos y los estratos urbanos desposeídos, como elementos cuyos intereses o supervivencia son los más incompatibles con el mantenimiento del *statu quo*. Hasta ahora, las opiniones a favor de cada grupo se han basado en pruebas obtenidas de determinadas situaciones y han sido refutadas por testimonios obtenidos de otras.

En el resto de la primera parte se intenta hacer un diagnóstico de la situación social y del sentido en que se orientan los cambios en América Latina en función de unos pocos problemas importantes que realmente constituyen facetas de un solo problema complejo, y que son estudiados independientemente con fines analíticos. Sin embargo, primero se presenta una tipología para sugerir la variedad real de modalidades nacionales que abarcarán las generalizaciones posteriores, y se resumen las características cuantitativas de la población misma teniendo en cuenta su evolución prevista en el próximo decenio. Luego se examinan la estratificación y los procesos de movilidad social en América Latina en relación con las esperanzas actuales de que los cambios en la estratificación y la aparición de nuevos elementos dinámicos le abran el camino al desarrollo. Se discuten los fenómenos de la urbanización rápida y concentrada, no como procesos demográficos y ecológicos simples, sino como un eslabón central en la cadena de dominación y dependencia mediante la cual se van transformando los modos de vida, las modalidades de consumo, las expectativas y las instituciones. Después se examina la crisis rural, que guarda una compleja relación de dependencia con la urbana, pero que está marcada por el estancamiento de la población y el empleo y por modificaciones variadas y confusas de las estructuras locales de poder y de las relaciones con la tierra. Esto lleva a considerar la incapacidad de las economías latinoamericana-

a través de burocracias centralizadas, complejos servicios de seguridad social y un patronazgo que prácticamente ha transformado todo el ámbito urbano en una vasta clientela institucionalizada." (Claudio Véliz, "Centralismo, nacionalismo e integración", *Estudios internacionales*, Santiago, 3, 1. abril-junio de 1969. Véase asimismo la introducción de *The politics of conformity in Latin America*. op. cit.; *Politics and economic change in Latin America*, Van National Company Inc. Princeton, presenta un punto de vista más restringido sobre las funciones optativas de desarrollo que puede desempeñar el Estado-Nación.

nas para dar suficiente empleo productivo a una fuerza de trabajo prácticamente no calificada y que crece con rapidez, las tácticas que aplican diferentes grupos para lograr acceso al empleo, y los procesos de marginalización que obligan a una proporción enorme y creciente de la población latinoamericana a mantener una relación particularmente frustradora con las sociedades nacionales. Por último, el diagnóstico considera las características y las reacciones de los jóvenes que están tratando de vincularse al cambio social durante el difícil período de transición por el cual pasan cuando dejan de depender de la familia y de la escuela para convertirse en personas independientes, que actúan como ciudadanos, perceptores de ingreso y jefes de familia.

Las políticas y los planes formulados desde 1961 poco han contribuido a reducir la magnitud de los problemas examinados, se considere o no que esas políticas sean incapaces de resolverlos. Eso no significa que las características más específicas de los problemas no hayan sido modificadas por la política, y el diagnóstico considerará la interacción entre ambos. La segunda parte se ocupará directamente de las necesidades en materia de política, del análisis de la evolución de los programas sociales hasta nuestros días y buscará criterios para abordar las políticas de desarrollo social que satisfagan en forma más adecuada las necesidades indicadas por el diagnóstico.

El estudio podría haber tenido un alcance aún mayor sin agotar los temas principales que abarca su título. Se han tratado incidentalmente y de manera superficial muchos puntos que merecerían un examen sistemático en capítulos o estudios separados. Algunos de estos puntos se han analizado en publicaciones de la CEPAL citadas en el texto. Es de esperar que otros se explorarán más adecuadamente en el futuro. Cabe mencionar aquí algunas de las limitaciones deliberadas del presente estudio:

*i)* Pese a que trata de América Latina en su conjunto, se concentra en el cambio social y la política de desarrollo social en el plano nacional, y en la interacción de las influencias internas y externas en los distintos países. En el último decenio las deficiencias de la Nación-Estado como marco para la política de desarrollo en el mundo de hoy y de mañana han recibido mucha atención. Se ha puesto en tela de juicio la viabilidad futura de pequeños Estados y hasta de Estados como los europeos, mucho mayores en población y recursos que la mayoría de los latinoamericanos. Muchos de los proponentes del movimiento de integración latinoamericana ven en esta integración la única esperanza de desarrollo autónomo y autosostenido. Sin embargo, parece probable que la influencia de la integración en el cambio social y en la política de desarrollo social en el próximo decenio se traduzca principalmente en la generación continuada, que se mencionó antes, de estándares y categorías intelectuales comunes para el estudio de los problemas del desarrollo. En realidad, en ciertas circunstancias la integración podría cambiar todo el contexto del desarrollo social; pero este no es el lugar para especular sobre las probabilidades de que así sea.

*ii)* Al mismo tiempo, este estudio no ha podido avanzar lo suficiente en la aplicación de sus principios generales a tipos concretos de países o regiones de países, como para ofrecer orientaciones detalladas de política. Esta tarea se está realizando actualmente en un programa de estudios de la política regional y local de desarrollo.

*iii)* La otra limitación sería de este estudio reside en que no considera sistemáticamente las repercusiones del cambio científico y tecnológico ni los requisitos para la investigación creadora y la adaptación de la ciencia y la tecnología

a las necesidades latinoamericanas. Estos factores pueden invalidar, quizá en el próximo decenio y aún más a largo plazo, casi cualquier conclusión que pueda extraerse de las tendencias sociales de hoy. En este estudio se insiste en las consecuencias probables de las innovaciones que se están introduciendo actualmente, y en los peligros de seguir aceptando pasivamente tecnologías diseñadas para sociedades muy diferentes, o para servir a intereses limitados dentro de esas sociedades. Debería hacerse igual hincapié en las oportunidades de desarrollo y bienestar social que ofrece la introducción planificada y selectiva de nuevas tecnologías. Los efectos en el empleo de la automatización o semiautomatización; las connotaciones del uso de computadores para la investigación, planificación y administración; las repercusiones de los avances médicos en la mortalidad, la morbilidad y la esperanza de vida; los efectos de las nuevas técnicas contraceptivas en la fecundidad y la vida familiar; las connotaciones para la educación de los satélites que facilitan las comunicaciones y que ya llevan transmisiones directas a televidentes de escuelas rurales aisladas; los efectos de los progresos de la tecnología agrícola en la oferta de alimentos y en el orden social rural, son todas interrogantes científicos y tecnológicos que, con otros, merecen algo más que las breves referencias que se hacen a ellos en los capítulos siguientes.

### CAPÍTULO III

#### *TIPOS DE PAISES CLASIFICADOS POR SU CAMBIO SOCIAL Y SU CAPACIDAD PARA APLICAR POLITICAS DE DESARROLLO SOCIAL*

En un estudio de esta índole es imposible relacionar sistemáticamente las generalizaciones con cada país y enumerar las muchas excepciones y reservas que ellas merecen, aunque se disponga de información adecuada para este fin. Los cuadros 1 y 2 dan indicaciones cuantitativas de la magnitud de las diferencias entre países. Con el fin de ofrecer un marco de referencia para el resto del diagnóstico, es necesario intentar aquí una tipología de las situaciones nacionales, combinando las diferencias reveladas por los cuadros con otros factores.

Debido a sus fines específicos, la tipología que se expone aquí discrepa en algunos puntos de importancia con tipologías formuladas en otros estudios sobre América Latina cuyos propósitos eran diferentes.<sup>1</sup> No se limita a indicadores estadísticos separados o correlacionados que dan una imagen estructural, y por lo tanto estática, sino que toma en cuenta la dirección y el ritmo del cambio de algunos indicadores, e introduce criterios que no se pueden expresar con más precisión que calificando a algunos países más alto o más bajo que otros. La tipología trata de relacionar entre sí estos indicadores y criterios para mostrar las líneas de cambio social y de crecimiento económico que posiblemente surjan de las modalidades actuales en los diferentes tipos de países. Sin embargo, su objetivo principal es el de contribuir a que se comprendan mejor las distintas combinaciones de situaciones y tendencias que generan presiones, establecen límites y crean oportunidades para la evolución de la política de desarrollo en general, y de las políticas de desarrollo social en particular.

Se pueden distinguir cinco principales modalidades nacionales, en las cuales diferentes niveles económicos y tasas de crecimiento, combinados con diferentes procesos de cambio social y demográfico entre los cuales la urbanización en su sentido amplio parece tener hoy un papel preponderante, se traducen en diferente capacidad para el desarrollo y para la aplicación de las políticas de desarrollo. Evidentemente, sería fútil tratar de identificar cada país con algunos de los tipos. Los cuatro primeros tipos, expuestos en el cuadro 3, son abstracciones con las cuales algunos países de la región coinciden bastante, en tanto que otros presentan situaciones intermedias o anomalías derivadas de circunstancias políticas o económicas especiales. Costa Rica y Panamá, por razones que no se pueden explorar aquí, son especialmente difíciles de clasificar, y combinan características del tipo I con rasgos del tipo III; juntos estos dos países contienen poco más del 1% de la población latinoamericana.

<sup>1</sup> Véase, por ejemplo, Jacques Lambert, *Amérique Latine: structures sociales et institutions politiques*, Presses Universitaires de France, París, 1963. Roger Veckemans y J. L. Segundo, "Ensayo de tipología socioeconómica de los países latinoamericanos", en Egnert de Vries y José Medina Echavarría, editores, *Aspectos sociales del desarrollo en América Latina*, UNESCO, Lieja, 1962; y Betty Cabezas de G., *América Latina: una y múltiple*, DESAL, Santiago de Chile, y Editorial Herder, Barcelona, 1968, especialmente en el capítulo 7.



A Venezuela, con su elevado ingreso por habitante y su urbanización extremadamente rápida, es mejor considerarla como caso extremo dentro del tipo II. Hace un decenio, Cuba se hubiera aproximado al tipo I, aunque con algunos rasgos peculiares; pero desde entonces la adopción deliberada de modalidades económicas, sociales y políticas fundamentalmente diferentes de las que predominan en el resto de América Latina justifican clasificarla separadamente en un tipo V. Sin embargo, los cambios en la estratificación social cubana y en el carácter del sector público son de tal naturaleza, que sería engañoso clasificar a Cuba por los criterios aplicados a los demás tipos en el cuadro 3. (Cuba tiene casi 3% de la población regional.) Los países de habla inglesa del Caribe constituirían otro tipo para el cual sería inaplicables o inadecuados muchos de los criterios que rigen el cuadro 3, de modo que no se ha tratado de clasificarlos. (Estos países contienen menos de 1.5% de la población regional.) La tipología no sugiere en modo alguno que los diferentes tipos representen etapas sucesivas que los países podrían atravesar en su avance hacia el desarrollo. Las diferencias en las características geográficas y demográficas de los países bastarían para hacer desechar esta idea, si no lo hicieran las enormes diferencias entre el sistema mundial de interdependencia actual y el que enfrentan los países del tipo I en sus anteriores períodos de crecimiento económico.

En el tipo I se incluyen los países con niveles de producción y de ingreso por habitante muy superiores al promedio regional, pero con tasas bajas de crecimiento económico en el último decenio. 60% o más de la población vive en centros urbanos con más de 20 000 habitantes, y los estratos medios son una proporción relativamente alta de la población urbana. Los estratos medios constituyen también una proporción relativamente alta de la población rural, a la inversa de lo que ocurre en los demás tipos, pero ésta es una parte pequeña de la población total. El crecimiento de la población se ha hecho lento, los estratos urbanos marginales son relativamente pequeños, y la población rural-agrícola ya no constituye una enorme reserva de migrantes potenciales hacia la ciudad. Los programas de educación, salud pública y seguridad social llegan a la mayoría de la población, por dispareja que sea su distribución. Estos sectores de acción pública absorben proporciones elevadas del producto nacional y su impulso interno hacia una mayor expansión es vigoroso. Puesto que las tasas bajas de crecimiento económico limitan el crecimiento de los ingresos públicos reclamados por muchos sectores, la satisfacción de esas exigencias sociales sectoriales se hace cada vez más difícil. Los dirigentes nacionales reconocen la necesidad de planificar y reformar los programas sociales y la capacidad técnica de la administración pública para ejecutar tales reformas es adecuada, pero estas necesidades no generan presiones suficientemente poderosas como para compensar el impulso hacia la expansión por cauces tradicionales. Los resultados de esta contradicción son especialmente marcados en el sector educativo. Existe una presión irresistible por ampliar la enseñanza, especialmente media y superior, pero la demanda ocupacional del producto del sistema educativo es débil. El sector privado sólo puede absorber una fracción de los egresados, y el sector público sólo puede hacer lo mismo a expensas de déficit presupuestarios y de la expansión de una burocracia ya excesiva. En estos países hay mucha emigración de profesionales y técnicos. Los tres países del cono sur de América Latina podrían asimilarse en distintos grados al tipo I. Contienen aproximadamente 13% de la población latinoamericana. (La

Cuadro 1

## AMERICA LATINA: INDICADORES DEMOGRAFICOS

| País        | Población<br>a mitad del<br>año 1969<br>(miles de habit.) | Densidad<br>(habit./km <sup>2</sup> ) |               | Tasas de<br>natalidad<br>1965-1970<br>(‰) | Espe-<br>ranza<br>de vida<br>al nacer<br>1965-1970<br>(años) | Grado de<br>urbani-<br>zación<br>(% tot.<br>pobl.) | Crecimiento de la pobla-<br>ción en el último<br>período intercensal<br>(%) |        |       | Estructura de la pobla-<br>ción por grupos<br>de edad 1970 (%) |       |        |
|-------------|---|---------------------------------------|---------------|---|--|--|---|--------|-------|--|-------|--------|
|             |   | Total 1969                            | Rural<br>1966 |   |  |  | Total   | Urbana | Rural | 0-14   | 15-64 | 65 y + |
|             | (1)   | (2)                                   | (3)           | (4)                                       | (5)  | (6)  | (7)   | (8)    | (9)   | (10)   | (11)  | (12)   |
| Argentina   | 23 982  | 8.6                                   | 46.0          | 23.0                                      | 67.4   | 57.7   | 1.8   | 3.0    | 0.4   | 29.3   | 63.4  | 7.3    |
| Bolivia     | 4 546   | 4.1                                   | —             | 44.0                                      | 45.3   | 19.6   | —   | —      | —     | 42.6   | 54.4  | 3.0    |
| Brasil      | 90 633  | 10.6                                  | 335.0         | 37.8                                      | 60.6   | 28.1   | 3.1   | 6.5    | 2.1   | 42.0   | 54.5  | 3.5    |
| Colombia    | 21 407  | 18.8                                  | 443.0         | 44.6                                      | 58.5   | 36.6   | 3.2   | 7.0    | 1.7   | 47.0   | 50.4  | 2.6    |
| Costa Rica  | 1 731   | 34.1                                  | 632.0         | 45.1                                      | 66.8   | 24.0   | 4.0   | 4.5    | 3.8   | 47.9   | 48.9  | 3.2    |
| Cuba        | 8 179   | 71.4                                  | —             | 27.3                                      | 66.8   | 35.5   | 2.1   | 3.7    | 1.3   | 34.5   | 60.5  | 5.0    |
| Chile       | 9 559   | 12.6                                  | 216.0         | 33.2                                      | 60.9   | 54.7   | 2.8   | 5.9    | -0.2  | 39.3   | 56.1  | 4.6    |
| Ecuador     | 5 829   | 20.6                                  | 620.0         | 44.9                                      | 57.2   | 26.9   | 3.0   | 6.6    | 2.0   | 46.9   | 50.2  | 2.9    |
| El Salvador | 3 326   | 155.4                                 | 1 673.0       | 46.9                                      | 54.9   | 17.7   | 2.8   | 5.8    | 2.3   | 47.1   | 49.9  | 3.0    |
| Guatemala   | 5 037   | 46.2                                  | 1 442.0       | 43.2                                      | 51.1   | 15.5   | 3.1   | 5.6    | 2.7   | 45.7   | 51.3  | 3.0    |
| Haití       | 5 095   | 183.3                                 | —             | 43.9                                      | 44.5   | 5.1  | —   | —      | —     | 42.5   | 54.5  | 3.0    |
| Honduras    | 2 946   | 22.3                                  | 410.0         | 49.0                                      | 48.9   | 11.6   | 3.0   | 8.1    | 2.5   | 46.7   | 50.9  | 2.4    |
| México      | 48 995  | 24.8                                  | 185.0         | 43.2                                      | 62.4   | 29.6   | 3.1   | 5.2    | 2.3   | 46.4   | 50.3  | 3.3    |

|                      |        |       |         |                    |                   |      |     |     |     |      |      |     |
|----------------------|--------|-------|---------|--------------------|-------------------|------|-----|-----|-----|------|------|-----|
| Nicaragua            | 1 960  | 15.1  | 558.0   | 46.0               | 49.9              | 23.0 | 2.6 | 5.9 | 1.9 | 47.1 | 49.8 | 3.1 |
| Panamá               | 1 361  | 18.0  | 489.0   | 40.5               | 63.4              | 33.1 | 2.9 | 4.5 | 2.3 | 44.7 | 51.7 | 3.6 |
| Paraguay             | 2 336  | 5.7   | 118.0   | 44.6               | 59.3              | 15.9 | 2.7 | 2.8 | 2.6 | 46.5 | 50.3 | 3.2 |
| Perú                 | 13 171 | 10.2  | 314.0   | 41.8               | 58.0              | 28.9 | 2.2 | 5.7 | 1.3 | 45.0 | 51.9 | 3.1 |
| República Dominicana | 4 200  | 86.2  | 1 480.0 | 48.5               | 52.1              | 18.7 | 3.6 | 9.1 | 2.7 | 47.6 | 49.9 | 2.5 |
| Uruguay              | 2 854  | 15.3  | 47.0    | 21.3               | 69.2              | 61.3 | 1.7 | 3.0 | 0.6 | 28.2 | 63.2 | 8.6 |
| Venezuela            | 10 401 | 11.4  | 153.0   | 40.9               | 63.7              | 47.3 | 3.7 | 7.3 | 1.4 | 45.2 | 51.9 | 2.9 |
| Barbados             | 267    | 667.5 | —       | 29-32 <sup>a</sup> | 65.1 <sup>b</sup> | —    | —   | —   | —   | —    | —    | —   |
| Guyana               | 734    | 3.4   | —       | 40-41 <sup>a</sup> | 61.0 <sup>b</sup> | —    | —   | —   | —   | —    | —    | —   |
| Jamaica              | 1 816  | 165.0 | —       | 39-40 <sup>a</sup> | 64.6 <sup>b</sup> | 24.8 | 1.5 | 4.1 | 0.9 | —    | —    | —   |
| Trinidad y Tabago    | 1 095  | 214.7 | —       | 37-39 <sup>a</sup> | 64.2 <sup>b</sup> | —    | —   | —   | —   | —    | —    | —   |

FUENTES: Col. (1), CELADE, *Boletín Demográfico*, año 2, Vol. III, cuadro 1, Santiago de Chile, enero de 1969;

Col. (2), Superficie: CEPAL, *Boletín Estadístico de América Latina*, Vol. VI, No. 1, cuadro 7;

Población: *Boletín Demográfico*, *op. cit.*

Col. (3), Banco Interamericano de Desarrollo, Fondo Fiduciario de Progreso Social, *Progreso Socio-Económico en América Latina, Sexto Informe Anual, 1966*. Número de habitantes rurales por cada 1 000 hectáreas dedicadas al cultivo y a pastizales, tomado de los "Datos básicos" para cada país que figuran en la segunda parte "Condiciones Socio-Económicas y Progresos en cada país", págs. 85 a 437;

Col. (4) *Boletín Demográfico*, *op. cit.*, cuadro 4;

Col. (5) CELADE, *Boletín Demográfico*, año II, No. 4, cuadro 4, Santiago de Chile, julio de 1969;

Col. (6) CEPAL, División de Asuntos Sociales, "La urbanización de América Latina", cuadro 6, pág. 14, septiembre de 1968 (ditto). Porcentaje de la población total que reside en localidades de 20 000 y más habitantes;

Cols. (7), (8) y (9) "La urbanización de América Latina", *op. cit.*, cuadro 9, pág. 22, Población urbana: Población de centros de menos de 20 000 habitantes. Población urbana: Población de centros de 20 000 habitantes y más;

Cols. (10), (11) y (12) *Boletín Demográfico*, *op. cit.*, cuadro 2. Porcentaje de la población total que corresponde a cada grupo de edades.

<sup>a</sup> Véase estimaciones de la CEPAL para el período 1960-1965 en su *Boletín Estadístico de América Latina*, Vol. VI, No. 1, cuadro 9.2;

<sup>b</sup> Véase en Naciones Unidas, *Demographic Yearbook 1967*, las tablas de mortalidad para el período 1959-1961.

## AMERICA LATINA: INDICADORES

| País                 | Matrícula   |  |   | Incremento de matrícula en cada                               |                           |                              | Población económicamente activa según ramo                              |                           |                             |                            |
|----------------------|---|--|---|---|---------------------------|------------------------------|---|---------------------------|-----------------------------|----------------------------|
|                      | Matrícula<br>primaria<br>como por-<br>centaje de<br>la pobla-<br>ción de<br>7-14 años<br>(1965) | Matrícula<br>enseñanza<br>media<br>como por-<br>centaje de<br>la pobla-<br>ción de<br>15-19 años<br>(1965) | Matrícula<br>enseñanza<br>superior<br>como por-<br>centaje de<br>la pobla-<br>ción de<br>20-24 años<br>(1965) | año de los niveles de educación<br>de 1956-1965 (porcentajes) |                           |                              | de actividad económica, en porcentajes del úl-<br>timo censo disponible |                           |                             |                            |
|                      | (1)   | (2)  | (3)   | Enseñanza<br>primaria<br>(4)                                  | Enseñanza<br>media<br>(5) | Enseñanza<br>superior<br>(6) | Año   | Sector<br>primario<br>(7) | Sector<br>secundario<br>(8) | Sector<br>terciario<br>(9) |
| Argentina            | 90.5  | 51.4   | 12.6  | 20.8  | 39.7                      | 40.4                         | 1960  | 22.1                      | 35.5                        | 42.4 (1961)                |
| Bolivia              | 65.1  | 22.5   | 2.4   | 78.2  | 129.3                     | 125.4                        | 1950  | 75.8                      | 13.1                        | 11.1 (1965)                |
| Brasil               | 61.6  | 25.9   | 2.3   | 62.1  | 138.2                     | 100.0                        | 1970  | 60.7                      | 13.1                        | 26.2 (1965)                |
| Colombia             | 57.9  | 23.8   | 2.7   | 77.6  | 131.2                     | 160.0                        | 1964  | 50.3                      | 19.2                        | 30.5 (1965)                |
| Costa Rica           | 85.5  | 31.3   | 4.2   | 80.0  | 80.8                      | 150.0                        | 1963  | 50.1                      | 18.7                        | 31.2 (1966)                |
| Cuba                 | 96.1  | 29.7   | 3.0   | 68.2  | 128.4                     | 33.3                         | 1953  | 42.2                      | 20.4                        | 37.4                       |
| Chile                | 62.9  | 36.3   | 4.7   | 34.3  | 63.8                      | 112.5                        | 1960  | 33.5                      | 26.2                        | 40.3 (1965)                |
| Ecuador              | 54.6  | 20.0   | 2.8   | 53.5  | 92.4                      | 100.0                        | 1962  | 57.6                      | 18.8                        | 23.6 (1965)                |
| El Salvador          | 63.5  | 18.8   | 1.3   | 64.0  | 107.4                     | 50.0                         | 1961  | 60.9                      | 17.2                        | 21.9 (1966)                |
| Guatemala            | 42.5  | 9.8  | 1.6   | 76.4  | 140.0                     | 200.0                        | 1964  | 65.9                      | 14.2                        | 19.9 (1966)                |
| Haití                | 30.1  | 5.7  | 0.2   | 28.0  | 133.0                     | —                            | —   | —                         | —                           | — (1966)                   |
| Honduras             | 58.6  | 8.6  | 1.7   | 108.8   | 91.7                      | 200.0                        | 1961  | 70.3                      | 10.3                        | 19.4 (1966)                |
| México               | 76.4  | 17.9   | 3.6   | 68.4  | 176.9                     | 170.2                        | 1960  | 55.8                      | 17.8                        | 26.4 (1965)                |
| Nicaragua            | 59.7  | 12.9   | 2.1   | 77.3  | 316.6                     | 200.0                        | 1963  | 60.6                      | 15.3                        | 24.1 (1966)                |
| Panamá               | 82.5  | 45.1   | 6.9   | 41.1  | 83.3                      | 133.3                        | 1960  | 50.9                      | 13.6                        | 35.5 (1965)                |
| Paraguay             | 81.4  | 16.8   | 3.5   | 32.7  | 46.2                      | 100.0                        | 1962  | 57.3                      | 18.5                        | 24.2 (1966)                |
| Perú                 | 79.8  | 25.9   | 7.2   | 60.6  | 163.8                     | 173.0                        | 1961  | 54.0                      | 17.4                        | 28.6 (1965)                |
| República Dominicana | 64.0  | 16.2   | 1.6   | 22.7  | 44.4                      | 25.0                         | 1960  | 66.3                      | 11.8                        | 21.9 (1966)                |
| Uruguay              | 92.0  | 53.7   | 7.9   | 20.9  | 56.7                      | —                            | 1963  | 19.7                      | 29.8                        | 50.5                       |
| Venezuela            | 75.1  | 31.0   | 5.6   | 115.9   | 263.1                     | 366.6                        | 1961  | 36.8                      | 19.9                        | 43.3 (1966)                |
| Barbados             | —   | —  | —   | —   | —                         | —                            | 1960  | 26.5                      | 27.1                        | 42.7                       |
| Guyana               | —   | —  | —   | —   | —                         | —                            | 1960  | 40.9                      | 24.9                        | 34.2                       |
| Jamaica              | —   | —  | —   | 33.3  | 177.7                     | 33.3                         | 1960  | 40.5                      | 23.8                        | 35.7                       |
| Trinidad y Tabago    | —   | —  | —   | —   | —                         | —                            | 1960  | 26.0                      | 29.0                        | 45.0                       |

FUENTES: Cols. (1), (2) y (3): Matrícula tomada de "Evolución de la situación educativa en América Latina, 1956-1965", UNESCO/Informe Económico en los países de América Latina y del Caribe, celebrada en Buenos Aires, en junio de 1966; Población por años to Cols. (4), (5) y (6): "Evolución de la situación..." *op. cit.*, cuadro 3; Cols. (7), (8) y (9): Datos tomados del último censo disponible para cada país; Col. (10): Organización de los Estados Americanos, Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social, *Seguridad Social y Pla* Cols. (11), (12) y (16): Cifras preparadas por la Sección de Cuentas Nacionales de la División de Estadística de la CEPAL para el Cols. (13), (14) y (15): Banco Interamericano de Desarrollo, Fondo Fiduciario de Progreso Social, *Progreso Socio-Económico en* Col. (17): Organización de los Estados Americanos, *Evolución Reciente de la Economía de América Latina*, CIES/1138, cuadro 1; Col. (18): CEPAL, *Estudio Económico de América Latina*, 1965, cuadro 15.

inclusión en los demás tipos está relacionada con el tamaño de la población, pero el tipo I incluye un país grande, uno mediano y uno chico.)

El tipo II incluye países con ingresos por habitante mediano y tasas relativamente altas de crecimiento en relación con el promedio regional; con cifras nacionales que encubren grandes disparidades internas; con un proceso de urbanización y estratos medios crecientes, pero que aún no alcanzan los niveles característicos del tipo I, y con grandes estratos urbanos marginales, que pueden acrecentarse incalculablemente por la migración de las poblaciones rurales y desde las zonas rezagadas del interior. (Los porcentajes de su población que viven en centros con más de 20 000 habitantes fluctúan entre 35 y 45, salvo en Venezuela, donde pasa de 50.) El alcance de los programas sociales se amplía con alguna rapidez desde niveles bajos de cobertura, pero sus recursos se concentran desproporcionadamente en los estratos medios de las ciudades más grandes. Estos países han alcanzado etapas de industrialización y diversificación económica en que la escasez de profesionales y técnicos y de trabajadores con instrucción elemental, estables y de buena salud, que la industria pueda absorber de inmediato, constituye un evidente estrangulamiento de la capacidad para seguirse desarrollando; al mismo tiempo, sus instituciones públicas tienen necesidades reales de administradores calificados, economistas, especialistas en ciencias sociales, etc., que los sistemas educativos no son capaces de satisfacer. En los países de este tipo existe capacidad para asignar mayores recursos a los

## SOCIALES Y ECONOMICOS

| Porcentaje de la población económicamente activa acogida a la seguridad social | Producto bruto interno real por habitante 1968 | Tasa anual de crecimiento del producto bruto por habitante 1960-1968 | Porcentaje del gasto total del gobierno central en |                   | Ingresos tributarios del gobierno central como porcentaje del producto interno bruto 1968 | Producto agrícola bruto como porcentaje del producto interno bruto 1968 | Índice de producción de alimentos por habitante. Promedio 1964-1966 (1957-1959 = 100) | Tasa de crecimiento anual del costo de vida 1960-1965 |
|--|--|--|--|-------------------|---|---|---|---|
|  |  |  | Educación 1967                                     | Salud 1967        |   |   |   |   |
| (10)   | (11)   | (12)   | (13)   | (14)              | (15)  | (16)  | (17)  | (18)  |
| 81.9   | 851  | 1.5  | 17.7   | 4.8               | 9.4   | 15.5  | 100   | 23.2  |
| 6.4  | 184  | 2.8  | 31.3   | 3.1               | 8.4   | 23.3  | 97  | 5.1   |
| 23.4   | 314  | 1.6  | 7.2  | 3.0               | 8.4   | 26.4  | 110   | 62.5  |
| 11.1   | 336  | 1.1  | 15.9   | 5.2               | 8.5   | 31.4  | 100   | 12.4  |
| 29.3   | 521  | 2.8  | 29.8   | 10.1              | 10.6  | 32.3  | 88  | 2.5   |
| —  | —  | —  | —  | —                 | —   | —   | —   | —   |
| 66.8   | 585  | 2.0  | 20.1   | 2.0               | 20.0  | 10.5  | 92  | 27.0  |
| 12.6   | 286  | 1.2  | 17.4   | 3.3               | 8.9   | 32.5  | 94  | 3.8   |
| 7.2  | 307  | 2.4  | 25.2   | 13.1              | 9.6   | 28.6  | 102   | 0.2   |
| 25.2   | 317  | 2.5  | 13.5   | 8.2               | 7.2   | 26.9  | 113   | 0.2   |
| 1.5  | 92   | -1.0   | 15.3 <sup>a</sup>                                  | 13.1 <sup>b</sup> | 5.3   | 45.9  | 76  | 2.9   |
| 4.2  | 229  | 2.0  | 20.2   | 8.5               | 10.0  | 41.1  | 110   | 2.9   |
| 19.0   | 631  | 2.8  | 25.3 <sup>b</sup>                                  | 6.3 <sup>b</sup>  | 6.8   | 14.6  | 111   | 1.8   |
| 11.4   | 299  | 3.5  | 19.4   | 5.2               | 9.7   | 30.9  | 99  | 1.6   |
| 26.1   | 610  | 4.4  | 28.3   | 15.7 <sup>c</sup> | 11.2  | 21.9  | 103   | 1.0   |
| 8.5  | 257  | 1.0  | 15.1   | 4.3               | 9.4   | 36.7  | 93  | 5.3   |
| 32.8   | 386  | 2.7  | 29.9   | 5.2               | 12.4  | 18.9  | 103   | 9.2   |
| 8.2  | 196  | -0.5   | 14.0   | 7.8               | 14.4  | 25.0  | 82  | 2.8   |
| —  | 628  | -1.3   | 23.3   | —                 | 12.0  | 19.9  | 115   | 28.1  |
| 36.1   | 765  | 1.8  | 14.0   | 8.8               | 13.2  | 7.7   | 128   | —   |
| —  | —  | —  | —  | —                 | —   | —   | —   | —   |
| —  | —  | —  | —  | —                 | —   | —   | —   | —   |
| —  | —  | —  | —  | —                 | —   | —   | —   | —   |
| —  | —  | —  | 17.8   | 8.7               | 13.3  | —   | —   | —   |

MINEDECAL/6, cuadros 6, 9 y 11, presentado a la Conferencia de Ministros de Educación y de Ministros encargados del Planeamiento de CELADE (Boletín Demográfico, Año 2, Vol. 1, Santiago de Chile, 1969;

Alfificación Nacional por el Dr. Ricardo Moles, México, marzo de 1969;  
 Estudio Económico de América Latina, 1968;  
 América Latina, Octavo Informe Anual, 1968;

programas sociales, pero esa capacidad está lejos de ser ilimitada. El impulso interno hacia la expansión es vigoroso pero confuso, en tanto que los estratos urbanos marginales y la población rural exigen con creciente insistencia una distribución más equitativa de los servicios. La demanda externa (ocupacional) de reforma y diversificación de los programas educativos y de otros programas sociales para adecuarlos a las necesidades del desarrollo es también vigorosa. La capacidad técnica del sector público para efectuar reformas generales con los recursos humanos de que dispone y frente a una rápida expansión de los programas, es relativamente limitada. Esto da margen para que, bajo auspicios públicos o privados, surja una gran variedad de iniciativas sociales desarticuladas destinadas a satisfacer las necesidades más urgentes. Nacen así, en especial, nuevos mecanismos educativos y de capacitación para responder a las demandas inmediatas de especialidades en el sector público y la industria, en tanto que el resto del sistema educativo sigue creciendo con algún desorden y muchos conflictos internos. Cinco de los seis países latinoamericanos más populosos se acercan en diversos grados al tipo II. Contienen aproximadamente 68% de la población regional.

En el tipo III, los ingresos por habitante tienen el mismo nivel o poco más bajo que en el tipo II y también crecen con tasa bastante alta, pero la industrialización y la diversificación económicas son más limitadas y el crecimiento más dependiente de las exportaciones de algunas pocas materias primas.

La urbanización y el tamaño de los estratos medios aumentan aproximadamente a las mismas tasas que en los países del tipo II, pero partiendo de niveles anteriores más bajos. (Los porcentajes de la población que vive en centros con más de 20 000 habitantes son aún inferiores a 30.) El predominio de la población rural sigue siendo mayor que en el grupo II, y menor la importancia de la población marginal urbana. Los programas sociales también están ampliando su alcance con tasas similares a las que se observan en los países del tipo II, pero como han partido de niveles recientes muy inferiores, su radio de acción así como su participación en el producto son todavía bajos. En estos países las necesidades *aparentes* de asignaciones sociales más cuantiosas son muy altas, si se las juzga por normas internacionales, pero tanto el impulso interno hacia la expansión como la demanda externa u ocupacional de la contribución que pueden hacer tales programas al desarrollo de los recursos humanos son moderados. El carácter especializado del crecimiento económico y las funciones limitadas del sector público no generan una demanda fuerte de recursos humanos altamente calificados. La capacidad técnica del sector público para reformar y dirigir la ampliación de los programas sociales es poca. Los bajos porcentajes del producto nacional que se dedican a los programas sociales indican que hay posibilidades de expansión, pero la capacidad del sector público para captar una proporción mayor del producto para el financiamiento de tales programas suele ser escasa. En estas circunstancias, el apremio por ampliar y reformar los programas sociales suele provenir de organismos internacionales que comparan los niveles existentes con las necesidades del desarrollo y la capacidad teórica de las economías para asignar más recursos a los programas sociales. La mayoría de los países latinoamericanos más pequeños se ajustan al tipo III.

Los países del tipo IV tienen un producto por habitante bajo y poco crecimiento económico, con un proceso de urbanización limitado y estratos urbanos medios pequeños en lento crecimiento. La población es rural en mayoría abrumadora, y la pobreza rural aún no ha generado una ampliación considerable de los estratos urbanos marginales, ya que las ciudades sólo tienen una atracción débil para los emigrantes. (El porcentaje de población que vive en centros con más de 20 000 habitantes baja hasta 15.) El alcance de los servicios sociales, su tasa de ampliación y los recursos que se les asignan son muy bajos. En estos países las presiones que ejercen los diferentes estratos sociales por obtener tales servicios son ineficaces y la demanda de los sectores ocupacionales para lograr recursos humanos más calificados es débil. A ello se agrega la incapacidad del sector público para obtener recursos que le permitan financiar programas sociales, y su escasa capacidad técnica para dirigir tales programas. En función de las necesidades ideales de desarrollo, las necesidades de educación y otras necesidades sociales de los países de este tipo son enormes, pero su capacidad para satisfacerlas y para absorber recursos humanos mejor preparados son igualmente débiles. Así, paradójicamente, tales países comparten con los del tipo I tasas muy altas de migración de los pocos profesionales y técnicos que pueden formar. Actualmente, sólo uno o dos de los países latinoamericanos se encuentran en el tipo IV, pero muchas de las características de este grupo han surgido en otros países pequeños en períodos de convulsión política o de contracción de sus mercados externos. A falta de una integración latinoamericana efectiva, la posibilidad de quedar estancado en niveles tan bajos parece amenazar muy especialmente a los países pequeños

TIPOLOGIA DE SITUACIONES NACIONALES<sup>a</sup>

|   | <i>I</i>       | <i>II</i>      | <i>III</i>     | <i>IV</i>    |
|---|----------------|----------------|----------------|--------------|
| Producto por habitante  | Alto           | Mediano        | Bajo           | Bajo         |
| Tasa de crecimiento del producto por habitante  | Baja           | Mediana/Alta   | Mediana/Alta   | Baja         |
| Tamaño de la población nacional   | Alto/Bajo      | Alto           | Bajo           | Bajo         |
| Tasa de crecimiento de la población nacional  | Mediana/Baja   | Alta           | Alta           | Mediana      |
| Proporción de población en los grupos de edades más jóvenes (0-14)  | Mediana/Baja   | Alta           | Alta           | Mediana      |
| Grado de industrialización y diversificación económica  | Mediano/Alto   | Mediano/Alto   | Bajo           | Bajo         |
| Nivel de urbanización y tamaño de los estratos medios   | Alto           | Mediano        | Bajo           | Bajo         |
| Tasa de urbanización y crecimiento de los estratos medios   | Mediana/Baja   | Alta           | Mediana        | Baja         |
| Importancia de los estratos marginales en la población urbana   | Mediana/Baja   | Alta           | Mediana/Alta   | Mediana/Alta |
| Porcentaje de la población en la agricultura  | Bajo           | Mediano        | Alto           | Alto         |
| Proporción de la población que puede participar en el proceso político mediante el voto y las demandas organizadas  | Alta           | Mediana        | Baja           | Baja         |
| Grado de desigualdad del desarrollo y el ingreso entre las regiones del país  | Mediano/Bajo   | Alto           | Mediano        | Bajo         |
| Grado de desigualdad en la distribución del ingreso   | Mediano/Alto   | Alto           | Alto           | Mediano/Alto |
| Capacidad de absorción de profesiones y especialidades  | Baja           | Alta           | Mediana        | Baja         |
| Importancia del sector público como fuente de empleo y de inversión   | Alta           | Mediana/Alta   | Baja           | Baja         |
| Alcance de los servicios educativos y otros servicios sociales y proporción del producto nacional que se les asigna | Altos          | Medianos       | Bajos          | Bajos        |
| Tasa de crecimiento del alcance de tales servicios  | Mediana/Baja   | Mediana/Alta   | Mediana/Alta   | Baja         |
| Presiones internas para ampliar los servicios siguiendo las mismas líneas actuales                                  | Altas          | Medianas/Altas | Medianas       | Bajas        |
| Presiones para reformar y equiparar los servicios   | Medianas/Bajas | Altas          | Medianas/Bajas | Bajas        |
| Capacidad técnica para planificar y reformar servicios  | Alta           | Mediana        | Baja           | Baja         |
| Capacidad del sector público para aumentar las asignaciones a los servicios sociales                                | Baja           | Mediana        | Mediana/Alta   | Baja         |

<sup>a</sup> La calificación se basa en el promedio latinoamericano y no en las normas internacionales.

con economías especializadas. Los tipos III y IV corresponden de cerca a lo que ha dado en llamarse países de menor desarrollo relativo. En su conjunto, pese a incluir nueve de los países latinoamericanos, sólo abarcan 13% de la población regional, si se omiten los casos de Costa Rica y Panamá. (El hecho de que Costa Rica, Panamá y también Uruguay, con ingresos por habitante superiores al promedio regional, se hayan identificado con los países de menor desarrollo económico relativo indica que lo reducido de la base productiva y la vulnerabilidad económica relativa causada por la pequeñez de un país son factores tan importantes para clasificar a los países como los niveles de ingreso, la urbanización y los servicios sociales.)



## CAPÍTULO IV

### TENDENCIAS Y PERSPECTIVAS DEMOGRÁFICAS<sup>1</sup>

#### 1. El crecimiento de la población

Según estimaciones recientes (véase el cuadro 4) la población de América Latina, que en 1920 no llegaba a los 87 millones de habitantes, llegará en 1970 a casi 280 millones, es decir se triplicará con exceso en medio siglo.<sup>2</sup> En el mismo período, la población del mundo no alcanzará a duplicarse y la de África —la región que creció más rápidamente después de América Latina— no alcanzará a dos veces y media su magnitud de 1920.

El rápido crecimiento de la población de la región es una característica constante desde hace mucho tiempo. Entre 1750 y 1900, el crecimiento de América Latina sólo fue superado, en algunos períodos, por el de los Estados Unidos y Canadá y por el de Oceanía y desde 1920 ha sido más rápido que el de cualquier otra región del mundo en todos los decenios. Como consecuencia de este extraordinario crecimiento, la población de la región, que en 1920 no alcanzaba al 5% del total mundial representará cerca del 8% en 1970 y todo indica que esta tendencia ha de continuar en el futuro.

Dentro de América Latina el crecimiento ha tenido amplias variaciones. Mientras la población de Venezuela crecerá hasta alcanzar en 1970 a casi cuatro veces y media su tamaño de 1920, la del Uruguay apenas llegará a duplicarse. Entre esos dos extremos, los demás países pueden agruparse en varias categorías. Fuera de Venezuela, Costa Rica es el único país cuya población será en 1970 más de cuatro veces mayor de lo que fue en 1920. En Colombia, Guatemala y la República Dominicana la población será en 1970 más de tres y media veces mayor de lo que fue en 1920. En doce de los restantes países, que en 1970 contendrán en conjunto cerca del 80% de la población total de la región, la población crecerá hasta alcanzar entre dos y

<sup>1</sup> Esta sección resume un estudio de las tendencias y perspectivas demográficas que se está realizando, entrando en detalle solamente en los aspectos vinculados a los principales propósitos de este trabajo. Si se desea mayor información estadística, pueden consultarse las siguientes fuentes principales, que se emplearon en este trabajo además de las publicaciones censales y estudios especiales sobre algunos países: CELADE, *Boletín demográfico*, Año 1, Vol. II, Santiago de Chile, octubre de 1968 y Año 2, Vol. III, Santiago de Chile, enero de 1969. Naciones Unidas, *Boletín estadístico de América Latina*, números de 1964 a 1968; *Demographic Yearbook*, números de 1948 a 1967; *World Population Prospects as Assessed in 1963*, No. de venta: 66.XIII.2; *Urban and Rural Population Growth 1920-1960, with Projections* (documento de trabajo No. 15 de la División de Población), septiembre de 1967; Andrew O. Collver, *Birth Rates in Latin America: New Estimates of Historical Trends and Fluctuations* (Research Series No. 7, Institute of International Studies, Universidad de California, Berkeley, 1965). Eduardo E. Arriaga, *New Life Tables for Latin American Populations in the Nineteenth and Twentieth Centuries*, (Population Monograph Series, No. 3, Universidad de California, Berkeley, 1968).

<sup>2</sup> Aquí y en otras partes del estudio los totales para América Latina incluyen los 24 países que figuran en el cuadro 3. Los últimos cuatro países de ese cuadro (Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago) difieren del resto en cuanto a sus características demográficas, pero debido a que representan una proporción tan reducida de la población regional (menos del 1.5%) no se analizan por separado y no se incluyen en el cuadro 11.

Cuadro 4

ESTIMACIONES Y PROYECCIONES DE POBLACION POR PAISES, 1920 A 1985  
(Miles de habitantes)

|                      | 1920          | 1930           | 1940           | 1950           | 1960           | 1965           | 1970           | 1975           | 1980           | 1985           |
|----------------------|---------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Argentina            | 8 861         | 11 896         | 14 169         | 17 085         | 20 850         | 22 545         | 24 352         | 26 262         | 28 218         | 30 107         |
| Chile                | 3 783         | 4 424          | 5 147          | 6 058          | 7 683          | 8 708          | 9 780          | 10 937         | 12 214         | 13 609         |
| Cuba                 | 2 950         | 3 837          | 4 566          | 5 520          | 6 819          | 7 553          | 8 341          | 9 183          | 10 075         | 11 017         |
| Uruguay              | 1 391         | 1 704          | 1 947          | 2 198          | 2 542          | 2 718          | 2 889          | 3 066          | 3 251          | 3 447          |
| Brasil               | 27 404        | 33 568         | 41 233         | 52 326         | 70 327         | 80 953         | 93 244         | 107 510        | 124 003        | 142 894        |
| Colombia             | 6 057         | 7 350          | 9 077          | 11 629         | 15 877         | 18 692         | 22 160         | 26 397         | 31 366         | 36 974         |
| México               | 14 500        | 16 589         | 19 815         | 26 640         | 36 046         | 42 696         | 50 718         | 60 247         | 71 387         | 84 445         |
| Perú                 | 4 862         | 5 651          | 6 681          | 7 969          | 10 024         | 11 649         | 13 586         | 15 869         | 18 527         | 21 612         |
| Venezuela            | 2 408         | 2 950          | 3 710          | 5 330          | 7 740          | 9 113          | 10 755         | 12 736         | 14 979         | 17 350         |
| Costa Rica           | 421           | 499            | 619            | 849            | 1 233          | 1 490          | 1 798          | 2 182          | 2 650          | 3 196          |
| Ecuador              | 1 898         | 2 160          | 2 586          | 3 207          | 4 323          | 5 098          | 6 028          | 7 130          | 8 440          | 9 981          |
| El Salvador          | 1 168         | 1 443          | 1 633          | 1 922          | 2 512          | 2 917          | 3 441          | 4 092          | 4 904          | 5 907          |
| Guatemala            | 1 450         | 1 771          | 2 201          | 2 907          | 3 868          | 4 497          | 5 179          | 5 976          | 6 913          | 8 018          |
| Honduras             | 783           | 948            | 1 119          | 1 389          | 1 849          | 2 182          | 2 583          | 3 070          | 3 661          | 4 365          |
| Nicaragua            | 639           | 742            | 893            | 1 133          | 1 501          | 1 745          | 2 021          | 2 373          | 2 818          | 3 347          |
| Panamá               | 429           | 502            | 595            | 765            | 1 021          | 1 197          | 1 406          | 1 650          | 1 938          | 2 276          |
| Paraguay             | 699           | 880            | 1 111          | 1 337          | 1 740          | 2 041          | 2 419          | 2 888          | 3 456          | 4 121          |
| República Dominicana | 1 140         | 1 400          | 1 759          | 2 303          | 3 129          | 3 671          | 4 348          | 5 183          | 6 197          | 7 416          |
| Bolivia              | 1 918         | 2 153          | 2 508          | 3 013          | 3 696          | 4 136          | 4 658          | 5 272          | 6 006          | 6 833          |
| Haití                | 2 124         | 2 422          | 2 825          | 3 380          | 4 138          | 4 633          | 5 229          | 5 956          | 6 838          | 7 895          |
| Barbados             | 155           | 159            | 179            | 209            | 232            | 255            | 270            | 280            | 285            | 290            |
| Guyana               | 295           | 309            | 344            | 440            | 567            | 654            | 757            | 886            | 1 045          | 1 238          |
| Jamaica              | 855           | 1 009          | 1 212          | 1 403          | 1 607          | 1 720          | 1 840          | 1 960          | 2 080          | 2 200          |
| Trinidad y Tabago    | 389           | 405            | 510            | 632            | 834            | 969            | 1 129          | 1 321          | 1 551          | 1 825          |
| <i>Total</i>         | <i>86 579</i> | <i>104 771</i> | <i>126 439</i> | <i>159 644</i> | <i>210 158</i> | <i>241 832</i> | <i>278 931</i> | <i>322 426</i> | <i>372 802</i> | <i>430 363</i> |

FUENTE: CELADE *Boletín Demográfico*, Año 2, Vol. III, Santiago de Chile, enero de 1969. Las cifras para el período 1960 a 1985 corresponden a la hipótesis media de las proyecciones que se discuten en la sección 5 de este capítulo.

media a tres y media veces su tamaño de 1920. En Bolivia y Haití los totales serán menos de dos veces y media mayores.

En todos los países, exceptuando a la Argentina, el Uruguay y Cuba, la tendencia de las tasas de crecimiento muestra un aumento continuo desde 1920. En catorce países las tasas de crecimiento superan actualmente el 3%; en ocho de ellos —Colombia, Ecuador, Paraguay, Venezuela, Costa Rica, Honduras, México y la República Dominicana— probablemente alcanzan y aún superan el 3.5% anual. De los restantes países, cuatro —Bolivia, Chile, Cuba y Haití— tienen tasas que fluctúan entre el 2 y algo más del 2.5% y solamente en dos —Argentina y Uruguay— la población está creciendo menos de 2% al año.

## 2. Componentes del crecimiento de la población

En el nivel inmediato y puramente demográfico del análisis, los factores determinantes del crecimiento de la población son la fecundidad, la mortalidad y la migración.

Aunque se conoce la evolución general del crecimiento de la población en muchos de los países de América Latina, en pocos de ellos se sabe con relativa seguridad cuáles fueron las tendencias de los componentes del crecimiento. Esto se debe generalmente a la falta o inexactitud de los registros de estadísticas vitales que obligan a la aplicación de métodos indirectos, que nunca tienen la misma confiabilidad. La situación también deja mucho que desear respecto de los registros de migración. Aunque ahora todos los países los llevan en los principales puntos de entrada y salida, esto no siempre fue así. Además, hay indicaciones de que muchos de esos países están afectados por corrientes migratorias internacionales no registradas.

Exceptuando a la Argentina, el Uruguay, Brasil, Cuba y Venezuela, países en que la migración internacional ha tenido importancia, al menos en algunos períodos, las tendencias del crecimiento de la población desde comienzos de siglo son principalmente la consecuencia de tendencias bien definidas de la fecundidad y la mortalidad.

Salvo Chile, todos los países en que la migración internacional no ha sido apreciable en términos relativos, han experimentado desde comienzos de siglo una aceleración persistente del crecimiento de su población, como consecuencia del descenso de la mortalidad y el mantenimiento de elevados niveles de fecundidad. Todo parece indicar que los patrones de fecundidad no han experimentado en ellos cambios sustanciales en el período considerado. Es poco probable que las pequeñas fluctuaciones que se observan en la tendencia de las tasas de natalidad 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 en los matrimonios y cambios en la nupcialidad. La leve tendencia a disminuir que se observa en las tasas de varios países en algunos períodos puede deberse al deterioro del registro o a cambios en la estructura por edad de la población provocados por un descenso de la mortalidad.

Es probable que las tasas brutas de mortalidad de esos países a comienzos de siglo hayan estado comprendidas entre un 30 y 35 por 1 000, según los

casos. Desde entonces, 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.

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 decreció con mucha mayor rapidez.

Las tendencias en las componentes del crecimiento de la población de los países de América Latina pueden ser resumidas como sigue:

1) En la mayoría de los países de la región, la mortalidad ha descendido rápidamente en las últimas décadas alcanzando niveles relativamente bajos.

2) Salvo en unos pocos países de América del Sur (Argentina, Uruguay, Chile) y en Cuba, la natalidad se ha mantenido en niveles elevados, entre 40 y 50 por 1.000 sin que se observen variaciones significativas que puedan indicar el comienzo de un período de descenso de la fecundidad.

3) La migración internacional, que en el pasado tuvo bastante importancia para el crecimiento de la población de algunos países de la región (Argentina, Uruguay, Cuba, Venezuela y Brasil) ha disminuido en los últimos tiempos de tal modo que, habida cuenta de la magnitud de la población en la actualidad, su importancia relativa ha disminuido considerablemente.

### 3. *Distribución por edad*

La estructura por edad de una población depende de las tendencias de los componentes del crecimiento. En la mayoría de los países de América Latina, el mantenimiento de una alta fecundidad ha determinado una estructura por edad muy joven, con una elevada proporción de niños y jóvenes y reducida proporción de personas de edad avanzada. (Véase el cuadro 4.) En esos países la estructura se fue rejuveneciendo desde 1920 a la actualidad; primero (entre 1920 y 1940) lentamente y luego, después de 1940, más rápidamente. Este proceso de rejuvenecimiento estuvo probablemente relacionado con la tendencia de la mortalidad cuyo descenso fue lento en el primer período y se aceleró posteriormente.

En los países donde la fecundidad ha experimentado un descenso significativo (Argentina, Chile, Cuba y Uruguay) la estructura por edad de la población muestra una disminución continua del porcentaje de niños y jóvenes y un aumento, también continuo, de la proporción de personas de edad avanzada. El envejecimiento de la población ha sido más pronunciado en Uruguay y Argentina, países en los cuales, el efecto de la mayor reducción de la fecundidad se ha visto complementado en alguna medida por el de la migración internacional.

Las perspectivas de cambios en la estructura por edad varían según los países. En general, en aquellos que tienen una estructura por edad muy joven y una mortalidad relativamente baja, la estructura se mantendrá hasta que comience el proceso de envejecimiento como consecuencia del descenso de la fecundidad. En otros, como Bolivia y Haití, donde la mortalidad es todavía elevada, cabe esperar un ligero rejuvenecimiento. Por último, en los países donde la fecundidad ha experimentado un descenso significativo, lo más probable es que el proceso de envejecimiento continúe en el futuro.

Cuadro 5

## AMERICA LATINA (VEINTE PAISES): ESTRUCTURA DE LA POBLACION POR GRANDES GRUPOS DE EDAD, 1920 A 1980

Porcentajes

| País      | Grupo de edad |      |       | País | Grupo de edad        |      |      |       |        |
|-----------|---------------|------|-------|------|----------------------|------|------|-------|--------|
|           | Año           | 0-14 | 15-64 |      | 65 y +               | Año  | 0-14 | 15-64 | 65 y + |
| Argentina | 1920          | 37.1 | 60.4  | 2.5  | Costa Rica           | 1920 | 41.2 | 56.5  | 2.3    |
|           | 1940          | 32.6 | 63.8  | 3.6  |                      | 1940 | 41.7 | 55.7  | 2.6    |
|           | 1960          | 30.7 | 63.6  | 5.7  |                      | 1960 | 47.4 | 49.5  | 3.1    |
|           | 1980          | 29.2 | 62.3  | 8.5  |                      | 1980 | 47.5 | 49.2  | 3.3    |
| Chile     | 1920          | 39.8 | 56.7  | 3.5  | Ecuador              | 1920 | 38.8 | 58.6  | 2.6    |
|           | 1940          | 38.2 | 58.3  | 3.5  |                      | 1940 | 40.5 | 56.4  | 3.1    |
|           | 1960          | 39.9 | 55.8  | 4.3  |                      | 1960 | 45.4 | 51.6  | 3.0    |
|           | 1980          | 36.2 | 58.9  | 4.9  |                      | 1980 | 46.3 | 50.5  | 3.2    |
| Cuba      | 1920          | 42.0 | 55.3  | 2.7  | El Salvador          | 1920 | 40.0 | 57.4  | 2.6    |
|           | 1940          | 36.2 | 60.4  | 3.4  |                      | 1940 | 40.5 | 56.8  | 2.7    |
|           | 1960          | 36.1 | 59.5  | 4.4  |                      | 1960 | 45.4 | 51.4  | 3.2    |
|           | 1980          | 32.6 | 61.1  | 6.3  |                      | 1980 | 48.3 | 48.7  | 3.0    |
| Uruguay   | 1920          | 38.0 | 58.4  | 3.6  | Guatemala            | 1920 | 40.3 | 57.4  | 2.3    |
|           | 1940          | 33.0 | 61.5  | 5.5  |                      | 1940 | 40.9 | 56.6  | 2.5    |
|           | 1960          | 28.1 | 64.5  | 7.4  |                      | 1960 | 46.1 | 51.1  | 2.8    |
|           | 1980          | 27.6 | 62.9  | 9.5  |                      | 1980 | 43.4 | 53.6  | 3.0    |
| Brasil    | 1920          | 42.8 | 54.8  | 2.4  | Honduras             | 1920 | 40.0 | 57.4  | 2.6    |
|           | 1940          | 42.5 | 55.0  | 2.5  |                      | 1940 | 41.0 | 56.2  | 2.8    |
|           | 1960          | 42.7 | 54.3  | 3.0  |                      | 1960 | 47.4 | 50.3  | 2.3    |
|           | 1980          | 41.4 | 54.7  | 3.9  |                      | 1980 | 47.0 | 50.6  | 2.4    |
| Colombia  | 1920          | 40.2 | 56.5  | 3.3  | Panamá               | 1920 | 38.0 | 59.4  | 2.6    |
|           | 1940          | 42.1 | 55.0  | 2.9  |                      | 1940 | 39.3 | 57.9  | 2.8    |
|           | 1960          | 46.5 | 50.8  | 2.7  |                      | 1960 | 43.5 | 52.9  | 3.6    |
|           | 1980          | 46.3 | 51.2  | 2.5  |                      | 1980 | 44.4 | 51.8  | 3.8    |
| México    | 1920          | 39.3 | 57.7  | 3.0  | Paraguay             | 1920 | 39.1 | 58.1  | 2.8    |
|           | 1940          | 41.2 | 55.8  | 3.0  |                      | 1940 | 41.5 | 55.2  | 3.3    |
|           | 1960          | 45.6 | 51.1  | 3.3  |                      | 1960 | 46.9 | 49.3  | 3.8    |
|           | 1980          | 45.7 | 51.0  | 3.3  |                      | 1980 | 46.9 | 50.1  | 3.0    |
| Perú      | 1920          | 38.9 | 57.3  | 3.8  | República Dominicana | 1920 | 40.6 | 56.7  | 2.7    |
|           | 1940          | 40.7 | 54.6  | 4.7  |                      | 1940 | 42.0 | 55.2  | 2.8    |
|           | 1960          | 44.6 | 51.8  | 3.6  |                      | 1960 | 47.3 | 49.8  | 2.9    |
|           | 1980          | 43.5 | 53.3  | 3.2  |                      | 1980 | 47.7 | 49.8  | 2.5    |
| Venezuela | 1920          | 40.0 | 57.8  | 2.2  | Bolivia              | 1920 | 37.5 | 59.9  | 2.6    |
|           | 1940          | 40.9 | 56.7  | 2.4  |                      | 1940 | 38.2 | 58.4  | 3.4    |
|           | 1960          | 45.0 | 52.2  | 2.8  |                      | 1960 | 41.9 | 55.1  | 3.0    |
|           | 1980          | 44.2 | 52.6  | 3.2  |                      | 1980 | 43.3 | 53.6  | 3.1    |
| Nicaragua | 1920          | 40.9 | 56.6  | 2.5  | Haití                | 1920 | 36.0 | 61.4  | 2.6    |
|           | 1940          | 52.9 | 54.4  | 2.7  |                      | 1940 | 36.4 | 60.2  | 3.4    |
|           | 1960          | 46.6 | 50.2  | 3.2  |                      | 1960 | 42.0 | 55.2  | 2.8    |
|           | 1980          | 46.1 | 50.9  | 3.0  |                      | 1980 | 43.3 | 53.5  | 3.2    |

FUENTE: Para el período 1960-1985 se presentan los resultados de las proyecciones que figuran en el *Boletín Demográfico* del CELADE, Año 1, Vol. II. Para el período 1920-1960 se obtuvieron estimaciones aplicando modelos de poblaciones estables y cuasi-estables ajustados a las condiciones de cada país dadas por los resultados censales, las estimaciones de la población total del boletín mencionado y las estimaciones de fecundidad, mortalidad y migración disponibles. Los resultados obtenidos deben, en todo caso, considerarse como una primera aproximación que, aunque puede no ser muy exacta para algunas fechas, representa adecuadamente la tendencia de la distribución por grandes grupos de edad en el período.

Para el conjunto de América Latina, la estructura por edad de la población probablemente variará muy poco en la próxima década. Los resultados que se presentan en el cuadro 11 para el conjunto de veinte países muestran que, según la variante media de las proyecciones, la proporción de menores de 15 años disminuirá muy poco, del 42.3 al 41.7% entre 1960 y 1985. En el mismo período, la proporción de mayores de 65 años sólo aumentará del 3.5 al 4.0%.

En la actualidad, la estructura por edad de la población de la gran mayoría de los países de América Latina difiere significativamente de la de los países más desarrollados de otras regiones del mundo (véase el cuadro 5), donde el porcentaje de menores de 15 años varía entre el 24 y el 32% y el de mayores de 65 años entre el 6 y el 12%. Solamente en el Uruguay y la Argentina la estructura por edad de la población es similar a la de los países más desarrollados. Chile y Cuba se están también acercando a la misma situación.

La estructura por edad de una población tiene importantes implicaciones para el desarrollo ya que tanto la capacidad productiva como las necesidades de bienes y servicios de las personas varían con la edad. En un momento dado, la situación será tanto más favorable cuanto mayor sea la relación entre la población económicamente activa y la población total. La magnitud de la primera depende de la magnitud de la población de edades activas (o población potencialmente activa) y del grado de utilización.

En el cuadro 6 puede verse que la proporción de población joven es mucho más alta en América Latina que en las otras regiones más desarrolladas, hecho que generalmente se menciona para mostrar la influencia de la alta fecundidad prevaleciente en esa región y que, efectivamente, pone en evidencia la alta carga de dependencia que debe soportar la población activa, lo que se manifiesta particularmente en la presión sobre los servicios educacionales y de salud. Pero los índices del cuadro 7 ponen de manifiesto que un problema tanto o más grave que éste es el constituido por la escasa capacidad de las economías para movilizar la mano de obra potencial. Esto está demostrado por los bajos porcentajes de población económicamente activa respecto a la población de edad activa en relación a los que se dan en las regiones más desarrolladas de

Cuadro 6

ESTRUCTURA DE LA POBLACION POR GRANDES GRUPOS DE EDAD EN  
ALGUNAS REGIONES DE AMERICA LATINA Y EN OTRAS  
REGIONES DEL MUNDO, 1960

(Porcentajes)

| Grandes grupos de edad | América del Sur tropical | América del Sur templada | América Central, Panamá y México | Europa oriental | Europa occidental | Europa septentrional | Canadá y Estados Unidos | Unión Soviética | Japón |
|------------------------|--------------------------|--------------------------|----------------------------------|-----------------|-------------------|----------------------|-------------------------|-----------------|-------|
| 0-14                   | 43.1                     | 32.5                     | 45.5                             | 28.3            | 23.8              | 24.1                 | 31.3                    | 30.8            | 29.9  |
| 15-64                  | 54.3                     | 62.6                     | 51.1                             | 63.3            | 65.0              | 64.6                 | 59.7                    | 63.0            | 64.4  |
| 65 y más               | 2.7                      | 4.9                      | 3.4                              | 8.4             | 11.2              | 11.3                 | 9.0                     | 6.2             | 5.7   |

FUENTE: Naciones Unidas, *World Population Prospects as Assessed in 1963*, Populations Studies N° 41.

Europa. Mientras en esas regiones la proporción se sitúa en alrededor de los 2/3, en América Latina sólo alcanza a un poco más de la mitad (alrededor del 55%) lo que aumenta aún más sus tasas de dependencia. La diferencia deriva esencialmente de las bajas tasas de participación femenina que prevalecen en América Latina.

#### 4. *El futuro de los componentes del crecimiento*

La estimación de las tendencias probables de la evolución futura de las variables demográficas que determinan el crecimiento de la población plantea un conjunto de problemas conceptuales y prácticos de muy difícil solución, dado el estado actual de los conocimientos sobre las relaciones recíprocas entre esas variables y otras de carácter económico y social.

La relación que existe actualmente entre niveles de mortalidad y fecundidad en los países en desarrollo es muy diferente de las relaciones en el pasado. Aun cuando hay un conjunto de investigaciones que se refieren a las relaciones entre esas variables y otros indicadores del desarrollo económico y social, sus conclusiones no permiten relacionar cuantitativamente los cambios en ambos conjuntos de variables.<sup>3</sup> Interesa, sin embargo, considerar cuáles son los factores que podrán afectar a las tendencias de la mortalidad, la fecundidad y la migración en el futuro próximo, aun cuando sólo se esté en condiciones de indicar el sentido positivo o negativo de su influencia.

Si se elevan los niveles de vida y se extienden los servicios de salud pública para abarcar una proporción cada vez más grande de la población, no cabe duda de que la mortalidad continuará su tendencia descendente. La magnitud del descenso dependerá de los cambios en esos factores y del nivel actual de la mortalidad. En algunos países donde es todavía relativamente alta (como Bolivia, Guatemala y Haití) puede experimentar una reducción importante aunque no aumenten considerablemente los niveles de vida. Pero a medida que se van alcanzando niveles más bajos de mortalidad —situación en la que se encuentran la mayoría de los países de América Latina—, el descenso dependerá cada vez más de la elevación del nivel de vida de la población y de los progresos de la medicina. La experiencia muestra que se hará, entonces, muy lento. Es probable que en los cuatro países en que la fecundidad bajó apreciablemente la tendencia descendente que ha registrado la tasa bruta de mortalidad se haga más lenta por efecto de la creciente importancia de los grupos de edad avanzada en la estructura de la población.

Cualquier pronóstico de la importancia futura de la migración internacional al crecimiento de la población de los países de América Latina debe tener en cuenta la amplia gama de factores que influye en las tendencias de desarrollo de América Latina y del resto del mundo. En los tiempos modernos, los factores que han tenido una mayor influencia sobre las migraciones internacionales estables y de mayor volumen han sido de carácter económico. Excepto en períodos de guerras, convulsiones sociales o catástrofes naturales, la magnitud y dirección de las corrientes migratorias dependen en gran medida de las diferencias que existen entre las áreas de origen y destino respecto a las

<sup>3</sup> Por lo demás, la gran mayoría de esos estudios se refieren a países actualmente desarrollados. Véase *Factores determinantes y consecuencias de las tendencias demográficas* (Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 53.XIII.3) actualmente en proceso de revisión, y *World Population Conference, 1965*, Vol. I, II, III y IV (Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 66.XIII, 5, 6, 7 y 8).

Cuadro 7

## INDICES GLOBALES DE DEPENDENCIA Y PARTICIPACION EN LA ACTIVIDAD ECONOMICA PARA ALGUNAS REGIONES DE AMERICA LATINA Y EUROPA

| <i>Relación de dependencia (ambos sexos)</i>   | <i>América del Sur tropical</i> | <i>América Central, Panamá y México</i> | <i>América del Sur templada</i> | <i>Europa Oriental</i> | <i>Europa Occidental</i> | <i>Europa Septentrional</i> |
|--|---------------------------------|---|---------------------------------|------------------------|--------------------------|-----------------------------|
| $\frac{\text{Población total}}{\text{Población activa de 15-64 años}} \times 100$                | 335.0                           | 352.9                                   | 284.9                           | 211.9                  | 233.8                    | 228.9                       |
| $\frac{\text{Población total}}{\text{Población activa todas las edades}} \times 100$             | 308.1                           | 314.1                                   | 271.7                           | 199.2                  | 223.4                    | 220.0                       |
| $\frac{\text{Población total}}{\text{Población de edades activas}} \times 100$                   | 184.5                           | 195.3                                   | 159.9                           | 142.5                  | 154.0                    | 154.8                       |
| <i>Tasas de participación (ambos sexos)</i>  |                                 |   |                                 |                        |                          |                             |
| $\frac{\text{Población activa todas las edades}}{\text{Población de edades activas}} \times 100$ | 59.9                            | 62.2                                    | 58.9                            | 71.5                   | 68.9                     | 70.3                        |
| $\frac{\text{Población activa de 15-64 años}}{\text{Población en edades activas}} \times 100$    | 55.1                            | 55.3                                    | 56.1                            | 67.3                   | 65.9                     | 67.6                        |



(hombres)

|  |      |       |      |      |      |      |
|--|------|-------|------|------|------|------|
| $\frac{\text{Población activa todas las edades}}{\text{Población de edades activas}} \times 100$ | 98.0 | 104.2 | 91.7 | 97.0 | 94.0 | 97.3 |
|--|------|-------|------|------|------|------|

|   |      |      |      |      |      |      |
|---|------|------|------|------|------|------|
| $\frac{\text{Población activa de 15-64 años}}{\text{Población en edades activas}} \times 100$ | 90.4 | 93.0 | 87.1 | 91.0 | 90.1 | 93.1 |
|---|------|------|------|------|------|------|

(mujeres)

|  |      |      |      |      |      |      |
|--|------|------|------|------|------|------|
| $\frac{\text{Población activa todas las edades}}{\text{Población de edades activas}} \times 100$ | 22.0 | 21.9 | 26.3 | 63.3 | 45.5 | 44.2 |
|--|------|------|------|------|------|------|

|   |      |      |      |      |      |      |
|---|------|------|------|------|------|------|
| $\frac{\text{Población activa de 15-64 años}}{\text{Población en edades activas}} \times 100$ | 19.9 | 19.3 | 25.4 | 59.7 | 43.3 | 42.8 |
|---|------|------|------|------|------|------|

---

FUENTE: Cálculos sobre la base de la información que aparece en James M. Ypsilantis, *World and Regional Estimates and Projections of Labour Force*, documento presentado al seminario interregional sobre proyecciones a largo plazo de la economía mundial, celebrado en Elsinore, Dinamarca, 1966.

condiciones materiales de vida y las posibilidades de un empleo bien remunerado. La influencia de los factores económicos está, sin embargo, condicionada por otros factores —geográficos, culturales y políticos— que hacen que no todos los que tendrían la posibilidad de mejorar su nivel de vida se decidan a migrar ni todos los que desean migrar puedan hacerlo.

La migración hacia los países de América Latina en los tiempos modernos provino en su mayor parte de algunos países del sur de Europa, principalmente España e Italia. Dadas las distancias y la diversidad cultural parece muy poco probable que en el futuro surjan corrientes migratorias importantes que provengan de otras regiones del mundo. En cuanto a las corrientes tradicionales, es también muy probable que las tendencias recientes de declinación continúen en el futuro de tal modo que su importancia en términos absolutos, y más aún en términos relativos, continúe decreciendo. Por una parte, los países de donde tradicionalmente han provenido los migrantes, aun cuando no son los que se encuentran en las etapas más avanzadas de desarrollo económico y social, han hecho indudables progresos en ese sentido, especialmente en relación con los países receptores de América Latina. Por otra parte, el desarrollo del mercado común europeo, donde los países más altamente industrializados están experimentando un déficit de mano de obra, representa la apertura de una nueva área de inmigración que tiene indudables ventajas para los emigrantes de los países menos desarrollados del Mediterráneo (proximidad, salarios relativamente elevados, etc.); finalmente, la situación en los países de inmigración en América Latina también ha variado: muchos de ellos sufren del estancamiento económico y existe una tendencia, cada vez más definida, a desalentar la inmigración en gran escala de personas sin educación y formación adecuadas, y a seleccionar los migrantes de acuerdo con las necesidades de recursos humanos de cada país. Todas estas consideraciones avalan la conclusión de que lo más probable es que la migración internacional será en el futuro un factor de muy poca importancia para el crecimiento demográfico de los países de América Latina. Es posible, sin embargo, que las corrientes migratorias no desaparezcan del todo ya que los migrantes continúan teniendo vinculaciones familiares y culturales con sus países de origen y no desaparecerán los incentivos económicos para la migración de personas con algunas especialidades y niveles de capacitación. Es posible también, que, en el futuro, debido al efecto de un conjunto de factores, como el mejoramiento de las comunicaciones, el relajamiento de las disposiciones legales que regulan el tránsito entre países y el mejor conocimiento de las posibilidades de empleo, se produzca un aumento de la migración entre países limítrofes de América Latina. Una importante migración de este tipo se ha observado en los últimos tiempos entre Argentina y sus vecinos y también entre algunos países de América Central, sin embargo, estas migraciones ya están encontrando resistencia motivada por el nacionalismo y el temor de una competencia que haga bajar los salarios.

Tomando en cuenta todos los factores mencionados, parece poco probable que la migración hacia América Latina cobre importancia. El crecimiento económico ha sido demasiado débil como para atraer cantidades importantes de mano de obra calificada desde Europa que es el único tipo de migrantes que tienen posibilidades de ser admitidos sin objeciones. Por el contrario, en varios países de la región, se ha observado una tendencia, difícil de cuantificar pero ciertamente importante, a que la mano de obra de alta calificación emigre fuera de América Latina.

Sin embargo, es igualmente improbable que la emigración de América Latina llegue a ser cuantitativamente más importante que la inmigración hacia esa región. Los países de altos ingresos están dispuestos a recibir profesionales y trabajadores calificados, pero están aumentando las restricciones a la entrada masiva de migrantes no calificados y es así como virtualmente se ha excluido a los trabajadores mexicanos de los Estados Unidos. Así, la migración inter-regional arroja un saldo que es cada vez más desfavorable a América Latina pues a la vez que contribuye a privar a la región de la mano de obra calificada que necesita no hace nada por aliviar el problema del rápido aumento de la población y del desempleo.<sup>4</sup>

La fecundidad surge así como la variable crítica de cuya evolución dependerá en gran medida el futuro crecimiento de la población en la gran mayoría de los países de América Latina.

Los factores que determinan los niveles de fecundidad han sido analizados en numerosos estudios realizados en países industrializados, de altos ingresos, en tanto que en el resto de los países sólo han comenzado recientemente. Aunque todavía existan muchas lagunas, los resultados de las investigaciones realizadas parecen indicar que el tamaño medio de la familia está vinculado con diversos factores culturales, económicos y sociales.

En los países industrializados la fecundidad descendió paulatinamente durante el período de transición de una sociedad agraria tradicional a una sociedad industrial modernizada, con un alto grado de urbanización, alta movilidad social y donde el status de la mujer se hizo prácticamente incompatible con la procreación y crianza de una familia numerosa. En estos países los cambios en las actitudes respecto al tamaño de la familia no fueron provocados en forma apreciable por campañas publicitarias ni por las posibilidades tecnológicas de controlar los nacimientos; más bien fueron la consecuencia del proceso de adecuación de la familia a nuevas condiciones económicas y sociales.

Una descripción tan general no pone de relieve la diversidad de tendencias en el descenso de la fecundidad y de factores determinantes de las mismas. Por ejemplo, el descenso comenzó probablemente en Francia a mediados del siglo XVIII antes de la revolución industrial y adquirió allí una intensidad mucho mayor que la que se dio en países como Inglaterra en que se inició la revolución industrial.

Al tratar de estimar la evolución de la fecundidad en el futuro surge

<sup>4</sup> El éxodo selectivo de mano de obra calificada podría adquirir cada vez más importancia en el futuro a largo plazo, suponiendo que continuara acentuándose la diferencia de ingresos que existe entre América Latina y el mundo desarrollado, incluso aunque se lograra un aumento satisfactorio de los ingresos, de la calificación de la mano de obra y se pudieran proporcionar empleos adecuados a esa calificación. Por ejemplo, se ha pronosticado que a los Estados Unidos les será cada vez más difícil mantener una oferta adecuada de mecánicos para la conservación y reparación de equipos, etc. Una solución parcial sería "importar mecánicos en la misma forma en que hoy día se importan médicos e internos (en muchos hospitales de los Estados Unidos entre el 70 y el 80% de esos profesionales procede de los países menos desarrollados)... es probable que se importen grandes cantidades de mano de obra de regiones como América Latina en que habrá mecánicos competentes que no podrán ganar mucho. (Es fácil imaginar que un mecánico que en el año 2000 se considere afortunado si gana dos o tres mil dólares anuales en América Latina, pueda ganar entre diez y veinte mil en los Estados Unidos.) Esta importación de la mano de obra podría hacerse por la vía de la inmigración o de la contratación de trabajadores, que es el procedimiento empleado actualmente por la Comunidad Económica Europea". (Herman Kahn y Anthony J. Wiener, *The Year 2000: A Framework for Speculation on the next Thirty-Three*, New York, The Macmillan Company, 1967, pág. 219.)

inmediatamente la necesidad de conocer cuáles son las variables que están relacionadas con ella. Cuando se conozcan y puedan proyectarse hacia el futuro, se podrá obtener una proyección de la fecundidad derivada de ellas.

Los censos y encuestas especiales por muestreo que se han levantado en algunos países de América Latina han permitido apreciar la existencia de una fecundidad diferencial según el nivel de educación, la residencia urbano-rural y las clases sociales.<sup>5</sup>

Las conclusiones de esos estudios pueden resumirse en la forma siguiente.

La fecundidad está correlacionada negativamente con la educación. A mayor educación menor fecundidad y viceversa. Deben tenerse presentes, sin embargo, dos problemas. En primer término que no hay estudios en número suficiente ni del tipo requerido que permitan aislar satisfactoriamente el efecto de la variable educación para separarlo en forma completa del de otras variables correlacionadas con ella que puedan tener influencia sobre la fecundidad. Por lo tanto, no está excluida la posibilidad de que la correlación entre educación y fecundidad sea, ella misma, el producto de una causa o de un complejo de causas y no hay suficientes fundamentos para afirmar que los niveles de fecundidad sean causados por los niveles de educación. En segundo término, de acuerdo con las encuestas, la correlación de la fecundidad con el nivel educativo sólo se hace manifiesta para los que han terminado la enseñanza primaria y se acentúa a medida que se consideran grupos con niveles educativos más altos que éste.

Se admite, generalmente, que la fecundidad disminuye a medida que se pasa de las clases sociales más bajas a las más altas, pero hay indicios de que en los estratos más elevados vuelve a producirse un ascenso de la fecundidad. Acerca de esta correlación debe tenerse presente que las pruebas empíricas son muy fragmentarias y que en algunas encuestas no se tienen una correlación totalmente independiente de la anterior, puesto que para definir los estratos sociales se toma un índice compuesto en el cual una de las dimensiones consideradas es, justamente, el nivel educativo.

El mismo diferencial de educación puede explicar, al menos en parte, por qué la fecundidad de la población rural es más alta que la de la población urbana. Pero hay otras variables intermedias que representan un papel importante para la existencia de ese diferencial rural-urbano en la fecundidad. Entre ellas cabe mencionar especialmente, el diferente nivel y distribución del ingreso, la participación de la mujer en empleos estables y remunerados y la fecundidad diferencial de los migrantes de las áreas rurales, respecto a los que no migran.

¿Qué repercusiones tienen esos resultados para la estimación de la evolución de la fecundidad en el futuro? Aun dejando de lado las dudas expuestas antes sobre su influencia, es poco probable que la expansión de la educación en un futuro próximo tenga un efecto de consideración en la reducción de la fecundidad, particularmente en los países de América Latina que actualmente tienen tasas de natalidad del orden del 40 por 1 000 o más. Según se ha visto, la educación sólo comienza a ser significativamente importante cuando se

<sup>5</sup> Miró, Carmen A., "Some Conceptions disproved: A Program of Comparative Fertility Surveys in Latin America", *Family Planning and Population Programs*, The University of Chicago Press, 1966; J. M. Stycos, *Human fertility in Latin America, Sociological Perspectives*, Cornell University Press, 1968; y Robert Carleton, "Tendencias y diferenciales de la fecundidad en la América Latina", *Componentes de los cambios demográficos en América Latina*, editado por Clyde V. Kiser, Fundación Milbank Memorial (octubre de 1965, Nueva York).

alcanzan niveles superiores a la escuela primaria y, según los datos de los censos levantados en 1960 o posteriormente, el porcentaje de la población de 15 a más años de edad que tenía 4 o más años de educación secundaria no alcanzaba al 10% en ninguno de esos países, y en la mayoría de ellos era inferior al 5%. Además, debe tenerse en cuenta que la gran mayoría de la población con ese nivel de educación reside en áreas urbanas y que el nivel educativo de la población total se está elevando con bastante lentitud, aun en países que están haciendo importantes esfuerzos en ese sentido.

Resulta aventurado estudiar los cambios en la fecundidad tomando como variable independiente una medida tan abstracta como el porcentaje de población que reside en localidades de un tamaño determinado; como ya se ha dicho, la urbanización está, en realidad, vinculada con la fecundidad por medio de otras variables intermedias. Pero aun cuando la relación entre los cambios en el grado de urbanización y los cambios en la fecundidad no sea muy definida, frecuentemente se ha considerado que el hecho de que exista un diferencial rural-urbano de la fecundidad<sup>6</sup> permite pronosticar que la fecundidad de la población total disminuirá en el futuro ya que, aun en el supuesto de que la fecundidad se mantuviera constante en ambas áreas, la continuación del proceso de urbanización irá dando cada vez más peso al área urbana que es la que tiene menor fecundidad. Sin embargo, a pesar de que los diferenciales ya se han observado desde antes de 1950 en muchos países de alta fecundidad de América Latina, la fecundidad de la población total no ha experimentado disminuciones significativas. Las causas de esta aparente paradoja pueden ser de diversa índole. En primer lugar, aun cuando las premisas implícitas en el modelo de proyección se verificaran en la práctica, los cambios en la fecundidad total serían de una magnitud muy pequeña.<sup>7</sup> Cambios de esa magnitud pueden no ser detectados por los registros o estimaciones de los nacimientos. En segundo lugar, las hipótesis implícitas en el modelo pueden no adaptarse a la realidad. Se supone que las tasas de natalidad de la población rural y de la urbana no cambian, pero ambas pueden cambiar aumentando o disminuyendo con distinta rapidez.

Otro supuesto del modelo es que la tasa de natalidad del contingente que migra es similar a la de la población rural, pero se hace igual que la de la población urbana en el mismo momento en que los migrantes se radican en esa área. Esta es en realidad la hipótesis fundamental pues si los migrantes mantuvieran su tasa de natalidad la de la población total aumentaría en vez

<sup>6</sup> La mayoría de las investigaciones sobre la fecundidad diferencial urbana y rural se basan en la comparación de las relaciones niños-mujeres observadas en ambas áreas. La magnitud del diferencial rural-urbano difiere según el tipo de índice que se utilice para medir la fecundidad. Investigaciones recientes (véase Robert Carleton, *op. cit.*) referidas a países de América Latina muestran que el diferencial que resulta de la comparación de las tasas brutas de reproducción es en general ligeramente superior al que resulta de la comparación de las relaciones niños-mujeres, el cual, a su vez, es bastante mayor que el que se observa cuando se comparan tasas brutas de natalidad. Las diferencias entre los resultados que se obtienen con esos índices se deben al efecto diferente que tienen sobre ellos la mortalidad infantil y la estructura por sexo, edad y estado civil de las poblaciones urbana y rural. En relación con el crecimiento de la población, la tasa bruta de natalidad es el índice de fecundidad más apropiado, ya que está vinculada sencilla y directamente con la población total, urbana o rural, según sea el caso.

<sup>7</sup> Así, si se supone que las tasas de natalidad urbana y rural (35 y 45 por 1000 respectivamente) se mantienen constantes, y el porcentaje de población urbana aumenta de 25 a 35%, la tasa de natalidad de la población total sólo disminuirá de 42.5 a 41.5 en el período considerado.

de disminuir ya que, debido a su crecimiento vegetativo más rápido, la población con fecundidad rural tendría cada vez más peso.

El efecto que la urbanización tendrá en la eventual reducción de la fecundidad dependerá entonces, en gran medida, de la rapidez con que la población que migra hacia las áreas urbanas adopte las pautas de comportamiento reproductivo de los segmentos de la población urbana que tienen fecundidad más baja. La rapidez del proceso de asimilación de los migrantes a la cultura urbana depende en general de las posibilidades que tienen de participar activamente en ella.

En general, en los países de América Latina, la creación de nuevos empleos, las oportunidades de educación y asistencia médica en las áreas urbanas no están creciendo con la rapidez necesaria como para que ese proceso de asimilación se realice rápidamente. Si se tiene en cuenta, además, que la fecundidad está vinculada con la urbanización por medio de otras variables intermedias y que la correlación entre éstas y la fecundidad se encuentra desplazada en el tiempo, puede entonces inferirse que lo más probable es que el efecto de la urbanización sólo se traducirá en un descenso lento de la fecundidad general en algunos países, al menos durante la próxima década.

Las consideraciones precedentes respecto a la vinculación entre la educación y la urbanización con la fecundidad sólo permiten formular hipótesis muy generales respecto a su evolución en el futuro en los países de alta fecundidad de América Latina. En primer lugar, todo parece indicar que el descenso de la fecundidad será lento y gradual y que no se acelerará significativamente durante los próximos veinte años. El comienzo del descenso puede ser inminente en algunos de los países que contienen importantes áreas urbanizadas e industrializadas, como Brasil y Colombia; en otros países posiblemente se difiera, quizá por más de una década todavía.

Es importante destacar, sin embargo, que esas hipótesis no toman en cuenta otros factores que pueden llegar a tener una importancia decisiva para la evolución de la fecundidad en los países de América Latina. Es evidente que los recientes adelantos en la tecnología de la regulación de los nacimientos y la difusión y efectividad de los medios de comunicación de masas han aumentado notablemente las posibilidades de un control efectivo de la procreación, aun en poblaciones con bajos niveles de ingresos y educación. En este sentido, el descenso de la fecundidad se ha desvinculado, al menos potencialmente, de los cambios en las condiciones económicas y sociales.

Con la evolución de la fecundidad puede ocurrir en el futuro algo análogo a lo que pasó con la de la mortalidad en el pasado. Así como la disminución de ésta dependió en los países subdesarrollados de la difusión de tecnologías, usando este término en sentido amplio, lo mismo puede ocurrir con la fecundidad. En ambos casos las tendencias a la disminución de los índices serían muy análogas a las que se dieron en los países desarrollados, pero la transición de niveles altos de fecundidad y mortalidad hacia los niveles que se observan en los países desarrollados en la actualidad sería mucho más rápida y sus causas muy diferentes.

Esto tendría una importante consecuencia, los gobiernos latinoamericanos podrían adoptar en el futuro una política tendiente a aumentar o disminuir las tasas de crecimiento de la población principalmente mediante la aplicación de medidas destinadas a impedir o a favorecer la difusión de métodos de regulación de los nacimientos. Sin embargo, independientemente de esas políticas,

no debe excluirse la posibilidad de un descenso de la fecundidad más rápido que el que cabría esperar de las relaciones señaladas con la educación, la urbanización, etc. Las actividades de los medios de comunicación de masas y la de instituciones y grupos particulares, muchos de los cuales disponen de abundantes recursos financieros provistos por gobiernos y fundaciones de algunos países desarrollados podrían ejercer una decisiva influencia en ese sentido.

### 5. *Proyecciones de la población 1970 a 1985*

Las conclusiones sobre el futuro de los componentes del crecimiento de la población pueden servir como base para la preparación de proyecciones de población para cada uno de los países de la región.

Al preparar esas proyecciones se han considerado no solamente las hipótesis que parecen más probables, teniendo en cuenta las tendencias históricas de la mortalidad, la fecundidad y la migración, y otras consideraciones, sino también variantes de esas hipótesis que pueden ser consideradas como los límites máximo y mínimo de todas las posibles tendencias.

En realidad, la preparación de distintas hipótesis no hace más que reconocer las limitaciones del estado actual de los conocimientos acerca de las relaciones recíprocas entre las variables demográficas y los cambios en las condiciones económicas y sociales y la dificultad de proyectar esos cambios. Las proyecciones que aquí se presentan deberán, pues, ser consideradas como proyecciones ilustrativas de la evolución de la población de los países, en el supuesto de que las hipótesis de cálculo se verifiquen en el futuro.

Se presentan tres variantes de las proyecciones que se designan alta, media y baja. (Véanse los cuadros 8 al 11.)<sup>8</sup>

La variante media intenta representar la evolución futura de la población que parece más probable en cada país, teniendo en cuenta las tendencias históricas de la fecundidad, la mortalidad y la migración y ciertos factores económicos y sociales.

Las tres variantes solamente difieren en cuanto a la hipótesis sobre la evolución de la fecundidad. Se ha considerado que la preparación de distintas hipótesis sobre la evolución de la mortalidad no se justifica en vista del estrecho campo de variación probable y la pequeña magnitud de los cambios en el tamaño y la estructura de la población que de ellas se derivarían. En cuanto a la migración, resulta muy difícil justificar varias hipótesis y, según se ha visto, su importancia relativa es pequeña en la mayoría de los países.

#### a) *Mortalidad*

Para la determinación de las hipótesis sobre la evolución de la mortalidad en el futuro se tuvieron en cuenta los análisis de las tendencias de la mortalidad en el pasado, especialmente en el pasado reciente, realizados para cada país. En general, se siguió el criterio de que la mortalidad descenderá en

<sup>8</sup> Las proyecciones que aparecen en los cuadros 4 y 8 al 11 han sido preparadas por diversos autores y recopiladas en publicaciones del CELADE. La variante media aparece en el *Boletín Demográfico*, Año 2, Vol. III (Santiago de Chile, enero de 1969). Las otras variantes no están publicadas. En unos pocos casos las cifras de esas proyecciones se modificaron ligeramente. Los países se agrupan según sus características demográficas. Esta agrupación coincide en su mayor parte con la tipología discutida en el capítulo III, aunque en unos pocos casos otros factores que se tomaron en cuenta en la tipología requieren una agrupación distinta.

**Cuadro 8**  
**TASAS DE CRECIMIENTO SEGUN LA VARIANTE BAJA**

|  | 1960-65     | 1965-70     | 1970-75     | 1975-80     | 1980-85     |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Argentina                              | 1.58        | 1.51        | 1.41        | 1.32        | 1.21        |
| Chile                                  | 2.54        | 2.21        | 1.95        | 1.91        | 1.98        |
| Cuba                                   | 2.00        | 1.94        | 1.87        | 1.80        | 1.74        |
| Uruguay                                | 1.33        | 1.13        | 0.98        | 0.87        | 0.79        |
| Brasil                                 | 2.82        | 2.78        | 2.76        | 2.72        | 2.63        |
| Colombia                               | 3.32        | 3.29        | 3.11        | 2.93        | 2.74        |
| México                                 | 3.44        | 3.41        | 3.35        | 3.33        | 3.31        |
| Perú                                   | 3.05        | 3.12        | 3.16        | 3.15        | 3.02        |
| Venezuela                              | 3.32        | 3.33        | 3.14        | 2.85        | 2.68        |
| Costa Rica                             | 3.86        | 3.76        | 3.83        | 3.80        | 3.60        |
| Ecuador                                | 3.30        | 3.30        | 3.28        | 3.26        | 3.20        |
| El Salvador                            | 3.03        | 3.36        | 3.47        | 3.53        | 3.57        |
| Guatemala                              | 3.06        | 2.80        | 2.75        | 2.71        | 2.68        |
| Honduras                               | 3.32        | 3.29        | 3.27        | 3.25        | 3.16        |
| Nicaragua                              | 3.03        | 2.80        | 2.85        | 2.79        | 3.07        |
| Panamá                                 | 3.23        | 3.21        | 3.07        | 2.99        | 2.98        |
| Paraguay                               | 3.24        | 3.46        | 3.54        | 3.41        | 3.20        |
| República Dominicana                   | 3.25        | 3.44        | 3.54        | 3.56        | 3.54        |
| Bolivia                                | 2.27        | 2.41        | 2.51        | 2.64        | 2.52        |
| Haití                                  | 2.29        | 2.45        | 2.64        | 2.72        | 2.80        |
| <i>Subtotal de 20 países</i>           | <i>2.84</i> | <i>2.83</i> | <i>2.79</i> | <i>2.75</i> | <i>2.70</i> |
| Otros países de la región <sup>a</sup> | 2.11        | 2.06        | 2.04        | 2.05        | 2.11        |
| <i>Total de la región</i>              | <i>2.83</i> | <i>2.81</i> | <i>2.78</i> | <i>2.74</i> | <i>2.69</i> |

FUENTE: Las mismas indicadas en la nota 1.

<sup>a</sup> Barbados, Jamaica, Guyana y Trinidad y Tabago.

**Cuadro 9**  
**TASAS DE CRECIMIENTO SEGUN LA VARIANTE MEDIA**

|  | 1960-65     | 1965-70     | 1970-75     | 1975-80     | 1980-85     |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Argentina                              | 1.58        | 1.55        | 1.52        | 1.45        | 1.30        |
| Chile                                  | 2.54        | 2.35        | 2.26        | 2.23        | 2.19        |
| Cuba                                   | 2.07        | 2.00        | 1.94        | 1.87        | 1.80        |
| Uruguay                                | 1.35        | 1.23        | 1.20        | 1.18        | 1.18        |
| Brasil                                 | 2.85        | 2.87        | 2.89        | 2.90        | 2.88        |
| Colombia                               | 3.32        | 3.46        | 3.56        | 3.51        | 3.34        |
| México                                 | 3.44        | 3.50        | 3.50        | 3.45        | 3.42        |
| Perú                                   | 3.05        | 3.12        | 3.16        | 3.15        | 3.13        |
| Venezuela                              | 3.32        | 3.37        | 3.44        | 3.30        | 2.98        |
| Costa Rica                             | 3.86        | 3.83        | 3.95        | 3.96        | 3.82        |
| Ecuador                                | 3.35        | 3.41        | 3.41        | 3.43        | 3.41        |
| El Salvador                            | 3.04        | 3.36        | 3.53        | 3.69        | 3.79        |
| Guatemala                              | 3.06        | 2.86        | 2.90        | 2.96        | 3.01        |
| Honduras                               | 3.37        | 3.43        | 3.51        | 3.58        | 3.58        |
| Nicaragua                              | 3.06        | 2.98        | 3.26        | 3.50        | 3.50        |
| Panamá                                 | 3.23        | 3.27        | 3.25        | 3.27        | 3.27        |
| Paraguay                               | 3.24        | 3.46        | 3.61        | 3.66        | 3.58        |
| República Dominicana                   | 3.25        | 3.44        | 3.58        | 3.64        | 3.66        |
| Bolivia                                | 2.27        | 2.41        | 2.51        | 2.64        | 2.61        |
| Haití                                  | 2.29        | 2.45        | 2.64        | 2.80        | 2.92        |
| <i>Subtotal de 20 países</i>           | <i>2.86</i> | <i>2.91</i> | <i>2.95</i> | <i>2.96</i> | <i>2.92</i> |
| Otros países de la región <sup>a</sup> | 2.12        | 2.12        | 2.16        | 2.21        | 2.28        |
| <i>Total de la región</i>              | <i>2.85</i> | <i>2.90</i> | <i>2.94</i> | <i>2.95</i> | <i>2.91</i> |

FUENTES: Las mismas indicadas en la nota 1.

<sup>a</sup> Barbados, Jamaica, Guyana y Trinidad y Tabago.



Cuadro 10

## TASAS DE CRECIMIENTO SEGUN LA VARIANTE ALTA

|  | 1960-65     | 1965-70     | 1970-75     | 1975-80     | 1980-85     |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Argentina                              | 1.58        | 1.55        | 1.52        | 1.50        | 1.46        |
| Chile                                  | 2.54        | 2.45        | 2.51        | 2.58        | 2.60        |
| Cuba                                   | 2.07        | 2.07        | 2.01        | 2.01        | 1.94        |
| Uruguay                                | 1.35        | 1.23        | 1.20        | 1.18        | 1.19        |
| Brasil                                 | 2.88        | 2.95        | 3.02        | 3.07        | 3.10        |
| Colombia                               | 3.32        | 3.46        | 3.63        | 3.77        | 3.85        |
| México                                 | 3.44        | 3.50        | 3.60        | 3.83        | 3.57        |
| Perú                                   | 3.15        | 3.40        | 3.60        | 3.74        | 3.73        |
| Venezuela                              | 3.32        | 3.42        | 3.53        | 3.77        | 3.77        |
| Costa Rica                             | 3.86        | 3.93        | 4.12        | 4.19        | 4.12        |
| Ecuador                                | 3.35        | 3.46        | 3.56        | 3.70        | 3.79        |
| El Salvador                            | 3.04        | 3.36        | 3.53        | 3.69        | 3.85        |
| Guatemala                              | 3.06        | 2.98        | 3.22        | 3.46        | 3.46        |
| Honduras                               | 3.40        | 3.55        | 3.70        | 3.85        | 3.88        |
| Nicaragua                              | 3.06        | 3.07        | 3.43        | 3.77        | 3.94        |
| Panamá                                 | 3.23        | 3.33        | 3.43        | 3.55        | 3.56        |
| Paraguay                               | 3.24        | 3.46        | 3.66        | 3.82        | 3.82        |
| República Dominicana                   | 3.25        | 3.44        | 3.64        | 3.80        | 3.88        |
| Bolivia                                | 2.28        | 2.41        | 2.51        | 2.64        | 2.70        |
| Haití                                  | 2.29        | 2.45        | 2.64        | 2.80        | 2.95        |
| <i>Subtotal de 20 países</i>           | <i>2.87</i> | <i>2.96</i> | <i>3.07</i> | <i>3.21</i> | <i>3.20</i> |
| Otros países de la región <sup>a</sup> | 2.13        | 2.16        | 2.25        | 2.40        | 2.50        |
| <i>Total de la región</i>              | <i>2.86</i> | <i>2.95</i> | <i>3.06</i> | <i>3.20</i> | <i>3.19</i> |

FUENTES: Las mismas indicadas en la nota 1.

<sup>a</sup> Barbados, Jamaica, Guyana y Trinidad y Tabago.

Cuadro 11

## AMERICA LATINA (20 PAISES): POBLACION POR GRANDES GRUPOS DE EDAD SEGUN LAS TRES VARIANTES DE LA PROYECCION

(Miles de habitantes)

| Grupos de edad        | 1960           | 1965           | 1970           | 1975           | 1980           | 1985           |
|-----------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| <i>Variante alta</i>  |                |                |                |                |                |                |
| 0-14                  | 87 518         | 101 457        | 117 587        | 137 238        | 162 483        | 191 324        |
| 15-64                 | 112 232        | 128 370        | 147 997        | 171 381        | 198 812        | 231 610        |
| 65 y más              | 7 168          | 8 589          | 10 307         | 12 343         | 14 597         | 17 128         |
| <i>Total</i>          | <i>206 918</i> | <i>238 416</i> | <i>275 891</i> | <i>320 962</i> | <i>375 892</i> | <i>440 062</i> |
| <i>Variante media</i> |                |                |                |                |                |                |
| 0-14                  | 87 518         | 101 278        | 116 631        | 134 255        | 154 605        | 176 996        |
| 15-64                 | 112 232        | 128 367        | 147 997        | 171 381        | 198 639        | 230 686        |
| 65 y más              | 7 168          | 8 589          | 10 307         | 12 343         | 14 597         | 17 128         |
| <i>Total</i>          | <i>206 918</i> | <i>238 234</i> | <i>274 935</i> | <i>317 979</i> | <i>367 841</i> | <i>424 810</i> |
| <i>Variante baja</i>  |                |                |                |                |                |                |
| 0-14                  | 87 518         | 101 110        | 115 352        | 130 290        | 146 617        | 164 276        |
| 15-64                 | 112 232        | 128 370        | 147 997        | 171 381        | 198 478        | 229 451        |
| 65 y más              | 7 168          | 8 589          | 10 307         | 12 343         | 14 597         | 17 128         |
| <i>Total</i>          | <i>206 918</i> | <i>238 069</i> | <i>273 656</i> | <i>314 014</i> | <i>359 692</i> | <i>410 855</i> |

FUENTE: CELADE, *Boletín Demográfico*, Año 1, Vol. II, Santiago de Chile, octubre de 1968.

el futuro cada vez más lentamente a medida que se vayan alcanzando niveles más bajos. Sin embargo, la rapidez del descenso variará también según los países, de acuerdo con la evolución de las condiciones económicas y sociales. A medida que se van alcanzando niveles más bajos de mortalidad, los aumentos en la esperanza de vida se harán cada vez más dependientes del mejoramiento de los niveles de vida.

#### b) *Migración*

Todas las proyecciones, excepto las de la Argentina, suponen que, a partir de 1960, el efecto de la migración internacional será nulo. En la mayoría de los países la migración ha tenido una importancia relativa despreciable en el pasado. Fuera de la Argentina, las únicas excepciones a esa regla han sido Brasil, Venezuela y Uruguay. En esos países es difícil estimar las tendencias de la migración en el futuro, y, además, la hipótesis de migración nula se justifica dado que, con la magnitud actual de sus poblaciones, la importancia relativa de saldos migratorios iguales o aun mayores que los que recibieron en el pasado tendrían ahora una importancia relativa despreciable como factor de crecimiento.

#### c) *Fecundidad*

La hipótesis que diferencia las variantes alta, media y baja de las proyecciones es la hipótesis sobre la evolución de la fecundidad. En este caso, aun cuando algunos estudios recientes muestran que existe asociación entre algunas variables económicas y sociales y los niveles de fecundidad de diferentes segmentos de la población, la cuantificación de esos resultados para el cálculo de proyecciones presenta muchas dificultades. Por una parte hay muchos países en la región para los que no se dispone de resultados de ese tipo de estudios. Además, en otros países la cobertura es muy limitada, reduciéndose a la ciudad capital en la mayoría de los casos.

Los dos factores que aparecen como más susceptibles de cuantificación para la preparación de las hipótesis sobre la evolución de la fecundidad con la información disponible actualmente son el nivel de educación y el grado de urbanización.

Un análisis de los cambios en la tasa de natalidad que corresponderían a determinadas evoluciones del nivel educativo y el grado de urbanización mostró que lo más probable es que el descenso de la fecundidad sea lento y no se acelere significativamente durante el período de la proyección. Esta fue la hipótesis general de fecundidad utilizada para la variante media de las proyecciones. El momento en que el descenso de la fecundidad se inicia y la rapidez del descenso, siempre relativamente lento, variarán según los países, teniendo en cuenta, además de las distintas evoluciones previstas en el nivel de educación y la urbanización, la influencia de otros factores como el nivel de mortalidad, la nupcialidad, la difusión de los medios de comunicación de masas, la difusión de las prácticas anticonceptivas y los cambios probables en ese aspecto, etc.

La hipótesis de fecundidad utilizada para la variante alta de las proyecciones varía según los países, pero, en general, consiste en suponer un mayor retardo en el comienzo del descenso y una mayor lentitud del mismo. Esta

hipótesis puede justificarse por un mayor retardo en el mejoramiento de los niveles de educación y en el proceso de urbanización y, en general, por una menor influencia de algunos de los factores que se mencionan al comentar la hipótesis de fecundidad de la variante media. En algunos casos, la hipótesis utilizada en la variante alta supone un aumento, por lo menos transitorio, de la fecundidad. En esos casos la disminución de la edad media de matrimonio de las mujeres, el aumento de la nupcialidad, la legalización de las uniones *de facto*, el mejoramiento de la salud de las mujeres en edad reproductiva y un mayor control de ciertos tipos de enfermedades (especialmente las enfermedades venéreas), podrían producir tales resultados.

La hipótesis de fecundidad de la variante baja de las proyecciones supone en general un descenso más temprano y más rápido que la hipótesis de la variante media. La oportunidad y rapidez del descenso varían también según los países, pero, en general, la hipótesis de la variante baja implica que los cambios en los niveles de educación y urbanización y en los otros factores ya mencionados serán más rápidos y estarán acompañados por otros cambios que favorecerán un descenso más rápido y que pueden ser de mucha importancia. Entre esos cambios cabe mencionar una asimilación más rápida y una mayor participación de los migrantes rurales y otros grupos marginados en la sociedad nacional, nuevos progresos en los métodos y medios de regulación de los nacimientos y el desarrollo o ampliación de la acción de grupos privados y gobiernos en lo que se refiere a la difusión de la información y disponibilidad de esos medios.

## CAPÍTULO V

### *ESTRUCTURA Y MOVILIDAD SOCIAL: CONSIDERACIONES GENERALES*

#### *1. Influencia del desarrollo sobre la estratificación y la movilidad*

Todo análisis del tema de la estratificación debe comenzar por recordar la existencia de dos grandes grupos de problemas estrechamente vinculados: los relativos a la posible influencia del sistema de estratificación sobre el desarrollo y, recíprocamente, los relativos a la posible influencia del desarrollo sobre el sistema de estratificación. Aunque el primero es de mayor interés para los objetivos de esta obra, algunas consideraciones sobre el segundo parecen indispensables.

Debe distinguirse entre el "desarrollo" considerado como equivalente a los tipos de crecimiento económico que han tenido o tienen lugar y el mirado como un proceso de cambio social y económico hacia un nuevo orden social que responde a ciertos valores de bienestar humano, justicia social, disminución de las desigualdades, etc. Esta sección está obligada a limitarse a la primera acepción, pues el examen de la influencia del desarrollo en la estratificación tomando el segundo sentido del término desarrollo colocaría la cuestión en el plano de los valores y sería realmente un análisis de los objetivos a los fines ideales de la sociedad.

La mayoría de las teorías dan por demostrado que el desarrollo tiene importantes efectos en la estratificación que su avance va haciendo más patentes. Por lo general, se piensa que los efectos fundamentales son los siguientes: 1) cambios en la regulación porcentual de los diversos estratos; 2) cambios en la composición interna de los mismos; 3) cambios en la movilidad social, y 4) cambios en la distribución del ingreso. El análisis que sigue se limitará a los tres primeros, pues el último se examinará en el capítulo XVIII.

Con el proceso de desarrollo la proporción de los estratos altos se mantiene, la de los bajos tiende a disminuir y la de los medios a aumentar, aunque desde luego, es muy difícil precisar la línea demarcatoria entre los dos últimos, las estimaciones son muy diferentes según las bases conceptuales de que se parta.

Estas conclusiones generales parecen confirmarse en el caso de América Latina, lo que puede ilustrarse tomando como base la tipología propuesta en el capítulo III. Aunque casi todos los cálculos propuestos hasta ahora merecen algunas reservas, los países del tipo IV parecen tener menos de un 10% de estratos medios, los del tipo III entre un 10 y un 20%, los del tipo II suelen superar el 20 y acercarse al 25%, y los del tipo I probablemente exceden del 35% y en algunos casos se aproximan a la mitad de la población. Estos porcentajes están claramente vinculados con la distribución geográfica de la población, ya que es muy alta su correlación con los índices de urbanización que se dan en los respectivos tipos. La casi totalidad de los estratos medios latinoamericanos son urbanos; su proporción en la sociedad rural es muy escasa, aunque en este aspecto hay variaciones relativamente considerables entre los diferentes tipos.

Los cambios en la composición interna son tanto o más importantes que los anteriores. El desarrollo, en sus distintas fases, tiende a cambiar la importancia respectiva de los diferentes grupos que componen cada estrato. La fuente del poder de la clase alta tradicional, la que suele denominarse oligarquía, fue el latifundio o la minería, y parece haber alguna fase en que ese poder no tuvo limitaciones importantes. Pero luego hay una traslación de la importancia económica, lenta pero segura, en perjuicio de la propiedad de la tierra. La transformación más importante en este sentido se produce con la industrialización y la aparición de grupos de clase alta que fundan en ella su *status*. Su importancia numérica también tiende a aumentar, aunque esto no debe confundirse con el aumento de su influencia en las grandes decisiones políticas de las sociedades. Por fin, el grupo que podría llamarse, a falta de otro nombre, de los mediadores, ha existido siempre, pero también parece haber aumentado su importancia proporcional.

Puede restarse valor a estas distinciones si, como hacen algunos, se parte de la base de que en definitiva, los nuevos grupos de clase alta no son realmente nuevos, sino los antiguos que tratan de monopolizar las actividades económicas que se vuelven decisivas, como monopolizaron la tierra cuando ésta tenía ese carácter. Parece difícil sostener este punto de vista, en primer lugar, porque aunque se supusiera un origen social común, las condiciones estructurales de las actividades son muy diferentes, lo que de cualquier manera sería una fuente de tensiones; en segundo lugar, porque se ha demostrado empíricamente que en muchos países los grandes empresarios industriales son sobre todo de origen extranjero.

Estas cuestiones deben distinguirse con cuidado de las relativas a si las clases altas, sea cual fuere su origen, tienen gran unidad, si se puede hablar o no de una *élite* del poder. Este fenómeno podría ocurrir aunque sus integrantes tuvieran orígenes distintos, y a la inversa, podría no darse aunque tuvieran el mismo origen. La cuestión parece depender más estrechamente del grado de concentración del poder económico y político.

Los cambios en la composición interna de los estratos medios parecen presididos también en América Latina por una transformación universal: la pérdida de importancia numérica proporcional de las actividades independientes, y el aumento correlativo de las dependientes. Este fenómeno, que Aron ha propuesto llamar de la *salarización* para distinguirlo de la *proletarización*, parece aumentar correlativamente con la elevación de los niveles de desarrollo hasta que se llega a una situación en la que el porcentaje de independientes se mantiene prácticamente constante. Ningún país latinoamericano ha llegado a esa fase; la Argentina y el Uruguay, que son los que más se acercan a ella, tienen alrededor del 75% de dependientes en su población activa. Esta transformación es tal que se ha propuesto clasificar las clases medias según ese criterio y confundirlo con la distinción entre antiguas clases medias, fundamentalmente formadas alrededor de actividades independientes, y las nuevas clases medias, formadas esencialmente por asalariados. Sea cual fuere la importancia de esta distinción, debe subrayarse que los países latinoamericanos están en situación muy diferente respecto a la importancia de unas u otras. En las sociedades latinoamericanas de mayor ingreso y de más antigua urbanización y expansión de los estratos medios ese proceso cumplió etapas muy similares a las de los países hoy desarrollados. La emergencia de los estratos medios se realiza fundamentalmente, a través de actividades ejercidas independientemente

y después se produce el proceso de *salarización* creciente. En las sociedades latinoamericanas, donde dicha emergencia es más reciente, la situación estructural es distinta: una buena parte de ellos surgen precisamente para ocupar posiciones asalariadas de su nivel. Porcentajes análogos en unos y otros países son el producto actual de evoluciones muy diferentes y puede ser importante para comprender los segundos que no haya en ellos una tradición firme que recoja ciertos valores propios de las clases medias independientes.

Múltiples factores que no es posible analizar aquí explican el proceso de *salarización*. Tiende a producirse y a acentuarse en todas las actividades, aun en aquellas que tradicionalmente, y parecía que hasta esencialmente, debían desenvolverse en forma independiente (la medicina, por ejemplo). En América Latina el aspecto más llamativo de la *salarización* de las clases medias es su *burocratización*, sobre todo el crecimiento de la burocracia en el sector público. En los países más desarrollados de la región un fuerte fenómeno de burocratización se da, incluso, en la actividad privada. Así, en Uruguay la relación obrero-empleado pasó de 7.2 a 5.4 en las industrias tradicionales y de 6.7 a 4.6 en las dinámicas entre 1956 y el promedio de 1958-60.

Mucho más importante es la burocracia pública, fenómeno general que acompaña en todas partes al desarrollo. Es sabido que en América Latina se da en proporciones mayores que en las sociedades desarrolladas cuando éstas tenían análogos niveles de ingreso por habitante. De esa manera la burocracia estatal ha adquirido un peso propio de importancia, lo que probablemente constituye una de las transformaciones más significativas producidas en la composición interna de los estratos medios.

Al lado de estas transformaciones ocurren otras en los estratos medios rurales. Así, las distribuciones de tierra efectuadas en algunos países a través de las reformas agrarias han tendido a aumentar su proporción en la versión tradicional de propietarios. Otras transformaciones concurren en proporciones diversas a crear nuevos sectores medios rurales, a saber: *a)* en las explotaciones modernas y de gran magnitud, crece la proporción de empleados, directores, tenedores de libros, etc.; *b)* por la aparición de actividades ligadas a las transformaciones de la explotación, como las de tractoristas, transportadores diversos, etc.; *c)* aun en las pequeñas comunidades parece que tiende a constituirse una cierta clase media por la realización de actividades no agrícolas. Pequeños almaceneros, prestamistas, propietarios de cafés, etc., aumentan su importancia en las pequeñas localidades por la desintegración de las haciendas tradicionales o por el abandono de ciertos servicios que antes éstas prestaban a sus trabajadores o de los controles que ejercían sobre ellos.

La experiencia universal y la de América Latina confirman que a medida que se elevan los niveles de desarrollo aumenta la proporción de los estratos medios. ¿Cuáles son las fases de ese proceso? El punto se ha discutido mucho y no es fácil dilucidarlo, puesto que en gran medida la solución depende de la definición que se adopte. Algunos autores han sostenido que en la fase del despegue los estratos medios tienden a disminuir fundamentalmente porque disminuyen los independientes sin que todavía se den las condiciones para la creación proporcional de asalariados que los sustituyan. Es probable, sin embargo, que no haya una solución general para esta cuestión, pues debe depender de las características estructurales de cada país y dentro de él de cada región, así como del momento de despegue que se elija. El aumento de la proporción de los estratos medios parece un fenómeno general a medida que se elevan

los niveles de desarrollo, pero probablemente tanto o más característico que ese fenómeno es el aumento proporcional de la mitad más alta de los estratos medios en un proceso autosostenido que a su vez está ligado a las posibilidades de ascenso social.

La disminución proporcional de los estratos bajos es el fenómeno concomitante, pero más importante es la profunda transformación interna que éstos sufren. Se forma un gran número de categorías que importa distinguir, por lo menos para ciertos efectos analíticos. El factor principal es el aumento de los obreros fabriles en números absolutos y durante algún tiempo también en proporción a la población activa, con la consiguiente formación de un proletariado industrial urbano. En segundo término viene la disminución proporcional y luego en números absolutos del artesanado, fenómeno este último que no se ha producido aún en la mayoría de los países de América Latina. El tercer factor es la disminución general de la proporción de trabajadores independientes y el cuarto, la aparición y desarrollo de formas de trabajo rural asalariadas dotadas de cierta permanencia y de ciertas garantías relativamente efectivas. El último es la masa marginal, principalmente urbana pero también importante en la sociedad rural; su aumento hace dudar que en algunos países, sobre todo de los tipos III y IV, haya habido una disminución proporcional de los estratos bajos. La pertenencia a los estratos bajos de algunos de los grupos mencionados es indiscutible. La de otros puede ser y ha sido objeto de controversia. ¿A qué estrato pertenecen en América Latina los obreros fabriles calificados con empleo permanente y fuertes garantías debidas a la sindicalización y a la efectividad de las protecciones legales? ¿A los estratos bajos o a los medios? A la inversa, los empleados de más bajo nivel que suelen ganar bastante menos que esos obreros ¿deben considerarse integrantes de los estratos medios o de los bajos? La respuesta a estas preguntas es meramente conceptual. Si el nivel de ingreso se toma como único criterio, muchos obreros pertenecen a los estratos medios y muchos empleados a los bajos. Pero el nivel de ingreso es un criterio difícilmente aceptable por razones teóricas que no es del caso reproducir.

El criterio de la identificación subjetiva plantearía también serios problemas. Las pocas encuestas existentes indican que los sujetos tienden a colocarse más arriba de lo que corresponde a su condición objetiva y que desde ese punto de vista el porcentaje de las clases medias aumenta enormemente, bastante más que en los países desarrollados donde también ocurre el fenómeno. Otra cuestión que dificulta las distinciones en América Latina, por lo menos con respecto a fases análogas del desarrollo en otras sociedades, es que las aspiraciones educacionales son mucho más altas y las de los grupos obreros tienden a confundirse con las de los estratos medios. Lo que parece más claro es que los pequeños empleados tienden a identificarse con el comportamiento de los estratos medios de una manera mucho más sistemática que los grupos obreros, por ejemplo.

En los estratos bajos los independientes también disminuyen y los asalariados aumentan. Dejando de lado a los obreros con empleo permanente, ¿tiene algún significado vertical esa distinción o es sólo una diferencia horizontal?<sup>1</sup> Este problema es muy importante para la masa marginal cuyo tamaño y con-

<sup>1</sup> Elizabeth Jelin de Balan. "Trabajadores por cuenta propia y asalariados: ¿distinción vertical u horizontal?", *Revista Latinoamericana de Sociología*, 1967/3, págs. 388 a 410.

centración en las ciudades parece aumentar en la mayoría de los países como consecuencia del tipo de desarrollo que se produce. En ella hay sujetos con ocupaciones intermitentes de los dos tipos y que suelen pasar de uno a otro. También en este caso, si se toman los niveles de ingreso, las diferencias pueden ser mínimas o inexistentes. Es probable que el pequeño empresario independiente con trabajos esporádicos no tenga más ingresos que el que percibe un salario en forma intermitente, y en ese aspecto la distinción será horizontal. Pero también es probable que la cuestión sea diferente desde el punto de vista subjetivo y que el empresario independiente tienda a considerarse en un plano superior a su colega asalariado. Puede ocurrir que se sienta mucho más identificado con los estratos medios, sobre todo en materia de comportamiento político, y que aunque pase de un tipo de actividad a otra, aspire a estar permanentemente en una de carácter independiente. Es un proceso análogo al que se da entre los asalariados rurales en algunos países.

Como se ve, pese al parco desarrollo de las sociedades latinoamericanas, el sistema de estratificación se ha vuelto mucho más complejo, aunque no necesariamente más permeable; así como se ha supuesto que la expansión de las clases medias es un signo infalible del desarrollo, también suele creerse que debe acompañarse de un intenso proceso de movilidad social. Sin embargo, la cuestión es mucho más compleja, al menos en cuanto a la movilidad social vertical. La respuesta a dos preguntas envuelve los problemas más importantes que pueden plantearse en esta materia: ¿Qué posibilidades tienen los integrantes de los diversos grupos estratificados de experimentar un ascenso o un descenso social a lo largo de su vida activa? ¿Qué posibilidades tienen los integrantes de los diversos grupos estratificados de experimentar un ascenso o un descenso social con respecto a la posición de sus padres? La primera cuestión plantea el problema de la movilidad intrageneracional; la segunda, la de la movilidad intergeneracional, única sobre la cual hay algunos datos en América Latina.

La movilidad intergeneracional depende esencialmente de las transformaciones en la estructura ocupacional y de la intensidad de la discriminación entre los grupos estratificados.

Si la estructura ocupacional que sucede a la anterior tuviera más ocupaciones pero distribuidas jerárquicamente de igual manera, las posibilidades estructurales de movilidad serían exactamente las mismas, suponiendo que subsistieran sin variación las demás condiciones. Si la proporción de posiciones medianas y altas aumentara, también habrían crecido las posibilidades de mayor movilidad vertical ascendente, como hubieran decrecido en el caso inverso.<sup>2</sup>

Las consideraciones anteriores sólo son válidas para cada uno de los grupos estratificados si se considera que todos ellos tienen la misma probabilidad de llegar a cualquiera de las posiciones sociales. Sin embargo, la estratificación supone justamente la existencia de probabilidades diferentes, por lo que es importante conocer la magnitud de esas diferencias. Si un grupo es numeroso y negativamente discriminado, como ocurre en algunas sociedades a los indios o los negros, puede haber una mejora considerable en las posibilidades de movilidad estructural sin que su situación sufra ningún cambio efectivo.

<sup>2</sup> Suponiendo que la ocupación creciera con la fuerza de trabajo.



Este breve análisis permite colocar en su justo lugar la importancia de la educación y otros fenómenos que son más bien vehículos que causas de la movilidad. No se trata de restar importancia a la educación, por ejemplo, pero importa subrayar que si la expansión de la educación no va acompañada de una mejor estructura ocupacional, o de una disminución de la intensidad de la discriminación o de ambas cosas, las posibilidades reales de los integrantes a los grupos que han recibido más educación puede no diferir mucho de las de sus padres.

La expansión de la estructura ocupacional, en el sentido de crear una mayor proporción de posiciones medianas y altas, es una causa esencial de movilidad. Como esa expansión está vinculada al desarrollo, también lo están profundamente el desarrollo y la movilidad. Así, por ejemplo, es importante si hay una proporción mayor de médicos hijos de obreros, saber en qué medida eso se debe a que existe una mayor proporción de médicos en la población activa que en el pasado y en qué medida han mejorado efectivamente las posibilidades de los hijos de obreros.

Estas consideraciones muestran la gran importancia de las investigaciones empíricas cuyo objeto preciso sea determinar el fenómeno de la movilidad vertical, pero de ella se han publicado muy pocas en América Latina. En la práctica se reducen a tres ciudades, encuestadas en 1959 y 1960: Buenos Aires, Montevideo y São Paulo. En las tres se determinó la ocupación de los entrevistados y la de sus padres. En una primera clasificación burda se encuentra una proporción muy similar de ocupaciones manuales y no manuales. En la generación de los padres, los que tenían ocupaciones manuales eran el 58.8% en Buenos Aires, el 57.3% en Montevideo y el 55.4 en São Paulo. En la generalización de los hijos esos porcentajes descienden a 47.8, 50.2 y 47.3 respectivamente.

Las diferencias entre Buenos Aires y Montevideo por un lado y São Paulo por el otro aparecen más significativas, utilizando siempre las dos categorías de manual y no manual, cuando se considera la posición relativa de los encuestados en relación con la de sus padres. Las posibilidades de movilidad fueron mejores en Montevideo y Buenos Aires, lo que parece sorprendente en vista del rápido desarrollo económico de São Paulo. El hecho puede explicarse por dos fenómenos cuya importancia respectiva es imposible de medir: porque la muestra de São Paulo contiene una proporción mucho más alta de jóvenes que la de Montevideo y Buenos Aires, lo que tiende a exagerar el autorreclutamiento, y porque, pese a la aparición de nuevas oportunidades ocupacionales, la discriminación en São Paulo sería mayor que en las ciudades rioplatenses, quizá por una mayor proporción de inmigrantes rurales recientes, que están en una situación diferente a la de los emigrantes europeos predominantes en el pasado en aquellas ciudades. En las tres ciudades el autorreclutamiento es más alto en las categorías más elevadas y en las más bajas.

Estudios más profundos sobre la investigación de Montevideo confirman que existe una discriminación bastante menor que en otras ciudades, pero ponen de relieve que las probabilidades de movilidad vertical ascendente no han aumentado lo bastante porque, a consecuencia del estancamiento económico, las posiciones medianas y altas no han crecido proporcionalmente de manera considerable. Los cambios estructurales han multiplicado sobre todo las posiciones medianas-bajas y bajas.

Cabe pensar que estas distinciones son inútiles. Poco importa a un grupo el que sus integrantes asciendan muy raramente porque las oportunidades estructurales no aumentan o porque es discriminado; tampoco le interesa mucho preguntarse, cuando la proporción de sus integrantes que ascienden se vuelve satisfactoria, si ello obedece a que la estructura ha mejorado con relación al pasado o a que ha disminuido la discriminación de que eran objeto. Sin embargo, frente a este argumento habría que subrayar dos cuestiones: que ni para el sociólogo ni para el economista es indiferente que el fenómeno derive de una u otra causa, y que ello puede no ser indiferente desde el punto de vista de los mismos grupos sociales afectados. Que el fenómeno dependa de una u otra puede provocar conflictos y tensiones sociales de intensidad muy diferente.

Los casos de Buenos Aires, Montevideo y São Paulo no podrían extenderse a toda América Latina, ni siquiera al *hinterland* que provee de inmigrantes a esas ciudades. Las encuestas sólo permiten saber que los inmigrantes de origen rural forman los estratos más bajos de la estratificación urbana y que, incluso con respecto a sus hijos, parece existir una discriminación mayor que para otros grupos sociales, pero ni siquiera es seguro que se trate de una regla general.

Lo que las encuestas permiten presumir es lo que se desprende de los principios teóricos que dominan el problema. Las dos grandes variables son los cambios en la estructura ocupacional y la discriminación. En cuanto los primeros cambios están íntimamente unidos con el desarrollo, la movilidad es una función de éste, sin perjuicio de que al mismo tiempo lo favorezca. En este caso lo que interesa no es tanto el desarrollo general del país sino el de la unidad regional que se tome como objeto del análisis.

Es posible creer, por ende, que en ciudades que han seguido un proceso de desarrollo análogo al de las mencionadas, las tendencias fundamentales respecto a la movilidad son muy parecidas y que las variaciones se deben sobre todo a la mayor o menor discriminación que predomina en ellas de acuerdo con las normas y sistemas de dominación social imperantes. Nótese que, pese a su importancia, las diferencias entre Buenos Aires-Montevideo y São Paulo son menos notables que las similitudes.

También debe tenerse en cuenta que, aunque hay diferencias de cierta importancia con ciudades estudiadas en otras partes del mundo, también parecen más decisivas las similitudes. En Londres, por ejemplo, la diferencia más llamativa es que el autorreclutamiento es mucho más elevado allí para las categorías altas que en las ciudades latinoamericanas, lo que confirma la importancia de las rigideces de la estructura social. En algunas ciudades latinoamericanas como México y Caracas, por ejemplo, debe haber una movilidad ascendente mucho mayor de estratos medios-bajos y de estratos bajos.

Las encuestas sólo permiten un atisbo acerca de lo que ocurre en materia de movilidad con los que emigran a las grandes ciudades. Muy a menudo el análisis se basa en la validez de los siguientes supuestos: que la mayoría o la casi totalidad de los migrantes son de origen rural; que los migrantes tienden a encontrarse en el extremo más bajo de la pirámide urbana, y que hay una relación de causalidad entre ambas circunstancias. Sin embargo, ninguno de estos supuestos es universalmente verdadero ni aun en América Latina. Los datos disponibles, aunque escasos y no siempre comparables, revelan que la cuestión es mucho más compleja. La categoría de los migrantes es muy heterogénea. El predominio rural o urbano de sus comunidades de origen varía con

las ciudades. Mientras que en Buenos Aires la posición que los migrantes ocupan en la jerarquía ocupacional es muy inferior a la de los nativos —lo que parece también cierto de Montevideo—, las diferencias son mucho menores en Santiago de Chile. La ciudad de México muestra una situación intermedia: ni todos los migrantes son rurales, ni la ruralidad, si se puede usar el término, es siempre una desventaja. Debe señalarse, además, que en casi todas las investigaciones el origen rural o urbano de los migrantes está determinado por el lugar de nacimiento, con lo que la proporción de los rurales tiende a aparecer más alta que la que sería definida por criterios más próximos a la experiencia del sujeto a lo largo de su vida activa.

Se sabe poco sobre la movilidad en las ciudades pequeñas o en las comunidades rurales. También allí depende de los procesos de desarrollo o estancamiento y del grado de discriminación. En el caso de las comunidades rurales se suele suponer que la movilidad vertical ascendente es nula o casi nula y que las posibilidades de movilidad pasan por el filtro de la migración. Aunque esa afirmación sea válida en general, lo que no es posible probar, tiene algunas limitaciones. En cuanto a la movilidad considerada desde el punto de vista objetivo, el latifundio predominante en América Latina significa una limitación de decisiva importancia. El cuasi monopolio del factor tierra por unos pocos impide, en muchas comunidades rurales, cualquier movilidad. Sin embargo, la propiedad de la tierra no es el único camino hacia la movilidad en muchas zonas rurales. En varias de ellas alcanzar la condición de asalariado permanente, cuando actúan eficazmente las normas de protección o el poder de los sindicatos, es una forma de movilidad. Tan cierto es ello que —a veces— para muchos campesinos la propiedad de la tierra es un incentivo menor que la seguridad en el empleo y una remuneración razonable. Acaso el mecanismo más importante de movilidad lo constituyan las tareas no agrícolas en el medio rural. Varios estudios muestran que los que tienen mayor grado de instrucción emigran pero que muchos no lo hacen y asumen actividades no agrícolas que implican un considerable progreso, ya sea como ocupación única o principal, ya como actividad agregada a las que realizaban anteriormente.

Desde el punto de vista subjetivo, la cuestión es mucho más complicada. Se ha demostrado hasta el cansancio que la condición de explotador de un minifundio, como propietario o arrendatario, no significa mejora alguna para el asalariado, que muy a menudo se ve obligado a combinar la explotación de su magra parcela con trabajos esporádicos o casi permanentes como asalariado.

Aunque estas consideraciones se acepten como evidentes desde el punto de vista objetivo, nada prueban acerca de cómo valora subjetivamente este proceso el sujeto que lo padece. Ciertas investigaciones muestran que hay un ciclo de asalariado a minifundista que no deja de ser asalariado totalmente, cuya culminación consideran muy satisfactoria quienes la experimentan. Si ciertos grupos ven la mayor aspiración en la seguridad, en el empleo y en el salario elevado, otros prefieren la posesión de la tierra. Ambas orientaciones responden a ciertas características estructurales diferentes de uno y otro grupo, pero no son bien conocidas. Vale la pena señalar que aunque las posibilidades de movilidad vertical en la sociedad rural son muy escasas no dejan de existir y que las pocas que existen pueden ser altamente valoradas, con lo que el fenómeno se vuelve mucho más complejo de lo que generalmente se supone.

Consideraciones análogas podrían hacerse sobre los efectos del estancamiento en el medio urbano. Aunque es indudable que éste disminuye las po-

sibilidades de movilidad ascendente, algunas investigaciones muestran que puede acentuar el fenómeno de la circulación *in situ* o que causa muy pocas diferencias. En otras palabras, parecen tender a acentuarse fenómenos de movilidad horizontal o que contienen una pequeña dosis de ascenso o descenso social desde el punto de vista objetivo. Personas que trabajan por cuenta propia se hacen asalariados, asalariados se convierten en trabajadores independientes, pequeños artesanos pasan a capataces de fábrica o a la inversa, etc. Se ignora cómo perciben subjetivamente esos procesos quienes los experimentan, pero es probable que en ellos se enmascare la disminución de las posibilidades reales de movilidad vertical y que muchas veces vean en ellos posibilidades mayores de movilidad futura para sí mismos o para sus hijos.

## 2. La estratificación y su influencia en el desarrollo

Al examinar el sistema de estratificación y su influencia sobre el desarrollo surgen dos grandes cuestiones: ¿Cómo se configura la pirámide de estratificación? ¿Cuáles son la función o funciones que, respecto al desarrollo, cabe atribuir a cada una de las unidades discernibles en la pirámide?

Las concepciones que pueden denominarse clásicas, consideran típicas de la estratificación latinoamericana las siguientes características: *a)* que la distancia social entre los extremos de la pirámide es muy grande o al menos mucho mayor que en los países desarrollados; *b)* que existen dos grandes clases sociales, en cuanto a su importancia numérica o a su poder (en la cúspide, las clases altas, generalmente llamadas oligarquía; en la ancha base mayoritaria, las clases bajas o populares); *c)* que las clases medias o la clase media son numéricamente débiles y quizá más débiles aún en cuanto a su poder; *d)* que, por ello, la estructura de la estratificación es sumamente rígida, las posibilidades de movilidad vertical ascendente muy escasas y el autorreclutamiento de los integrantes de todos los grupos sumamente alto, al menos mucho más que en las sociedades desarrolladas. A estas ideas sobre los caracteres generales del sistema de estratificación se agregan otras sobre la función de cada una de las unidades, a saber: *a)* las fuentes de prestigio, poder económico y poder político están concentradas en la oligarquía, la que ejerce su poder directamente o por medio de representantes suyos pero siempre en beneficio propio o en lo que considera como tal; *b)* la base fundamental del poder de la oligarquía está en la propiedad de la tierra o las minas, sin perjuicio de asumir otras actividades; *c)* la oligarquía tiene un altísimo nivel de ingresos, aunque el rendimiento del capital invertido sea generalmente muy bajo, gracias a su notable concentración; *d)* esos ingresos son consumidos casi enteramente. La oligarquía no hace inversiones que tengan un papel positivo para el desarrollo: sus inversiones son muy bajas con relación a su ingreso y en buena parte suntuarias o destinadas a expandir sus tierras. La construcción de grandes mansiones en las ciudades y el empleo del excedente para comprar nuevas tierras, en vez de invertir en el mejoramiento de la explotación de las que ya tenían, son ejemplos bien conocidos de este hecho; *e)* el papel de la clase o de las clases medias es puramente accesorio al de las oligarquías; pues careciendo de toda capacidad de acción autónoma, no son un factor independiente del desarrollo; *f)* las clases bajas aparecen como dominadas e inertes, sin que quepa esperar nada de ellas en favor ni en contra del desarrollo. Su situación podría llevar a estallidos episódicos y disruptivos que serían controlados por las clases altas.

Ciertas ideas básicas de esta teoría han sido utilizadas para explicar la inestabilidad política en América Latina<sup>3</sup> partiendo de la observación aparentemente paradójica de que al lado de una gran rigidez de la estructura —demostrada por los muy lentos cambios en la concentración y en las fuentes del poder económico— se da un cambio constante de gobiernos por medios ilegales o una lucha constante para prevenir esos cambios. Aunque el personal político es cambiado constantemente, permanecen inalterables las bases estructurales. La explicación de ello sería que, estando cerradas las vías normales en otras sociedades por la gran rigidez de la estructura económica, la única manera de ascender socialmente para muchos individuos sería alcanzar el poder político. Este hecho proporcionaría un canal de movilidad que cumpliría su función con tanta mayor intensidad cuanto mayor fuera la tasa de renovación del personal político. Así, la sucesión de golpes de Estado triunfantes y de golpes de Estado “preventivos” serviría como canal de movilidad. Aunque esta manera de ver no es la única teoría política que pueda extraerse de la visión del sistema de estratificación descrita, sirve para recordar que en todo caso esa explicación implica consecuencias políticas.

La validez de esta orientación teórica respecto a la estratificación puede afirmarse respecto al pasado, como descripción de una etapa ya superada del sistema latinoamericano, o respecto al presente; respecto a América Latina en general o a países determinados. Desde el punto de vista general, si alguna vez fue válida parece haber ido perdiendo esa validez con el transcurso del tiempo. Aplicada al presente, contiene algunos aspectos que pueden ser legítimos para los países de tipo III y que lo son cada vez menos, hasta desaparecer, a medida que se consideran los tipos II y I.

Las críticas que se han hecho a esta teoría no siempre utilizan argumentos coherentes y analizarlas puede poner de relieve algunas características que cabe atribuir actualmente al sistema de estratificación. En cuanto a la concepción misma de la pirámide, esas críticas expresan en esencia que hay más estratos sociales de los imaginados, que el tamaño de las clases medias es más grande, que el poder de la oligarquía no es tan excluyente y que el sistema de estratificación es más permeable que lo que se supone. En parte como consecuencia de lo anterior y en parte como derivación de otras consideraciones, se supone que la dominación de la oligarquía sobre las clases medias no es absoluta; que las clases medias están dotadas de gran autonomía, lo que les permite desempeñar un papel propio, y que ese papel suele ser favorable a la modernización y al desarrollo. Es fácil ver que el punto central de las discrepancias reside en la posición estructural y en la función de las clases medias, por lo que estas críticas desembocan generalmente en una nueva concepción de las clases medias.

### 3. *El papel de los estratos medios y altos*

Son innumerables las doctrinas que insisten sobre el papel fundamental de los estratos medios en el desarrollo latinoamericano, ya piensen que lo han tenido o que lo van a tener. La complejidad de la cuestión aumenta porque los supuestos y las razones por las cuales serían tan importantes, son diferentes y hasta contradictorios. Cabe destacar, sin embargo, algunos rasgos comunes.

<sup>3</sup> Merle Kling, “Contribución a una teoría de la inestabilidad política en América Latina”, *The Western Political Quarterly*, año 9, N<sup>o</sup> 1, págs. 21 a 35.

En una de las formulaciones más conocidas, la de Johnson,<sup>4</sup> se afirma que más que de clases habría que hablar de sectores medios, porque diversos factores han impedido la formación de una clase propiamente dicha. Son grupos urbanos, orientados a promover el crecimiento urbano y el desarrollo económico identificados con la expansión de la educación —factor determinante de su *status* social—; comprometidos fuertemente con la industrialización, con el intervencionismo estatal y con la promoción de la movilidad social. Los intelectuales de los sectores medios sustentan una política de tipo nacionalista. Históricamente, no sólo se ha producido un ascenso de los sectores medios en perjuicio de la oligarquía, sino que la experiencia histórica y política acumulada por ellos hace prever que su papel irá aumentando. Esta manera de ver lleva consigo una idea muy alta de la importancia decisiva de los sectores medios, y optimista de la función esencialmente positiva que han cumplido, cumplen y cumplirán. Las afirmaciones que integran esta teoría, tomadas en conjunto o por separado, pueden hallarse explícita o implícitamente en una gran cantidad de formulaciones de los economistas y de los más diversos grupos sobre los factores del desarrollo. Es común encontrar el supuesto de que el desarrollo de las clases y sectores o estratos medios y el desarrollo económico son una misma cosa.

También hay una visión que, partiendo de supuestos análogos a los anteriores, llega a una conclusión pesimista. Hoselitz,<sup>5</sup> observando que en los países latinoamericanos en que el tamaño de las clases medias es mayor (Argentina, Chile y Uruguay) también lo es el estancamiento, concluye que las clases medias del tipo que se dan en América Latina tienen ciertas características que, mientras se mantengan, las incapacitan para promover el desarrollo. De una formulación a veces confusa parece desprenderse que dichas clases carecen del espíritu empresarial necesario, que son dadas al consumo ostentoso y a imitar las pautas de sociedades mucho más desarrolladas, que no invierten bastante, etc.

Tanto en su versión optimista como en la pesimista estas ideas tienen fundamentos muy discutibles. En primer lugar, se abusa de las generalizaciones sobre las clases o los sectores medios, según el lenguaje que se prefiera. Dícese que las clases o sectores medios han sido fervientes partidarios del intervencionismo estatal, de la industrialización, etc. Sin embargo, no es posible ignorar que ha habido clases o sectores medios contrarios a la intervención del Estado, a esas y a otras medidas semejantes. Puede decirse que se trata de corrientes excepcionales y que han predominado las otras orientaciones, pero habría que demostrarlo y aclarar hasta dónde llega ese predominio y a qué clase de compromisos y pactos internos han tenido que someterse. En todo caso, para entender el funcionamiento de una sociedad es tan importante saber cuáles son las tendencias predominantes como cuáles son las otras, puesto que alguna influencia tienen. En segundo lugar, estas teorías, formuladas por historiadores profesionales, tienen un alto nivel de ahistoricidad. Parece como si las clases o sectores medios llevaran en sí una esencia imperecedera que a través de las más variadas estructuras y coyunturas históricas produce siempre los mismos efectos. En suma, muchas de sus afirmaciones implican generaliza-

<sup>4</sup> J. J. Johnson *La transformación política de América Latina. Surgimiento de los sectores medios*, Buenos Aires, Hachette, 1961.

<sup>5</sup> Bert F. Hoselitz, "El desarrollo económico de América Latina", *Desarrollo Económico*, octubre-diciembre de 1962, págs. 49 y ss.

ciones abusivas. El apoyo al intervencionismo estatal puede ser verdad de ciertas partes o sectores de los estratos medios en determinados momentos históricos, y falso de las mismas unidades en otros momentos. Si las clases o sectores medios llevan en sí una orientación intervencionista estatal y nacionalista ¿cómo se explica que en países de formación tan análoga en otros aspectos como la Argentina y el Uruguay la intervención del Estado y la nacionalización de las empresas extranjeras hayan tenido tan diferentes niveles de intensidad en el mismo momento en que en cada uno de esos países triunfaban las clases medias consideradas las más características del continente?

En tercer lugar, una versión sostiene que las clases o sectores medios son altamente capaces de provocar el desarrollo a través de la empresa privada mientras que la otra cree que tienen muchas deficiencias para hacerlo, y en ambas se parte de que sólo puede haber un tipo de desarrollo y ese desarrollo depender de las clases medias. Estos supuestos parecen erróneos teórica e históricamente, al menos aceptados con carácter general y sin apoyo empírico. Teóricamente, porque los grupos estratégicos que promueven el desarrollo pueden provenir de las más variadas clases sociales o de una combinación de orígenes también muy variados. Hay grupos que en determinadas estructuras y en determinadas coyunturas históricas tienen más probabilidades que otros de producir los líderes necesarios para el desarrollo, pero *a priori* nada permite dar preeminencia a unos grupos sobre otros. Históricamente, tanto en el resto del mundo como en América Latina, los más variados grupos han ejercido esa función. En la mayoría de los países latinoamericanos el primer gran impulso hacia la modernización y el desarrollo, en cuanto integración plena en el sistema económico mundial, provino de grupos reclutados entre las altas clases rurales. Ese origen tuvieron las que lo hicieron en el Uruguay y la Argentina entre 1870 y 1890. A partir de 1910 un segundo impulso provino, en el Uruguay, de líderes venidos de los estratos medios, pero más a través de la empresa estatal que de la privada, aunque ésta haya representado algún papel. Esto lleva a señalar que parece ignorarse sistemáticamente el papel que pueden desempeñar ciertos estratos medios en el desarrollo a través de la empresa estatal y no sólo a través de un cierto intervencionismo económico. Las teorías de que se viene hablando dan por supuesto, además, que ni en el pasado ni en el futuro las posibilidades de desarrollo han dependido o dependerán de líderes extraídos de las clases obreras o de otros sectores populares.

Lo innegable es que, si se piensa en un desarrollo de tipo capitalista, los líderes de estratos altos y bajos que lo promuevan habrán de contar con los valores y los rasgos esenciales de estratos medios y de algún modo coincidir con ellos, y que si se trata de un desarrollo no capitalista los líderes provenientes de los estratos bajos o apoyados por ellos tendrían que luchar para destruirlos. En uno u otro caso, la existencia de los estratos medios no sería indiferente, lo que es distinto que considerarlos como los únicos motores posibles del desarrollo.

La heterogeneidad de la composición de los estratos medios no impide atribuirles cierta unidad, pero es necesario indagar su naturaleza. Parece reconocerse que la estructura latinoamericana de estratificación es mucho más permeable que en el pasado y que, justamente, esa permeabilidad es uno de los obstáculos para el desarrollo. En la evolución social de los países latinoamericanos hubo una fase, situada en distintos momentos cronológicos, en que se produjo un fenómeno de ascenso de los estratos medios y de conflicto con la

oligarquía, hecho cuya complejidad no es bastante conocida. El término oligarquía, dejando aparte su contenido valorativo, adverso en la mayoría de los casos, ha sido usado con los significados más diferentes. Aquí se comprenden en él aquellos grupos estratificados cuya fuente de poder deriva esencialmente de la propiedad de la tierra o de la minería, aun cuando haya diferencias considerables entre una y otra. La existencia de una oligarquía puede remontarse a diversos momentos históricos, pero parece importante una división que puede haber sucedido en fechas diferentes para distintos países: antes y después de la plena integración al mercado internacional como grupo exportador. Para algunos esa integración sería muy antigua por la naturaleza misma de la actividad y su escaso o nulo mercado interno: así ocurre de ordinario en la minería. En otros casos el fenómeno es mucho más reciente y su plenitud no se alcanza sino hace unos cien años o menos, lo que hace suponer una gran cantidad de transformaciones políticas y sociales para la plena integración en el mercado internacional. Se requería una mayor acción estatal que en el pasado para asegurar el orden y la paz, un poco más de expansión en materia de educación, el trazado de buenas vías de comunicación hacia los centros exportadores, etc. Aunque esas transformaciones han sido muy estudiadas, quizá no se ha insistido bastante en el hecho de que no siempre fueron todos los grandes propietarios los que impulsaron la transformación, sino sólo una parte de ellos. En otras palabras, el proceso se realizó en medio del conflicto y la división interna de la oligarquía tradicional. Lo que da a veces la impresión de una oligarquía monolítica es que las fuentes del poder, consideradas objetivamente, permanecieron invariables. Esta cuestión, se liga a otras muy importantes y mal conocidas. Así, por ejemplo, ¿cuál era el grado de movilidad social o cuál el grado de autorreclutamiento de las altas clases rurales o mineras? En general se ha admitido que la tasa de autorreclutamiento era altísima tanto antes como después de la gran transformación a la que se ha hecho referencia. Según los pocos estudios disponibles para algunos países, esas tasas son altas, pero no tanto como se ha supuesto. Imaz lo demuestra con respecto a la clase alta rural de Buenos Aires.<sup>6</sup> La movilidad parece haber sido mayor todavía en el Uruguay, donde en la actualidad casi no hay familia latifundista importante que descienda de los fundadores de la Asociación Rural de hace cien años. Estos hechos no pueden parecer demasiado extraños si se piensa en los conflictos violentos y complejos que fueron comunes en los países latinoamericanos en el siglo pasado y buena parte del presente. Muchas familias oligárquicas se arruinaron y fueron sustituidas por otras.

La movilidad y el autorreclutamiento, por importantes que sean, no deben confundirse con otro aspecto que suele mezclarse y hasta identificarse con aquéllos: el grado de permeabilidad y la capacidad de compromiso de las oligarquías. Cuando se dice que hubo cierta movilidad se tiende a pensar que fueron grandes la permeabilidad y la capacidad de entendimiento con otros grupos. Sin embargo, se trata de cosas diferentes que pueden separarse totalmente en determinados casos. Una oligarquía poco autorreclutada puede tener alta o baja capacidad de compromiso, aunque de ordinario pueda ocurrir lo primero. Una oligarquía con alto grado de autorreclutamiento puede tener elevada capacidad de compromiso. Para mantenerse con un mínimo cambio de titulares, la oligarquía puede sentirse inclinada a conceder a otros grupos algunas de sus prerrogativas; a la inversa, una oligarquía cuyos titulares cam-

<sup>6</sup> José Luis de Imaz, *Los que mandan*, EUDEBA, Buenos Aires, 1964, pág. 88.



bien mucho puede sentir la necesidad de afirmar su dominación, puesto que la siente amenazada por la movilidad y percibe a esta última como una concesión.

Lo que parece decisivo es que las oligarquías latinoamericanas, por su propia naturaleza —es decir, por el origen de su poder— dependieron considerablemente de grupos que hoy llamaríamos sectores medios, los cuales ejercían actividades indispensables para el sistema económico que ellas mismas no querían o no podían realizar y menos aún monopolizar. Una economía de exportación supone banca, servicios financieros, regulaciones legales complejas y por ende abogados, notarios, etc. Cabe pensar que no fue importante el poder de estos grupos numéricamente pequeños al principio. Pero en alguna medida la oligarquía tuvo que compartir con ellos parte de su poder aunque sólo fuera para sobrevivir en el dominio de sus posiciones fundamentales.

Sea por esa razón o por causas derivadas de la propia situación de estratos medios, cuando éstos ascendieron lo hicieron pactando con la oligarquía. Es cierto que se apoyaron en estratos bajos o populares, si se prefiere este término; que las oligarquías otorgaron a los estratos medios ciertas mejoras y les prometieron muchas más; que a su vez los estratos populares obtuvieron medidas que difícilmente hubieran podido arrancar basándose únicamente en su propia fuerza, etc. Todos estos hechos no deben hacer perder de vista que para ascender, estratos medios o los grupos que dentro de ellas asumieron el liderazgo hicieron, conscientemente o no, una doble política: *a)* pactaron sobre lo que podría llamarse el fondo del asunto, puesto que en ningún país, sea cual sea el poder alcanzado, llegaron a terminar con el latifundio; *b)* ello mismo permitió que les dieran su apoyo grupos de las oligarquías, aunque fueran minoritarios, por razones mal conocidas. Ambas cosas ocurrieron en el Uruguay, la sociedad en que la influencia social y política de los estratos medios es reputada como la más fuerte de América Latina. Es cierto que la mayoría dentro del partido gobernante reclutó la casi totalidad de sus adherentes en las ciudades y entre los minifundistas agrícolas, como lo es que la gran mayoría de los latifundistas apoyaron al partido adversario —o a las fracciones mayoritarias— dentro del partido gobernante. Esto no debe hacer olvidar que grupos minoritarios pero significativos de latifundistas apoyaron a la fracción mayoritaria del partido gobernante y que éste se preocupó bastante de cultivar ese apoyo.

Los estratos medios, pues, cuando llegaron a ocupar un lugar de cierta importancia en la distribución del poder, lo hicieron basándose en una cierta permeabilidad del sistema anterior que permitió cambios relativamente específicos, pero también dentro de un complejo pacto que, al tiempo que garantizaba su emergencia, en buena medida sellaba su destino. Este pacto o compromiso<sup>7</sup> era realmente mucho más complejo. Hasta ahora se ha aceptado la ficción de suponer una gran unidad en los estratos medios y un liderazgo más o menos continuo en ellos, para que resaltara la complejidad del compromiso

<sup>7</sup> Como surge del texto, el término compromiso es utilizado de aquí en adelante en el sentido de transacción o pacto entre diversas unidades sociales que llegan a un acuerdo explícito, de mayor o menor duración en el tiempo, para resolver sus diferencias mediante concesiones mutuas. Los dos problemas más importantes son el de cuáles unidades participan en el compromiso y cuáles quedan fuera de él, y cuál es la naturaleza y extensión de las concesiones que se hacen mutuamente. El uso que se da al término aquí no supone ni que las partes intervienen realmente como iguales (que es el supuesto de la noción jurídica de transacción) ni que las concesiones que se hacen tienen o son miradas por los participantes como teniendo el mismo valor.

que contrajeron simultáneamente con las oligarquías y con los estratos populares. Pero, además, fue necesario crear un complejo sistema de compromiso aun dentro de los estratos medios, entre grupos colocados al mismo nivel de estratificación (partidarios y adversarios del intervencionismo estatal, de la industrialización, etc.). El peso respectivo de cada uno de esos grupos o de las diversas coaliciones que se formaron entre ellos varió considerablemente según las coyunturas históricas dentro de una misma sociedad. Si se plantea el problema en estos términos y se imagina toda su complejidad, se ve cuál podía ser la única solución posible, la que en definitiva se adoptó. En cada momento, determinados grupos o coaliciones de grupos predominaron dentro de los estratos medios, se vieron obligados a pactar con las oligarquías por un lado y con los estratos populares por el otro, a resistir las presiones provenientes de los propios estratos medios, etc. La única salida era la política de grupos, en la que éstos eran sus destinatarios. De hecho, aunque no fuera así en el texto de las leyes, no fue a todos los obreros a quienes se dieron ciertas mejoras, sino a los que más inmediatamente podrían poner en peligro el compromiso; no fue a los empleados en general a quienes se otorgó un régimen de seguridad, sino a ciertos grupos de empleados, después a otros y así sucesivamente. En todos los casos lo que parece más típico de los estratos medios durante su ascenso y mucho después no es la intervención estatal o la industrialización, sino el hecho de que fuera cual fuese el grado de compromiso, se construía una política para grupos determinados que a su vez variaban también. Creado el sistema, era mucho más difícil salir de él que continuar manteniendo el equilibrio por medio de nuevas concesiones a los mismos o a otros grupos.

Sólo en un campo no podía funcionar esa política en forma ostensible: la educación. Es posible justificar que se jubile a los empleados estatales y no a los de la actividad privada; que se proceda de igual manera, después, con respecto a determinadas ramas de ésta, etc. Cada paso podría apoyarse en las más variadas consideraciones y, además, por constituir un avance hacia la solución final: la universalización. Pero es imposible, ateniéndose a la ideología de las clases medias, crear un sistema educativo estatal para los hijos de tales o cuáles grupos. Aparte de las conocidas razones que hacen de la educación y del acceso a ella algo fundamental para los estratos medios, las anteriores bastaban para dar a la expansión de la educación un carácter universalista, carácter que otros factores iban a limitar necesariamente. Una de las diferencias entre el derecho a educarse y el derecho a jubilarse es la improbabilidad de dejar de ejercer el último, al paso que el pleno ejercicio del primero depende de factores muy complejos. En conclusión, la política de grupos en todos los aspectos y la política universalista en materia de educación son lo verdaderamente común a los estratos medios predominantes, lo que los singulariza más allá de las considerables diferencias existentes entre sus distintos sectores.

Una de las mayores paradojas de la historia social latinoamericana es que los estratos medios —tanto por su origen histórico como por su brega para hacerse reconocer por las oligarquías y para ser apoyados por los estratos populares— sólo pudieran hablar el lenguaje de una ideología universalista, mientras que la heterogeneidad de su composición y la naturaleza del problema que enfrentaban los obligaba a ser estrictamente particularistas en su comportamiento real. La ideología y el comportamiento respecto a la educación pare-

cen haber engañado a muchos intérpretes que atribuyen a los estratos medios compromisos con objetivos muy generales y definidos, imposibles dada su heterogeneidad. Lo más notable de los estratos medios y de las diferentes unidades que los compusieron en su altísimo nivel de instrumentalidad, dado el objetivo fundamental en la época de emergencia: asegurarse un papel razonable —es decir, moderado— en la distribución del poder. No se trataba de asumir el poder total, ni de hacer la revolución necesaria para ello, ni de destruir a la oligarquía; se trataba de apoyarse en los estratos populares, para lo cual era indispensable hacerles ciertas concesiones, pero sin ir demasiado lejos. Mientras los estratos populares sirvieran de apoyo y al mismo tiempo se integraran al sistema serían bienvenidos, pero no más allá de ese punto. Debe insistirse en reconocer que gobiernos de clase media dieron a los sindicatos lo que ellos no hubieran podido obtener por sí solos, pero no sería justo olvidar que represiones violentas contra los estratos populares fueron desatadas también por los gobiernos de clase media.

Estas consideraciones permiten comprender la ambigüedad de la vinculación de los estratos medios con el desarrollo. Algunos autores han pensado que en el pasado esa vinculación fue mucho más intensa que ahora. Aparte de lo difícil que es precisar una afirmación de ese tipo, lo importante es que la cuestión fue siempre ambigua. El tipo de inserción de los estratos medios en la estructura de la estratificación latinoamericana los obligaba a satisfacer presiones internas (de los propios estratos medios) y externas (de otros estratos sociales) realizando una política distributiva que hacía difícil satisfacer los requerimientos de la inversión en la etapa correspondiente. Es evidente que ciertos líderes de clases medias tuvieron una visión bastante clara y proyectos bastante definidos de adhesión al desarrollo, pero tuvieron que deformarlos o los vieron deformarse por las presiones de la situación estructural, las que al mismo tiempo contribuyeron a que esos proyectos tuvieran poco efecto sobre sus seguidores. Si algunos grupos o sectores de los estratos medios impulsaron el intervencionismo estatal y si al hacerlo a través de las empresas públicas crearon muchas veces bases favorables para un desarrollo autosostenido, ese efecto estaba y está considerablemente limitado por la necesidad de pactar con las oligarquías y atender a la vez algunas reclamaciones de los estratos más bajos. Por superar esas dificultades, a las que se sumaba la oposición de otros grupos provenientes de los estratos medios, se veían impedidos de llevar el proyecto demasiado lejos o debían confiarlo en parte, como gratificación, a los grupos opositores. Esa circunstancia les da el aspecto de medidas que, en última instancia, en nombre de la nacionalidad o del bien social, terminaron siendo utilizadas como medio de inserción de los estratos medios en la estructura ocupacional y en la del poder. Más que un propósito querido, parecen haber sido los factores estructurales los que llevaron a ese resultado.

De ahí que la distinción entre las clases medias en su época de emergencia y clases o estratos medios integrados al *establishment* sólo señale una diferencia en la importancia respectiva de funciones que existieron otrora y que continúan existiendo. Aunque se suponga, como lo hacen muchos análisis racionales que a la mayoría de los estratos medios actuales no le interesa tanto como antes la intervención estatal, la industrialización, etc., ya ni se preocupan en la misma medida de la expansión de la enseñanza pública, sería porque no necesitan o porque ahora necesitan menos esos medios de inserción. Debe tenerse en cuenta, además, que siempre hubo grupos de estratos medios que no

necesitaron esos medios de inserción y que para los grupos que recurrieron a ellos, las motivaciones ideológicas eran menos importantes de lo que suele creerse.

El cambio más importante que se ha producido en los últimos tiempos ha estado constituido por la creciente importancia y la apreciable autonomía que han adquirido los estratos medios altos de base técnica y burocrática. Todo parece indicar que ambos fenómenos se acentuarán en el inmediato futuro.

El grupo que al comienzo de este capítulo se llamó de los mediadores es el antecedente más próximo de este fenómeno. Siempre se encontraron en América Latina grandes abogados, por ejemplo, que estuvieron al inmediato servicio de las clases altas, que gracias a ello formaron parte de los estratos medios altos y, que en muchas ocasiones incluso lograron ser admitidos en las clases altas. Ellos y otros profesionales realizaban una función de mediación entre las necesidades de sus comitentes y una estructura productiva y jurídica que, aunque relativamente simples, exigían calificaciones y conocimientos especiales.

El actual fenómeno de la expansión de los grupos técnicos burocráticos de alto nivel es en parte la prolongación de aquel fenómeno y en parte un hecho nuevo. Los factores principales que parecen explicarlo son los siguientes. Por una parte está el efecto de demostración. Como en las sociedades desarrolladas tienen una proporción y un papel cada vez más importante los técnicos y burocratas de alto nivel y ha aumentado considerablemente la racionalización del Estado y de las grandes empresas privadas, las mismas pautas tienden a trasladarse a América Latina. Las inadaptaciones existen sin duda y muchas frustraciones sobrevienen; pero una vez que el mecanismo está montado se pueden usar sus fracasos para justificar nuevas ampliaciones que lleven más cerca del modelo que se ha tomado. Por otra parte, el desarrollo de la sociedad internacional tiene considerable importancia. Los organismos y reuniones que derivan de su existencia pueden no haber tenido demasiado éxito en asegurar la paz o crear una política mundial de desarrollo; pero es evidente que han contribuido a formar toda una infraestructura de comunicaciones a un nivel técnico elevado. Los estados latinoamericanos no pueden dejar de utilizar con gran intensidad técnicos de los que hasta hace pocos años habrían podido prescindir. La formación de grandes unidades empresariales, administradas a menudo con criterios derivados de los países más avanzados, han contribuido en el mismo sentido.

Si las causas de formación de estos grupos son perceptibles, casi nada se sabe de su origen social. Deben proceder casi totalmente de los estratos medios y altos, pero se ignora en qué proporción. Lo que en cambio parece claro es que, a pesar de su expansión relativamente reciente, han sido bastante eficaces para hacer reconocer su legitimidad y necesidad por los demás grupos y para crear mecanismos internos de solidaridad. El imperativo de hacer reconocer su legitimidad e importancia es un fenómeno tanto individual como colectivo cuya necesidad se plantea para cualquier grupo, particularmente en su etapa de emergencia. Nada más adecuado para ello que blandir constantemente el ejemplo de las sociedades desarrolladas. La racionalización, la tecnificación y la planificación que se sustentan en esos grupos son presentadas como siendo las condiciones fundamentales del desarrollo. En sociedades en las que lenta pero seguramente se va aceptando la idea del papel esencial de la ciencia y del conocimiento tecnológico, estos grupos aparecen como los portadores de los cambios más esenciales. El mismo hecho de que la responsabilidad final de

las decisiones no recaen sobre ellos libra generalmente a su legitimación de las controversias a las que normalmente está sometida la de los políticos. La función social real que cumplen es probablemente distinta que la que les sirve de legitimación y reconocimiento, aunque probablemente sea tan valiosa como ella. Una vez que el grupo es reconocido como valioso se tiende a crear un proceso autosostenido, porque como alguna vez se ha dicho, no hay mayor superioridad que la de ser reconocido como superior.

Los mecanismos de solidaridad son en parte impersonales: el alto nivel educativo y técnico de casi todos sus integrantes. Como ocurre en todos los grupos, otros tienen un fuerte tinte particularista. La competencia entre sus integrantes es relativamente aguda, pero casi nunca lleva al remplazo puro y simple de unos por otros, con la pérdida de empleo para algunos, sino que más bien tiende a generar la ampliación de los servicios y de los servidores. Este fenómeno ocurre incluso cuando se producen cambios de importancia en el elenco gobernante. En este caso la neutralidad real o supuesta de los técnicos tiende a protegerlos. Cuando esa neutralidad no existe o no alcanza para lograr esta última finalidad, otros integrantes del grupo procurarán trabajo a los desplazados dentro o fuera del país.

Estos nuevos estratos no han cambiado mayormente lo que aparece como el carácter esencial de los estratos medios a lo largo de toda su historia: el apoyo a las políticas de grupo. El fracaso y la frustración creciente de ese tipo de políticas puede inducir a ciertas partes de los estratos medios a restarles su apoyo, pero es evidente que el momento en que ese fenómeno se produzca se está demorando mucho más de lo que cabría esperar. Lo más que se ha conseguido es la admisión casi universal de la necesidad de políticas más universalistas. Cuando hay que pasar a la ejecución de esas ideas es imposible hacerlo sin disminuir a unos para emparejar a todos, por lo que las resistencias continúan siendo formidables. No parece que los líderes desarrollistas actuales se encuentren en posición muy diferente a la de sus antecesores. Chocan constantemente con las presiones estructurales y es muy bajo el nivel de apoyo real que pueden obtener para un proyecto de tipo nacional.

La profunda transformación experimentada en su composición por los estratos altos complica las cosas todavía más. Aunque no hubo nunca una oligarquía que se comportase como un grupo absolutamente monolítico, la división actual es mayor aún. Con todas sus dificultades, era más fácil llegar a un pacto con grupos cuyo común denominador era la fuente de su poder, agrario o minero, que con los actuales, el origen de cuyo poder es mucho más diversificado. Estos están obligados a descubrir una política que al menos no perjudique a ninguno de los grupos que la integran, lo que es casi imposible, o a perder su unidad y entrar en un complejo juego de alianzas.

Quizá conviene recordar que en el pasado ciertos grupos de la clase alta fueron sacrificados en aras de la necesidad o de una política que otros grupos del mismo origen percibían como favorable a ellos. Así, por ejemplo, hubo grupos de clase alta cuyo poder estuvo ligado a las rentas de la propiedad, particularmente la urbana, o de bonos del Estado u otros, que se arruinaron por la inflación y por las leyes de congelación de alquileres. Otros grupos de la clase alta se beneficiaron, al menos en el corto plazo, con la política inflacionaria. Mirando la misma cuestión desde el punto de vista de los estratos medios, se ve que una parte de ellos fue devastada y otra beneficiada por idéntico fenómeno. Estos hechos hacen observar que las solidaridades internas de las

clases altas están lejos de ser tan monolíticas como a veces se supone y que ha habido pactos explícitos o implícitos entre ciertos grupos de clases altas y ciertos grupos de los estratos medios. Los caracteres principales y la dirección de esos pactos parecen depender de factores diversos, dos de los cuales importa recordar aquí: *a)* cuáles son las fuentes del poder económico que se hacen más estratégicas y cuáles los grupos altos que aumentan su poder por estar más estrechamente vinculados a ellas; *b)* cuál es el grado de apoyo que determinados grupos reciben del exterior, factor que siempre jugó y que se hace más importante como consecuencia del aumento de la dependencia externa. Cuando los grupos terratenientes “modernizantes” triunfaron en la Argentina y el Uruguay, no fue indiferente para su victoria el hecho de que su causa estuviera ligada entonces a los intereses de la economía central. En general, puede presumirse que el apoyo externo tenderá a fortalecer a aquellos grupos cuyas fuentes de poder se hacen más estratégicas, pero no debe olvidarse que la presión externa es autónoma y puede hacer estratégicas ciertas actividades por su solo apoyo.

Si el comportamiento, la unidad o la división de las clases altas dependió siempre de la coyuntura, tal dependencia parece hoy más verdadera que nunca. Nada impide que esas clases se comporten unitariamente, pero nada lo facilita desde que las distancias económicas se hacen cada vez más importantes y nada contribuye a que sus sectores o grupos puedan realizar plenamente sus aspiraciones. Si es cierto que sus integrantes pueden ser a un tiempo titulares de varias fuentes del poder económico, lo es también que algunos no lo son, que algunas políticas benefician a ciertas fuentes en detrimento de otras, etc. Cualquier compromiso impone mutuas concesiones y éstas sólo tienen sentido en dos casos: *a)* cuando ningún grupo o sector es capaz —por sí solo o por las alianzas que pueda construir— de imponerse sobre los otros; *b)* cuando la percepción de estar enfrentados todos a un enemigo cobra mucha fuerza. Es obvio que son los sectores más tradicionales de las clases altas los que insisten en fortificar las ideologías defensivas del *statu quo*; tales ideologías les permiten mantener un pacto que sólo en su perjuicio podría romperse. Además de los compromisos internos, los grupos de clase alta necesitan contar con el apoyo, la indiferencia o la resignación de grupos procedentes de otras clases sociales, lo que constituye una cuestión distinta.

#### 4. Los estratos populares organizados

Hasta hace muy poco las teorías de la estratificación y su influencia en el desarrollo más en boga en América Latina solían olvidar el análisis del papel de los estratos populares, las clases bajas o el proletariado, según la terminología que se prefiera, como posibles agentes del desarrollo. El examen de este punto obliga a distinguir, al menos, entre los obreros sindicalizados y las poblaciones marginales.

La formación de una población obrera ha sido en general lenta en América Latina y ha alcanzado niveles muy diferentes en los distintos países. Un índice de ello se tiene a través de la proporción de la población activa que trabaja en el sector secundario, en la minería y en los transportes. En los países del tipo I llega a un tercio, situación comparable a la de países altamente desarrollados; los países del tipo II estaban alrededor del 20% en 1960 y sólo excedían del 25% en un caso, y los del tipo III y IV no pasaban del 15%.

Es cierto que en los últimos años se han incorporado a las organizaciones sindicales empleados y campesinos; pero el núcleo esencial lo siguen constituyendo los obreros industriales. Esta circunstancia y las cifras antes indicadas muestran que, salvo excepciones, los efectivos del movimiento sindical no pueden ser muy numerosos. En sus orígenes las actividades de organización estuvieron muy ligadas a los artesanos y las primeras formas de asociación la constituyeron las mutualidades. Salvo en algunos países pequeños donde la organización es relativamente reciente, la formación de verdaderos sindicatos fue precedida por esa etapa. La formación de los primeros sindicatos y las ampliaciones posteriores tuvieron siempre como límite la proporción relativamente pequeña de la población activa en los sectores mencionados más arriba.

A ello se agrega el que los sindicatos más importantes y fuertes tienden a formarse alrededor de las grandes unidades empresariales. Como éstas son pocas, hay aquí otra causa de limitación de los efectivos sindicales.

Al mismo tiempo, las transformaciones que se han producido en la economía latinoamericana han sido poco propicias para el aumento de los contingentes sindicalizables. La proporción de los obreros fabriles en la población activa ha aumentado poco o nada en la mayoría de los países.

El factor esencial que ha aumentado la importancia numérica de los afiliados a las grandes centrales sindicales es la incorporación, masiva en algunos países, de los empleados. Pero esta incorporación, por diversas razones, tiende a dar una gran ambigüedad al movimiento sindical, al menos al nivel de las centrales nacionales, ya que las obliga a adoptar comportamientos que no siempre son definidos dada la necesidad de atender a clientelas cuyos problemas y necesidades son muy diferentes.

Todos estos fenómenos pueden considerarse como otras tantas causas que debilitan el movimiento sindical; pero conviene relacionarlos con otras características más controvertibles.

La primera está planteada por la determinación de los objetivos que persigue el movimiento sindical. Se ha discutido si el movimiento sindical o, más generalmente, si la clase obrera en América Latina es o no revolucionaria.<sup>8</sup> Las respuestas han sido y son muy variadas. En parte esas variaciones derivan de las distintas ideologías políticas, aunque las más contrarias pueden coincidir sobre el punto. Así, por razones muy distintas y con sentimientos muy diferentes, la extrema derecha y la extrema izquierda ven en el movimiento sindical una fuerza actual o potencialmente revolucionaria. Es probable que una respuesta unívoca de este problema sea imposible porque depende de la definición de lo que se entiende por revolución o revolucionario y porque el carácter que asume o puede asumir un movimiento depende tanto de la coyuntura, de su relación con otros movimientos y fuerzas sociales, como de su propia naturaleza.

Analizando su comportamiento efectivo, parece que los movimientos sindicales en su mayor proporción presuponen sobre todo objetivos económicos de mejoramiento y no de transformación de la sociedad. Es lo normal y corresponde a las causas generales que debilitan al movimiento sindical. En ese sentido, el movimiento sindical es mucho menos ideológico de lo que podría deducirse de sus propias declaraciones. Hay toda una terminología que parece

<sup>8</sup> Véase Henry Landsberger, "La élite obrera y la revolución". *Elites y desarrollo en América Latina*, compilado por Seymour M. Lipset y Aldo E. Solari, Buenos Aires, Paidós, 1967; Robert J. Alexander, *Organized Labor in Latin America*, The Free Press, Nueva York 1965, y la bibliografía en ellos citada.

perseguir objetivos mucho más amplios, la transformación profunda o revolucionaria, pero que encubre una intención esencialmente dirigida a defender los intereses concretos de los sindicatos. Esa terminología no es en su naturaleza muy diferente, aunque lo sea en su contenido, a la que utilizan las grandes centrales empresariales cuando se dirigen al resto de la sociedad. También ellas hablan de designios y proyectos que parecen referirse a la sociedad en general y que encubren un comportamiento destinado a proteger intereses muy concretos.

Otra razón de que se piense en el movimiento sindical en términos revolucionarios es lo que ha dado en llamarse "politización" del sindicalismo, que suele confundirse erróneamente con su "ideologización". La politización es un fenómeno tan antiguo como complejo en América Latina. En muchos países, los primeros sindicatos y a veces las primeras centrales sindicales fueron "ideológicas" y "políticas", inspiradas por el anarquismo. Esa ideologización pareció continuarse cuando aparecieron los sindicatos socialistas y comunistas, que en realidad sólo eran importantes en ciertas actividades. Simultánea o muy inmediatamente, partidos o líderes políticos, por lo general mientras ejercían el gobierno, empezaron a organizar a la naciente clase obrera como medio de controlarla. Este fenómeno puede tener dos vías no siempre incompatibles: una es el dominio total o la participación en la dirección de los sindicatos por personeros de partidos o fracciones políticas; la segunda es la toma de decisiones que tienden a favorecer la formación de sindicatos o que otorgan mejoras a los trabajadores mucho antes que la organización sindical existente pueda obtenerlas. Por una u otra vía se tiende a asegurar el apoyo de los obreros o a prevenir la amenaza potencial de su levantamiento. Este fenómeno hace paradójico reprochar su politización a las centrales sindicales cuando están o aparecen dominadas por partidos adversos al gobierno, como si dichos partidos fueran los creadores de un fenómeno que se dio siempre.

La politización no sólo se explica por estas circunstancias históricas, sino también porque la orientación hacia objetivos de presión sobre el poder central está determinada por el hecho de que el Estado toma o deja de tomar medidas que muchas veces son para los sindicatos tan importantes o más que el comportamiento que pueden asumir los empresarios. La misma debilidad de los sindicatos los lleva a buscar apoyo político. A su vez, la debilidad estructural de la mayoría de los partidos políticos les induce a buscar apoyo de los sindicatos o al menos a evitar el enfrentamiento con ellos.

En esa compleja relación, los sindicatos persiguen sobre todo objetivos económicos inmediatos. Aunque a veces haya ocurrido que determinadas centrales sindicales comprometen su causa con la de algún gobierno determinado, también en estos casos se vio en la alternativa una amenaza a las conquistas ya obtenidas o a las potenciales.

Sólo así se comprende bien la importancia del desempleo, problema tan grande en América Latina, como causa de la debilidad sindical. La cesantía es una amenaza constante y el gobierno aparece como el instrumento más capaz, o al menos mucho más capaz que los empresarios, de conjurar esa amenaza. De ahí que se dirijan a él las demandas y las presiones para crear empleo, para disminuir el poder que tienen los empresarios para suprimirlo, etc.

Son infinitos los resultados de estas múltiples acciones y reacciones. Podría pensarse que mientras los grupos mejor organizados puedan obtener alguna satisfacción a sus aspiraciones dentro de la estructura política y social



existente y de acuerdo con las condiciones de la coyuntura, no habrá demandas reales para una profunda transformación del sistema.

Sin embargo, esto no significa que el movimiento sindical no pueda volverse revolucionario en alguna circunstancia. Si se niega toda satisfacción a sus demandas y si la coyuntura social envuelve un alto grado de disconformidad para otros grupos o un alto grado de desagregación de las fuerzas sociales, el sindicalismo puede hacerlo. El poder dentro de los sindicatos pasará entonces a los líderes más radicales y éstos se verán obligados a exigir la transformación profunda, de modo tanto más efectivo cuanto con mayor fuerza actúen las causas anteriores. Tal cúmulo de circunstancias sólo de modo excepcional puede darse en América Latina. Hay antes una etapa intermedia. La insatisfacción de las demandas y el ahogo de todo compromiso tenderán a desplazar el poder dentro de los sindicatos hacia los líderes más radicales, pero si todavía se llega a otorgar una satisfacción, aunque sea en niveles bastante más bajos que los que eran objeto de la aspiración primera, lo probable es que los líderes más radicales sean sacrificados y se vuelva a la situación normal.

Este tipo de análisis acerca del carácter revolucionario o no de los sindicatos tiende a soslayar un problema tanto o más importante: la significación de los sindicatos como mecanismo de cambio.

Cuando se demuestra que el sindicalismo es revolucionario se tiende a pensar que todos los cambios dependen de él; cuando se muestra que no lo es, se desliza subrepticamente la idea de que no produce ningún cambio. En esos términos la cuestión es puramente ideológica. Parece innegable que el sindicalismo ha sido un factor de cambio tanto para la situación de los sindicatos como para la sociedad en general. Para los sindicatos, porque las medidas de protección, el aumento de seguridad en el empleo, las mejoras en la remuneración, etc., han hecho que una parte de la población latinoamericana haya conquistado una situación que, si no es la idealmente deseable, al menos es muy superior a la que hubieran tenido de no existir los sindicatos. También porque el hecho de la referencia a los empleadores, al Estado y sus líderes ha creado una forma de participación y de integración a la sociedad nacional.

Para los líderes sindicales ha sido además un mecanismo de modernización nada despreciable. En efecto, el estudio del CENDES sobre las *élites* venezolanas demuestra que, juzgados por diversos indicadores, los líderes sindicales son más "modernos" que los maestros, pese a tener mucha menos educación formal.

El carácter regresivo de la distribución del ingreso puede tomarse como prueba de la debilidad sindical. Sin embargo, la distribución parece ser regresiva sobre todo respecto a los estratos bajos y no sindicalizados de la sociedad. Es imaginable, por otra parte, que la distribución sería más regresiva de lo que es si no existiese la presión sindical.

Es mucho más difícil apreciar los cambios que los sindicatos han impulsado en el sistema político. Esa dificultad deriva no sólo de la falta de estudios sistemáticos, sino de la naturaleza misma del problema. El poder de los sindicatos es muy visible cuando son satisfechas ciertas demandas que dirigen públicamente al sistema político, como también es muy visible su fracaso si no son satisfechos. Pero hay muchas decisiones que los gobiernos toman o dejan de tomar previendo la reacción de los sindicatos. En ese caso el poder es efectivo, pero su visibilidad social muy escasa o nula.

Los intentos de manejar políticamente a los sindicatos o a sus líderes son

tan complejos como variados. En este aspecto suele distinguirse entre los sindicatos verdaderamente autónomos, en los cuales la fuente de poder sindical radica en los trabajadores representados por sus líderes, y los sindicatos dominados, la fuente de cuyo poder está verdaderamente en el gobierno o en los partidos que los manejan. Esta distinción puede ser útil, pero habría que demostrar cuál es su real significación empírica. Se tiende a suponer que sólo cuando los sindicatos son verdaderamente autónomos cumplen su función de defender a los trabajadores. ¿Pero qué quiere decir en términos reales ser verdaderamente autónomos? Se piensa a menudo en la autonomía respecto al gobierno o a los partidos políticos dominantes, pero en ese caso lo corriente es que los sindicatos estén estrictamente ligados a los partidos de oposición. Para cierta manera de concebir la autonomía no habría sindicatos autónomos en América Latina mientras que según otras concepciones todos los sindicatos serían autónomos, lo que indica la complejidad del problema. Aunque los sindicatos dependan del gobierno o de algún partido, si tienen cierta fuerza propia formulan demandas que en alguna medida hay que satisfacer. Las posibilidades de manipulación son tanto mayores cuanto más se trate de cuestiones de política general que no parezcan afectar directamente a los sindicatos, y tanto menores cuanto más cerca se esté de los problemas concretos que afectan el nivel de vida, la capacidad de consumo, etc. La manipulación es un fenómeno real, pero sus límites no lo son menos y no es posible llevarla al extremo de perder la adhesión de los manipulados.

En las condiciones de América Latina las demandas *de* y *a* los sindicatos, la mezcla de lo gremial y lo político, se entrecruzan tan compleja y constantemente que todos los intentos de formar un sindicalismo estrictamente gremial en realidad sólo han supuesto y suponen un esfuerzo por aumentar la influencia de determinadas fuerzas políticas. La debilidad o la eficacia de los sindicatos es inseparable de esa compleja trama, es decir, de la estructuración de todas las fuerzas sociales en cada coyuntura. Los sindicatos parecen muy fuertes o muy débiles según el punto de vista que se adopte, pero sobre todo según los grupos asociados con ellos.

Parece indudable que los sindicatos han sido y son un factor de cambio, pero también parece cierto que esos cambios se producen con intensidad en una esfera relativamente limitada. Como la orientación se dirige hacia objetivos concretos más que a una transformación total de la estructura, la satisfacción de las demandas y las concesiones de los grupos dominantes están asimismo dirigidas a una esfera lo más precisa y limitada posible, lo que contribuye a mantener el sistema. Esto permite en muchos casos que las mejoras obtenidas por los sindicatos sean pagadas, a través de la traslación a los precios, mucho más por la población en general que por los empresarios, y que el sindicalismo haya creado islotes de remuneraciones razonables o altas en medio de un cuadro general de penuria para los trabajadores no organizados, los subempleados o los desempleados. En ese sentido puede decirse que en muchos países de América Latina, por paradójico que parezca, algunos sindicatos participan, aunque de manera magra, en los privilegios de una regresiva distribución del ingreso.

Sería erróneo, sin embargo, limitar la acción de los sindicatos a lo que afecta directamente a sus miembros. La necesidad de aumentar su fuerza les induce a acompañar y fomentar la organización de nuevos grupos, a los que asimismo dirigen su mirada las fuerzas políticas. Es innegable que se están

ampliando las bases del sindicalismo, aunque acaso lentamente. Pero, aun para los no sindicados ni organizados, la existencia de sindicatos fuertes no deja de tener efectos indirectos. No siempre es posible negar aumentos de remuneraciones a los trabajadores no sindicados cuando los obtienen quienes sí lo están, ni negarles totalmente el acceso a ciertos beneficios de la seguridad social.

¿Cuál es la relación de los cambios con el desarrollo?

Para analizar la cuestión podrían separarse las funciones de los sindicatos respecto a la empresa y respecto a la sociedad en su conjunto. Las relaciones entre el carácter de las empresas y la sindicalización son muy complejas. Por una parte se afirma generalmente que las empresas latinoamericanas han tenido siempre, y tienden a conservar, un acentuado carácter paternalista. Puede pensarse que ese rasgo ha tendido a dificultar la organización de los obreros o bien a imprimirle ciertos caracteres especiales; probablemente han ocurrido las dos cosas. En general, sin embargo, puede suponerse que el paternalismo está negativamente relacionado con el tamaño de la empresa y que cualquiera sea el nivel de paternalismo existente, en el momento de formarse la organización sindical ésta tiende a favorecer su disminución. Si se piensa que la racionalización de las empresas y el paso hacia el predominio en ellas de las relaciones impersonales favorecen el desarrollo, parece claro que la acción sindical ha sido un factor positivo. La organización sindical no destruye el funcionamiento puramente paternalista pero le impone ciertos límites; no obliga necesariamente, pero contribuye a una mayor racionalidad, a una mayor preocupación por los costos, etc. La presión sindical para elevar los salarios puede llevar también a transformaciones que, al mejorar la tecnología, favorezcan a los obreros que siguen haciendo trabajos a expensas de nuevos desocupados.

No parece posible, sin embargo, extender sin más esos argumentos a la actividad pública. La capacidad del Estado, tanto en sus empresas como en sus servicios, de absorber presión sindical sin modificar sus estructuras para mantener los costos a un nivel razonable es mucho mayor que la de la empresa privada. En el Estado, la productividad por hombre ocupado puede descender mucho, porque es un criterio normalmente considerado como menor para juzgar la actividad estatal, porque en muchos casos es difícil o imposible aplicarlo y porque hay muchas presiones para crear nuevos empleos junto a otras para aumentar la remuneración de los existentes.

Es discutible percibir en qué medida los sindicatos de funcionarios pueden haber contribuido a racionalizar la función pública. Es más fácil de percibir cómo han luchado por obtener y en general han obtenido un régimen de seguridad convertido casi en un sistema de impunidad. Hasta en el paso a la impersonalización de las relaciones parece mucho menos lo que es dable atribuir a los sindicatos que a las exigencias intrínsecas a toda burocracia en expansión. En muchos países los sindicatos de funcionarios han contribuido a restar importancia al reparto político de empleos públicos (*spoils system*) y que pueden haber tenido una influencia favorable para evitar la politización total de la administración pública, pero en muchos casos también han ayudado a crear privilegios incompatibles con los niveles de desarrollo alcanzados, que se racionalizan de diversas maneras.

La influencia de los sindicatos en el conjunto de la sociedad es un problema más complejo aún. Los de la actividad privada captan una parte no muy elevada del ingreso, pero los sindicatos públicos captan un ingreso acaso mayor del que correspondería en función de la productividad. Sea como sea,

la sola existencia de sindicatos impide que funcionen modelos de desarrollo basados en una gran limitación del ingreso de los trabajadores fabriles como en el pasado. Sería absurdo decir que los sindicatos obstaculizan el desarrollo porque impiden el funcionamiento de un modelo que no es el único posible y que no puede reproducirse por otras características de la coyuntura histórica totalmente independiente de los sindicatos. Estos han alcanzado ideologías y formas de organización y de lucha desconocidas en el pasado, pero las diferencias se dan en una situación histórica totalmente diferente.

La pregunta en términos globales, de si los sindicatos son o no favorables al desarrollo no es fácil de responder. Es la estructura global la que parece escasamente apta para él, por su incapacidad para que se defina un proyecto común y se instrumente adecuadamente. Los sindicatos proceden igual que los demás grupos, aunque están obligados a hacerlo más visiblemente que muchos de ellos: defienden su posición o la de los suyos en la sociedad, y como tantas otras organizaciones sociales, están en estado de disponibilidad. Si se propusiera un proyecto efectivo de desarrollo, que implicara su participación activa en las decisiones y definiera claramente lo que significa para los obreros, los sindicatos serían un instrumento precioso de movilización social. Mientras ello no ocurra, los demás grupos no pueden pedir a los sindicatos un sacrificio del que ellos mismos son incapaces. Los estratos medios parecen haber sido bastante eficaces en transmitirles su impronta. A medida que los sindicatos han logrado conquistas más importantes, más se han integrado a la política de grupos, adoptando al propio tiempo las aspiraciones y pautas de consumo de los estratos medios.

### 5. *Los marginales y la marginalidad*

El término marginalidad ha adquirido tantas connotaciones que su uso es tan múltiple como confuso. Se ha distinguido entre el concepto como teoría de la personalidad marginal y como teoría de una situación social. Limitándose a ésta última, única que interesa aquí, hay muchas acepciones de marginalidad como situación ecológica (la marginalidad se define por vivir en ciertos barrios y habitar ciertos tipos de vivienda), como ciudadanía limitada (el marginal no ejerce realmente una serie de derechos que se suponen reconocidos a todos los ciudadanos), como participación en la "cultura de la pobreza" (la marginalidad es una subcultura con características propias diferentes a las de la sociedad global), como retraso en el desarrollo económico (los marginales van quedando "al margen", segregados del proceso de desarrollo), como falta de participación en el proceso de integración en la sociedad, como situación inconsistentemente estructurada, como no pertenencia al sistema dominante, etc. Estos conceptos de la marginalidad, lejos de ser contradictorios, señalan características que suelen darse juntas, aunque no siempre coincidan. Quienes habitan en las poblaciones o barrios marginales pueden tener empleo permanente y encontrarse allí por circunstancias especiales. Los marginales, en otros sentidos de la expresión, pueden habitar los tugurios del centro de las ciudades. Las diversas dimensiones que definen la marginalidad pueden darse total o parcialmente en determinadas familias, pero lo que crea diferencias más importantes es que pueden darse con muy diferente intensidad. La marginalidad no es lo mismo que la "pobreza", salvo que se dé a ésta un sentido que la haga coincidir con aquélla. Los trabajadores rurales sometidos al sistema de

haciendas eran muy pobres, quizá en términos absolutos más pobres que muchos marginales urbanos actuales, pero no eran marginales en sentido propio. Hay trabajadores urbanos que tienen acceso regular al trabajo y que aunque ganen cantidades ínfimas, no son marginales.

La marginalidad es una situación estructural, no una mera condición psicológica de determinados individuos, aunque pueda provocarla. Se caracteriza por la no participación en las estructuras dominantes de la sociedad y va acompañada de la referencia constante a todo o parte de esas estructuras. Es una no participación junto a la aspiración a participar, aunque sea en niveles ínfimos, en los bienes de una sociedad. La marginalidad no es el aislamiento ni la existencia de un sistema social autónomo compuesto por individuos de determinadas características que quedan segregados de la sociedad global. Es un producto del tipo de proceso que ha experimentado esta sociedad, una consecuencia del conjunto de la estructura social.

Es un fenómeno tanto urbano como rural, y la creciente movilidad geográfica y ocupacional hace que tiendan a desaparecer las diferencias todavía considerables entre marginalidad urbana y rural. En todas partes y por las más diversas causas, individuos y grupos dirigen demandas de participación a las estructuras sociales, pero sólo obtienen la posibilidad de hacerlo "marginalmente". Las ocupaciones tradicionales les proporcionan cada día menos posibilidades de alcanzar niveles de vida satisfactorios, mientras que los medios de información les inducen a mejorar y diversificar sus pautas de consumo, y el Estado y los movimientos políticos les hacen saber su derecho a alcanzar niveles de vida más altos. Estar simultáneamente tan "fuera" y tan "dentro" es lo que caracteriza a la marginalidad, y ese proceso puede acentuarse en el futuro inmediato.

Desde el punto de vista de su inserción en la estructura ocupacional —sin duda uno de los más importantes— la marginalidad puede estudiarse según el tipo de ocupaciones a las que se accede y sus características, los medios para obtener ocupación y las carreras ocupacionales. Las ocupaciones se caracterizan por su *status* ínfimo y su gran inseguridad. A veces se piensa que su característica común es la inutilidad: no se ve qué diferencia existiría entre que hubiera o no limpiabotas. Sin embargo, el concepto de inutilidad es muy vago y las ocupaciones de los marginales muy variadas. Las hay por cuenta propia (limpiabotas, recogedores de papeles, vendedores callejeros de comestibles) y asalariados ocasionales. Su característica común no es que sean actividades inútiles e innecesarias, sino que nunca comprometen a los papeles económicos básicos de la sociedad. Son ocupaciones de las que hay demanda real. Hay en ellas una complicada jerarquía interna mal estudiada y difícil de percibir desde el exterior, pero importante para la población marginal. El vendedor de periódicos puede ser dueño de la esquina que explota, pero puede ser el arrendatario o estar unido por alguna otra figura jurídica innominada a alguien que también es integrante de la población marginal. De ahí que entre los marginales existan y se reconozcan niveles muy diferentes, que haya ascensos y caídas no sólo de una generación a otra sino dentro de la historia personal de un mismo sujeto. Se encuentran ocupaciones, como la tejeduría doméstica para entregar el producto a industrias pequeñas, ejercidas a veces por integrantes de las poblaciones marginales, muy mal remuneradas, que cuando producen un trabajo regular dan un nivel de vida relativamente alto.

Esta complejidad de la estratificación interna deriva, también, de que en

la mayoría de las comunidades marginales hay líderes formal o informalmente reconocidos que son los portavoces de las opiniones más generalizadas, o que tienen la virtud de generalizar sus opiniones. No siempre están vinculados a los partidos políticos ni provienen de ellos, pueden ser simples voceros de las dificultades de los suyos y servir de canales de mediación. Las invasiones de terrenos, por ejemplo, implican una organización que sería imposible sin un liderazgo originado desde dentro o desde fuera, o por una combinación de ambas fuentes. Las diferencias de ingresos y aspiraciones, mínimas para los integrantes de los estratos medios, pueden ser muy significativas para los que pertenecen al mundo marginal. Por último, las modalidades de la solidaridad familiar y su mayor o menor intensidad también crean diferencias de consideración.

Todo esto se aprecia en las remuneraciones. Los ingresos monetarios son bajísimos, están por debajo de lo que puede considerarse el mínimo vital. Algunos alcanzan prácticamente ese mínimo, pero otros son muy inferiores. No es raro que los ingresos mínimos y máximos encontrados guarden relación de 1 a 4, lo que es importante. De aquí que haya cierta movilidad vertical interna entre los marginales o que al menos ellos perciben como tal.

Los medios para obtener ocupación son también muy variados. Conseguir ocupación o empleo es una terminología poco realista para describir la situación. En términos estrictos se trata de la "caza del empleo". En ella se ensayan todos los procedimientos con éxito muy desigual. Los medios de información, particularmente la prensa, no son totalmente desdeñados. El integrante de la población marginal suele recurrir a ellos, pero por lo general cuando han fallado los demás medios. La experiencia parece ser casi siempre negativa. Los medios más habituales y eficaces son las relaciones personales: los familiares o amigos que indican dónde existe una ocupación y que a veces pueden recomendar al candidato.

La inseguridad es el rasgo más característico de las carreras ocupacionales de los marginales. Muy pocos tienen un empleo permanente; cuando así ocurre, aunque vivan en una población marginal, ya han escapado o están en vías de escapar a la marginalidad propiamente dicha. En las historias ocupacionales pueden hallarse casos notables de continuidad, pero son los menos y siempre corresponden a ocupaciones por cuenta propia. Si se percibe salario, del trabajo se pasa a la desocupación, de ésta al trabajo y así sucesivamente. Es raro que se salga de una ocupación para ingresar en otra, pues lo general es quedar desocupado. Los plazos respectivos de ocupación y desocupación son extraordinariamente variables, lo que se manifiesta en el ejercicio de múltiples ocupaciones a lo largo de la historia ocupacional de un sujeto. Se encuentran individuos que han sido limpiabotas, cuidadores o lavadores de automóviles, vendedores de diarios, mandaderos, empleados a un nivel ínfimo, pintores, etc. La caza del empleo obliga a desempeñar cualquiera, si hay la oportunidad de ocuparlo, con independencia de la aptitud personal. A veces la aptitud se adquiere o se actualiza en el trabajo mismo.

Estos hechos forman parte de una constelación más amplia, lo que se llama la marginalidad. ¿Cuál es la naturaleza de ésta? Entre las varias respuestas posibles, una de las que ha adquirido más predicamento en los últimos tiempos es la vinculada con la llamada "cultura de la pobreza", cuyo exponente más notorio es Oscar Lewis.

La cultura de la pobreza es un esfuerzo por explicar los fenómenos que

ocurren en ciertos grupos sociales aplicando la noción de subcultura, y teóricamente implica problemas confusos. La cultura o subcultura de la pobreza, como cualquier otra subcultura, puede considerarse como derivada de la cultura principal o como un sistema cultural propio que tiene sus propias tradiciones. Si es considerada como una derivación de la cultura tradicional, puede concebirse como una evolución especial de la cultura principal o como una reacción contra ella.<sup>9</sup> En ambos casos se trata en el fondo de una evolución especial, aunque en un caso parezca conformarse en lo esencial a las pautas de la cultura principal y en el otro enfrentarse a ella (cuando se habla de subcultura de la delincuencia, por ejemplo).

Todos estos sentidos, aunque no sean idénticos, se mezclan al hablar de cultura de la pobreza. Como advierten Roach y Gursslin, para que se pueda usar la noción como causa explicativa habría que probar dos cosas: que la cultura o subcultura se transmite efectivamente de una generación a la otra y que se trata de un sistema normativo fuerte, puesto que se supone que la conducta de los pobres es primariamente motivada por la subcultura a que pertenecen. Ni una ni otra cosa parece demostrada por sus sostenedores. Así por ejemplo, Lewis jamás distingue con claridad entre las pautas de conducta que derivan de los valores internalizados —es decir, de la penetración de la supuesta cultura en los individuos— y aquellas otras que derivan de la situación misma. Esta separación es indispensable. Si la conducta de los pobres no se debe a factores situacionales, aunque la situación cambie las transformaciones de aquélla serán muy lentas, si es que se producen. A la inversa, si dependen de factores situacionales, de la situación socioeconómica objetiva que se puede llamar pobreza, toda transformación en ésta alterará rápidamente el sistema normativo. Un caso típico es el de la falta de oportunidades de empleo. ¿Se produce porque no hay empleo o porque, aunque lo hubiera, ciertos grupos carecerían de las pautas de conducta necesarias para ejercerlo? En otros términos, algo exagerados: ¿Los pobres son pobres por carecer de empleo o carecen de empleo por ser pobres? ¿Cuál es el polo fundamental para la explicación, el cultural o el situacional? Vale la pena advertir las considerables diferencias que desde el punto de vista empírico derivan de una u otra explicación y, lo que importa más, no es posible dar por sentada la teoría de la cultura de la pobreza cuando se niegan o se soslayan sus consecuencias fundamentales, como a veces ocurre.

Aunque ambas explicaciones no se excluyen del todo, convendría demostrar en qué relaciones reales están los factores que derivan de una y otra. Es probable que exista una combinación de elementos situacionales y de pautas culturales transmisibles, pero también es posible que la transmisión dependa de que se mantenga una situación análoga a lo largo de las generaciones. Estudios hechos en Europa parecen mostrar que los marginales adoptan ciertas pautas de conducta —en materia familiar, sobre todo— bastante próximas a las de los obreros de comienzo de la revolución industrial, en una sociedad en que las pautas y la situación han desaparecido para casi todos sus integrantes. Muestran también que ese fenómeno no se da en grupos de origen rural, sino compuestos por gente nacida en París y originaria de ciudades importantes.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Jack L. Roach y Orville R. Gursslin, "An Evaluation of the Concept: Culture of Poverty" en *Social Forces*, Vol. 45, Nº 3, marzo de 1967, págs. 383 a 392.

<sup>10</sup> Jean Labbens, *La condition sous-prolétarienne*, París, 1965.

Nada permite asegurar que las normas a que se ajusta el comportamiento de los pobres, aun siendo diferentes de las que presiden el comportamiento de los integrantes de la sociedad global, impliquen un desafío a éstas. Cuando se constata que una alta proporción de los habitantes de una población marginal no están casados legalmente, no puede deducirse que se trata de que no quieran contraer matrimonio o que afirmen un sistema normativo que sobrevalore la unión libre. En la mayoría de los casos no pueden casarse porque están ligados por alguna unión anterior que no pueden deshacer por los costosos y complicados trámites que ello implicaría. No es el caso del desafío a las normas de la sociedad global ni de la ignorancia de ellas; más bien se les otorga una adhesión acompañada del resignado convencimiento de que cumplirlas no está al alcance de quienes se encuentran en su situación.

Estas consideraciones hacen pensar que los comportamientos observables son producidos por una adaptación a la situación económica y social en que se vive más que por el cumplimiento de ciertas normas. Nada obsta, sin embargo, a que esos comportamientos adquieran un cierto *status* normativo para los hijos de quienes los aceptaron, pero sin que lleguen a constituir una cultura de la pobreza. No hay marginales sino en relación con una estructura dada. Un grupo que antes de ciertas transformaciones no era marginal, pasa a serlo como consecuencia de dichas transformaciones, pero no necesariamente por su incapacidad de adaptarse a ellas. Puede suceder que se vuelva marginal porque los mismos factores que produjeron el cambio los segregan o porque las condiciones de la nueva estructura suponen la existencia de marginales.

En América Latina es cosa corriente insistir en que todas las encuestas demuestran que los niveles educativos de las poblaciones marginales son muy inferiores a los del resto de la población, lo cual es cierto. Pero es menos común recordar dos hechos igualmente importantes. Por un lado, que en otro tiempo hubo grupos con niveles educativos mucho más bajos que los marginales de ahora y que entonces no lo eran. Por otro lado, si los niveles relativos son mucho más bajos, los absolutos no lo son tanto. En algunos países latinoamericanos una alta proporción de marginales ha terminado la enseñanza primaria, condición envidiable en los mismos países hace treinta o cuarenta años. Sin embargo, no encuentran trabajo o sólo lo encuentran en ocupaciones de bajo prestigio y escasa remuneración. Suele verse en ello una consecuencia de sus bajos niveles educativos. También podría decirse que es consecuencia de una regresiva distribución del ingreso que remunera muy mal a ciertas ocupaciones y de que, apenas pasan de cierto nivel, las ocupaciones ofrecidas son menos que los dispuestos a ocuparlas, por lo que es posible exigir para ellas niveles educativos más altos. Explicar estos hechos como un fenómeno de inadaptación sería erróneo e implicaría un juicio valorativo. Con iguales razones podría decirse que los marginales son inadaptados a la sociedad en que viven o que ésta no se adapta a aquéllos. Ninguna de las dos cosas es cierta, ya que hay un condicionamiento recíproco entre ellas. En efecto, en ciertos grupos de las poblaciones marginales se dan fenómenos que pueden describirse como de inadaptación, pero deberían ser estudiados en cada caso concreto y parece difícil que puedan constituir una característica general.

Lo que sí hay es una penuria general en las relaciones sociales extrafamiliares. Las relaciones sociales que unen a los marginales son escasas no sólo con respecto a los integrantes de otros grupos, sino dentro del suyo. Pa-



recen pocas y pobres salvo, como se ha dicho, dentro del ambiente familiar. Comparado con el que se aprecia en otros grupos sociales, ese relativo aislamiento sería bastante característico. La relación vecinal es la única capaz de superarlo en alguna medida, pero las dificultades experimentadas para organizar ese tipo de relaciones son bien características de esa condición de soledad. En este caso, como en otros, la marginalidad propiamente dicha desaparece cuando se crean condiciones de participación efectiva.

Los grupos marginales son muy complejos, y probablemente bastante abusivas la mayoría de las generalizaciones acerca de ellos. Se ha especulado mucho acerca de si las masas marginales podrían llegar a desempeñar un papel protagónico, con lo que en América Latina empezarían a desempeñar el mismo papel que el proletariado industrial en la sociedad europea de mediados del siglo pasado. Algunos con la esperanza de que de los marginales provenga la grande e incendiaria transformación, otros con el temor de que así ocurra, coinciden en admitir que en ellos hay un elevado potencial de cambio. Para unos, la única solución posible para salvar el sistema sería integrarlos a él, mientras que otros acarician la esperanza de que esa integración sea imposible y la ruina del sistema inevitable. Planteado en esos términos, el problema parece de difícil solución. Desde el punto de vista social, el conformismo de los marginales al parecer es alto. Nada permite pensar que desafían las pautas predominantes impuestas por los estratos medios, pero a menudo se ven obligados a renunciar a su cumplimiento. Desde el punto de vista político, algunos estudios hechos en los Estados Unidos muestran que los marginales votan en mayor proporción por los partidos conservadores, lo que puede ocurrir también en América Latina, al menos cuando la cuestión se define dentro del espectro político existente. En varios países líderes que no son ni pretenden presentarse como izquierdistas ni propiciadores de cambios profundos han conseguido una alta proporción de votos o apoyo político en las poblaciones marginales. La lucha de éstas parece proponerse ingresar al sistema más bien que transformarlo. Con todo, la consecución de ese propósito implicaría una transformación considerable.

Parece limitada la capacidad de los grupos marginales como agentes de cambio, pero no por ello deja de existir. Desde este punto de vista, conviene recordar las grandes diferencias que muestran los países latinoamericanos. En algunos los marginales deben ser alrededor del 40% de la población, mientras que en otros no llegan al 5%. La capacidad de presión sobre el sistema es por ello muy distinta, aunque sólo sea por la anticipación que los demás grupos hacen de las consecuencias que tendría la irrupción violenta de masas tan numerosas. En todos los casos, sin embargo, las tensiones más fuertes han sido absorbidas hasta ahora. En este sentido, aunque los grupos marginales no tengan propósitos revolucionarios ni probablemente capacidad para representárselos es considerable su potencialidad para provocar cambios importantes a largo plazo. La ausencia de una participación efectiva, fenómeno que está desapareciendo rápidamente, es el gran impedimento para la actualización de esa potencialidad.

¿Qué significa participación efectiva? En teoría es posible distinguir la participación en la elaboración de los sistemas de valores, normas y decisiones prevalentes en la sociedad, de la participación en los bienes o gratificaciones de cualquier tipo que se distribuyen en ella. Hasta ahora la participación de los marginales ha sido mínima en el segundo aspecto y prácticamente

inexistente en el primero. Los intentos por aumentar la participación recaen también esencialmente en el segundo aspecto, bajo las formas de vivienda, empleo estable, asistencia, etc. Parece, en cambio, relativamente lejana una participación activa en la elaboración de las decisiones, sin pensar en el sistema de valores o de normas. Es claro que la distinción es relativa y que los éxitos en la participación en los bienes y gratificaciones influyen en el mecanismo de decisión. Pero esa influencia no ha pasado hasta ahora de la necesidad de que quienes adoptan decisiones tomen en cuenta a los marginales en algunos casos, y no ha llegado a una participación activa de los marginales en el proceso, salvo de manera esporádica. La cuestión más importante es la potencialidad de que esas participaciones esporádicas se transformen en un fenómeno permanente.

Una hipótesis plausible es que el desarrollo y la dirección de esas potencialidades depende menos de la importancia numérica de las masas marginales que de su composición interna y de su capacidad de organización autónoma. Se ha emitido la hipótesis de que los marginales pertenecientes al sector asalariado tenderán a identificarse con los sectores obreros y los que pertenecen al comercio ínfimo, con los estratos medios. Pero esta posibilidad requeriría mayor investigación porque a ella se opone el hecho de que los sindicatos desarrollan contra la irrupción de los marginales reflejos de defensa no muy diferentes que los de los estratos medios respecto a ellos, o de los comerciantes de los estratos medios contra la competencia de los vendedores ambulantes marginales. En cierta medida, los marginales no son el nivel más bajo del sistema de estratificación, sino que están fuera de él, como una amenaza latente para él y para todos sus integrantes. Estos, a su vez, tienden a hacerles concesiones en la medida en que crean obtener de ellos el apoyo susceptible de mejorar su posición estratégica dentro del sistema.

## CAPÍTULO VI

### EL CAMBIO SOCIAL URBANO Y LAS MODALIDADES DE CONSUMO

#### 1. Introducción

En la abundante literatura sobre la urbanización en América Latina, se han destacado en especial los aspectos ecológico-demográficos de la acelerada concentración de la población en grandes ciudades; la aparente disociación entre este proceso y el lento crecimiento del empleo industrial, y sus "consecuencias sociales", traducidas en enormes barrios de tugurios.<sup>1</sup> Ya en el decenio de 1940 se estimaba que América Latina estaba excesivamente urbanizada en relación con su nivel de desarrollo económico,<sup>2</sup> a pesar de que en 1940 sólo poseía cuatro ciudades con más de un millón de habitantes, número que subió a diez en 1960 y que se espera llegue a 28 en 1980. En 1960, únicamente una zona metropolitana excedía de los cuatro millones, pero en 1980 probablemente otras seis alcanzarán esa cifra, tres o cuatro de las cuales poseerán diez o más millones de habitantes. En algunos pocos países se observa ya el fenómeno de la "agrupación urbana" al comenzar a unirse varias ciudades para formar una región fundamentalmente urbana. La rapidez del crecimiento de los mayores centros urbanos, y en especial de las capitales nacionales, es motivo de preocupación como fuente de problemas que parecen casi insolubles. En todo caso, las técnicas disponibles para la planificación urbana y el suministro de servicios sociales no ofrecen soluciones prometedoras, y de continuar las actuales tendencias de crecimiento y redistribución demográficos, el problema se volvería aún más inmanejable por su misma dimensión. Si bien es cierto que abundan las declaraciones relativas a la necesidad de llevar a cabo una planificación global para resolver los problemas que plantea el desequilibrio urbano-rural, no lo es menos que se ha avanzado poco en la utilización del planeamiento con el fin de distribuir la población nacional, y que son escasas las decisiones oficiales coherentes sobre las principales líneas de política. Los planificadores económicos y físicos siguen marchando por caminos separados. Los debates acerca de las ventajas relativas de concentrar o de desconcentrar

<sup>1</sup> El más amplio compendio de informaciones y recomendaciones sobre estos temas, *La urbanización en América Latina*, UNESCO, París, 1961, surgió de un seminario regional celebrado en 1959 bajo los auspicios de las Naciones Unidas, la CEPAL y la UNESCO. Se encuentra información estadística más reciente en varios números del *Boletín Económico de América Latina* y del *Boletín Estadístico de América Latina*, de la CEPAL, así como en diversas publicaciones del Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE). Véase también Richard M. Morse, "Recent research on Latin American urbanization: a selective survey with commentary", *Latin American Research Review*, Vol. I, N° 1, octubre de 1965; Glenn H. Beyer, compilador, *The Urban Explosion in Latin America: A Continent in Process of Modernization*, Cornell University Press, Ithaca, Nueva York, 1967; "Desarrollo urbano en América Latina", Parte tercera, en *Proceso socio-económico en América Latina*, Fondo Fiduciario de Progreso Social, Octavo Informe Anual, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D. C., 1969; y John Friedmann, "The Future of Urbanization in Latin America", aceptado para publicación en *Studies in International Development*, Washington University, St. Louis, Misuri.

<sup>2</sup> Kingsley Davis y Ana Casis "Urbanization in Latin America", *The Milbank Memorial Fund Quarterly*, XXIV, 2 y 3, abril y julio de 1946.

inversiones que alicenten la redistribución demográfica continúan librándose a un elevado nivel de generalización, sin llegar a traducirse en análisis integrados de las consecuencias económicas, sociales y políticas de las tendencias actuales ni de las posibles opciones. La legislación urbanística municipal y los sistemas administrativos han adquirido mayor complejidad, pero no han sido objeto de reforma sistemática. Actualmente, al parecer se han abandonado tácitamente las primitivas intenciones de planear el crecimiento de diversas capitales conforme a los consejos de autoridades mundiales en planificación urbana.

En realidad, es cada vez más evidente que la concentración urbana en sí misma sólo puede considerarse en sentido muy restringido como un "problema" susceptible de reducirse con medidas directas de control. Se trata de la manifestación más destacada de fenómenos de alcance nacional y regional que afectan a la población total en diversos grados y formas, cuyas características predominantes varían de acuerdo con la magnitud de la población nacional y su tasa de crecimiento, así como con el grado de industrialización y de homogeneidad o heterogeneidad cultural de la nación. La "urbanización", en sentido lato, constituye simultáneamente un proceso de concentración demográfica en las ciudades, de transformación o "modernización" de las estructuras urbanas preexistentes —de larga historia en América Latina—, y de difusión de modalidades urbanas "modernas" —cualesquiera sean sus limitaciones y distorsiones— entre la totalidad de la población, llegando incluso a los grupos rurales más aislados. Las capitales de América Latina, como sus puertos, se han "modernizado" históricamente imitando y adaptando modelos sucesivos procedentes de los centros de cultura urbana europeos. Sin embargo, hasta hace poco tiempo era débil el proceso de difusión ulterior, y las sociedades rurales y pueblerinas conservaban cierto grado de autonomía, aunque sólo fuese en su estancamiento. Pero esto ya no es así, y el movimiento acelerado de la población hacia las ciudades no es sino un síntoma del intensificado predominio urbano en las economías y sociedades nacionales.<sup>3</sup>

En América Latina esta triple transformación es hoy rapidísima y sus posibilidades de ulterior aceleración son mayores en los países del tipo II de la tipología que figura en el capítulo III. Son estos países relativamente grandes (Brasil, Colombia, México y Perú) con cierto desarrollo industrial, tasas de incremento demográfico elevadas, considerables reservas de población rural y agudos contrastes entre sus distintas regiones. Venezuela, que en otros aspectos pertenece a este tipo, ha pasado ya con excepcional rapidez del predominio rural a la urbanización concentrada. En todos estos países, los centros urbanos menores están comenzando a crecer a ritmo algo más acelerado que los centros mayores, lo que parece indicar que se están haciendo progresos hacia la formación de redes nacionales de ciudades de diversos tamaños y con diversas funciones. Entre los países de tipo I, Argentina y Uruguay han alcanzado un nivel de predominio urbano tal que el aporte de la población rural a la urbanización ya no puede ser muy grande comparado con la mag-

<sup>3</sup> Esta formulación, junto con muchas de las ideas que se ofrecen más adelante, deriva de un estudio sobre urbanización que está llevando a cabo la División de Asuntos Sociales de la CEPAL. Véase Aníbal Quijano, "Dependencia, cambio social y urbanización en América Latina", *Cuadernos de desarrollo regional*, Centro Interdisciplinario de Desarrollo Urbano y Regional, Universidad Católica de Chile, 6 de marzo de 1968, y "La urbanización de la sociedad en América Latina", *Boletín Económico de América Latina*, Vol. XIII, N° 2, noviembre de 1968.

nidad de las ciudades; Chile se acerca a este nivel. La mayoría de los países menores de los tipos III y IV se encuentran en etapas inferiores de esta triple transición, siendo probable que en ellos se produzca una aceleración del proceso. Sin embargo, dada la relativa pequeñez de sus poblaciones y la escasa capacidad de esos países para dar sustento económico a grandes aglomeraciones urbanas, lo lógico será que los procesos segundo y tercero —transformación de las modalidades urbanas preexistentes y difusión de las modalidades urbanas modernas entre la población rural— avancen con mayor rapidez que la concentración demográfica en las ciudades.

La afirmación insistente de que la urbanización latinoamericana se ha producido con independencia de la industrialización, es válida por lo menos en dos sentidos: algunas de las ciudades alcanzaron un gran tamaño mucho antes de que se desarrollase la industria en escala considerable; además, el crecimiento de las ciudades más importantes no ha dependido de la expansión del empleo industrial, que ha absorbido solamente una proporción moderada y declinante de la fuerza de trabajo. Sin embargo, la mayor producción industrial ha contribuido a apoyar la expansión del empleo en servicios que ha absorbido la mayor parte de la mano de obra urbana. Sin este estímulo, mal podrían haber alcanzado las ciudades su actual magnitud y poder de atracción.

Al mismo tiempo, el tipo concreto de modernización que ha tenido lugar deriva de la industrialización mundial. Las grandes ciudades son centros de introducción, promoción y difusión de artículos industriales que crean nuevas necesidades, las que han de ser satisfechas con importaciones o por la producción nacional. En estudios recientes se han observado influencias análogas entre regiones internas de los países mayores (sobre todo en Brasil y en México). Las zonas de menores ingresos y con escaso crecimiento industrial se están urbanizando bajo el estímulo de los centros industriales y comerciales de cada nación.

Las tendencias actuales de la modernización urbana dificultan mucho los esfuerzos destinados a movilizar a la población con fines de desarrollo por medio de la restricción del consumo y del aumento de la productividad. Los grupos que han alcanzado un nivel de consumo urbano "moderno" tienden a considerarlo un derecho adquirido y a culpar de las insuficiencias del desarrollo nacional a la falta de iniciativa y a las exigencias desorbitadas de los pobres. Buscan cada vez más sus modelos y sus fuentes de seguridad en el exterior, de lo que son síntomas tanto la salida de fondos de inversión —en gran medida ilegal— desde América Latina hacia Europa y América del Norte, como la migración creciente de profesionales hacia esos lugares. Incluso entre los sectores intelectuales que rechazan conscientemente este modelo de modernización, su influencia causa evidentes contradicciones entre ideología y comportamiento.

Simultáneamente, el costo de los símbolos de riqueza se ha elevado rápidamente en los países que han avanzado más en su urbanización y en la industrialización orientada a sustituir las importaciones: el costo de las viviendas se ha elevado por la ineficiencia de las industrias de construcción y los precios especulativos de los solares; el costo de los automóviles y de otros bienes duraderos de consumo, a causa de las restricciones a la importación, de los impuestos internos y de una productividad relativamente baja, imputable hasta cierto punto a la competencia entre un gran número de empresas que producen en pequeña escala para mercados nacionales pequeños, y los costos de los viajes al exterior, a causa de la depreciación monetaria y de las restric-

ciones para la adquisición de divisas. En la mayoría de los países se ha tratado de elevar la cuantía de los impuestos directos sobre la renta y la propiedad y hacerlos más progresivos —o por lo menos se ha amenazado con hacerlo—, de mejorar su recaudación, y en algunos casos de evitar evasiones gravando una renta presunta calculada conforme a los signos visibles de riqueza.

La magnitud de los estratos que aspiran a poseer esos símbolos ha venido creciendo al adquirirse conciencia de que tales símbolos, en su mayoría, constituyen atributos normales de las familias de ingresos medios de los países que se toman como modelos para la transformación urbana. En la práctica, hasta ahora las reformas tributarias no parecen haber compensado en magnitud significativa las tendencias hacia la concentración sostenida del ingreso, salvo en pocos países; pero en todas partes los que podrían verse afectados temen y miran con resentimiento la perspectiva de tales reformas y buscan manera de evadir las medidas redistributivas y mantener sus hábitos de consumo.

Cuba, que en 1960 debería haber ocupado un lugar entre la Argentina y Chile en la escala de modernización y concentración urbana, está transformando sus relaciones urbano-rurales dándoles modalidades que difieren mucho del tipo de predominio urbano hacia el que se dirigen los demás países. Los estratos urbanos superior y medio, que originan los procesos que se describen a continuación, han perdido toda su importancia por la emigración y por la socialización del comercio, de las industrias y del ejercicio de las profesiones liberales. En Cuba se fomenta de manera sistemática el doble movimiento de la población entre la ciudad y el campo, sobre todo a través del envío de los jóvenes campesinos para que estudien en las ciudades, y de las actividades sociales y de recolección que desempeñan los adultos y jóvenes urbanos en el medio rural. Al mismo tiempo —y después de algunas vicisitudes— la política de desarrollo ha tendido más al establecimiento de una agricultura “industrializada” en gran escala que a favorecer la industrialización urbana.<sup>4</sup> En este respecto, como en otros muchos, Cuba tiende hacia un tipo de organización social fundamentalmente diferente del resto de América Latina.

## 2. *Los cambios en las modalidades de asentamiento urbano*

La “modernización” urbana está intentando reproducir las modalidades urbanas más recientes de Norteamérica y Europa, las que a su vez están sometidas a un rápido proceso de cambio. El crecimiento en el tamaño de los grandes centros ha venido acompañado de la transformación de su aspecto físico y de su organización interna. El patrón tradicional, en virtud del cual las clases más acomodadas vivían lo más cerca posible de la plaza central, subsiste en

<sup>4</sup> La decisión cubana de concentrar sus esfuerzos de desarrollo en la agricultura se basa en el mercado potencial que ofrecen a los productos tropicales la URSS y otros países del grupo socialista, así como en las ventajas de sustituir la importación de materias primas y productos alimenticios. Tal decisión se considera una condición previa para llevar a cabo una renovada concentración de recursos en la industria a mediados del decenio de 1970, cuando se espera que se automantenga el crecimiento agrícola y que el nivel de vida rural y sus oportunidades sean análogos a los urbanos. La política actual no sólo alienta las inversiones en mecanización, sistemas de riego y producción de abonos, sino también hacia la formación de las actividades de formación y capacitación de nivel medio en las especialidades que necesita la agricultura. (Véanse *El financiamiento y otros problemas del desarrollo agropecuario*, Informe del Ministro Dr. Carlos Rafael Rodríguez, Presidente de la Delegación de Cuba a la Novena Conferencia Regional de la FAO para América Latina, Punta del Este, 1966, y también el *Informe de la Delegación de Cuba al XIII Período de Sesiones de la CEPAL*, Lima, 1969.)

parte bajo la forma de los apartamentos de edificios de lujo, pero está siendo sustituido por asentamientos suburbanos dispersos con abundancia de jardines. Están surgiendo nuevas formas de comercio dependientes del automóvil como los supermercados y los centros comerciales con frecuencia organizados directamente por empresas de países industrializados. Asimismo, se han establecido industrias que suministran artículos de consumo típicos de los países industrializados de elevados ingresos, a fin de satisfacer una demanda que se abastecía anteriormente, para un menor número de mercaderías y un mercado urbano más reducido, mediante las importaciones. Estas industrias también dependen en grado creciente de los capitales y la dirección técnica de los países industriales avanzados, y en general, producen en el país, con materias primas y maquinaria importadas, productos de iguales marcas que los que antes se importaban. Las técnicas de publicidad y los medios de información procedentes de iguales fuentes se emplean en gran escala, según se verá más adelante. En este tipo de "modernización", el ejemplo de los hábitos de consumo tradicionalmente dispendiosos de los grandes terratenientes parece haberse unido a los estímulos al consumo procedentes del exterior y haberlos reforzado, dando origen así a las normas de consumo de los estratos medios en expansión.

A medida que se agrandan las ciudades, se observan contrastes físicos cada vez más marcados que simbolizan la diferente capacidad de la población para responder a los nuevos estímulos. Se crean extensos suburbios, que apenas pueden distinguirse de los de las ciudades norteamericanas, salvo por las chozas adyacentes ocupadas por las familias de los cuidadores, y las deficiencias de su infraestructura urbana. Los barrios más extensos están habitados por elementos de los estratos medios que se esfuerzan en estirar sus ingresos para pagar los bienes de consumo, el servicio doméstico y la enseñanza privada de sus hijos, que consideran esenciales para mantener su posición social. Cuando el terreno lo permite, estos suburbios suelen extenderse en abanico desde algunas arterias principales que lo unen con el centro urbano; la dirección inicial de la expansión puede haber sido decidida por la belleza del paraje, por su clima (relativa carencia de brumo, por ejemplo), por la proximidad a las playas, etc.

Las zonas urbanas más grandes, que abarcan tanto los barrios de tugurios cercanos a los centros urbanos como los asentamientos periféricos más recientes, están habitadas por estratos cuyos ingresos sólo les dan acceso a unos pocos artículos entre la gama de bienes de consumo que ofrece el mercado. El abastecimiento de artículos que estén al alcance de la mayoría de la población urbana, por lo general no es satisfactorio, en parte por el precario crecimiento paralelo de industrias en pequeña escala y tecnológicamente atrasadas dentro de las zonas urbanas de bajos ingresos. Las formas "modernas" de comercialización llegan con mucho retraso a esas zonas, que dependen de vendedores callejeros y de pequeñas tiendas cuyos reducidos ingresos brutos se acompañan de precios muy inflados. Después del empleo, el problema mayor para los estratos sociales urbanos de menores ingresos es la vivienda. Las modalidades de la transformación urbana tienden a excluirlos; la orientación de las industrias de la construcción hacia el mercado de altos ingresos, los precios inflados de los solares y los reglamentos de construcción copiados de las normas de los países ricos, obligan a los grupos de bajos ingresos a recurrir a arbitrios muy insatisfactorios en su lucha para conseguir un techo. (Problema examinado con más detalle en el capítulo III.)

En la generalidad de las ciudades, la mayoría de las familias de ingresos bajos y de ingresos medios-bajos siguen habitando en zonas densamente pobladas relativamente cercanas al centro; pero a medida que esos grupos, acrecentados continuamente por la migración, van estando más hacinados, y ven disminuir la oferta de viviendas baratas, se ven obligados a trasladarse a la periferia de las ciudades. El crecimiento de los suburbios ocupados por grupos de ingresos medios y elevados, así como la aparición cerca del centro de "zonas de transición", que abandonadas por los estratos de mayores recursos pasan a manos de familias de bajos ingresos que las ocupan por cuartos o de pequeñas industrias, son procesos análogos a los que han tenido lugar en las ciudades de Europa y de Norteamérica. Pero el movimiento centrífugo de los estratos de menores ingresos adopta formas diferentes, derivadas en parte de la pobreza y de la mala calidad de las viviendas que suelen ocupar las familias de dichos grupos; en parte, de las características topográficas de los alrededores de las ciudades (que frecuentemente están constituidos por zonas desérticas, montañosas, pantanosas en otras inaptas para la agricultura) y en parte de la escasa capacidad de las administraciones urbanas para reglamentar el uso de los terrenos o para proporcionar viviendas baratas. Los enormes asentamientos que están surgiendo en las zonas periféricas pueden clasificarse en los siguientes tipos principales:

a) Barrios de tugurios ilícitos, cuyos habitantes carecen de títulos de propiedad de los terrenos y de organización previa. Estas zonas albergan a los estratos más pobres y más desorganizados socialmente, si bien desde un punto de vista cuantitativo constituyen una proporción menor de lo que suele suponerse. Estas zonas son menos típicamente "periféricas" que las que se describen más adelante, ya que pueden aparecer muy cerca del centro de la ciudad, en solares sin edificar, a lo largo de las vías férreas, en las orillas de los ríos, en las faldas de colinas escarpadas, y junto a basureros. Algunas de estas zonas subsisten durante largo tiempo, pero su situación es de por sí precaria, y su capacidad de autodefensa y de organización interna escasa. La mayoría de las ciudades luchan continuamente por erradicarlas, por lo menos a las más visibles, y es probable que su magnitud se esté reduciendo en relación con los demás tipos.

b) Zonas que están siendo ocupadas por grupos de ingresos elevados y medios, en las que muchas familias pobres ocupan temporalmente terrenos no edificados, como cuidadoras, y viven de la combinación del cultivo del solar y del empleo como servidores domésticos, lavanderas o jardineros. Este tipo de asentamiento da lugar a una población marginal semirrural que está siendo desplazada continuamente hacia el exterior a medida que progresa el asentamiento permanente, y que por lo común carece de capacidad para organizarse localmente.

c) Asentamientos debidos a la ocupación organizada de terrenos por grandes grupos de familias. Este tipo de ocupación se ha convertido en una forma muy importante de reasentamiento de grupos de bajos ingresos en varias de las grandes ciudades que poseen zonas adyacentes de terrenos de propiedad pública sin valor agrícola, como sucede en Lima y en la ciudad de México. A veces también se ocupan de este modo tierras de propiedad privada, aunque en tal caso lo más probable es que la policía actúe con rapidez y eficacia contra los ocupantes. Este tipo de asentamiento se distingue por la autoselección relativamente sistemática de las familias y por el mantenimiento de una vigorosa



organización extrajurídica de la comunidad, destinada en primer lugar a resistir el desalojamiento y a lograr el reconocimiento oficial del derecho de posesión; en segundo lugar, a ejercer presión para que las autoridades proporcionen servicios públicos, y, en menor grado, a satisfacer las necesidades de la comunidad mediante el trabajo colectivo y las aportaciones monetarias. Algunas de estas ocupaciones de terrenos se inician impulsadas por promotores profesionales que esperan obtener un beneficio económico o por movimientos políticos, en cuyo caso la organización de los ocupantes es probablemente menor y su persistencia menos probable. La información de que se dispone no permite obtener conclusiones generales acerca de la importancia relativa que alcanza la organización espontánea y de la inducida en la ocupación de terrenos.

d) Asentamientos basados en la subdivisión y venta a particulares de tierras de propiedad privada. En muchas de estas subdivisiones no se respetan los reglamentos en vigor ni los planes reguladores urbanos, no siendo siempre indiscutibles los títulos primitivos de propiedad; por otra parte, el vendedor suele evadir toda obligación de proporcionar servicios urbanos mínimos y el municipio suele no estar dispuesto a prestarlos o carecer de capacidad para ello. Es además muy común el fraude en las ventas de terrenos a las familias de bajos ingresos; una vez ocupados los solares, las familias descubren que el vendedor no era el verdadero propietario. En estos casos, los ocupantes de tales terrenos, igual que los asentamientos basados en la ocupación organizada del terreno, pueden necesitar una organización defensiva para lograr el reconocimiento de su derecho de posesión y obtener la presentación de servicios municipales.

e) Asentamientos establecidos mediante programas públicos destinados a aliviar la escasez de viviendas o a eliminar los barrios míseros entregando casas "mínimas" baratas o solares para autoconstrucción con ayuda pública. Estos asentamientos tuvieron escasa importancia hasta el decenio de 1960, cuando han alcanzado enorme magnitud en Santiago y en Bogotá, siendo también probable que adquieran gran importancia en las grandes ciudades de otros países que están llevando a cabo programas acelerados en beneficio de las familias cuyos ingresos son insuficientes para absorber los costos y la amortización de las viviendas corrientes. La ubicación de esos asentamientos y la agrupación de las familias en ellos depende, más que de la voluntad de las familias, de los procedimientos que emplee el organismo encargado de proporcionar la vivienda, por lo que las condiciones iniciales de solidaridad local son menos favorables que en los tipos tercero y cuarto de asentamientos.

Es imposible estimar con precisión el número de familias que viven en las distintas categorías de asentamientos periféricos, además de que toda estimación que ahora se hiciera quedaría rápidamente sobrepasada, dada la rapidez con que están creciendo. Las cifras que suelen citarse dan sólo una idea general de la magnitud del problema, y a veces producen la impresión errónea de que es típica de todas las categorías la extrema pobreza y la mísera vivienda que caracteriza a los asentamientos del primer tipo. En todo caso, es evidente que, en el futuro previsible, una proporción cada vez mayor, y posiblemente la mayoría de las familias de la generalidad de las grandes ciudades, salvo probablemente en los países del tipo I, habrán de vivir en ambientes muy distintos de los modelos de existencia urbana que conciben los estratos sociales más influyentes y los poderes públicos.

La mayoría de las grandes ciudades ha adoptado planes reguladores, algunos de los cuales han sido preparados por asesores de reputación mundial. Pero esos planes —que se concentran en los aspectos espaciales del crecimiento urbano y que están dominados por consideraciones arquitectónicas y estéticas— no han podido orientar la expansión urbana. Las zonas ocupadas por grupos de elevados ingresos que exigen solares grandes se han extendido más y con mayor rapidez de lo esperado. Los grupos de menores ingresos han procurado asentarse en terrenos baratos o tierras sin valor que se pueden ocupar sin temor a represalias. Zonas en las que los terrenos próximos al centro urbano tienen precios muy altos son generalmente ignoradas, tanto por los organismos públicos encargados de la vivienda como por las familias que desean adquirir terrenos para construcción. La expansión irregular de las ciudades, por tanto, se ha debido a una redistribución demográfica de diversos tipos determinados por el poder adquisitivo. No se han dado muchos casos en los que se haya coordinado la localización de los asentamientos con la ubicación de las industrias, salvo en las pocas ocasiones en que las industrias han construido viviendas para sus trabajadores. La ampliación continua de la zona “urbanizada” en las condiciones descritas lleva al límite la capacidad de las ciudades de satisfacer sus necesidades más urgentes de inversión infraestructural, transportes públicos y servicios sociales.

Seguramente la combinación del cambio de dimensiones y de modalidades de asentamiento en las mayores aglomeraciones urbanas habrá de tener otras consecuencias importantes, pero por ahora sólo es posible hacer conjeturas al respecto, ya sea por no revelarse aún las tendencias con suficiente claridad, o por ser demasiado escasas y localizadas las investigaciones acerca de ellas para establecer generalizaciones.

Probablemente todos los asentamientos periféricos poseen poblaciones de menor edad que el resto de la ciudad, puesto que las parejas jóvenes con hijos son las que más desean apartarse de los congestionados centros urbanos. Hasta los mejores de los asentamientos periféricos de grupos de bajos ingresos constituyen un medio deprimente, segregado físicamente de la ciudad propiamente dicha y carente de muchos de los estímulos de la vida urbana. La continuada expansión de esos asentamientos hará aún más difícil que sus ocupantes, sobre todo las mujeres y los niños, conozcan otros ambientes, ya sean los verdaderamente urbanos o los rurales, salvo a través de los medios de información. En tales condiciones, la pasión por el fútbol y el entusiasmo por determinados equipos podría seguir siendo el principal nexo psicológico entre la juventud de esos asentamientos y la sociedad en general. Los sistemas educativos y las tendencias actuales de acceso al empleo, según se observa en el capítulo VIII, ofrecen al joven de los asentamientos poquísimas oportunidades de superar las desventajas de su ambiente. Además, los jóvenes forman nuevas familias incluso a la temprana edad de 17 años, familias que contribuyen a ampliar los asentamientos. Las tasas de fecundidad en ellos están por lo general bastante por encima del promedio urbano.

Las formas físicas que adopta el crecimiento y la transformación de las ciudades contribuyen también a modificar los procesos políticos, los nexos de organización de la población urbana y las demandas de recursos públicos por medios políticos. Desde que se crearon las ciudades latinoamericanas hubo cierto grado de segregación física de los grupos de bajos ingresos en ubicaciones periféricas, pero esa segregación no era rígida, las distancias entre las

zonas urbanas eran cortas y el número de habitantes de bajos ingresos que residían en ellas era moderado. Ahora, en cambio, los asentamientos periféricos constituyen fuentes enormes y concentradas de votos y de presiones de masas, que interesan a diversos movimientos políticos. Para los distritos habitados por grupos de ingresos altos y medios, los asentamientos de los estratos de bajos ingresos son casi un país extranjero, hacia el que se mira con desconfianza como fuente potencial de delitos y de perturbaciones sociales. Es cierto que estos asentamientos suelen ofrecer apoyo multitudinario a los dirigentes políticos de carácter populista, pero los dirigentes que han tenido más éxito en ellos no han sido los defensores de los cambios revolucionarios, sino las personalidades autoritarias que han prometido un gobierno fuerte, término de la especulación y pleno empleo mediante la ejecución de obras públicas. El llamamiento populista se combina, de manera típica, con la distribución en períodos electorales de regalos como vestidos, frazadas y materiales de construcción, que se entregan por intermedio de figuras locales que pueden influir en la votación a través de sus amistades y parientes.

El gran número de organizaciones locales surgidas para defender los intereses de los asentados representa una orientación de la organización social urbana que difiere de la participación masiva en la política y también de las organizaciones en grupos de intereses que han caracterizado hasta ahora a la vida urbana. Estas últimas —partidos políticos, cámaras de comercio, sindicatos, asociaciones caritativas, clubes deportivos, etc.— se basan en nexos ideológicos, económicos, ocupacionales o recreativos que son total o parcialmente independientes del lugar de residencia, siendo más débil la participación activa en esas organizaciones de los grupos de menores ingresos. El carácter de la expansión física de las ciudades ha puesto de relieve la necesidad de organización local, tanto en los suburbios “modernos” de las clases medias como en los asentamientos de los grupos de bajos ingresos. En las zonas de clase media se desea que las autoridades proporcionen una infraestructura urbana moderna y servicios públicos (recogida de basuras, hermoseamiento, protección policial, etc.); las de bajos ingresos aspiran a esos mismos beneficios en escala más modesta, pero su interés inmediato se cifra en el abastecimiento de agua, el mejoramiento de las condiciones en que las familias adquirieron los solares, seguridad de posesión, control de los precios de los artículos alimenticios y mejoramiento de los transportes públicos. En las demandas de ambos estratos sociales ocupan lugar destacado el mejoramiento de los servicios y el fortalecimiento del poder de consumo, y se presta atención más bien renuente a las potencialidades locales del esfuerzo propio.

El grado de espontaneidad y de participación democrática en las referidas asociaciones locales varía mucho, incluso entre asentamientos vecinos, como también varía la importancia general de las organizaciones locales en las zonas periféricas de las diversas ciudades. Para una gran parte de la población de esas zonas, los lazos personales y las relaciones de clientela respecto de personas influyentes siguen constituyendo las fuentes más importantes de ayuda y seguridad. La actual tendencia a constituir federaciones que abarquen a la ciudad entera, junto con la tendencia hacia su reconocimiento y reglamentación oficial, favorecen una mayor uniformidad de las características de tales organizaciones. (Se tratará con mayor detalle, en el capítulo XIX, de las políticas oficiales relativas a la participación popular organizada de este tipo.) Lo dicho no significa que las asociaciones locales estén en vías

de alcanzar un alto grado de solidaridad que abarque a toda la ciudad. Estas asociaciones deben su creación, en gran parte, a las deficiencias de las administraciones municipales como árbitros de la distribución de los servicios públicos entre las zonas urbanas, y compiten directamente por todos los recursos que puedan obtener de los organismos municipales o nacionales. Además, las diferencias de origen de los asentamientos periféricos produce rivalidad y mutuo resentimiento. Prácticamente todos ellos, por pobres que sean, consideran que algunos de sus vecinos potenciales son indeseables y deben quedar excluidos. Los ocupantes de los suburbios de clase media oponen resistencia a proyectos públicos de situar en sus inmediaciones asentamientos destinados a grupos de bajos ingresos. Los asentamientos surgidos de erradicaciones y los compradores de solares baratos temen la proximidad de los barrios de tugurios establecidos ilícitamente y de las tabernas clandestinas que atraen a vagos y delincuentes. Los asentamientos formados por migrantes de otras zonas se aferran a sus prejuicios localistas o adquieren otros nuevos. Las querellas y los litigios entre comunidades locales han sido característicos de la América Latina rural, y en muchas zonas urbanas periféricas parecen estar surgiendo situaciones parecidas. Se sabe de la existencia de conflictos entre asentamientos de composición social análoga, siendo quizá posible que esos roces constituyan parte natural de la aparición de la identidad local y de la solidaridad frente a "los demás", una defensa psicológica ante la anomía o aislamiento social que se da dentro de la enorme superficie urbana y la monotonía física de las zonas periféricas.

La población de los asentamientos periféricos no puede confundirse, en modo alguno, con los estratos marginales urbanos a que se hizo referencia en el capítulo V, los que se hallan en elevada proporción en los antiguos barrios de tugurios y en las zonas de transición, estando habitados los primeros por muchos grupos de ocupaciones e ingresos diversos. Sin embargo, la segregación y las deficiencias físicas propias de los asentamientos periféricos son factores que llevan a la marginalización de sus habitantes.

### 3. *Los centros urbanos menores*

Son pocos los que no aceptan ahora que sería preferible, sobre todo para los países mayores, una distribución más uniforme del crecimiento urbano mediante una red de centros pequeños y medianos. Según se indicó anteriormente, las cifras de los últimos censos muestran que la redistribución de la población en los países mayores comienza a orientarse en esa dirección. Es también evidente que el tipo de dominio urbano y de difusión de nuevas modalidades que está apareciendo, es incompatible con el tipo de interacción restringida que cabe esperar entre la única gran ciudad de un país y una zona interior constituida por pequeñas ciudades y aldeas estáticas. En realidad, los centros urbanos menores se están transformando en muchas y diversas formas bajo influencias nacidas en las grandes ciudades o provenientes del exterior y transmitidas por ellas. Las principales tendencias resultantes pueden resumirse así:

a) Las ciudades pequeñas son los centros tradicionales administrativos, de comercio y de servicios de los alrededores rurales, pero nunca han desempeñado muy eficazmente esas funciones; en la mayor parte de América Latina carecen de dinamismo y están en peligro de perder las pocas funciones que

desempeñan. Las clases locales superiores y medias, que han sido sus líderes (y que al mismo tiempo han monopolizado los servicios públicos), las están abandonando para dirigirse a las ciudades mayores, o lo están haciendo sus hijos, junto con muchos de sus artesanos y asalariados. En algunas partes de la región, los emigrantes son sustituidos por familias de trabajadores rurales sin tierras, proceso que se ha calificado de "ruralización" de las ciudades. En general, las ciudades pequeñas no están creciendo con mayor rapidez que la propia población rural, y, al igual que los alrededores rurales, sufren los efectos de la migración de los adultos jóvenes. Las mejoras en las carreteras y los cambios en la comercialización hacen inevitable que muchas de las pequeñas ciudades vayan reduciéndose y sean sustituidas por centros urbanos más grandes.

b) Las ciudades que ocupan un lugar intermedio entre las grandes aglomeraciones y los pequeños centros locales son las siguientes: *i)* capitales provinciales (anteriormente dependían de sus funciones administrativas, de los servicios que prestaban a la clase alta formada por terratenientes residentes y, en muchos casos, de sus servicios a alguna guarnición militar), que no han recibido nuevas industrias ni adquirido nuevas funciones, salvo las actividades comerciales quitadas a las ciudades menores y, en algunos casos, la explotación turística de su arquitectura colonial y de otras atracciones. Algunas de esas capitales se están "ruralizando", como las pequeñas ciudades, en tanto que otras han mantenido un considerable dinamismo y mucha viabilidad económica, a pesar de sus características tradicionales; *ii)* centros de actividad manufacturera diversificada y de servicios comerciales para las zonas interiores importantes, en rápido proceso de crecimiento; todos los grandes países poseen por lo menos algunos centros de esta naturaleza; *iii)* nuevas ciudades surgidas al crearse industrias dependientes, materias primas locales, sobre todo de productos derivados del petróleo y del acero. También pueden situarse en esta categoría aquellos puertos marítimos del Pacífico que se han convertido en centros de elaboración del pescado. Esos centros tropiezan con muchos de los problemas propios de las grandes ciudades, frecuentemente con intensidad aún mayor, dado su pequeño tamaño inicial y su muy rápido crecimiento. Algunos de ellos, en los que falta toda iniciativa de construcción pública de viviendas y toda reglamentación del uso de la tierra, son poco más que una aglomeración de barriadas míseras. Las oportunidades que ofrecen de empleo con salarios relativamente altos han estimulado en muchos casos corrientes de mano de obra no calificada que no han podido absorber, lo que ha sucedido incluso en Ciudad Guayana, en Venezuela, a pesar de haberse planificado su desarrollo; *iv)* Brasilia es el único ejemplo en América Latina de un centro urbano totalmente nuevo, planificado para el desarrollo de funciones políticas y administrativas y tendiente a apartar a la población de los antiguos centros congestionados, para dirigirla hacia una zona del país casi inhabitada. Pero también en este caso la imprevista escala en que han migrado familias que buscaban trabajo en los sectores de la construcción o en los servicios ha reproducido rápidamente en Brasilia los asentamientos periféricos de los centros más antiguos.

Así, los centros urbanos de tamaño intermedio están sufriendo en diverso grado cambios en sus modalidades de asentamiento que son análogos a los acontecidos en las grandes aglomeraciones, y en ellos están apareciendo tipos similares de organizaciones locales. Estas organizaciones son por lo general relativamente rudimentarias, y se encuentran inhibidas por una doble depen-

dencia en sus esfuerzos destinados a obtener seguridad para los asentados y su acceso a los servicios públicos: dependen de las autoridades y élites locales, que a su vez dependen de los centros de decisión situados en la capital nacional. Friedman observa, tomando como base los estudios sobre dos ciudades principales de Chile, que la capacidad de organización para el desarrollo está limitada fundamentalmente a la organización de peticiones a las autoridades centrales para que ayuden a los proyectos locales, y que esta actividad depende plenamente de las características de las élites locales. "Las organizaciones populares como las que se observan en Valdivia y Puerto Montt tienen muy poca relación con el crecimiento económico como tal, y con cualquiera de las preocupaciones verdaderamente fundamentales de la población dependiente... No existe forma alguna concebible mediante la cual sus modestas actividades colectivas puedan unirse a asuntos vinculados a la vida de la "comunidad" mayor, esto es, de la ciudad en su conjunto. La calle, el vecindario y quizá el barrio pueden despertar cierta lealtad y pueden conceptualizarse, pero no así la ciudad y su futuro".<sup>5</sup>

#### 4. Cambios en las modalidades de consumo y en los medios de información

Por la naturaleza de los procesos actuales de urbanización e industrialización, entre otras cosas, la población urbana —y en cierta medida toda la población— se halla ahora intensamente expuesta a las formas de acondicionamiento del consumidor que se han transformado en elemento conspicuo de los sistemas de producción y comercialización en los países que sirven de modelo para esos procesos.<sup>6</sup> Este acondicionamiento tiene por objeto sostener una diversificación y expansión continuas del consumo de manufacturas (con una obsolescencia planificada, cambios en los envases, etc.), que dé salida a industrias muy productivas dotadas de un impulso interno propio para seguir ampliándose. Las consecuencias del acondicionamiento del consumidor en países donde sólo ciertas minorías urbanas tienen ingresos que les permiten responder a él, y cuya base industrial es todavía relativamente pequeña, difieren, como es natural, de las consecuencias que tiene este fenómeno en los países con ingresos altos. Los efectos generales de la demanda creciente de bienes de consumo duraderos pueden resumirse someramente, ya que el problema se ha analizado

<sup>5</sup> "The Future of Urbanization in Latin America", *op. cit.*

<sup>6</sup> Véase John Galbraith, *The Affluent Society*, Houghton Mifflin Co., Boston, 1958, y *The New Industrial State*, Houghton Mifflin, Boston, 1967; también Paul A. Baran y Paul M. Sweezy, "Monopoly Capital" *Monthly Review Press*, Nueva York, 1966 y Eric Fromm y otros, *La sociedad industrial contemporánea*, Siglo XXI, México, 1967. En un reciente análisis sobre la política chilena de desarrollo se estima que solamente la pequeña fracción de población que vive en los lugares más apartados está marginada del impacto publicitario que adopta la forma de "una oferta persistente de bienes y servicios sin ninguna consideración a las posibilidades efectivas o potenciales que puedan tener las víctimas del impacto para alcanzar aquellas ofertas". Las aspiraciones económicas y sociales de la generación actual se hallan moldeadas, en consecuencia, por una publicidad que le ofrece "un nivel y sistema de vida idéntico" a los de la mayoría de la población de Europa y de los Estados Unidos. La misma fuente afirma que las presiones político-sociales así engendradas exigen la duplicación del consumo nacional por habitante "en períodos no mayores de 15 años". (Carlos Neely, *Cambios políticos para el desarrollo: El caso de Chile*, Editorial Universitaria, Santiago, 1968). Si bien la proporción de la población que está fuera del alcance de la publicidad comercial deberá ser algo mayor en los países de los tipos II y III, lo cierto es que en todas partes está disminuyendo rápidamente.

con más detalles en otros estudios de la Comisión Económica para América Latina.<sup>7</sup>

a) La demanda de los consumidores determina las modalidades del crecimiento industrial basado en la sustitución de importaciones, con lo cual se restan importantes recursos de inversión y divisas (puesto que las industrias de bienes de consumo duraderos dependen fuertemente de insumos importados) a industrias que tienen mayor prioridad para el desarrollo económico, y, en especial, a la manufactura de bienes de capital.

b) Los productos que se ofrecen se destinan, en su mayor parte, al pequeño mercado constituido por los grupos de más altos ingresos, cuyas rentas corresponden a las de los mercados masivos de los países de altos ingresos; en cambio, se descuida la producción de bienes baratos que pueda comprar la mayoría de la población de bajos ingresos, y que se adapten mejor a las técnicas de producción que precisen una mayor densidad de mano de obra.

c) Sube el gasto necesario para mantener el nivel de vida de la clase media urbana. Las compras a plazos y el endeudamiento de los consumidores adquieren mayor importancia en los estratos de ingresos medios y altos, a la vez que decrece su capacidad de ahorro. La importancia del servicio doméstico en los presupuestos de gasto de la clase media declina frente a las compras de artefactos y automóviles.<sup>8</sup>

d) Surge una abierta contradicción entre la necesidad de aumentar la tasa de ahorro destinado a la inversión y la necesidad de permitir un gran volumen de consumo de los grupos de ingresos medios y altos, a fin de proporcionar mercados estables a las industrias ya establecidas.

e) El mantenimiento y la reparación de los nuevos artefactos y vehículos llegan a sostener una amplia variedad de empresas semiartesanales en pequeña escala, lo que compensa en parte los demás efectos desfavorables en los niveles de empleo.

Estas consecuencias son valederas, ya se trate de refrigeradores, acondicionadores de aire, aspiradoras u otros artefactos eléctricos. Pero hay tres productos que se destacan por la complejidad y magnitud de sus efectos adicionales en las modalidades de transformación tanto urbana como rural, en la demanda de inversiones públicas, en la comunicación de las innovaciones, en

<sup>7</sup> Por ejemplo, en el *Estudio Económico de América Latina, 1968* (E/CN.12/825), publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S 70.II.G.1.

<sup>8</sup> Además del gasto de los consumidores en bienes duraderos, en la capacidad y disposición de ahorrar influye fuertemente el gasto en viajes al extranjero. Hasta hace poco tiempo esos viajes eran privativos de la pequeña clase alta, terratenientes, y de algunos artistas e intelectuales. Pero la ampliación de las líneas aéreas internacionales y su competencia por atraer pasajeros ha contribuido a poner esos viajes al alcance de estratos mucho más amplios. El tráfico aéreo hacia afuera de la región ha aumentado más que dentro de la región (5% anual contra menos del 4%), y el número y el gasto de los turistas latinoamericanos que viajan al extranjero siguen siendo muy superiores al de los turistas que visitan la región (*The Economist*, edición para América Latina, 11 a 24 de diciembre de 1968). Varias líneas aéreas hacen ahora una propaganda intensa y ofrecen facilidades para pagar en varias cuotas. En algunos casos, cuando las que ofrecen esas facilidades son líneas aéreas de propiedad nacional y las ofrecen sin reajustes por depreciación de la moneda, y cuando se proporciona moneda dura al tipo oficial de cambio para los gastos en el exterior, el sector público estaría subvencionando tales viajes, con frecuencia en abierta contradicción con la imposición de gravámenes especiales y otras medidas destinadas a desalentar los viajes para conservar las divisas. Aquí, como en otras esferas de acondicionamiento del consumidor, las necesidades de comercialización de las empresas, una vez establecidas, generan presiones que la política pública difícilmente puede resistir.

el uso del tiempo libre, etc., por lo que deben examinarse separadamente. Se trata de los automóviles, los televisores, y la radio de transistores.

*Automóviles.* Entre 1950 y 1967, en la mayoría de los países latinoamericanos el número de automóviles de pasajeros en uso se quintuplicó o sextuplicó, en tanto que la población creció aproximadamente en 63%, y la población de las ciudades de más de 20 000 habitantes en cerca de 135%. En los países más grandes de la región cercanos a los tipos I y II (con una población actual de 9 millones de habitantes o más) la relación entre automóviles de pasajeros y población aumentó en la siguiente forma:

|           | <i>Automóviles por cada mil habitantes</i> |      |                       |
|-----------|--|------|-----------------------|
|           | 1950                                       | 1960 | 1967<br>(provisional) |
| Argentina | 18.5                                       | 22.6 | 50.8                  |
| Brasil    | 3.8  | 7.6  | 17.9                  |
| Colombia  | 2.8  | 5.6  | 7.3                   |
| Chile     | 6.6  | 7.6  | 12.4                  |
| México    | 6.7  | 13.4 | 20.1                  |
| Perú      | 4.0  | 7.9  | 15.7                  |
| Venezuela | 14.0                                       | 36.4 | 48.1                  |

FUENTE: Para 1950 y 1960, *El transporte en América Latina*, publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 65.II.G.7, cuadro 71; para 1967, Naciones Unidas, *Statistical Yearbook 1968*, cuadro 155.

Todos los países más pequeños de la región, salvo Costa Rica, Panamá y Uruguay, tenían en 1967 menos de 10 automóviles por cada mil habitantes. Las cifras nacionales indicadas parecen modestas si se comparan con las de países de ingresos altos, pese a que son mucho más altas que las típicas de África y Asia. En 1967, incluso las proporciones más altas de los países latinoamericanos estaban bastante por debajo de las correspondientes a Italia (139.7) y muy por debajo de las correspondientes a Francia (230.5), Canadá (280.7) y los Estados Unidos (402.3). Sin embargo, como en América Latina los propietarios de automóviles se concentran en las ciudades más grandes (o mejor dicho, en los distritos y suburbios más acomodados de las ciudades), quizá, si pudieran calcularse por separado las cifras correspondientes a las grandes ciudades, la proporción se acercaría a las europeas.<sup>9</sup>

En muchos países de la región, el mercado de automóviles está limitado por restricciones a la importación y por precios varias veces más elevados que los de los países de ingresos altos que fabrican automóviles; es muestra del vigor de la demanda que los automóviles puedan venderse a tales precios. El elevado costo inicial de los automóviles, agregado a los gastos periódicos en gasolina, conservación, reparación, impuestos y seguros, tienen efectos muy adversos en la propensión a ahorrar de los estratos urbanos más acomodados;<sup>10</sup> por lo demás, las plantas donde se montan automóviles evidentemente necesitan muchos componentes importados.

<sup>9</sup> En la mayoría de los países, el número de automóviles de pasajeros excede con mucho el número de vehículos comerciales (camiones y autobuses). En Cuba, una de las consecuencias de la política urbanizadora posterior a 1959 ha sido el decidido cambio hacia el transporte colectivo. En el período de 1952 a 1959, el 71% de los vehículos de motor importados estaba constituido por automóviles de pasajeros, el 10% por camiones y el 19% por autobuses. En el período de 1960 a 1968, los porcentajes correspondientes eran 8, 54 y 38. (Informe de la Delegación de Cuba, *op. cit.*)

<sup>10</sup> En la actualidad se está examinando en algunos países la posibilidad de establecer asociaciones de ahorro y préstamo a fin de adquirir automóviles en lugar de viviendas.



Sin embargo, tal vez tengan más importancia algunos otros efectos del aumento del número de propietarios de automóviles. En las ciudades más grandes se hacen sentir con fuerza todos los fenómenos asociados a la propiedad masiva de automóviles que durante algún tiempo se han criticado en los países de altos ingresos: congestión de la circulación en el centro, extensión suburbana, contaminación del aire, presiones insaciables para construir supercarreteras y estacionamientos de automóviles, y debilitamiento de los medios de transporte colectivos, que son más baratos y más eficientes desde el punto de vista de los intereses sociales. Los costos de las inversiones infraestructurales que derivan directamente del aumento del número de propietarios de automóviles, sin duda son enormes. Además del costo de carreteras y estacionamientos, la dispersión suburbana de los barrios residenciales promovida por el automóvil aumenta los costos de servicios urbanos como los de electricidad, agua y alcantarillado, y con frecuencia supone la pérdida de buenas tierras agrícolas.

La propiedad de un automóvil también influye en otros aspectos de las modalidades de consumo y del uso de las horas libres de los estratos que pueden poseerlo. Los viajes de fin de semana y de vacaciones a balnearios o al campo, y el mantenimiento de propiedades rurales o costeras que se usan en los fines de semana, se popularizan y se hacen más accesibles, causando así una presión adicional en los ingresos de las clases medias. Los estratos urbanos más acomodados aprenden a conocer mejor su país, aunque sólo sea en forma superficial y limitada a las zonas que ofrecen alguna atracción turística. Al mismo tiempo, las poblaciones de muchas zonas rurales y pueblos pequeños adquieren una experiencia directa de las modalidades de consumo más "modernas" de sus visitantes urbanos, y sus ingresos comienzan a depender parcial o totalmente de los turistas. Como se indica en el Capítulo VII, ésta es una de las formas que toma la creciente dependencia de las zonas rurales y de los pueblos pequeños con respecto a las ciudades.

*Televisión.* Los televisores constituyen no sólo bienes de consumo caros, que están creando una demanda insaciable, sino también el medio más poderoso para acondicionar al consumidor frente a toda la gama de nuevos bienes y estilos de vida. La televisión es relativamente reciente y en la mayoría de los países alcanza sólo a las ciudades más grandes y a su periferia; por lo tanto, la relación numérica entre receptores y población nacional dice muy poco. Entre 1963 y los años más recientes en que se dispone de información, el número de televisores en uso en los países más extensos aumentó en la siguiente forma:

|           | <i>Número de televisores<br/>(en miles)</i> |                       |
|-----------|---|-----------------------|
|           | <i>1963</i>                                 | <i>Años indicados</i> |
| Argentina | 1 200                                       | 1 900 (1967)          |
| Brasil    | 1 800                                       | 2 500 (1966)          |
| Colombia  | 270   | 400 (1966)            |
| Chile     | 35  | 55 (1966)             |
| México    | 1 040                                       | 1 792 (1967)          |
| Perú      | 150   | 275 (1967)            |
| Venezuela | 573   | 650 (1965)            |

FUENTE: Naciones Unidas, *Statistical Yearbook*, 1968, cuadro 217.

Pese a su alto precio, los televisores son accesibles a estratos de población más vastos que los automóviles. En muchas ciudades la televisión llega hasta

a las llamadas poblaciones marginales (si no por medio de la propiedad generalizada entre las familias, por medio de televisores instalados en clubes, de televisores cuyos propietarios cobran entrada, etc.). Los efectos sociales y culturales de la televisión en la educación de los niños, la vida familiar, la educación de adultos y el uso de las horas libres se han estudiado mucho en sus países de origen, pero prácticamente no se ha hecho ningún intento de examinar sus efectos en las distintas clases de las ciudades latinoamericanas. Cabe mencionar la magnitud del componente importado en los programas y en la publicidad: la televisión, en su contenido cultural y recreativo, así como en su capacidad de atracción como medio de propaganda, parece calculada para robustecer la dependencia de estímulos provenientes de los países de ingresos altos.

La proporción de programaciones de origen nacional es bajísima: la mayor parte de los programas está constituida por seriales y películas importadas. Este fenómeno ocurre, desde luego, en las emisoras privadas comerciales; pero se da también, aunque sea con menor intensidad, en las que son propiedad de instituciones públicas. Es, en definitiva, el mismo fenómeno que se produce con las revistas de historietas, las historietas cómicas de los diarios, etc. Las pautas de comportamiento y las aspiraciones de consumo de las sociedades más desarrolladas tienen así un vehículo de transmisión cada vez más importante, que tiende a constituirse en una parte fundamental del proceso de socialización, quizá más poderosa que la educación formal y que está sometida, de hecho, a controles mucho menores que ésta. En otro plano, baste mencionar lo que significarían las enormes sumas que se gastan año tras año en divisas con estos destinos, si fueran aplicadas a la investigación científica y tecnológica de interés para los países latinoamericanos.

*Aparatos de radio.* La propiedad de los aparatos de radio ha estado muy difundida en la población urbana desde hace años, pero durante el decenio actual la aparición de los radios de transistores ha eliminado la necesidad de contar con corriente eléctrica, con lo que se ha ampliado el mercado a toda la población rural y a los estratos urbanos marginales. Los radios de transistores constituyen la excepción más importante al concepto general de que la producción de bienes de consumo duraderos y semiduraderos está dirigida principalmente a los mercados urbanos de ingresos más altos. En realidad, la alta prioridad que asignan las familias de ingresos bajos a los aparatos de radio, al repartir sus escasos recursos monetarios, se asemeja a la que dan al automóvil las familias de ingresos altos. En el nivel de ingresos más bajos, esta nueva prioridad puede llegar incluso a mermar el consumo de alimentos. (Las bicicletas, las máquinas de coser y las linternas también son excepciones de alguna importancia, pero no tienen las múltiples repercusiones de la propiedad de radios.) Las siguientes relaciones probablemente subestiman la magnitud actual de la propiedad de aparatos de radio en los países más grandes, pero indican que la correlación con el ingreso por habitante no es tan grande como en el caso de los bienes de consumo más duraderos:

*Número de aparatos de radio  
por cada mil habitantes*

|           |            |
|-----------|------------|
| Argentina | 348 (1967) |
| Brasil    | 95 (1964)  |
| Colombia  | 115 (1967) |
| Chile     | 187 (1962) |
| México    | 239 (1967) |

|           |            |
|-----------|------------|
| Perú      | 186 (1966) |
| Venezuela | 179 (1967) |

FUENTE: Naciones Unidas, *Statistical Yearbook 1967*, cuadro 211, y *Statistical Yearbook 1968*, cuadro 216.

Hoy la función más importante de la radio es la de transformar a las zonas rurales y a los pueblos pequeños en contemporáneos totales de las ciudades, en su conciencia de los acontecimientos nacionales e internacionales, de los llamamientos políticos y de las modalidades de consumo. En un pasado no lejano, las noticias se filtraban poco a poco desde las ciudades hasta el interior, generalmente con mucho retraso, a través de periódicos accesibles sólo a los que sabían leer, u oralmente, a través de los terratenientes, funcionarios y comerciantes que tenían contacto con las ciudades, de los migrantes que regresaban y de las escasas visitas de los dirigentes políticos durante sus campañas electorales. Ahora, las noticias, la publicidad y las controversias políticas son igualmente accesibles a los que saben leer y a los analfabetos, y a menudo se expresan en lenguaje popular que hasta hace poco era desusado en la prensa.

Las estaciones trasmisoras de radio no limitan su acción a las grandes ciudades, como han de hacer las estaciones de televisión, y sus costos de operación son relativamente bajos. Además, adaptan sus mensajes a las preferencias culturales de sus oyentes, como parece haber sucedido ampliamente en la transmisión de música popular de la zona donde se escucha la estación o en las transmisiones en lenguas aborígenes. El contenido de las transmisiones depende mucho menos del material importado que la televisión. Las estaciones pueden desempeñar las mismas funciones que los periódicos que representan ideologías políticas, y llegan a estratos inaccesibles para la prensa escrita. Al mismo tiempo, es más difícil ejercer control estatal o local sobre el contenido de los mensajes recibidos, que ejercerlo sobre los periódicos y la televisión, ya que el alcance de las estaciones radiales traspasa las fronteras nacionales. (Algunos programas de educación rural de adultos han adoptado la práctica de distribuir radios de pilas que captan una sola onda larga, pero este sistema difícilmente da resultados cuando llegan al mercado rural radios de transistores de poco precio.)

Todavía se sabe muy poco sobre lo que absorben realmente los distintos estratos de población del variado material educativo, recreativo y de propaganda que está ahora a su alcance, pero es evidente que una de las dimensiones del retraso rural ha cambiado con bastante brusquedad, que han aumentado las posibilidades de movilización nacional, y que debe reconsiderarse la idea anterior en que insistían educadores y otros de que la alfabetización era la única vía para tener acceso a la sociedad "moderna".

Algunas de las tendencias anteriormente descritas han venido desarrollándose visiblemente durante muchos años; hay abundante documentación acerca de ellas en las fuentes que se citan al comienzo del presente capítulo, pero otras han comenzado a ponerse de relieve únicamente en el decenio de 1960. Es posible que algunas de las tendencias que ahora se destacan especialmente sean de carácter efímero o que cambien de sentido debido a factores políticos o tecnológicos que en el momento actual son imprevisibles.

Es concebible, por ejemplo, que la capacidad decreciente de las grandes ciudades de ofrecer oportunidades más atractivas de exigencia que los pequeños centros y las zonas campestres, juntamente con la urbanización de la propia existencia rural y con la igualación de los servicios sociales y de las modalidades

culturales y recreativas, disminuyan la tendencia hacia la concentración demográfica en grandes aglomeraciones o la orienten hacia una redistribución más pareja entre los centros de diversa magnitud y función. La aparición de organizaciones locales en los asentamientos periféricos puede o no ser de importancia duradera en comparación con otras formas de organización y con las relaciones más tradicionales entre patronos y clientes. En los términos más generales, el fenómeno de la urbanización parece tener carácter irreversible, aunque es probable que los aspectos que deban subrayarse en los análisis que se efectúen dentro de diez años sean muy diferentes que los que se ponen de relieve en el presente capítulo.

## CAPÍTULO VII

### EL CAMBIO SOCIAL RURAL

Después de un período en que fueron escasas las investigaciones sobre la situación rural en América Latina, con los datos de los censos realizados al comienzo del decenio de 1950 comenzaron a efectuarse numerosos estudios locales y regionales, que hasta la fecha han servido de fundamento para numerosos diagnósticos generales y proposiciones de reforma. Casi todos los diagnósticos coinciden acerca del papel central del complejo latifundio-minifundio en la estructura productiva y la tenencia de la tierra y del complejo terrateniente-campesino en el plano de las relaciones sociales.<sup>1</sup>

Cifras bien conocidas conforman la existencia de un cuasi monopolio del factor tierra en América Latina, no sólo por la concentración de la propiedad en pocas manos, sino porque las tierras detentadas por el latifundio son, generalmente, las de mejor calidad. El tipo extensivo de la explotación latifundista, también abundantemente documentado, con muy poca absorción de mano de obra en relación con la superficie, más la gran proporción de población rural esparcida en los minifundios, ha hecho que la relación social aludida sea de dominación. El minifundio ha tenido como función esencial la de proporcionar mano de obra barata, porque es abundante y está desocupada estacionalmente. Una serie de barreras que separan al campesino del mundo exterior, tienden a hacer que la relación terrateniente-campesino sea más intensamente de dominación en cuanto más aislada. La única vía del campesino para sustraerse al poder del terrateniente ha sido, en definitiva, la emigración a la ciudad la que, a su vez, ha tenido una función conservadora de la estructura rural puesto que ha tendido a evitar que las tensiones provocadas por un régimen como el descrito se hicieran insoportables.

La validez del esquema que se acaba de exponer debe variar considerablemente según los países latinoamericanos y dentro de cada uno de ellos según las regiones. Aun dejando de lado las dificultades derivadas de la defi-

<sup>1</sup> En la imposibilidad de hacer aquí un análisis más extenso de estos estudios téngase presente la siguiente bibliografía: el CIDA ha efectuado estudios sobre siete países (Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala y Perú) y prepara otros sobre tres países que han aplicado reformas agrarias profundas (Bolivia, México y Venezuela), algunos cuyos resultados se han distribuido en forma preliminar. Los resultados de los estudios del CIDA han sido sintetizados por Solon L. Barraclough y Arthur L. Domike en "La estructura agraria en siete países de América Latina", *Trimestre Económico*, Vol. 33, N° 130, abril-junio de 1966, págs. 235 a 301. En la cuarta parte del *Estudio Económico de América Latina 1966*, publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S68.II.G.1, aparece un análisis de la situación, basado en los estudios del CIDA, que hace hincapié en los posibles beneficios de una reforma agraria bien planificada en cuanto al empleo, la distribución del ingreso y la ampliación de los mercados internos. El más reciente en ese sentido es "El Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo: El desarrollo agrícola de América Latina" (E/CN.12/829). Véase también Thomas C. Carroll, "The land reform issue in Latin America" en Albert H. Hirschman Ed., *Latin American Issues*, Nueva York, 1961; T. Lynn Smith, Ed., *Agrarian Reform in Latin America*, Nueva York, 1965; Oscar Delgado, Ed., *Reformas agrarias en la América Latina: procesos y perspectivas*, México, 1965; Aldo E. Solari, *Sociología rural latinoamericana*, 2ª ed. Buenos Aires, 1968, y la bibliografía citada en estos libros y en el artículo de Richard P. Schaedel, "Land reform studies" en *Latin American Research Review*, Vol. I, N° 1, pág. 75 y ss.

nición estadística (¿menos de 5 o 10 hectáreas son un minifundio? ¿En qué tipos de explotaciones y con qué destinos una familia puede en América Latina cultivar por sí misma más de 5 hectáreas?) y de la dificultad, a menudo olvidada, de generalizar a partir de esas definiciones, se han producido una multitud de cambios cuya significación general es muy difícil de evaluar, pero que tienden, al menos, a demostrar que los fenómenos son demasiado complejos para encuadrarlos en un esquema tan simple.

Frente a esa situación, concebida según el diagnóstico anterior, la política de desarrollo latinoamericano esbozada en la Carta de Punta del Este de 1961 y en otras declaraciones regionales destacaba la necesidad de transformar las estructuras rurales económicas y sociales mediante reformas agrarias profundas. Desde entonces la mayoría de los países han puesto en vigor nuevas leyes y han creado mecanismos administrativos para aplicar la reforma agraria. Sin embargo, entre 1961 y el comienzo de una radical reforma agraria por el Perú en 1969, sólo podía agregarse un país —Chile— al pequeño grupo formado por Bolivia, Cuba, México y Venezuela, que ya antes de 1961 habían iniciado reformas que afectaron directamente al grueso de la población rural. Aun en los países que han hecho progresos más apreciables, las tendencias no ponen de manifiesto un tipo de desarrollo rural planificado e internamente coherente como el que se concibió como complemento de las reformas respecto a la tenencia de la tierra.<sup>2</sup>

En líneas generales, las leyes últimas han conservado los mismos rasgos que se atribuyen a las leyes latinoamericanas de reforma agraria anteriores a 1961 (complejidad, incoherencias internas, disposiciones que facilitan la acción jurídica de los terratenientes), lo que refleja el equilibrio de poder en los cuerpos legislativos nacionales y las tácticas de los grupos que desean impedir su aplicación. Los programas incipientes de reforma agraria han sido frecuentemente los más afectados por las restricciones presupuestarias. Todo esto no significa que la situación rural haya permanecido estática o que la preocupación regional por la reforma agraria haya sido ineficaz.

El temor a las reformas agrarias en gran escala y los programas rurales aislados que se han puesto en práctica han actuado en combinación con otras influencias, principalmente de origen urbano, para cambiar el panorama rural en muchos sentidos. Como es natural, los cambios varían de un país a otro y de una región a otra, y apuntan en distintas direcciones de acuerdo con el carácter que puedan tener en el futuro las sociedades rurales; por su parte, las investigaciones locales siguen siendo demasiado exiguas como para sustentar generalizaciones sobre lo que está sucediendo bajo la superficie.

Pero por lo menos resulta claro que el aislamiento, las actitudes opuestas al cambio, etc., que a menudo se han mencionado como características de la

<sup>2</sup> En Chile, como en Venezuela, cabe presumir que el avance ordenado de la reforma agraria bajo la dirección de organismos públicos se ve facilitado porque la población rural constituye una minoría: los terratenientes no tienen el predominio económico ni político, y las posibles repercusiones de los cambios en las relaciones rurales de poder no son tan grandes como en los países con mayorías rurales. Sin embargo, en Chile la promulgación de la ley de reforma agraria preconizada en el programa de poder ejecutivo demoró dos años (1965 a 1967) y la difusión de la sindicación campesina, tendiente a exigir mejores salarios y a hacer valer sus derechos legales a los beneficios sociales, ha sido hasta ahora un elemento de cambio rural probablemente más significativo que la expropiación y distribución de los latifundios. En Venezuela, estudios recientes del CIDA señalan variaciones periódicas en el ritmo y énfasis del programa de reforma agraria, según el vigor con que ejercen una presión organizada los campesinos, la escasez de fondos fiscales, y los cambios de dirección en los organismos de reforma agraria.

población rural latinoamericana, están desapareciendo rápidamente. Tres estudios recientes dan prueba de ello y vale la pena mencionarlos porque se refieren a países y regiones diferentes cuyo común denominador es la muy baja productividad agrícola, lo que es considerado a menudo como concomitante al aislamiento y la dificultad para adoptar pautas "modernas". Dos de ellos (estudios del CIDA, sobre comunidades del altiplano central de Bolivia y sobre Paracho en México, divulgados hasta ahora solamente en versiones preliminares) muestran la rápida introducción de elementos nuevos en cuanto a la cultura material —trajes "modernos", radios, camas— y concluyen que al lado del estancamiento de la explotación rural, producto de numerosas rigideces estructurales, las comunidades están lejos de ser estáticas. Hay un alto nivel de aculturación y de falta de tradicionalismo en el vestido y en las actitudes hacia la vida. Los habitantes de Huaylas, en la Sierra peruana<sup>3</sup> saben y repiten que el Perú es una nación "subdesarrollada", conciencia que no impide un fuerte orgullo nacional, y el deseo de superarse parece ser su *leit motiv* más importante. El autor de la obra, que vivió bastante tiempo con ellos y los volvió a visitar luego de un período de ausencia, señala que le fue muy claro "cuán estrechamente y sobre todo cuán rápidamente, ese pequeño distrito de los Andes peruanos se está volviendo integrado no sólo a la sociedad nacional, sino incluso a la vida internacional".

En todas partes, múltiples factores provocan cambios, deseables o no. Dos de ellos por su influencia general merecen una mención. Por una parte, la expansión de los medios de comunicación de masas, particularmente la radio a transistores que, independientemente de saber leer o no, pone a disposición del campesino ideas y pautas de consumo urbanas y lo hace, por primera vez, verdaderamente contemporáneo de la sociedad en que vive. Por la otra, las migraciones. Cuando éstas son estacionales, como ocurre en muchas partes, ponen en contacto con otras formas de vida y otras pautas que necesariamente influyen sobre el comportamiento al volver. (Los efectos que pueden tener sobre los métodos de cultivo parecen muy variables. En algunos casos el migrante estacional descubre nuevos o mejores procedimientos que los que usaba y los aplica. En otros, no hay ningún efecto de este tipo, puesto que emigra a zonas de cultivo o de condiciones climáticas totalmente diferentes.) Cuando son definitivas, el contacto de los que se quedan con los que se han ido, transmite también, con exactitud o sin ella, imágenes de otras pautas de pensamiento y de conducta.

Por otra parte también resulta claro que la simple dicotomía terrateniente-campesino es un esquema cada vez menos satisfactorio para intepretar la realidad rural como lo demuestran las siguientes tendencias:

1) El lento aumento de la producción agrícola global encubre cambios en la importancia relativa de las diferentes zonas agrícolas y cultivos. En algunos países, estos cambios reflejan una declinación de las zonas agrícolas más antiguas y más densamente pobladas, centros tradicionales del complejo latifundio-minifundio, en favor de otras zonas, principalmente costeras o ubicadas en lugares desocupados del interior. Al mismo tiempo, suele cambiar la importancia de los cultivos de alimentos corrientes en relación con otros cultivos alimenticios (como frutas), materias primas industriales y algunos cul-

<sup>3</sup> Paul L. Doughty, *Huaylas, An Andean District in Search of Progress*, Cornell University Press, Ithaca, Nueva York, 1968.

tivos para la exportación; en este sentido las tendencias son tan dispares que no admiten generalizaciones.<sup>4</sup>

Entre las consecuencias inmediatas de estos cambios figuran: *a*) el descenso de los niveles de vida y la necesidad de buscar medios con qué ganarse la vida para muchísimos pequeños agricultores y trabajadores de las haciendas tradicionales; *b*) la organización de nuevos latifundios, aplicando a nuevas zonas, técnicas antiguas basadas en una gran densidad de mano de obra y poca densidad de capital, o bien creando empresas agrícolas que explotan la tierra racionalmente y en forma mecanizada; *c*) transferencias de población desde las zonas agrícolas tradicionales a nuevas zonas agrícolas y a zonas de agricultura moderna "industrializada", con las transformaciones consiguientes en las relaciones laborales y la organización de la comunidad. (Las transferencias permanentes de esta índole siguen haciéndose en mucho menor escala que la migración a las ciudades, y probablemente tienen menos importancia que la migración temporal en busca de trabajo asalariado en las nuevas zonas.)

2) En las zonas agrícolas más antiguas, la amenaza crónica de reformar el régimen de tenencia y el desasosiego rural se combinan con la productividad decreciente de haciendas trabajadas por métodos tradicionales, con los cambios en las relaciones de precios de los diferentes cultivos y con otros factores, y fomentan: *a*) la parcelación voluntaria (mediante la subdivisión entre parientes o la venta a pequeños propietarios); *b*) el remplazo de la numerosa fuerza de trabajo tradicional residente en el predio por personal calificado permanente mucho menos numeroso y la ayuda estacional de jornaleros de fuera, a la vez que se mecanizan las labores y se sustituyen los cultivos tradicionales por otros que necesitan menos mano de obra; o bien *c*) la reducción de las inversiones al mínimo y la explotación implacable de la tierra en espera de una eventual expropiación. La información disponible no permite comprobar la importancia relativa de ninguna de estas tendencias, y el énfasis que se les atribuye en distintos informes parece depender en parte de su atinencia para una u otra posición en el debate que se produce de continuo sobre la política de reforma agraria. Algunos piensan, por ejemplo, que raras veces se opta por este último camino y que parece tener más generalidad porque los terratenientes lo esgrimen como argumento contra la reforma agraria, pese a que la gran mayoría multiplicaría las inversiones para colocarse en condiciones de no ser alcanzado por ella.

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

<sup>4</sup> Es probable que en algunos países se combine la creciente presión de las masas urbanas para mantener bajos los precios de los alimentos corrientes en situaciones inflacionarias con la ineficiencia general de los sistemas productivos y con la gran diferencia entre los precios del productor y los precios al consumidor (derivada de sistemas de distribución caros y antieconómicos), para desalentar la producción de tales alimentos. Asimismo, pese a la insuficiencia general de la producción de alimentos, los mercados internos son muy poco flexibles frente a aumentos de la oferta de algún producto. Las cosechas excepcionalmente buenas a menudo sólo significan excedentes imposibles de vender.



clase; pero en algunas áreas el éxodo se ha acentuado por el temor a la creciente violencia en el campo, y quizá, por la desaparición o disminución del liderazgo que las clases altas rurales ejercieron tradicionalmente sobre esos sectores. Este éxodo puede debilitar, por lo menos transitoriamente, las estructuras locales de poder que han contenido la presión de los campesinos, aunque por las razones que se indican más adelante, quizá termine por infundirles nuevo vigor.

4) La población rural y pueblerina está dependiendo más de los bienes de consumo y aun de los alimentos que proporciona el mercado nacional y menos de la producción local. Esta tendencia obedece en parte a la influencia creciente de los patrones urbanos de consumo, que en muchas zonas va acompañada de un debilitamiento de la base productiva local. En su forma actual, este fenómeno a menudo presenta rasgos contradictorios, ya que la mayor dependencia del mercado nacional y las mayores necesidades manifiestas de manufacturas suelen ir asociadas al estancamiento o al deterioro del poder de compra. En algunas zonas la población rural tal vez esté subvencionada en gran medida por remesas de parientes que trabajan en la ciudad. Al mismo tiempo, está aumentando la importancia de los trabajos no agrícolas en las zonas rurales y en los pueblos pequeños, y crece el número de familias que tratan de ganarse la vida en el comercio en pequeña escala, vendiendo alimentos y bebidas, o en labores artesanales como la reparación de artefactos y edificios. Para la mayoría, estos trabajos son poco más que un desempleo encubierto, pero para los individuos más emprendedores e instruidos, que según todo parece indicar son los más atraídos por ellos, pueden significar el comienzo de una acumulación de capital y el ingreso a la clase de los intermediarios semirurales, que están remplazando a la clase alta local tradicional.

Las apreciaciones actuales respecto a esta "nueva clase" son contradictorias y las informaciones escasas. De un lado, se considera a los intermediarios como una fuerza potencial de cambio rural, con habilidades empresariales en germen, obstaculizadas y desvirtuadas por el medio. Muchos de los líderes de los movimientos campesinos de sindicación y de acción política, por lo menos en algunos países, parecen ser individuos que por tener tiendas o tabernas no dependen económicamente de los terratenientes y usan esos lugares como puntos de reunión para los trabajadores rurales. De otro lado, se aduce que los intermediarios no son un fenómeno nuevo y que ahora, como antes, su único interés es explotar plenamente las ventajas del sistema de "colonialismo interno", sin "el menor interés en una efectiva integración nacional".<sup>5</sup>

5) Los trabajadores rurales y los pequeños agricultores están expuestos crecientemente a las influencias de organizaciones o de movimientos políticos de origen urbano, al mismo tiempo que ven debilitarse el liderazgo político

<sup>5</sup> Rodolfo Stavenhagen, "Siete tesis equivocadas sobre América Latina", *Desarrollo, Colombia*, Vol. 1, Nº 4, 1966. Respecto a México, cuya agricultura es más dinámica que la de la mayoría de los países latinoamericanos, Stavenhagen destaca la importancia de la formación de capital del sector comercial y de servicios en los pueblos pequeños, pero añade que sólo una parte pequeña de ese capital se invierte en la agricultura e industrias locales; el grueso suele ir al comercio y los bienes raíces urbanos. (Rodolfo Stavenhagen, "Social Aspects of Agrarian Structure in Mexico", *Social Research*, Vol. 33, Nº 3.) En otros lugares los intermediarios parecen dedicar sus utilidades comerciales a comprar tierras en la localidad. La reforma agraria en algunas zonas ha abierto nuevas posibilidades a los intermediarios al eliminar el monopolio del comercio detallista para los trabajadores rurales que antes estaban en manos de las tiendas de rayas o pulperías de propiedad de los latifundistas y aumentar el número de pequeños agricultores que comercian sus productos.

local de carácter paternalista. Estos influjos externos los han hecho más conscientes de los propósitos de una reforma agraria formulados por los gobiernos y de la existencia de leyes de salario mínimo y de otras disposiciones que protegen al trabajador. Estas disposiciones, que sólo últimamente se han extendido a los trabajadores rurales, se aplican en forma parcial en algunos países y no existen en otros, pero han contribuido sin duda a divulgar la existencia de los “derechos” del trabajador campesino frente al empleador y a los funcionarios públicos.

En algunos países los círculos oficiales han favorecido o tolerado el crecimiento de las organizaciones campesinas, mientras que en otros estos movimientos han debido hacerse clandestinamente; sin embargo, en muchas zonas donde hace uno o dos decenios atrás esas ideas eran inconcebibles, conocen ya el uso de armas como la huelga y la apropiación de tierras, y la posibilidad de influir en la política nacional por medio de la acción política. En unos pocos países, los campesinos organizados pueden ya trocar sus votos y su capacidad de acción masiva por concesiones concretas —como desde hace algún tiempo lo han estado haciendo los trabajadores urbanos— y se han convertido en elementos esenciales para las coaliciones de gobierno.

Los movimientos “campesinos” más importantes tienen una afiliación heterogénea. La mayor parte de los 550 000 miembros de la Federación Campesina Venezolana, por ejemplo “combinan la agricultura familiar en predios ocupados sin títulos de dominio con el trabajo asalariado estacional”, pero la Federación también incluye “arrendatarios agrícolas, aparceros y pequeños propietarios de predios entregados por la reforma agraria”.<sup>6</sup> Los intereses inmediatos de los grupos difieren conforme a sus nexos con la tierra, y la conciencia misma de la posibilidad de actuar organizadamente para adquirir derechos puede hacer que afloren divergencias que se agrandarán al aplicarse las reformas al régimen de tenencia.

Los estudios del Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA) muestran que es imposible que toda la población rural se beneficie directamente con la redistribución de la tierra. En cambio, sería factible que durante el próximo decenio se beneficiara aproximadamente la mitad de las familias que hoy carecen de tierra y de los labradores que están en condiciones precarias de tenencia y esto en el supuesto de persistir el gran éxodo actual de mano de obra agrícola.<sup>7</sup>

La competencia por obtener tierras entre minifundistas y trabajadores residentes en las haciendas ha causado ya conflictos en algunas zonas. Los asalariados de empresas agrícolas modernas que trabajan en gran escala se suelen inclinar más bien a luchar por la seguridad en el empleo, mejores salarios y previsión social, que por la propiedad de la tierra. Asimismo, los trabajadores estacionales sin tierras, menos organizados y capacitados para administrar predios independientes, probablemente verán empeorar su situación, cualesquiera sean los beneficios que obtengan los demás grupos.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> John Powell, “Venezuela: The role of peasant organizations in agrarian reform”, *Land Tenure Centre Newsletter*, Universidad de Wisconsin, N° 24, agosto-octubre de 1966.

<sup>7</sup> Véase *Estudio Económico de América Latina 1966*, *op. cit.*, cuarta parte.

<sup>8</sup> *Análisis de la realidad social del Perú*, *op. cit.*, contiene uno de los primeros intentos de presentar sistemáticamente las tensiones y conflictos internos de una sociedad rural afectada por las tendencias nacionales de hoy. Andrew Pearse, en *The problem of the national incorporation of the smallholder* (documento presentado al VII Congreso Latinoamericano de Sociología, San Salvador, septiembre de 1967), analiza los indicios de una creciente diferenciación en zonas donde predominan los pequeños propietarios, a medida

6) Está creciendo en magnitud relativa y en movilidad geográfica el estrato rural de los asalariados estacionales que no tienen trabajo durante gran parte del año ni vinculaciones con un predio determinado. Los agricultores que no pueden subsistir en sus predios sin contratarse para trabajos estacionales se hallan en situación casi igualmente desmedrada, y su número aumenta a medida que las explotaciones pequeñas se subdividen por la herencia o que pierden fertilidad a causa de la erosión y el uso abusivo. En algunos países se unen a este estrato los trabajadores de las grandes haciendas que adquieren el dominio de las parcelas que antes cultivaban como compensación parcial por su trabajo, ya sea conforme a disposiciones de las leyes de reforma agraria (como en el Ecuador y el Perú) o de manera extralegal. Pero por lo general, no parecen aumentar las oportunidades de trabajo estacional asalariado que estos dos estratos necesitan desempeñar.<sup>9</sup>

7) La creación de organismos de reforma agraria y de desarrollo de la comunidad, junto con la expansión continua de la enseñanza rural y, en menor grado, de los servicios de salud, ha traído a los campos a funcionarios públicos urbanos no identificados con las estructuras locales de poder y que responden (aunque sea de modo ambivalente) a la voluntad política nacional de cambiar esas estructuras e integrar la población rural a la sociedad nacional. Estos nuevos empleados públicos con funciones técnicas y de promoción están esparcidos y sujetos inevitablemente a predisposiciones urbanas burocráticas, pero en algunos casos se hallan a la vanguardia de la política nacional por su apoyo a la organización rural popular.<sup>10</sup> Algunos elementos de organizaciones

que las minorías (generalmente favorecidas por su experiencia en trabajos fuera de la localidad) aprovechan las nuevas oportunidades del mercado, y a medida que "se extienden los sembrados comerciales dentro de las comunidades, y una nueva marginalidad circunda al sector no regenerado". Una investigación de campo reciente realizada en el Valle del Maule en Chile indica grados muy diferentes de insatisfacción y tipos de demandas entre los cuatro tipos principales de familias rurales pobres de la zona: pequeños propietarios, medieros, inquilinos y jornaleros. La educación, la exposición a los medios de comunicación de masas, etc., también parecen ejercer diferentes clases de influencia en los cuatro grupos. La insatisfacción y las demandas de cambios radicales en la tenencia de la tierra son las más altas entre los pequeños propietarios y las menores entre los inquilinos. El autor sugiere la hipótesis general de que los campesinos independientes tienden a ser más insatisfechos, más radicales en sus demandas que otros tipos de trabajadores rurales y que los trabajadores sujetos a relaciones contractuales (medieros y jornaleros) tienden a estar más insatisfechos que aquellos sujetos a relaciones paternalistas (como ocurre con los inquilinos). (Raúl Urzúa, *La demanda campesina*, Ediciones Nueva Universidad, Santiago de Chile, 1969.)

<sup>9</sup> Stavenhagen, *op. cit.*, afirma que en esta situación se halla más de la mitad de la población agrícola activa de México, y pone de relieve su incapacidad para organizarse y su acceso limitado a las prestaciones sociales del Estado y a los beneficios de la legislación que ampara sus derechos.

<sup>10</sup> "El Estado, al lado del desarrollo de la industria y el comercio, es el gran subversivo en la sociedad andina, tanto en el seno de las comunidades como de las haciendas, pues lleva nuevas concepciones y va creando niveles de expectativa que se encuentran muy por encima a los niveles de vida reales, los cuales, en muchos casos, ni siquiera se mantienen a la altura de los niveles tradicionales, sino que, por el contrario descienden, es decir, que organismos dependientes de distintos ministerios han venido minando la sociedad tradicional, que vivía, y aún en mucho vive, a espaldas de los principios de la sociedad urbana expresados jurídicamente". (*Análisis de la realidad social del Perú*, *op. cit.*, pág. 34). Al mismo tiempo, la influencia innovadora de los nuevos organismos públicos probablemente sea limitada por el hecho de estar varios de ellos dirigidos y formados principalmente por miembros de las familias terratenientes. Una encuesta entre funcionarios de un organismo de reforma agraria reveló que más de las tres cuartas partes del personal profesional y técnico pertenecían a esta clase. (Solon Barraclough, "Agricultural Policy and Land Reform" documento presentado a la Conferencia sobre Principales Problemas de Política Económica en América Latina, Universidad de Chicago, noviembre de 1966.)

religiosas están asumiendo con creciente vigor papeles similares en tanto que las brigadas universitarias que trabajan en las comunidades rurales refuerzan las influencias renovadoras.

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

9) La expansión del transporte colectivo que une ciudades menores entre sí, o a éstas con la ciudad principal pasando por zonas rurales y que, en ocasiones parte de estas mismas para llegar a ciudades pequeñas o pueblos, tiene efectos importantes que apenas si se han estudiado. Zonas muy apartadas empiezan a ver, con creciente frecuencia, el ir y venir de vehículos generalmente retirados por obsoletos del transporte urbano. Estas formas de transporte aumentan las posibilidades y las facilidades de los habitantes rurales de acceder a los centros urbanos y entrar en contacto directo con las pautas de consumo "modernas". Cuando, como ocurre a menudo, es mucho más fácil llegar a las grandes ciudades, los campesinos compran en ellas su ropa, una serie de artículos de consumo duraderos, etc., lo que trae la consiguiente decadencia, por un lado, y transformación por el otro, del comercio de las ciudades pequeñas más cercanas. En ese sentido, la apertura de carreteras y caminos tiene efectos indirectos importantes que, a menudo, no se toman en cuenta al tomar la decisión de trazarlos.

10) Generalmente abandonan el campo y las pequeñas ciudades los adolescentes y adultos jóvenes; entre esos migrantes, tienen mayor posibilidad de encontrarse las personas con alguna instrucción. En las zonas en que ha sido intensa la emigración, la población restante está compuesta en su mayor parte por personas de cierta edad, analfabetos, y niños dejados a cargo de los abuelos. En muchas localidades habitadas por pequeños agricultores, la gran mayoría de los jefes de familia que viven del campo tienen más de 40 años. Este envejecimiento de la población rural presumiblemente influye en la formación de una actitud conservadora y tolerante del *statu quo*, lo que contrasta las tendencias hacia la innovación y quebranto del orden establecido que se han reseñado anteriormente.

11) En el altiplano andino y en las mesetas de América Central en que la mayoría de la población rural ha permanecido en su estado indígena, en cuanto a idioma y cultura —lo que anteriormente suponía su dominación por minorías no indígenas y su virtual exclusión de los servicios proporcionados por el Estado— se han sentido con igual fuerza las tendencias que afectan a la población rural no indígena, aunque la tradición autóctona sigue influyendo en las formas de politización, sindicación, diferenciación de clases y migración a la ciudad. Hay dos grupos de indígenas, más alejados del cambio rural, para los cuales la separación étnica sigue siendo de importancia primordial; ellos son: i) los grupos que forman enclaves en las regiones agrícolas marginales más alejadas, en zonas rurales que de por sí se encuentran en un estado de estancamiento económico. Aquí están afincadas las formas tradicionales de explotación y exclusión en los prejuicios de la población local

de habla hispana y en la táctica indígena de defensa en retirada. *ii*) los indígenas que pertenecen a pequeñas tribus, sobre todo en el interior tropical de Sudamérica. En estas zonas, la penetración de los caminos y en la colonización traen como secuelas, hoy como antes, la apropiación de las tierras tribales, la eliminación de los medios de sustentación, como la caza, la introducción de nuevas enfermedades, y aun la matanza de grupos que los nuevos colonos consideran peligrosos o indeseables. Siguen extinguiéndose tribus enteras. Aunque el primer grupo indígena recibe ahora alguna protección y ayuda para integrarse por parte de programas estatales especiales, en los cuales México ha desarrollado una labor pionera, en el mejor de los casos es intermitente la capacidad de las autoridades nacionales para proteger a las tribus más remotas de los llanos, o aun para descubrir qué les está ocurriendo.

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

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

La capacidad de los terratenientes para mantener su liderazgo y para resistir al cambio ha decrecido —aunque todavía tenga importancia considerable traducida en innumerables tácticas— sin que haya aumentado en forma correspondiente la capacidad del Estado para planificar y controlar ese cambio. En tanto no se formulen y apliquen políticas más efectivas de desarrollo rural, cabe esperar una combinación confusa de los siguientes procesos: *a*) aumento de la capacidad de algunos estratos de campesinos y trabajadores rurales para ejercer presión efectiva con el fin de obtener del Estado la distribución de la tierra o el amparo efectivo de leyes laborales y de los beneficios sociales; *b*) aumento del número de minifundios y disminución de su capacidad productiva; *c*) aumento de la población semirural sin tierras que subsiste recurriendo a diversos expedientes en condiciones agudas de subempleo; *d*) emigración acelerada de la población rural en edad de trabajar; *e*) debilitamiento de

la capacidad urbana para absorber tal migración y para funcionar así como una especie de válvula de escape para las tensiones rurales; f) expansión de la agricultura comercial, que ofrece oportunidades limitadas de empleo con salarios relativamente buenos. La agricultura comercial estaría siempre necesitando nuevas tierras a causa de las demandas cambiantes del mercado, del agotamiento de los suelos y de las enfermedades que suelen afectar a algunos productos de exportación, como la banana, por ejemplo. Aun cuando las tierras conserven su utilidad el crecimiento de la demanda lleva a explotar nuevas tierras, por la gran insuficiencia tecnológica. La producción nacional de alimentos continuaría sólo superando ligeramente el crecimiento de la población total, en desmedro de los niveles de nutrición y del balance de pagos. Aquello porque los deficientes sistemas de distribución y comercialización y las desigualdades en la distribución del ingreso no permitirían a muchos sectores de la población urbana beneficiarse con los pocos aumentos de la producción. Lo último, porque la población urbana ejercería una presión irresistible para obtener alimentos importados.

Actualmente se dispone de la mayoría de los elementos para formular políticas de desarrollo rural integradas con las de desarrollo general, por difícil que parezca su aplicación en ausencia de una base política sólida y con limitados recursos técnicos y financieros. Surge aquí un grave problema residual que se menciona a menudo, pero que hasta ahora no ha sido encarado directamente. Se supone que una reforma agraria bien planificada ha de aumentar considerablemente la capacidad de la economía para utilizar mano de obra en forma productiva; pero aun así parece difícil esperar que la demanda de mano de obra agrícola aumente a una tasa mucho mayor que la tasa neta actual de incremento de la población rural (aproximadamente 1.5% anual para la región en su conjunto)<sup>11</sup> o que la demanda absorba el total de los trabajadores estacionales actualmente subempleados. La redistribución del ingreso que va unida a la reforma agraria seguramente acrecentará la demanda de bienes de consumo baratos, promoviendo así el crecimiento de industrias que pueden operar en escala relativamente pequeña, ubicadas cerca de los mercados rurales y con un coeficiente más alto de mano de obra con respecto al capital de las industrias que ahora satisfacen las demandas de los estratos urbanos de ingresos más altos. Seguramente aumentará también la demanda rural de gran variedad de servicios. Sin embargo, cabe prever que a menos que se acelere considerablemente el desarrollo rural y que se someta a una planificación efectiva, en que tenga lugar preeminente la ocupación plena como un objetivo de alta prioridad, la población rural, por su crecimiento, seguirá engrosando las filas de los estratos marginales.

<sup>11</sup> La tasa neta de aumento representa aproximadamente la mitad de la tasa de incremento natural; el resto corresponde a la emigración.

## CAPÍTULO VIII

### EL EMPLEO

#### 1. Introducción

En América Latina, la estructura de la población activa presenta variaciones muy considerables en los distintos tipos de países.

Los países del grupo I de la tipología propuesta en el capítulo III tienen un sector primario proporcionalmente muy bajo, un sector secundario mediano y un sector terciario muy alto. En los países del tipo II, la proporción del sector primario fluctúa entre mediana y alta, la del secundario es generalmente mediana y también la del terciario. Y en los países del grupo III la proporción del sector primario es alta, la del secundario baja y la del terciario mediana.

Si las comparaciones se hacen con países de fuera de la región se nota que las proporciones del sector primario en el tipo I, se aproximan con algunas variaciones a las de los países desarrollados: las del sector secundario son más bajas y las del sector terciario casi siempre más altas.

Estas consideraciones justifican la apreciación frecuente de que el sector secundario posee escasa capacidad para generar empleo, en tanto que en el sector terciario hay una absorción elevada, a menudo acrecentada artificialmente.

En este fenómeno influyen los conocidos factores económicos, pero tienen además hondas raíces históricas. Los países latinoamericanos, hasta hace poco exportadores de materias primas e importadores de productos manufacturados, necesitaron un sector primario numeroso y un sector terciario relativamente importante para satisfacer las necesidades de sus economías. El sector secundario se limitaba casi totalmente a algunas actividades artesanales que satisfacían necesidades inmediatas. El proceso de industrialización se injertó en esta estructura y una vez alcanzados ciertos niveles de expansión, se debilitó en su capacidad de absorber empleo.

Este proceso es común en la región y se ha estudiado muchas veces;<sup>1</sup> sin embargo, no se han mencionado algunas diferencias importantes entre los países de la región cuya industrialización comenzó primero (los del tipo I, particularmente la Argentina y el Uruguay) y los países de industrialización reciente. En aquellos, se importaron tecnologías entonces contemporáneas que absorbían más mano de obra que las surgidas posteriormente. Los porcentajes de población económicamente activa empleada en el sector secundario son mucho más altos en estos países que en los demás de la región, y se siguieron elevando hasta hace muy poco tiempo. De otra parte, la disminución del porcentaje empleado en las actividades artesanales es mucho más lenta que en los países de industrialización reciente, donde el porcentaje empleado en la manufactura fabril y artesanal se eleva muy poco en el período de industrialización,

<sup>1</sup> Fernando H. Cardoso y José Luis Reyna, "Industrialização, estrutura ocupacional e estratificação social na América Latina", *Dados*, Río de Janeiro, Vol. 2, Nº 3, 1967, págs. 4 a 31.

sin llegar jamás al nivel de los países de industrialización antigua, y luego empieza a disminuir.

Estos fenómenos son explicables. Cuando se introducen actividades fabriles que utilizan nuevas tecnologías que ahorran mano de obra se pueden producir dos situaciones: *i*) si la actividad existía antes, disminuye el número de personas empleadas en ella; *ii*) si la actividad no existía, no hay desplazamiento de mano de obra, pero muchas menos personas encuentran empleo que si el nivel tecnológico hubiera sido inferior. Evidentemente, la primera posibilidad es la más frecuente en los países de industrialización anterior, y la segunda en los de industrialización reciente. Es también evidente que el primer proceso genera resistencias considerables de los que pierden su empleo, en tanto que difícilmente puede haber resistencia de los que podrían haber sido empleados si el nivel de tecnología hubiese sido más bajo. Si a ello se agrega que los países de industrialización más antigua ofrecen mayores probabilidades de organización a las clases obreras y aun a los artesanos, se explica la situación anotada.

## 2. Tendencias recientes

Pese a que las estadísticas latinoamericanas sobre los niveles de empleo y desempleo, y sobre la distribución del ingreso y de la productividad en las diferentes categorías de ocupación son muy insuficientes, los datos disponibles confirman las estimaciones generales de que la proporción de la población económicamente activa en la agricultura ha declinado en forma sostenida en los últimos años (53.4% en 1950, 44.5% en 1965 y probablemente cerca de 42% a fines del presente decenio), en tanto que en la mayoría de los países sigue creciendo en cifras absolutas (de 27.0 a 33.2 millones entre 1950 y 1965). Entre tanto, la proporción de la población económicamente activa en la industria manufacturera ha disminuido levemente (de 14.4 a 14.0%) y el porcentaje de ella ocupado en la construcción y los servicios básicos ha aumentado moderadamente (de 8.0 a 9.2). El resto de la población económicamente activa —cuyo número crece aproximadamente en 3% anual— ha debido ser absorbido por los demás servicios y por “actividades no especificadas”, que en conjunto han aumentado de 23.1 a 31.3% del total, y en cifras absolutas, de 11.6 a 23.4 millones.<sup>2</sup>

Las estimaciones sobre la participación de la industria manufacturera en el empleo no agrícola ponen más de relieve la incapacidad de este sector para absorber la mano de obra que afluye a los centros urbanos. Se estima que en 1925, 35.4% de la fuerza de trabajo no agrícola trabajaba en las actividades manufactureras; al avanzar el proceso de urbanización, este porcentaje bajó a 33.9 en 1930, a 32.6 en 1940, a 30.8 en 1950 y a 27.1 en 1960.<sup>3</sup> Desde el punto de vista estadístico, es evidente que los servicios heterogéneos, o sector “terciario”, han sido el principal refugio de la mano de obra excedente, pero esto no significa que el empleo poco productivo y el subempleo se confundan con este sector.

<sup>2</sup> *Estudio Económico de América Latina 1968*, op. cit., primera parte, capítulo I, sección 3. Estas tendencias se analizaron anteriormente con más pormenores en CEPAL, “Los cambios estructurales del empleo en el desarrollo económico de América Latina”, *Boletín Económico de América Latina*, Vol. X, N° 2, octubre de 1965.

<sup>3</sup> Naciones Unidas, *El proceso de industrialización en América Latina* (E/CN.12/726/Add.2), cuadro 1-14 del anexo estadístico.



En realidad, el proceso de "modernización" urbana impulsado por las influencias descritas anteriormente está originando, aunque con muy diversas tasas y proporciones, el crecimiento paralelo de tres tipos de actividades: las tecnológicamente avanzadas y productivas que sólo ofrecen empleo limitado; las de servicios, particularmente estatales, con diversos niveles de remuneración y seguridad; y las mal remuneradas, poco productivas y que ofrecen empleo intermitente, a las que afluye la mayor parte del incremento de la mano de obra.

En la manufactura se incluye tanto la artesanía cuanto la industria fabril. Aunque la reducción del porcentaje de la población económicamente activa en la primera de estas subcategorías (de 7.5 a 6.4 entre 1950 y 1965) anuló con creces el aumento porcentual en el empleo fabril (de 6.9 a 7.6), las cifras absolutas respecto a la artesanía siguieron elevándose: de 3.8 millones en 1950, a 4.4 millones en 1960 y a 4.7 millones en 1965. Cabe suponer que en la subcategoría de los artesanos ha disminuido el empleo en las artesanías tradicionales, en tanto que ha aumentado el empleo en empresas pequeñas no reglamentadas que producen bienes de consumo "modernos" de bajo precio (artículos plásticos, utensilios domésticos, juguetes, muebles, etc.). Es probable que parte de la industria "fabril" tenga también este carácter, pero empleando mayor número de trabajadores por empresa.<sup>4</sup>

En las actividades mineras y pesqueras se nota aún más la yuxtaposición de empresas en gran escala, muy productivas, cuyas actividades, apenas de subsistencia, las desempeñan en gran proporción trabajadores por cuenta propia. En la construcción coexisten las técnicas más modernas para construir carreteras y levantar edificios urbanos utilizando equipo pesado, con la construcción por trabajadores ocasionales no calificados, entre ellos minifundistas que buscan empleo asalariado fuera de las temporadas de cosecha. En las cifras que se refieren a los servicios básicos se incluyen líneas aéreas y sistemas de generación de energía eléctrica que utilizan gran densidad de capital y técnicas ultramodernas, con ferrocarriles en mal estado que ocupan exceso de personal, en tanto que el transporte urbano generalmente queda en manos de muchas empresas pequeñas que compensan lo bajo de las tarifas pagando salarios reducidos y efectuando el mínimo de inversiones. En el comercio minorista se observa a simple vista que la aparición de supermercados y autoservicios coincide con la proliferación de tiendas pequeñas y vendedores ambulantes unida a la pérdida de importancia económica y a la marginalización de las formas tradicionales de dicho comercio. En este sector se han planteado algunas interrogantes que aún no obtienen respuesta respecto a la importancia relativa que puedan tener las preferencias ocupacionales frente a la falta de oportunidades optativas; es probable que estos dos factores coincidan en gran parte de la población de ingresos bajos. El empleo por cuenta propia con libertad para elegir las horas de trabajo se prefiere al empleo asalariado, sobre todo si éste es difícil de hallar y mal remunerado.

<sup>4</sup> Sin embargo, al comparar las industrias tecnológicamente modernas con las empresas de mayor densidad de mano de obra, no puede darse por sentado que el grado de modernización técnica corresponda a mejoramientos reales de la productividad y los costos. Las técnicas modernas para ahorrar mano de obra se han copiado directamente de países que ofrecen modelos de modernización; suelen aplicarse estableciendo empresas subsidiarias de las de esos países, generalmente sin análisis comparativos de costo-beneficio, y sin determinar si se ajustan a las prioridades de desarrollo de países que disponen de grandes excedentes de mano de obra mal preparada. La misma generalización se aplica a la agricultura y a otros sectores económicos; en todos ellos, por supuesto, la razón que lleva a los empleadores a aumentar la mecanización y a reducir la fuerza de trabajo puede no residir en los costos relativos inmediatos.

Es probable que en todos los sectores de empleo se esté agrandando la distancia entre los extremos de ingreso y productividad por habitante. Según una hipótesis, menos de 5% de la población empleada en la agricultura es de alta productividad; menos de 40% es de productividad mediana, y el resto es de productividad baja. En las manufacturas, la construcción y los servicios básicos, estas proporciones serían de 20, 60 y 20; en otros servicios, de 15, 50 y 35. En conjunto, 11% de la población activa, que genera 40% del producto regional, se hallaría en niveles de productividad similares a los de Europa occidental. En el otro extremo, 40% de la población tendría los mismos niveles de productividad que los países más pobres del Asia.<sup>5</sup>

Cabe imaginar que la capacidad de las ocupaciones poco productivas para proporcionar medios de subsistencia a la población que afluye a los grandes centros urbanos puede llegar a saturarse y que el desempleo franco alcance niveles de crisis. Hasta ahora, la medición del desempleo urbano sólo se ha hecho en algunos de los países más urbanizados y menos característicos de la región, y en algunos países pequeños afectados por problemas especiales. En la Argentina, encuestas efectuadas en abril de 1966 señalaron que 6.5% de la población económicamente activa del Gran Buenos Aires y otras cuatro grandes ciudades estaba desempleada. Hace poco se estimó que el desempleo en el Uruguay era de 8.5%. En Chile, las encuestas por muestreo realizadas trimestralmente en el Gran Santiago entre 1961 y 1966 mostraron tasas de desempleo que fluctuaban entre 4.3 y 7.6%; en diciembre de 1966, 5.4% de la población económicamente activa estaba desempleada, pero 19.3% de la población inactiva de 14 años y más expresó deseos de trabajar. En Venezuela, donde la migración a las ciudades de trabajadores agrícolas no calificados es parte mucho mayor del problema que en los tres países anteriores, parece haber bajado el nivel antes muy alto de desempleo urbano, gracias principalmente al fomento de la actividad constructora por el gobierno; en Caracas, los desempleados disminuyeron de 93 000 a 66 000 entre comienzos de 1963 y fines de 1964. Las tasas más altas de desempleo se han registrado en la República Dominicana (17.8% de la población económicamente activa en 1965) y en Panamá (entre 12 y 17% de la población urbana económicamente activa en 1960).<sup>6</sup>

No se dispone de informaciones completas para otros países.<sup>7</sup>

En un estudio del Brasil se cita una tasa estimada de desempleo transitorio de 15% de la fuerza de trabajo de São Paulo en agosto de 1965, pero se concluye que en el país en su conjunto el empleo industrial aumentó poco o nada en 1965-66; "casi todos los aumentos de la mano de obra urbana

<sup>5</sup> "Los cambios estructurales del empleo en el desarrollo económico de América Latina", *op. cit.*

<sup>6</sup> Estas estimaciones, salvo las relativas a Chile, están tomadas de los informes sobre países preparados por el CIAP en 1966 y 1967. Chile es el único país de la región que desde hace varios años efectúa por muestreo encuestas sistemáticas de empleo y desempleo en las grandes ciudades, aunque algunos otros países han hecho estudios especiales sobre esta materia.

<sup>7</sup> "Se sabe que medir el desempleo en Latinoamérica es difícil por una cantidad de razones: de concepto (los chicos lustrabotas desganados, ¿son desempleados?), de definición (dos días por semana, ¿son "desempleo"?), administrativas y políticas; pocos de los que conocen la región confían en las estimaciones que se publican y en realidad pocos países se preocupan por publicarlas. Los que están familiarizados con la región calcularían que de 15 a 20% de la fuerza obrera urbana está desempleada...". Henry A. Landsberger, "The labour elite: is it revolutionary", en *Elites in Latin America*, Seymour Martin Lipset y Aldo Solari, Ed., Oxford University Press (Nueva York, 1967), págs. 288 a 289.

—que en esos dos años debió aumentar de 1.5 a 2.0 millones de personas— probablemente han ido a parar a los sectores urbanos de servicios que se caracterizan por baja productividad e ingresos, y altos niveles de desempleo o subempleo ocultos”.<sup>8</sup>

### 3. *Algunas consideraciones sociológicas sobre la distribución del empleo*

En la realidad latinoamericana, frente a los problemas de desempleo y subempleo, uno de los fenómenos que llama más la atención es que los conflictos que se producen parecen de una intensidad y extensión mucho menores que los que cabría esperar. ¿Cuáles son los mecanismos sociales que amortiguan los efectos del desempleo y del subempleo? ¿Cuáles son los grupos sociales más afectados por ellos? ¿Cuáles son los mecanismos a través de los cuales se eligen, aunque el término pueda parecer paradójico, los desocupados o los subempleados?

Los procesos sociales más importantes están determinados en relación con un sistema de valores que todos los grupos aceptan o les son impuestos por los grupos dominantes. Es el mecanismo de la legitimación. La distribución de los papeles ocupacionales no puede escapar a esta regla.

El sistema de valores que sirve de instrumento de legitimación nunca reproduce exactamente la realidad ni tampoco llega a carecer de toda vinculación con ella. La relación entre sistema de valores y mecanismos efectivos puede colocarse en algunos de los muy variados puntos de una escala cuyos extremos irían desde la identificación total hasta la absoluta discrepancia.

Cuando se estudia la asignación y distribución de los papeles ocupacionales se sostiene habitualmente que el desarrollo otorga importancia creciente a los papeles adquiridos frente a los adscritos. Desde luego, no hay, no ha habido y casi seguramente no habrá sociedad en donde todos los papeles sean adquiridos o donde todos sean adscritos. La dicotomía señala, simplemente, la importancia proporcional de unos y otros. Puede pensarse que esta transformación es la consecuencia lógica de la importancia creciente que en el curso del proceso de desarrollo adquiere el mecanismo de la eficiencia. Esta está debidamente satisfecha sólo si los papeles ocupacionales los ejercen los más aptos y, en principio, los más aptos pueden encontrarse en todos los grupos sociales.

En la sociedad tradicional, el orden social tiende a ser legitimado en nombre de algún sistema absoluto de valores. Este sistema tiende a dar una base sagrada al mecanismo de la transmisión hereditaria de papeles. El modelo supone una jerarquía de papeles y la apropiación por ciertos grupos de aquellos considerados más altos. Para los demás grupos la transmisión hereditaria de papeles más que derecho o privilegio es obligación.

La creciente diferenciación social y la aparición de nuevos papeles decisivos tienden a crear un nuevo sistema de valores que como siempre se erige en oposición al antiguo y desde que lucha contra ciertos privilegios tiende a justificarse como la destrucción de todo privilegio y la igual posibilidad de acceso a todos los papeles. Las necesidades posteriores de la sociedad industrial no hicieron sino reforzar esa tendencia que muy probablemente era anterior a ella. Razones ideológicas y causas que tienen que ver con el mejor funcio-

<sup>8</sup> *El esfuerzo interno y las necesidades de financiamiento externo para el desarrollo de Brasil*, CIAP/76, 14 de octubre de 1966, pág. 28.

namiento del sistema económico se conjugan, a lo largo del siglo pasado, en la necesidad de justificar la distribución de papeles en términos de igualdad y de eficiencia. Los más competentes y los más aptos deben tener acceso a los papeles ocupacionales y la determinación de cuáles son los más competentes y los más altos depende de la formación, en el sentido más general del término, que han recibido.

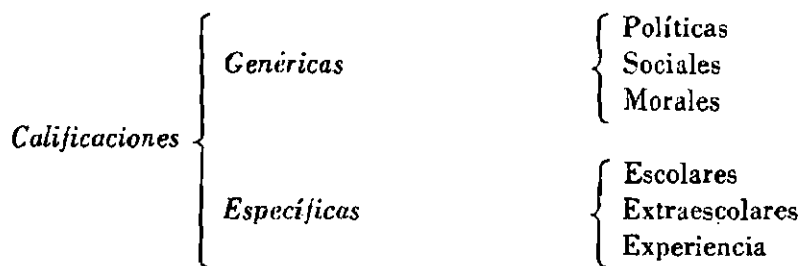
En última instancia, ese modelo supone que el talento o la capacidad para ser eficiente está potencialmente repartido por igual entre todos los estratos de la sociedad. Falta construir los mecanismos necesarios para que los que tienen esa potencialidad sean llamados. Los supuestos del modelo son los siguientes: que todo papel debe desempeñarlo el más eficiente para hacerlo, lo que en el plano económico supone la movilidad perfecta del mercado de trabajo. No es quizá ocioso señalar de paso que el postulado del sistema de valores coincide aquí plenamente con el postulado de la doctrina económica clásica; que la selección del más eficiente debe ser totalmente objetiva y no depender para nada del grupo de pertenencia o de referencia del sujeto, por lo cual sólo puede depender de su formación y en general de las aptitudes demostradas; que el acceso a la formación —y esto se vuelve cada vez más importante a medida que la educación formal se convierte en el antecedente más decisivo— esté igualmente abierto para todos. Cumplidas estas condiciones, no hay desperdicio de talentos ni injusticia social, además de que se asegura el funcionamiento más adecuado de la sociedad.

Sería ocioso marcar la distancia entre este sistema de valores y la realidad social. En primer lugar, está en conflicto con otros sistemas de valores que la sociedad acepta, por ejemplo los que tienen que ver con los deberes de la familia hacia sus integrantes y, particularmente, de los padres frente a sus hijos. En segundo lugar, el sistema de valores no es internalizado con la misma intensidad por todos los grupos, ni todos tienen las mismas oportunidades de acceso a los medios que el sistema define como los únicos legítimos. De esta manera, y ésta es la tercera consideración, la existencia de la familia y de una sociedad estratificada ponen dos límites principales, aunque no sean los únicos, a las posibilidades de funcionamiento real de un sistema de valores de esa naturaleza. Puede sospecharse que en América Latina, donde la familia parece una institución más fuerte y la estratificación más rígida que en las sociedades desarrolladas, esas limitaciones sean más importantes todavía.

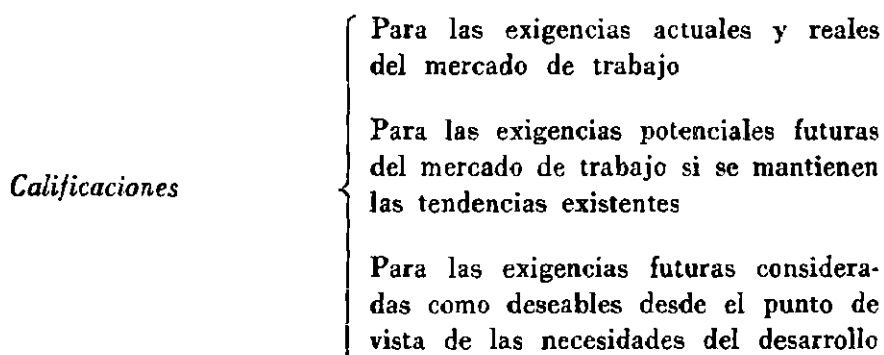
Pero antes de examinar esa hipótesis conviene subrayar el papel central de la calificación en ese sistema de valores, trátase de la “igualdad de posibilidades” o de la “eficiencia”. La calificación aparece como el único mecanismo legítimo para distribuir los papeles.

El término calificación es sumamente vago. Desde el punto de vista que nos ocupa es posible distinguir en todo papel ocupacional dos clases de normas: las normas ético-sociales y las normas técnicas. En éstas reside la mayor diferencia entre los distintos papeles, en aquéllas la mayor analogía aunque sin confundirse totalmente. Así, las reglas técnicas que rigen el papel del médico son muy distintas a las que se aplican al carpintero. Pero las normas ético-sociales son muy parecidas, implican una cierta actitud hacia el trabajo, una cierta responsabilidad hacia los demás, tienden a asegurar que el comportamiento en relación con otros, importa el cumplimiento de una responsabilidad social. A esta distinción de normas corresponde una distinción de

calificaciones, aunque esa correspondencia no sea total. De un lado, hay calificaciones que se exigen en una sociedad para cualquier tipo de ocupación; de otro, hay calificaciones referidas específicamente a un tipo de trabajo. De ahí la posibilidad de hacer la siguiente distinción:



Pero todas esas calificaciones pueden juzgarse desde diversos puntos de vista, lo que da lugar a la siguiente clasificación:



Es obvio que deben tenerse siempre presentes estas distinciones. Una calificación escolar, tómesese por caso, puede ser más que suficiente desde el punto de vista de las exigencias actuales del mercado, suficiente respecto a las previsibles exigencias futuras y totalmente inadecuada si se la considera desde el punto de vista de lo deseable como instrumento de promoción del desarrollo. Se comprenderá, así, el sofisma que está envuelto en la afirmación tan común de que la gran mayoría de los trabajadores agrícolas de América Latina carecen de toda calificación. Esto es falso en relación con las exigencias reales y actuales del mercado de trabajo y falso en relación con las calificaciones específicas extraescolares y de experiencia, aunque sea verdadero desde el punto de vista de las exigencias que tendría una agricultura penetrada por la industrialización.

La importancia que se concede de hecho a las calificaciones genéricas y específicas varía según los papeles y, aun considerando el mismo papel, según las sociedades. El supuesto lógico es que las calificaciones deben adaptarse a las exigencias del papel, que se definen de alguna manera independientemente de las calificaciones efectivamente existentes; pero de hecho es muy común que el papel se defina en función de éstas, ya en la medida en que existen en la sociedad en general, ya en la medida en que se dan en los grupos que se desea favorecer. Es el caso de las calificaciones exigidas en América Latina para el papel de funcionario público no técnico. En algunos países las exigencias de calificaciones específicas son mínimas, prácticamente inexistentes, con lo cual cobran importancia especial las genéricas; en otros son muy altas, con lo cual se restringe la oferta a grupos privilegiados.

Es perfectamente posible que las calificaciones genéricas que aseguren la lealtad del candidato hacia los que distribuyen el papel sean más importantes

que las que garanticen su desempeño razonable frente a todos los ciudadanos. Cuando la condición esencial para optar a un papel es la afiliación a un determinado grupo, se llenarán las vacantes con los candidatos de ese grupo, sean cuales fueren sus calificaciones, antes de recurrir a los de otros grupos.

Por lo tanto, no sólo varían para los distintos grupos las posibilidades de adquirir determinadas calificaciones sino también la significación de las que son adscritas. La calificación es así, por un lado, una exigencia de la demanda y, por otro, una manera de reservar la oferta a ciertos individuos que la poseen y, por lo tanto, un instrumento de poder.

La definición de las calificaciones genéricas puede hacerse de manera que se refiera a condiciones sociales, políticas o morales que todo individuo puede tener o adquirir, o a las que sólo pueden poseer los integrantes de determinados grupos.

En los países de América Latina estas cuestiones son todavía más complejas. El sistema de valores basado en la igualdad de oportunidades (aunque muy ambiguamente, como se ha visto) se trasplanta a sociedades en que la distribución de papeles se hace en mayor medida que en las sociedades desarrolladas de una manera que sólo podría justificarse en función de otros sistemas de valores. No solamente esto es fuente de conflictos y tensiones, sino que de hecho se superponen legitimaciones diversas de la asignación de papeles que se suman a la habitual distancia entre los valores profesados y los reales para conferir gran ambigüedad a todo el sistema.

En buena parte de la sociedad rural, quizá la mayoritaria si se considera América Latina en su conjunto, persiste de hecho la adscripción de papeles como sistema fundamental.

En los sectores de la sociedad rural donde predominan las explotaciones de tipo moderno, la legitimación por el desempeño parece chocar mucho menos con la realidad, porque no se dan las formas de trabajo manual no asalariado que se encuentran en las demás, pero de hecho choca con la circunstancia de que las posibilidades reales de movilidad social son muy escasas, salvo por abandono de la sociedad rural. De cualquier manera, hay presiones crecientes para obtener mayor acceso a las oportunidades de formación y colocarse en condiciones de participar en un sistema de distribución de papeles legitimado en términos modernos.

Uno de los obstáculos es que no se crean en gran número los nuevos papeles que exigen, de manera ineludible, calificaciones específicas. En la sociedad rural el desarrollo también se manifiesta por el ahorro de mano de obra. Paralelamente continúan existiendo los papeles tradicionales que casi no ofrecen cambios en sus exigencias. La formación escolar, que cunde cada vez más, puede tener, según los individuos, funciones muy diversas: preparar para el desempeño de papeles modernos de tipo agrícola; supereducar para las exigencias reales de los papeles tradicionales; otorgar algunas de las calificaciones mínimas necesarias para emigrar a la ciudad; dar las calificaciones necesarias para desempeñar papeles no agrícolas, sin abandonar la sociedad rural, cuyo número va en aumento como consecuencia de la penetración cada vez más intensa de la economía urbana en ésta.

La proporción en que se cumplen estas diferentes funciones debe variar muchísimo según los países y regiones y es imposible, con los datos de que se dispone, hacer un estudio sistemático sobre el particular. Por otra parte,

algunos fines son alternativos o sucesivos y se han distinguido sólo con fines analíticos.

En todos los casos parece razonable suponer que la expansión de la educación crea expectativas cada vez mayores de que se imponga la distribución de papeles según la concepción moderna, aunque las presiones en ese sentido estén compensadas en distintas medidas por los demás factores que actúan sobre la sociedad rural.

En las ciudades, los estratos medios presionan fuertemente para que haya legitimación en cuanto a la apertura de las ocupaciones a todos los que tengan las calificaciones necesarias. La universalización del sistema educativo es una exigencia imperiosa e insistente. Lo más notable en esa demanda, en el caso de América Latina, es que se refiere siempre a la ampliación constante de las posibilidades de acceso al sistema, primero al nivel primario, luego al nivel secundario. En cambio, no hay demandas efectivas de cambios internos en el sistema educativo. Este, que se concibió para grupos minoritarios, se extiende simplemente a nuevos grupos sin mayores cambios en su contenido. Las transformaciones en el sistema interno de valores del sistema educativo o no se producen o son consecuencia no querida ni prevista de la masificación. Este hecho es sintomático. No importa tanto si la educación formal da una formación instrumental para el ejercicio de los papeles, que puede muy bien lograrse a través de la educación general y no requiere necesariamente la técnica, como el hecho de que pone en posesión de un título que certifica el paso por el sistema educativo durante determinado número de años y éste es necesario para optar a determinados tipos de ocupaciones. Por otro lado, la manera como se definen los años necesarios para ejercer ciertos papeles, parece depender menos de exigencias intrínsecas de éstos que de un esfuerzo por reservar la oferta a los mismos grupos de las clases medias.

Se da así un doble proceso. La expansión de los estratos medios implica una demanda creciente de ocupaciones de cierto nivel. Las fuentes del poder económico en el agro están esencialmente monopolizadas. Los estratos medios rurales de pequeños y medianos propietarios agrícolas enfrentan cada vez mayores dificultades para mantener su posición; otros, como los intermedios, parecen aumentar su importancia en la sociedad rural. En la industria, las oportunidades en el plano empresarial, que son considerables a comienzos de la industrialización, parecen disminuir a medida que se llega a etapas más avanzadas, por el aumento constante de la importancia de las unidades más grandes y dentro de éstas, de las de gran densidad de capital. El desarrollo industrial proporciona ocupación a los estratos medios en tanto se acompaña de un proceso de burocratización creciente. En la forma que el desarrollo ha tomado en América Latina, la fuente fundamental y de importancia creciente para proporcionar ocupación a los estratos medios es el sector terciario, naturalmente en las ramas que implican un ingreso y una dignidad compatibles con la idea que ellos tienen de su *status*. La educación es instrumento esencial para llegar a las más preciadas de esas ocupaciones. A su vez, la única manera que tienen los grupos de estratos medios de reservar para ellos mismos la demanda de esas ocupaciones es obtener que las exigencias educativas de que están rodeadas se adapten a lo que ellos pueden ofrecer.

El primer factor, la escasez de oportunidades en otras actividades, tiende a dirigir a los estratos medios hacia las de tipo terciario. El segundo, tiende a llevar las exigencias de educación formal mucho más allá de lo que pueden

justificar las necesidades del desarrollo. Esto permite explicar la paradoja de que, mirado desde el ángulo de las exigencias del desarrollo, la oferta para ciertas ocupaciones es subeducada y para otras supereducada en América Latina, o al menos suficientemente educada.

Este breve análisis de la situación de diversos grupos muestra que la legitimación de la distribución de papeles por calificaciones, supuestamente igualitaria, tiene una alta correlación con la efectiva distribución del poder en la sociedad latinoamericana.

La legitimación por el desempeño es perfectamente compatible con el mantenimiento de un sistema de estratificación. Puede, incluso, reforzarlo al darle legitimidad ante los ojos de los mismos que ocupan las posiciones inferiores en él.

Estas son las razones que hacen que, contra lo que muy a menudo se da por supuesto, la distribución de papeles atendiendo a las cualidades adquiridas no coincide necesariamente con el proceso hacia una mayor igualdad ni hacia una mayor movilidad social salvo en el largo plazo. Plazo que, por otra parte, puede ser muy largo.

La inversa es también verdadera. La distribución de papeles en virtud de cualidades adscritas no es necesariamente desigualitaria. Puede, por el contrario, corregir algunas desigualdades mayores que la distribución por el otro criterio originaría. Otorgar papeles tomando en cuenta la afiliación a ciertos grupos, con la finalidad, sobre todo, de obtener su apoyo, mecanismo que ha sido y es muy empleado en América Latina, puede corregir buena parte de las desigualdades que el otro sistema provocaría. Abre las puertas de ciertos papeles a los que carecen de las calificaciones educativas necesarias para ejercerlos, lo que puede ser inconveniente desde el punto de vista del desarrollo, pero como los integrantes de esos grupos no tienen de hecho la posibilidad de obtener esas calificaciones educativas, la desigualdad en el punto de partida se corrige, hasta cierto punto, en el punto de llegada. Es obvio que sería más deseable que las desigualdades se corrigieran en el punto de partida; pero en tanto eso no se haga el mecanismo tiene una función compensadora.

Sería demasiado simplista creer que coexisten dos mecanismos de legitimación paralelos. De hecho esos dos mecanismos se interpenetran profundamente. La legitimación por el desempeño se utiliza para justificar la elección entre los integrantes de un determinado grupo; la legitimación en virtud de papeles adscritos se justifica en nombre de la paz social.

La importancia relativa de uno y otro aspecto del sistema latinoamericano de legitimación es lo que más importaría conocer y lo que más se desconoce. Los diferentes países se encuentran en diferentes fases tanto de su desarrollo como del grado en que predomina cada sistema de legitimación.

Utilizando la tipología propuesta antes podrían hacerse las siguientes distinciones. En los países del tipo I, en que el producto por habitante es alto para la región, la tasa de desarrollo baja o inexistente y la cobertura del sistema educativo muy alta, la situación es muy compleja. De un lado la legitimación de la distribución de papeles por el desempeño está muy universalizada e incluye a buena parte de las zonas rurales. A ese fenómeno ha contribuido, sin duda, el alto porcentaje de estratos medios en los países que conforman el tipo. A su vez, la grande y relativamente antigua expansión del sistema educativo a todos los niveles proporciona una oferta considera-



ble de personal calificado. Como ese fenómeno fue relativamente gradual, esa oferta se absorbió fácilmente en el pasado y contribuyó a reforzar el prestigio de que gozaba la educación por otras causas. La baja tasa de desarrollo económico o el estancamiento provocan actualmente grandes dificultades para absorber la mano de obra de alta calificación. Es decir, el proceso de devaluación de la educación ha comenzado a alcanzar a los altos niveles educativos. El fenómeno del aumento de las exigencias en las calificaciones educativas para las mismas actividades a medida que la oferta de educados aumenta es lo que se llama aquí el proceso de devaluación de la educación. Este no daña necesariamente el prestigio de la educación. El prestigio tiende a mantenerse, porque es el único mecanismo compatible con la legitimación que todos aceptan de manera cada vez más efectiva. Al mismo tiempo, si la condición de educado en un cierto nivel ha dejado de ser condición suficiente para alcanzar las ocupaciones más altas es siempre la condición necesaria. Por último, al haberse producido el proceso de devaluación de manera bastante gradual los educados han ido aceptando que su condición está relativamente extendida, que no es más que un factor entre otros muchos y que no pueden aspirar a muy altas remuneraciones por el solo hecho de ser educados.

De todos modos, a los niveles educativos altos sólo llegan prácticamente los integrantes de los estratos medios, y las disparidades educativas por estratos sociales y por regiones son todavía intensas. Ello tiene una serie de consecuencias: por una parte los mecanismos de reserva son fuertes y tienden a robustecerse. Numerosas leyes reservan ciertos actos a los poseedores de títulos profesionales y el mecanismo se extiende hasta casos muy difíciles de justificar; la función pública se expande para dar ocupación a una parte de la mano de obra calificada; se expande también como mecanismo compensatorio para dar empleo a los que pertenecen a grupos que se considera que pueden dar apoyo electoral al gobierno, aunque sus integrantes no sean calificados; cuando la necesidad de mecanismos compensatorios para los ineducados, o poco educados, llega a su máximo y la capacidad de absorción del sector público se colma, como ha ocurrido en algún país del tipo I, los partidos políticos recurren a la presión sobre la actividad privada para lograr que parte de la corriente se vierta hacia ella.

En los países del grupo II, la expansión educativa es muy grande, aunque parte de niveles más bajos, pero el crecimiento económico también lo es. Las disparidades regionales son muy considerables y las derivadas de la pertenencia a diversos estratos también. La legitimación por el desempeño está menos universalizada que en el tipo I, pero tiende rápidamente a expandirse. La devaluación de la educación ya comienza a existir al nivel primario que tiende a generalizarse; pero en los niveles medios y altos todavía el fenómeno no ha ocurrido. La educación es la gran vía de acceso que está legitimada en términos modernos y a la que, al mismo tiempo, sólo pueden llegar los estratos medios y altos. Como los niveles educativos de los que se partió son bajos y el ritmo de desarrollo relativamente alto, hay escasez y no exceso de personal calificado, salvo en muy pocos sectores. Como consecuencia, la educación continúa siendo instrumento de poder en su forma casi primitiva y la condición de educado, tiende por sí a garantizar altas posiciones. Las posibilidades de conflictos análogos a los que experimentan los países del tipo I son casi seguras a largo plazo; pero su actualización está todavía

lejana. Los mecanismos de reserva legal no han empezado a actuar todavía, salvo en muy pocos casos.

Los países del grupo III están en situación no muy diferente de los anteriores; pero por el carácter del crecimiento económico no presentan escasez tan grande de personal calificado y la legitimación en términos tradicionales es mucho más fuerte.

Por un lado la minoría, mediana o altamente educada, si es menos minoría que en el pasado, está a una distancia cada vez más grande de la porción de la población que no tiene acceso al sistema o sólo lo tiene en sus niveles inferiores, los que desde el punto de vista de las posibilidades ocupacionales que ofrecen equivalen prácticamente al analfabetismo del pasado reciente. Lógicamente, el aumento de esa distancia debería llevar a considerarla como un privilegio irritante y ser fuente de graves conflictos. Pero una serie de factores han conspirado contra esta consecuencia hasta ahora y lo harán probablemente en el futuro cercano. Entre ellos, el que la situación se corrige, en parte, por los mecanismos ya descritos de asignación de papeles a individuos de ciertos grupos; por otra, porque buena parte de los excluidos internalizan y aceptan los valores de los excluyentes y terminan admitiendo que su falta de méritos justifica su ausencia de la meritocracia.

En los países del grupo IV la educación está muy poco extendida y la mayoría de los papeles se asignan según el grupo de pertenencia o por lealtades individuales. Con todo, la poca expansión del sistema educativo se acompaña de algunas presiones para asignar parte de los papeles en términos modernos, pero dos obstáculos se oponen al proceso. Por una parte, la aceptación del sistema de valores moderno es todavía muy débil tanto en términos reales como declarativos. Por otra parte, el crecimiento económico es tan mínimo y los niveles de los que se parte tan bajos, que no existe demanda suficiente de educados. Paradójicamente, éstos se encuentran en situación análoga, y quizá peor, a la de sus colegas de los países de tipo I, puesto que tienen que imponer un nuevo sistema de valores que ya está aceptado en los primeros.

En el tipo V, Cuba, las circunstancias son muy diferentes. Por un lado, a medida que el Estado ha ido asumiendo casi todas las actividades, las calificaciones genéricas de identificación ideológica con el socialismo cubano han ido cobrando cada vez más importancia y buena parte de los esfuerzos del sistema educativo han estado dirigidos a obtener esa identificación en el nivel más profundo posible. Por otro lado, los cambios que se examinan en el capítulo XIII tienden a aumentar las calificaciones existentes y a crear las necesarias para promover el desarrollo, con lo que la importancia de las calificaciones específicas también cobrará mayor significación. El conflicto que potencialmente existe entre ambos tipos de exigencia y las diversas soluciones que pueden dársele en el caso que se plantee es común a todos los regímenes sociales y sólo el carácter revolucionario y la mayor intervención estatal lo hacen más visible en el caso cubano.

Estas distinciones que son importantes en el presente no evitan que en todas partes la minoría educada que se ensancha, crea que su educación y la legitimación de la distribución de papeles que apoya le da derecho a tener aseguradas ocupaciones prestigiosas y de alta remuneración. La satisfacción de esa demanda supone que la oferta no esté limitada por la asignación de papeles en función de compromisos políticos a otros grupos y, sobre todo, que crezca a la misma velocidad que la demanda gracias a un alto ritmo de desa-

rrollo económico. Pero el ritmo de desarrollo es relativamente bajo o está estancado en la mayoría de los países y, en casi todos, la tasa de expansión de la educación es considerablemente más alta que la del desarrollo. Como el proceso se concentra en un tiempo relativamente corto, es muy probable que para muchos de los que han acompañado la gran ola educativa, la altura de las esperanzas sólo les sirva para medir la profundidad de las frustraciones. Los educados desempleados o empleados en niveles mucho más bajos que lo que esperaron pueden ser en la América Latina del futuro próximo una fuente de conflictos y tensiones sociales mucho más grande todavía, aunque puede parecer paradójal, que los desempleados o subempleados sin educación. Podría ocurrir que por ley, costumbre, presión o cualquier otro mecanismo, se les reserve cada vez más actividades, independientemente de que intrínsecamente exijan o no las calificaciones educativas que se reclaman para ellas. Ese proceso, que ya se está produciendo, de llegar a ciertos niveles de intensidad sustituiría, de hecho, la legitimación por las calificaciones adquiridas, por la legitimación por calificaciones que ya se habrán convertido en adscritas: el derecho a la ocupación y a tales tipos de ocupación por el solo hecho de pertenecer al grupo de los educados.

#### 4. *Los aspectos políticos del mercado de empleo*

El mercado de empleo puede considerarse como un mercado político en el sentido de que variables estrechamente vinculadas a la distribución del poder en la sociedad influyen en gran medida sobre su configuración, o la determinan.

De las muchas maneras posibles de exponer el tema, podría adoptarse la más cercana a la tradicional desde el punto de vista económico. Del lado de la *oferta* de mano de obra, los aspectos políticos son los siguientes:

a) Existe una definición institucionalizada de la capacidad genérica para ofrecer. Esta definición puede estar, y está a menudo, dada por una ley, pero también por una costumbre que tiene prácticamente la misma fuerza. Esa definición implica limitaciones. La determinación de quienes pueden ofrecer trabajo supone, obviamente, la determinación de quienes no pueden hacerlo. Los criterios más importantes son la edad, el sexo y la raza.

En casi todos los países existen disposiciones legales sobre la edad mínima para trabajar. Sus caracteres dependen de un cúmulo de factores que pueden englobarse, de manera un tanto sumaria, en dos grandes dimensiones: *i*) ideas acerca de la edad mínima para comenzar la actividad, sacadas de alguna concepción de política social; *ii*) factores derivados del nivel de desarrollo que ha alcanzado la sociedad. Cuanto mayor coincidencia exista entre *i*) y *ii*) mayor posibilidad de que *i*) se cumpla efectivamente. Cuanto mayor discrepancia, mayor posibilidad de conflicto y de que las disposiciones que responden a *i*) no rijan efectivamente o tengan un efecto deformante considerable.

En la mayoría de los países las edades mínimas se han establecido legalmente teniendo en cuenta la obligatoriedad escolar que establecen otras disposiciones y ambas obedecen a concepciones de justicia social tomadas de países de más alto desarrollo. De ahí derivan efectos diversos. En las zonas rurales, la legislación tiene poca o ninguna aplicación práctica. La edad en que se comienza a trabajar y la edad en que se deja de ir a la escuela suele ser mucho más baja que la legal. Sólo los hijos de los propietarios rurales de

nivel medio para arriba terminan la escuela primaria y comienzan a trabajar a edades tardías. Pero muchos de ellos ni siquiera residen en el campo.

En las ciudades, la práctica varía según los tipos de actividad y según los estratos sociales a que pertenezcan los individuos. El Estado emplea de acuerdo con las normas. En el sector privado, las actividades más modernas y, dentro de éstas, las unidades empresariales mayores también lo hacen. En el resto hay grados diversos de incumplimiento. Un factor general de importancia es la tasa de desocupación. Cuanto mayor ésta, mayor es el cumplimiento de las disposiciones sobre edad mínima. Pero el mayor factor de incumplimiento reside en la existencia de estratos rurales bajos que necesitan hacer trabajar a sus hijos desde edad temprana. Dada la situación real de esos estratos demorar la iniciación del trabajo hasta los 16 o 18 años es simplemente imposible por la necesidad de que se aporten ingresos a la familia. A ello se agrega que la escolaridad, cuando existe, termina mucho antes, de manera que la falta total de actividad tendría inconvenientes morales además de los económicos. En la práctica, las leyes que establecen edades mínimas pueden ser un factor complementario de explotación. Como los que están por debajo de esas edades al buscar trabajo muestran el estado de extrema necesidad en que se encuentran y como violan las disposiciones legales, son muy mal pagados, se evita el tener que inscribirles en los seguros sociales y son licenciados en cualquier momento aduciendo que la empresa puede tener problemas. Como ocurre muy a menudo, las leyes protectoras pueden ser, de hecho, opresoras para ciertos grupos.

La legislación y los compromisos internacionales adquiridos por los países latinoamericanos excluyen la discriminación por sexos y se basan en el principio teórico de a igual trabajo igual salario, independientemente del sexo. En la práctica, las situaciones son muy diversas según las fases de desarrollo. En general, el trabajo femenino es peor remunerado que el masculino justamente en las actividades que absorben una alta proporción de la mano de obra femenina total y esta situación cambia con mucha lentitud. En gran medida, el fenómeno se debe al carácter de ingreso complementario, secundario y no principal, que la remuneración femenina suele tener dentro de la familia.

En teoría, no hay ni puede haber discriminación alguna contra los indígenas. En la práctica, en muchos países, la condición de tal se acompaña de la percepción de ingresos muy inferiores por las mismas actividades, del pago en especies y en muchas zonas rurales, de la obligación de comprar en la tienda del patrón artículos a precios abusivos. Desde este punto de vista, el problema no es, como se presenta muchas veces, la falta de integración del indígena a la sociedad nacional, sino su integración a los niveles más ínfimos, con la explotación consiguiente.

Estas comprobaciones esquemáticas indican que la noción de población activa, en el sentido de población ocupada efectivamente, o desempleada y que busca trabajo, varía considerablemente por regiones, sexos, razas y estratos sociales. Este fenómeno ocurre o puede ocurrir en las sociedades desarrolladas, pero las diferencias parecen ser menos intensas que en América Latina. Cuando el agro ha sido penetrado por la revolución industrial, la mano de obra de escasa preparación y de corta edad se vuelve tan inútil como antes en las ciudades; se dan en casi toda su plenitud las condiciones sociales para la aplicación efectiva de las leyes, etc. En América Latina este proceso sólo

se da en muy pocos países y, al fin, las presiones para expandir el sistema educativo son las fuerzas principales que acercan los límites efectivos a los supuestos por la ley.

De nuevo es pertinente referir estos problemas a la tipología que se ha ensayado más arriba. En los países del tipo I la estructura productiva se hizo relativamente más moderna desde hace más tiempo, la expansión del sistema educativo es también más antigua y la presión organizada para aumentar las edades mínimas para trabajar y eliminar la discriminación es más fuerte. Hay una aproximación mayor entre la legislación y la realidad. El estancamiento tiene efectos diversos. El principal parece ser la elevación de la edad real para ingresar al trabajo para porcentajes crecientes de la población. En el caso del Uruguay, en los diez años en que el ingreso por habitante se ha mantenido estancado o ha disminuido ligeramente, la matrícula de la Enseñanza Secundaria se ha doblado. Las aspiraciones educacionales crecientes se suman a las dificultades para ingresar a un mercado de trabajo sin expansión para producir ese efecto. Por otro lado, y para los estratos más bajos, el estancamiento significa la necesidad de buscar fuentes de ingreso por el trabajo ilegal de los menores en actividades diversas.

En los países restantes las disparidades regionales y por grupos son más fuertes y la posibilidad de cumplimiento efectivo de las disposiciones sobre edad de trabajar, etc., muy débil.

b) El mercado de empleo tiene, además, características políticas porque la capacidad de ofrecer no se distribuye al azar entre todos los estratos y grupos sociales. La capacidad de ofrecer mano de obra se distribuye desigualmente; los integrantes de algunos grupos sólo pueden ofrecerse para algunas ocupaciones; es el fenómeno de la discriminación. Las consideraciones anteriores sobre los indígenas y los estratos más bajos de la población así lo indican. Los que demandan mano de obra tienden a identificar el tipo de trabajo que ofrecen con determinadas calificaciones genéricas. Así, determinados papeles ocupacionales se consideran demasiado altos para ser ocupados por indígenas, por habitantes de poblaciones callampas, etc. Otros les serán abiertos, pero con una remuneración menor luego de identificada su condición.

c) Por último, otra variable política que afecta fuertemente la oferta en el mercado de empleo es la capacidad de formar organizaciones.

También se dan factores de igual naturaleza política del lado de la *demanda*:

a) Porque el Estado mantiene una demanda cuyos objetivos y funciones son variados e incluyen lo siguiente: impedir que el nivel general de desocupación se eleve tanto que cree conflictos sociales imposibles de resolver o que al menos se consideren como tales; impedir que se produzca desocupación u ocupación mal remunerada en grupos cuyo apoyo político se considera fundamental o que por la parte que les corresponde en la distribución del poder puedan provocar conflictos de muy difícil solución; y proporcionar empleo en virtud de las actividades estatales cuya multiplicación se hace indispensable por las exigencias del sistema económico mismo o por la necesidad de controlarlo o influir sobre él.

b) Porque los que ofrecen empleo, sean individuos aislados o titulares de unidades empresariales, se identifican con los grupos a los que pertenecen y a los que desean asimilarse y tienden a reservar el empleo, a partir de ciertos niveles, a los que pertenecen a los mismos grupos, y que se supone

comparten los mismos valores y las mismas actitudes frente al sistema social existente, o a aquellos que merezcan esta opinión, aunque pertenezcan a otros grupos.

De estas consideraciones surge que el poder de los grupos es, en el juego de la oferta y la demanda de empleo, una variable fundamental para explicar lo que ocurre en el mercado.

En alguna medida, aunque no totalmente, las consideraciones basadas en la productividad, medida por algún sistema que excluya la remuneración como indicador, y las consideraciones referentes a la remuneración o ingreso toman en cuenta, respectivamente, el punto de vista de la economía en general y el de los individuos. Es común que pase de la remuneración a la productividad o bien que se mida ésta en función de aquélla. En ambos casos se deja de lado el hecho de que las combinaciones posibles entre remuneración y productividad son variados. Este fenómeno económico-social es muy complejo; sólo para señalar un aspecto podría distinguirse —por ejemplo— entre baja y alta productividad y baja y alta remuneración. En ese caso habría congruencia cuando la productividad y la remuneración son altas o, a la inversa, cuando la productividad y la remuneración son bajas. Los casos de incongruencia se darían cuando la productividad es alta y la remuneración baja o cuando ésta es alta y aquélla baja. Los casos de incongruencia son muy frecuentes y su consideración puede arrojar alguna luz sobre los mecanismos que actúan en la distribución del empleo y de los ingresos que genera.

En el caso de América Latina puede recordarse que productividad y remuneración altas se dan, por ejemplo, en las industrias electrónicas, la petroquímica, etc. La congruencia en el otro extremo, productividad baja por persona y remuneración baja, se da en el minifundio. Productividad baja y remuneración alta se da, en muchos países, en el caso de los empleados bancarios, en el de los estibadores de los puertos que tienen ciertas organizaciones especiales. El caso que parece más extraño, el de productividad alta y remuneración baja se da en los asalariados del latifundio ganadero en las zonas fértiles, donde la productividad por hombre ocupado es altísima.

Estos ejemplos muestran los siguientes hechos: que no hay una correlación estricta entre remuneración y productividad; que no es exacto que, a medida que se pasa de las actividades más tradicionales a las más modernas, o si se quiere usar otro lenguaje, del sector primitivo al intermedio y de éste al moderno, la congruencia aumenta necesariamente para los asalariados; y que estos fenómenos se originan esencialmente en la naturaleza de la estructura de poder en que está inserto el sistema económico.

El poder de los grupos en juego aparece como una variable que no se puede desatender en todo lo referente a empleo y ocupación. Se deja de lado, por ahora, el estudio de los factores que determinan el mayor o menor poder de los grupos, es decir, de los que determinan la configuración de la distribución del poder en la sociedad. En otras palabras, se toma, en general, al poder como variable independiente. Puede esperarse que a mayor intensidad del poder de los grupos se producirán todas o algunas de estas consecuencias: aumento de las remuneraciones; definición de un dominio de reserva constituido por los empleos mejor remunerados, con la contrapartida de acentuar las dificultades de otros grupos para tener acceso a ellos.

A mayor poder sólo se tendrá interés en los empleos de mayor productividad en cuanto produzcan más altas remuneraciones y puedan crearse res-

pecto a ellos los mecanismos de reserva ya descritos; y pleno empleo para los integrantes del grupo. Esta consecuencia puede producir efectos bastante equívocos. En última instancia, el pleno empleo es la relación entre la oferta (número de integrantes del grupo) y la demanda. El pleno empleo se asegura obviamente adecuando una a otra; pero esto se puede obtener sea manteniendo la oferta al nivel de la demanda actual, sea aumentando la demanda para adecuarla al nivel de la oferta (la demanda era pequeña en relación con los integrantes del grupo o éstos han aumentado); o disminuyendo la oferta (es decir, por disminución natural del grupo o, lo que es más esperable, por marginalización o expulsión de una parte de sus integrantes anteriores).

En un plano más general puede decirse que el poder de los grupos se traduce tanto más fuertemente cuanto más intenso es, en una traslación del ingreso a su favor. Al mismo tiempo, como los grupos a cuya costa se hace esa traslación son los menos poderosos, tienen más dificultades para hacer escuchar efectivamente sus demandas. En principio, los más despojados son los que menos pueden hacerse oír. Desde este punto de vista, el fenómeno no aumenta las tensiones sociales sino cuando los grupos perjudicados son capaces de plantear de manera efectiva sus demandas. De otro modo los conflictos sociales disminuyen puesto que los que serían sus titulares naturales carecen de la capacidad necesaria para sostenerlos.

La participación creciente de los grupos y el aumento de su capacidad para plantear demandas al poder central o impide, por cierto, el funcionamiento de los mecanismos indicados, pero lo hace mucho más complejo. Los nuevos grupos que adquieren poder, o los antiguos que lo acrecientan, deben tenerse en cuenta de algún modo y sus demandas deben satisfacerse en alguna medida. Pero esa satisfacción y el grado a que llega no dependen estrechamente de que los papeles ocupacionales que desempeñan los integrantes del grupo sean más o menos productivos. El estancamiento del ingreso nacional sólo puede limitar este hecho, sin hacerlo desaparecer. Aun en ese caso, puesto que mejorar el ingreso de unos pocos puede significar el empeoramiento del ingreso de otros, siempre hay otros que tienen una parte menor en la distribución del poder y que, como consecuencia, no pueden oponer demasiada resistencia al ser despojados. Más todavía, aun en el caso de ingreso nacional por habitante creciente, puede haber grupos cuya situación empeore en términos reales, porque la única manera de satisfacer las demandas de los grupos de más poder ha sido quitar a otros toda participación en el ingreso creciente e incluso disminuir la que ya tenían.

Las fuentes del poder y sus grados de intensidad son muy variadas, pero pueden enumerarse las principales, no exploradas generalmente en los análisis estrictamente económicos:

a) Al nivel más bajo se sitúan los grupos que carecen de organización y a los que de hecho o de derecho se les niega el voto, y carecen de otras formas de participación política. Estos ni pueden influir sobre sus empleadores por la fuerza de la organización, ni sobre los partidos políticos para que actúen sobre los empleadores, ni sobre el Estado para que les dé empleo. Su única posibilidad reside en su capacidad de provocar estallidos de violencia, pero como por definición carecen de organización, éstos sólo pueden ser esporádicos y no producen efectos importantes sobre el sistema. Estos grupos que casi no existen en algunos países latinoamericanos representan un porcentaje alto de la población activa en otros. Constituye una reserva de mano de obra

que puede utilizarse como amenaza para las categorías de nivel más alto aunque la eficacia de esa amenaza está limitada por sus muy bajas calificaciones y por la desconfianza que su origen inspira entre los propios empleadores.

b) Los que carecen de organización pero tienen derecho a voto o a algún grado, por pequeño que sea, de participación política. A través de los partidos pueden lograr ciertas mejoras, un relativo cumplimiento de las leyes sociales, etcétera.

c) Los que tienen organización y tienen acceso al voto o a alguna otra forma de participación política. Dejando de lado ésta, por ahora, queda la organización, la que en términos generales puede llamarse la sindicalización, que ha sido ya estudiada.

La situación en la estructura del poder puede cambiar. Si, por ejemplo, el poder de un grupo de asalariados aumenta, los efectos que este hecho puede tener dependen de que el aumento de poder se dé exclusivamente en el plano empresarial, regional, o bien de la sociedad global, o que se conjuguen todas estas circunstancias. En general, el aumento de poder en la sociedad global debe producir efectos sobre el poder de la empresa; pero el fenómeno inverso no es del todo necesario; puede pensarse que en determinados casos el poder aumenta porque dejan de existir posibilidades de sustitución, por ejemplo. Podrían darse variados efectos: *i)* mayores remuneraciones y mantenimiento del nivel de empleo sin que se produzcan transformaciones tecnológicas en la explotación. Este caso sólo parece posible cuando la productividad anterior es muy alta y la parte de los asalariados muy baja, o cuando es fácil trasladar los nuevos precios resultantes del aumento de remuneraciones, lo que puede deberse a variadas circunstancias; *ii)* aumento de las remuneraciones directas o indirectas y racionalización de la explotación con nueva absorción de tecnología que implique aumento de la productividad por hombre ocupado y no ahorro de otros insumos. Salvo que se piense en el caso de una actividad en expansión que deba atender a una demanda externa que crezca en la misma proporción que el producto, el efecto será la desocupación. Habrá traslación del ingreso a los ocupados que, en parte al menos, proviene de los que quedan desocupados; y finalmente, *iii)* el retiro del empresario. El empresario no puede dar mayores remuneraciones o mantener el nivel de empleo exigido, tampoco puede hacer las inversiones necesarias para aumentar la productividad ni trasladar los aumentos a los precios, por lo tanto, no tiene más salida que el cierre rápido o gradual de la empresa. En este caso la desocupación es mucho más masiva que en el anterior y desempeña un papel importante el poder que el grupo asalariado tenga en la sociedad global. De él depende que pueda obtener masivamente otros empleos, por ejemplo en el Estado, o en empresas del ramo de productividad mayor (que la verán disminuida como consecuencia en relación con la mayor ocupación); que puedan obtener seguro de paro u otras medidas análogas. En otras palabras, de ese poder depende que logren una política de empleo que los favorezca o de subvención del desempleo. Las medidas que tienen que ver con el financiamiento del desempleo en la mayoría de los casos probablemente indican menor poder, ya que su eficacia tiende a disminuir a plazos mediano y largo. Ello ocurre, en parte, por el costo de esas medidas, la importancia de la inflación en la mayoría de los países, y también porque los desocupados tienden a perder poder por el solo hecho de serlo, salvo que sobrevengan circunstancias nuevas.

Estas diferentes posibilidades y otras que podrían plantearse responden a



distintas políticas de los sindicatos y no solamente a factores económicos. Sería necesario explorar esas diversas políticas a través de investigaciones empíricas de casos concretos. En general, el punto de partida es obviamente aumentar las remuneraciones y mantener los niveles de empleo para los integrantes del grupo. La cuestión se plantea cuando ambas finalidades no pueden conjugarse porque el sindicato no tiene el poder necesario para imponerlas u otros grupos en la sociedad pueden levantar resistencias mayores a las consecuencias de tal política. Pero en muchos casos los sindicatos lo logran. Es interesante el hecho de que a veces incluso pueden hacerlo adoptando reglas de productividad máxima, cuando para mantener el nivel del empleo es indispensable disminuir la productividad por hombre ocupado.

Más interesante es la hipótesis de lo que ocurre cuando la única salida es una disminución de la ocupación como la que se esquematiza en el efecto *b*), hecho frecuente en América Latina. A menudo los ocupados que quedan tienen un nivel de remuneraciones más alto, y a veces considerablemente más alto. Son varios los problemas empíricos de gran interés sobre los cuales no se sabe nada. ¿Cómo se selecciona al personal que queda? ¿Es el más calificado? ¿El más antiguo? ¿El que tiene más poder en el sindicato? Si, como es probable, se llegue a una combinación bastante compleja de todos estos criterios, ¿cómo se logra la transacción entre ellos? El resultado final es más conocido. Pasado cierto tiempo la situación de los desocupados sólo es objeto de demandas formales por parte del sindicato que hace cada vez menos por ayudarles efectivamente. Para los desocupados, los partidos políticos, las relaciones de familia, etc., se vuelven cada vez más decisivos para resolver o paliar su problema.

La cuestión es distinta en caso de desocupación masiva (efecto *c*)). En ese caso, más que en buscar criterios para segregar a parte de sus integrantes el sindicato está interesado en mantenerse unido, por lo menos mientras existan perspectivas de trabajo en la misma actividad u otra análoga.

##### 5. *Los conflictos potenciales y los mecanismos de ajuste*

Los fenómenos descritos en los capítulos anteriores tienen numerosas consecuencias. El objeto de esta parte del estudio es analizar las más significativas que, además de ser consecuencias de la asociación entre empleo y distribución del poder en la sociedad, constituyen otros tantos mecanismos de canalización de las tensiones estructurales que ello provoca y contribuyen, por esa vía, a disminuir los conflictos dándoles menor intensidad de la que podría esperarse.

Las altas tasas de subempleo y desempleo, la regresiva distribución del ingreso, etc., deberían desencadenar fuerzas que pusieran en peligro al sistema mismo o, al menos, obraran como factores de cambio acelerado de él. Ninguno de los dos fenómenos parece ocurrir, al menos con la intensidad esperable. En otro capítulo se trató de la marginalidad. Aquí se considerará además la práctica del empleo múltiple, algunas funciones sociales del artesanado y los efectos de la solidaridad familiar y vecinal.

Es sabido que la ocupación múltiple, es decir, la tenencia de varios empleos u ocupaciones remunerados por un solo individuo, es un fenómeno bastante frecuente en América Latina. Lamentablemente es imposible precisarlo en cifras. Los censos dan datos sobre la ocupación que los entrevistados juzgan secundaria cuando tienen más de una, pero todo parece evidenciar que muchí-

simos titulares de ocupaciones secundarias no las declaran. Mayor es, quizá, la ignorancia sobre la importancia del fenómeno en los diversos estratos sociales, aunque parece razonable suponer que varía en cada uno de ellos.

Es obvio que una de las funciones de la ocupación múltiple es la de hacerse un salario satisfactorio reuniendo diversos papeles ocupacionales, por mal pagados que ellos sean. Este aspecto es el que más resalta en algunos estratos medios, cuyos integrantes trabajan muchas horas diarias a niveles bajos de remuneración para mantener un *status* social que en muchas sociedades se hace cada vez más difícil conservar.

La ocupación múltiple contribuye también a dar más homogeneidad a los valores y normas sociales. Las ocupaciones múltiples ponen a su titular en contacto social con muy diversas personas pertenecientes a distintos grupos ocupacionales, que a veces se mueven incluso en distintas clases. En este sentido, el titular de la ocupación múltiple debe considerarse un portador de innovaciones para ciertos grupos y, al menos, un agente de comunicación entre ellos.

Una función nada desdeñable es la que desempeña la ocupación múltiple respecto a la desocupación, frente a la cual constituye una especie de mecanismo de defensa. La desocupación se traduce a menudo en la pérdida de una de las actividades del titular, que puede sobrevivir, porque conserva las demás. Así la persona con empleo múltiple está menos expuesta a la desocupación, que sólo la afecta en casos de desocupación masiva en muchas actividades diferentes.

Por último, la ocupación múltiple permite proporcionar empleo a través de las relaciones personales. El titular de ocupaciones múltiples amplía considerablemente la esfera de sus relaciones personales, se mantiene informado sobre cuestiones muy concretas, como la existencia de vacantes en diversos sectores del mercado del empleo. Puesto que a menudo es el primero en enterarse de esas vacantes, puede recomendar a un pariente, a un amigo, etc., lo que dado el peso de la información personal en América Latina puede ser muy eficaz. Y como a veces deja alguna de sus ocupaciones porque sus ingresos han aumentado en otras o porque ha obtenido una mejor, puede transferirla a parientes, amigos, etc.

La ignorancia acerca de la extensión de este mecanismo impide determinar con exactitud cuáles son los grupos cuyo poder, aunque parezca paradójico, se ve reforzado por la frecuencia de las ocupaciones múltiples entre sus integrantes.

En los últimos años se ha examinado nuevamente el problema de la pequeña industria y sus funciones con respecto al empleo. Se ha sostenido que frente a la situación de América Latina —abundancia de mano de obra y escasez de capital— es más razonable, dadas determinadas condiciones, optar por las industrias que absorben más mano de obra. Las estadísticas muestran que la pequeña industria, la de menos de cinco personas, absorbe todavía casi la mitad de la población ocupada en la industria en América Latina como aparece definida en los censos. La alta capacidad de absorción del artesanado, aunque sea a costa de la multiplicación de pequeñas unidades de bajo nivel de productividad, no puede, pues, ponerse en discusión.

Pero lo que interesa subrayar son las funciones sociales del artesanado como mecanismo de absorción de cierto tipo de mano de obra. No sólo absorbe mucho personal, sino que lo elige principal aunque no únicamente, entre per-

sonas de cierto tipo, definidas por lo general como no calificadas. Pero esta clasificación es general y muy vaga. Lo probable es que en la mayoría de los casos ese personal tenga todas las calificaciones que necesita, dadas las condiciones de las empresas en que trabaja, sea deseable o no para el desarrollo que así ocurra. Lo que caracteriza más que nada a esa mano de obra es su gran dificultad o incapacidad total para integrarse a los grandes establecimientos fabriles y al clima de relaciones sociales impersonales y abstractas que predominan en ellos. Sin entrar a considerar las características de las normas y de las pautas de conducta que rigen los establecimientos fabriles, es evidente que exigen gran asimilación de ciertos valores, hábito de relaciones impersonales, facilidad para adaptarse a normas que son bastante abstractas, entre otras razones porque deben ser bastante generales, etc. Lo que puede llamarse la "subcultura" de los grandes establecimientos fabriles tiene características que la hacen casi inaccesible para buena parte de la población activa latinoamericana, que se ha formado en pequeños establecimientos o carece de experiencia previa; para quienes las relaciones personales son el medio que podría llamarse natural en el sentido de que es casi el único que han conocido desde la infancia, y cuya experiencia escolar ha sido generalmente muy corta y en todo caso insuficiente para contrarrestar la fuerza de los demás agentes de socialización.

Toda la mano de obra con esas características tan comunes en América Latina no encontraría trabajo o lo encontraría muy difícilmente si el artesano no se lo proporciona. Conviene subrayar que esta situación está lejos de ser exclusiva de los países subdesarrollados. Aun en los países altamente desarrollados hay grupos que sólo pueden adaptarse a las relaciones personales que predominan en los pequeños establecimientos, que necesitan del contacto directo o indirecto con la familia del patrón o de éste con su familia, que requieren el género de apoyo y de ayuda que el pequeño establecimiento puede dar, sobre todo a los que han estado algún tiempo en él. Calificar a esas relaciones de paternalistas no sería erróneo, como tampoco lo sería creerlas indeseables para el desarrollo. Tal vez no sean coherentes con la plena dignidad humana. Pero todo ello no debe hacer olvidar que para algunos grupos son altamente necesarias, al menos en el sentido de que no habría otras realmente eficaces que pudieran funcionar en la estructura existente. La opción se plantea, de hecho, no entre ellas y las que se consideran más perfeccionadas de las sociedades industrializadas, sino entre ellas y la desocupación total o parcial.

Las relaciones familiares y su vinculación con el problema del empleo son uno de los puntos reconocidos como más importantes y a la vez menos explorados en América Latina. Dejando de lado la función tradicional de la familia como cooperativa de consumo, puede plantearse la hipótesis que, desde el punto de vista que aquí interesa, cumple otras dos funciones fundamentales.

α) La familia como mecanismo de ayuda mutua. En la práctica esto significa que da instrumentos para obtener empleo y también para paliar los efectos del desempleo. Es bien conocido el caso del servicio doméstico: la hermana que viene primero a la gran ciudad, recomienda a otra hermana y así sucesivamente hasta agotar las posibilidades de empleo femenino de la familia. Algo análogo ocurre en la función pública. No sería exagerado, o lo sería muy poco, señalar que ciertos organismos públicos en América Latina practican el nepotismo, como lo hicieron o lo hacen algunas actividades privadas. Pero no existen investigaciones empíricas acerca del funcionamiento de estos mecanismos ni de

sus límites de eficacia, que probablemente enseñarían mucho, no sólo acerca de las presiones para obtener empleos, sino incluso para crearlos.

La familia sirve también como medio de paliar los efectos del desempleo. La transferencia de ingreso de los ocupados a los desocupados dentro de la familia, la complementación de ingresos obtenidos en actividades ínfimas, etc., son otros tantos aspectos conocidos muy superficialmente.

Es probable que el nivel de remuneraciones muy bajo tenga efectos sobre la oferta de mano de obra. Las encuestas en las poblaciones marginales parecen indicar una pauta interesante desde este punto de vista.<sup>9</sup> La gran mayoría de los entrevistados vive con todos o algunos miembros de su familia. Cuando hay varios integrantes de la familia que trabajan, lo que es el fenómeno normal salvo que se trate de un matrimonio e hijos pequeños, se encuentran individuos que no se emplean cuando la remuneración que les ofrecen baja de cierto nivel. Los entrevistados y su familia viven en condiciones muy difíciles, pero pese a ello abandonan un empleo sin tener en vista otro cuando la remuneración es baja y no han conseguido que les sea aumentada, o no aceptan un empleo pese a estar desocupados. El factor que parece obrar es que el individuo tiene asegurada de cualquier manera la vivienda y un mínimo de alimentación aunque no trabaje y que por cierto tiempo, al menos, su familia es capaz de mantenerlo. En entrevistas en que han intervenido diversos miembros de una misma familia, uno de los cuales está desocupado, los demás están de acuerdo en que no debe emplearse por remuneraciones tan miserables y en ello no parece haber ninguna reserva oculta. Sin duda, esto no impedirá que si a largo plazo el sujeto no encuentra ninguna ocupación termine por aceptar alguna cuyo nivel de remuneración tal vez sea igual al de otras que rechazó antes. Pero a corto plazo el mecanismo parece surtir ciertos efectos. Puede pensarse que en el conjunto de la oferta y la demanda tiende a impedir que las remuneraciones bajen más allá de cierto nivel, al menos en condiciones iguales de porcentajes de desocupación, aunque debe recordarse que se trata siempre de remuneraciones muy bajas.

Es difícil también averiguar las normas por las cuales se determina el monto de la contribución de cada uno al hogar común. Lo que parece claro es que en la proporción de ingresos que reciben, la que aportan las mujeres es más alta que la de los varones y que unas y otros consideran natural esa diferencia.

b) La familia como fuente de absorción de tensiones. La distribución interna del ingreso familiar, que es en el fondo la distribución interna del ingreso de los integrantes de la familia que trabajan, debe ser fuente generadora de intensas tensiones. En general, la distribución abarca un ancho campo que en las clases populares excede los límites de la familia nuclear. Inevitablemente deben plantearse problemas acerca de si los que tienen ingresos ceden una parte razonable de ellos, si no ceden demasiado, si los integrantes que no trabajan o que lo hacen esporádicamente y obtienen ínfimos ingresos es porque no tienen otra salida o porque no se preocupan bastante, etc. Los complicados intercambios intrafamiliares en dinero y especies para parientes más o menos lejanos, con expectativas a veces frustradas de ayuda mutua en otras cosas, etc., deben ser fuente de tensiones muy importantes. No es difícil admitir este punto; sin embargo, quizá lo importante sería estudiar la función que este

<sup>9</sup> Incluso en trabajos en curso emprendidos por la División de Asuntos Sociales de la CEPAL en las poblaciones marginales de Santiago.

fenómeno tiene como mecanismo de absorción de tensiones para la sociedad global. Es muy probable que muchas de las tensiones que provocan las dificultades, la imposibilidad para obtener empleo o las bajas remuneraciones se trasladen como conflictos al seno de la familia y alivien la carga de enfrentamiento directo con la sociedad global.

Posiblemente la comunidad vecinal cumpla en menor medida funciones análogas a las de la familia en los aspectos descritos.

## CAPÍTULO IX

### LA JUVENTUD

#### 1. Planteamiento del problema

La visibilidad social de los jóvenes tiene grandes altibajos y lo mismo ocurre con el tema de la juventud. Aunque siempre existen especialistas que analizan los problemas juveniles, la preocupación general ora se apaga, ora invade todos los ámbitos, desde las reuniones de la policía secreta de los Estados hasta las de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Hechos muy conocidos de hoy y del pasado reciente permiten hablar de la rebelión de la juventud mundial, afirmación por cierto verdadera cuando se aplica a la juventud que se rebela. Esos hechos hacen pensar a muchos que aunque hay grandes diferencias entre las juventudes de los países desarrollados y subdesarrollados, hay también elementos comunes que generalmente se definen como la adhesión a ideas liberales, las aspiraciones de paz, derecho y justicia social. Esta manera de tratar el problema es cómoda, pues permite eliminar del análisis a los grupos juveniles que no tienen preocupaciones por la libertad, sino que son autoritaristas, a los que se preparan para la guerra y a los que no se preocupan por el derecho y menos por la justicia social. La juventud no es por cierto el único campo para racionalizar esperanzas, pero sí uno de los preferidos. Suele hablarse de los mitos *de* la juventud; pero no son menos los mitos *sobre* la juventud.<sup>1</sup>

Para evitarlos hay que tener presente que son varios los puntos de vista legítimos para definir la juventud, que existe una gran variedad de grupos juveniles y que las lagunas de nuestro conocimiento sobre el tema son por lo menos tantas y tan importantes como nuestros deseos de conocerlo. Así, todo análisis sobre la juventud es inevitablemente incompleto, provisional y seguramente falso en buena parte.

Para dar una definición operativa de la juventud desde el punto de vista que aquí interesa se confronta un problema previo: el de considerar a la juventud como categoría analítica o como grupo o grupos reales. Los que tienen entre 15 y 19 años son, sin duda, una categoría analítica o grupo nominal que puede servir para ciertos análisis. ¿Pero son un grupo real? Y si no lo son, ¿cuándo se puede hablar de un grupo real de jóvenes? Aun limitándose a una sociedad nacional, ¿se puede hablar de la juventud como un grupo real? ¿O hay más bien una juventud obrera, una juventud de clase media, etc.? Cabe preguntarse también si tiene verdadero sentido hablar de la juventud de ciertos estratos sociales. ¿Hay realmente una *juventud* obrera o una *juventud* campesina, o hay simplemente campesinos y obreros que tienen menos edad que otros? Todo esto lleva al problema conceptual de la naturaleza de un grupo real; pero si se le supone resuelto, este problema se vuelve esen-

<sup>1</sup> Marie Jahoda y Neil Warren, "The myths of youth", *Sociology of Education*, Vol. 38, Nº 2, cuarto trimestre de 1965, págs. 138 a 149.

cialmente empírico y el gran obstáculo para resolverlo es la escasez de investigaciones.

Es posible, y se ha intentado hacerlo, definir a la juventud desde el punto de vista político o ideológico; pero en este campo la variabilidad de las definiciones es muchísimo mayor y los criterios objetivos mucho más difíciles de establecer. Un ejemplo elemental sería el siguiente. Hay jóvenes, definidos previamente por cualquier criterio, que tienen opiniones políticas y otros que no las tienen. Suele decirse que estos últimos no son verdaderamente jóvenes, afirmación imposible de discutir puesto que plantea la aceptación o rechazo de una definición convencional. Los que expresan este criterio generalmente subentienden que sólo son jóvenes los que tienen ideas políticas avanzadas o renovadoras, etc., criterio que no parece adecuado, ya que los jóvenes que tienen opiniones y que forman grupos para defender el *statu quo* no pueden dejar de ser considerados como juventud en un análisis objetivo. Lo que es cierto es que no hay un grupo real formado por los jóvenes que no tienen opiniones políticas. Su número y las posibilidades de reclutarlos pueden ser datos importantes para la política práctica o teórica, pero no porque formen un grupo real.

Desde ciertas transformaciones biológicas a las opiniones políticas o ideológicas, se pueden ofrecer los más diversos criterios y combinaciones de criterios para definir a la juventud o a los jóvenes. Este hecho tan obvio suele olvidarse, de modo que conviene recordarlo aquí. El problema se hace aún más complejo porque los diversos puntos de vista sólo son distinguibles en parte. Los cambios psicológicos y sociales que se pueden utilizar para caracterizar a la juventud tienen alguna relación con las transformaciones biológicas, y éstas no son totalmente independientes del medio social.

Por estas razones, la vieja definición de Carlota Bühler mantiene la ventaja de reunir varios criterios al considerar a la juventud como un período intermedio que empieza con la adquisición de la madurez fisiológica y termina con la adquisición de la madurez social, es decir, con la asunción de los derechos y deberes sexuales, económicos, legales y sociales del adulto.

Esta definición operativa pone muy claro que la extensión del período juvenil es muy variable. Todo parece indicar que, en general, la longitud del período aumenta con el nivel de desarrollo, por una serie de causas que retrasan la plena integración al papel del adulto, pero además porque los cambios sociales influyen sobre la madurez fisiológica. Está probado empíricamente que la edad media en que se alcanza esta madurez se ha ido adelantando en la población de los Estados Unidos, del Reino Unido y de otros países en el siglo XX.

Por otra parte, la duración de la juventud varía considerablemente según los grupos sociales. Es muy larga para los estratos medios y altos, sobre todo en las sociedades más desarrolladas, mucho más corta para los obreros y casi desaparece para los campesinos. Hay grupos en los cuales la maduración fisiológica coincide prácticamente con la necesidad de asumir el papel de adulto y que, por lo tanto, no tienen juventud propiamente dicha. Hace muchos años alguien puso de título a un libro *La desgracia de ser joven*, para resumir las múltiples dificultades de la juventud de la época;<sup>2</sup> pero para muchos grupos sociales hay un estadio anterior: la desgracia de no poder ser jóvenes.

El comienzo de la juventud se puede delimitar por ciertas transformacio-

<sup>2</sup> Paul Vaillant-Couturier, *La desgracia de ser joven*.

nes biológicas, pero el fenómeno es esencialmente social. Cabe subrayar desde ahora (aunque sobre ello se volverá en estas páginas) que la juventud, como fenómeno social que es, está profundamente influida por las consideraciones y los mitos que la sociedad teje sobre ella. Aun suponiendo que exista una "juventud" como categoría separada, el hecho de que la sociedad le atribuya existencia como grupo real, formule concepciones sobre ella, le atribuya determinadas ideas y comportamientos y que, en fin, tenga una "imagen" de ella, influye considerablemente en los propios jóvenes. En primer lugar, porque contribuye a que se identifiquen con el papel de jóvenes. En segundo lugar, porque en su imagen de lo que es ser joven influye profundamente, en parte por oposición, la imagen que de la juventud tienen los adultos. Este fenómeno se ve intensificado por los medios de información. En la televisión, en la radio, en la prensa, los jóvenes, particularmente los de las clases medias urbanas, se ven tratados como un grupo diferente que motiva la preocupación de los mayores. ¿Cómo no han de sentirse jóvenes e identificados con sus pares? Hay por cierto muchos otros factores, pero este proceso es importante para la autoidentificación y para sentir la semejanza con otros jóvenes inominados de todo el mundo. El que los mayores crean que los jóvenes son rebeldes, por ejemplo, se vuelve una presión casi irresistible para que muchos lo sean. Las expectativas de los adultos tienen sobre el grupo de los jóvenes una profunda influencia. Para algunos jóvenes ser rebelde se convierte en un rasgo definitorio no muy distinto al de ser joven y no necesariamente más claro, puesto que no significa que se sepa contra qué o contra quienes hay que rebelarse.

El fenómeno juvenil es incomprendible sin referirlo a la sociedad global y a la sociedad adulta en particular. Los adultos no sólo aman a los jóvenes y se preocupan por su destino, sino que descubren rápidamente que la juventud es un mercado provechoso que consume libros, revistas, discos, etc. En un plano más profundo, la situación de los jóvenes no se puede comprender sino en relación con los diferentes agentes de socialización, con los contenidos que transmiten, con el acuerdo o desacuerdo entre ellos.

## *2. La importancia demográfica de la juventud en América Latina*

Es legítimamente posible, a ciertos efectos analíticos, definir a la juventud tomando como base ciertos grupos de edades: 10 a 24 o 15 a 24, etc. Desde este punto de vista podría mostrarse que el grupo de 15 a 24, por ejemplo, comprende más del 18% de la población en América Latina, en tanto que es el 14% en Europa occidental. Podría concluirse de estos datos que el problema de la juventud es mucho más importante en América Latina que en Europa. La afirmación es innegable si se refiere a las fuentes de trabajo que será necesario crear en el futuro inmediato. Desde el punto de vista psicosocial, en cambio, la situación es muy diferente. Los jóvenes como tales son más prominentes en Europa gracias a los niveles de desarrollo, aunque las demandas ocupacionales —aquellas cuya satisfacción los eliminará en definitiva del mundo de los jóvenes— puedan ser más importantes en América Latina.

Las reflexiones anteriores muestran la dificultad de hacer estimaciones en términos demográficos y ayudan a evitar exageraciones erróneas, como la de incluir en la juventud a todos los menores de 20 años, o hasta de 25 años, sin



distinción alguna. Según estimaciones del CELADE, en 1965 el 30.3% de la población total de América Latina tenía entre 10 y 24 años cumplidos. Es éste un período demasiado largo para delimitar la juventud en cualquier parte del mundo desarrollado o subdesarrollado. En cambio, los de 13 a 24 años cumplidos representan el 25.9% de la población total, incluyendo sin discriminación la juventud urbana y rural. En 1965, alrededor del 50% de la población era urbana; como casi en ninguna parte de América Latina existe juventud campesina que se ajuste a la definición dada aquí, se podría eliminar a la juventud campesina, con lo cual la juventud no pasaría del 13% de la población total. Si se piensa que una buena parte de los hijos de obreros y artesanos no tienen juventud propiamente dicha ya que la madurez fisiológica y social se alcanzan casi al mismo tiempo, los jóvenes en sentido psicológico y social no pasan del 10% de la población total. Afinar más la cuestión sería imposible; pero esto basta para indicar hasta qué punto las cifras que a menudo se citan dan una impresión deformada de la realidad.

Sin embargo, hay que guardarse de malentendidos. Al demostrar que las cifras son menores que las que generalmente se usan no se pretende restar importancia al problema de la juventud, sino plantearlo en sus verdaderos términos. La mayoría de lo que se califica como juventud en sentido demográfico no es en América Latina juventud en el sentido psicosocial, y éste es un problema por lo menos de tanta magnitud como los que puede plantear la juventud con conciencia y situación de tal, pero con muchas más probabilidades de ser olvidado.

En segundo lugar, la importancia o la magnitud de un problema no se mide exclusivamente por sus aspectos cuantitativos, sino también por otras consideraciones. Cuando los grupos juveniles organizados plantean sus reivindicaciones, rara vez dan al número de jóvenes un papel fundamental, con lo que demuestran que tienen más intuición sociológica que muchos de los adultos que se ocupan de ellos.

### 3. *La socialización*

Los agentes de socialización son múltiples, pero pueden reducirse en esencia a cuatro: la familia, la educación institucionalizada o formal, los medios de comunicación y los grupos de pares. La distinción es necesaria para fines analíticos, pero la interrelación entre los diversos agentes es muy grande. La familia, los maestros y los pares están también influidos por los medios de comunicación y en buena medida son sus intermediarios; a su vez, los medios de comunicación responden de algún modo a las presiones de las familias o por lo menos a la idea que estos medios tienen de la acogida que encontrará su mensaje en los diferentes grupos.

Es un lugar común insistir en la pérdida de importancia de la familia frente a los otros agentes de socialización, pero es poco lo que sabemos sobre la naturaleza y el contenido de la influencia que se le resta y cómo varía en los diferentes grupos sociales. Son innumerables los ejemplos de sustitución de la familia por otros agentes. En el pasado, cuando la familia entregaba un hijo a la escuela primaria, ya había actuado como agente prácticamente exclusivo para dar al niño gran parte de su formación sentimental y moral, la más profunda e importante para muchas interpretaciones; no renunciaba a continuarla ni a controlar la formación impartida por la escuela, cuyo con-

tenido generalmente conocía o podía conocer. Hoy, antes de la escuela, la familia comparte su poder formativo con los medios de comunicación, tiene poco control del contacto de sus hijos con ellos, y prácticamente ninguno sobre el contenido de los mensajes que esos medios transmiten.

Todo esto no significa que la familia haya perdido importancia, o que la haya perdido necesariamente y en todos los casos. Muchas de las investigaciones que se citan para demostrar el aumento de la rebeldía de los hijos frente a los padres son bastante equívocas por diversas razones. De un lado, casi no hay posibilidades de comparación estricta con el pasado. De otro, el desacuerdo en materia de comportamientos concretos y la decisión de mantenerlos pese a la oposición de los padres puede reflejar conformismo y no rebeldía ante los valores transmitidos por estos últimos. En la mayoría de las investigaciones hechas en Estados Unidos sobre alumnos de los *colleges* se olvida que sus padres, provenientes en general de las clases medias, les han inculcado que un hombre debe resolver libremente, elegir en forma responsable, no aceptar ciegamente la autoridad, etc. En otras palabras, les ha transmitido valores de permisividad más alta que los del pasado. Podría hablarse entonces tanto de la rebeldía de los hijos contra los padres, como de la rebeldía de los padres contra los valores que ellos mismos han transmitido a sus hijos cuando éstos los aplican en circunstancias concretas y asumen comportamientos que aquéllos resisten. Por último, no es fácil separar la parte de rebeldía deseada de la parte de incomunicación producida por las características de la vida moderna.

La familia tiene todavía cierta capacidad de reacción frente a todas las influencias externas, cierta capacidad de sintetizarlas alrededor de ideales que le parezcan válidos, etc. Pero aplicarla es cada vez más difícil en las sociedades industriales avanzadas; si se supone que el proceso es irreversible y que se halla en constante intensificación, lo único que se heredará de la familia serán las cosas, es decir, la propiedad.

Un hilo conductor para estudiar el problema que tiene algunas ventajas, y también muchos peligros, es mirarlo como una crisis de la autoridad familiar, al menos de la tradicional, sin que la sustituya otra, o por lo menos no de modo visible. Los padres descubren o aprenden cada día que los hijos tienen más derechos; se acostumbran a la idea de que poseen una personalidad que hay que respetar más que moldear. Es difícil saber en qué medida se está en presencia de convicciones de los padres y en qué medida es una racionalización que permite justificar la conducta que se desea adoptar, o que no hay más remedio que seguir: la de tener muy poco contacto con los hijos. Todo parece demostrar que los jóvenes necesitan de alguna autoridad, aunque puede ser ejercida de muy distintas maneras, y que cuando no encuentran ninguna en sus padres la buscan y la encuentran en otra parte, en el líder entre sus pares, en el héroe que desean imitar, etc.

En lo que toca a la crisis de autoridad, la rebelión de la adolescencia, si se quiere usar el término, parece así la culminación de un proceso iniciado mucho antes y que todos los medios de socialización tienden a acentuar. Es sabido que lo característico de la juventud es la mezcla de autonomía y dependencia. Autonomía en cuanto significa amplia salida del control familiar; dependencia, porque cuanto más tiempo se prolongue el período juvenil, más tiempo vive el joven a expensas de sus padres, de los cuales depende para gastar su dinero autónomamente. Llevado a sus extremos, el esquema es muy racional: los padres cumplen con su deber de tales limitándose a mantener a su

prole, y lo demás corre por cuenta de la libertad y de la autonomía de la personalidad de los hijos.

Este modelo, que puro no se da en ninguna parte y que es la exageración de *algunas* de las tendencias que se observan en las sociedades más avanzadas, discrepa en mayor o menor grado de los fenómenos reales según los países y tipos de familia. Refleja una tendencia muy marcada en las clases medias de los Estados Unidos, aunque esté lejos de ser universal aun allí, que tiende a producirse con mucho menor fuerza en las clases medias y altas de los países latinoamericanos y que prácticamente no existe entre campesinos y obreros. En los campesinos todo parece indicar que la autoridad de la familia es muy fuerte y que la armonía entre las generaciones es mucho mayor, salvo, probablemente, frente a la decisión de los hijos de emigrar a la ciudad.<sup>3</sup> Los jóvenes obreros están en una situación intermedia. Pero los mismos fenómenos que asaltaron a la clase media en el pasado empiezan a darse entre los obreros y en mucha menor medida entre los campesinos: prolongación de la juventud, mayor autonomía, etc. Desgraciadamente sabemos muy poco de ellos y sería extender a ellos ciertos rasgos que sólo están comprobados —y no demasiado— en los jóvenes de las clases medias a las cuales pertenecen, por otra parte, la casi totalidad de los que escriben.

Muchas investigaciones ponen de relieve la influencia del grupo de pares, de los compañeros de clase, de los amigos, de los compañeros de juegos callejeros, de los grupos que se reúnen en las esquinas o en los bares. Se sabe muy poco hasta qué punto éstas son influencias independientes o sirven como medios para transmitir la influencia de otros agentes de socialización, que pueden ser incluso las familias de sus propios líderes. Es muy probable que el hecho no tenga nada de nuevo y que lo que cambie sean las formas que asume. El famoso estudio de Whyte<sup>4</sup> es ejemplar con respecto a un caso en los Estados Unidos, y muestra bien la ambivalencia de los valores: para ciertos comportamientos, se aceptan los valores del grupo de la esquina, para otros, los valores tradicionales de la familia italiana emigrante; a su vez, los valores del grupo de la esquina son en gran medida los valores que los sujetos perciben o creen percibir en la sociedad norteamericana a la que todavía no pertenecen o a la que pertenecen de una manera muy ambigua. Ciertos estudios hechos en América Latina parecen mostrar la importancia de los grupos de pares; en algunos países se refleja en su influencia en el hábito de ingerir alcohol desde los primeros años de la juventud o en otros comportamientos que definen lo que el grupo considera signos de hombría o de machismo. Pero aquí también es difícil saber hasta qué punto esos comportamientos son acordes con valores propios, en el sentido de originarios del grupo, o en qué medida reproducen valores que muchos padres latinoamericanos piensan que deben transmitir a sus hijos varones. Un caso muy típico es, por ejemplo, el de la actitud hacia la mujer en cuanto madre, en cuanto instrumento de goce, en cuanto esposa. Esas contradicciones, bien conocidas y que no pueden examinarse aquí, existen también entre los varones adultos, menos visibles en cuanto más disimuladas por necesidades sociales, particularmente frente a la propia familia.

El papel socializador en ascenso constante lo tienen, sin duda, los medios

<sup>3</sup> Véase *La infancia y la juventud rural en América Latina*, informe del Centro de Estudios del Desarrollo de la Universidad Central de Venezuela, preparado para la Sesión Especial sobre la Situación de la Infancia y la Juventud en América Latina que auspició la Junta Ejecutiva del UNICEF, Santiago de Chile, 19 a 20 de mayo de 1969.

<sup>4</sup> William F. Whyte, *Street Corner Society*, The University of Chicago, 1943 y 1955.

de comunicación. No hay que exagerarlo hasta llegar a creer que producen jóvenes-autómatas, pero sin duda tienen múltiples, variadas y contradictorias influencias. La posesión de algunos medios de información, el televisor por ejemplo, es un signo de *status*. La no posesión en las familias de clases medias urbanas limita cada vez más las posibilidades de comunicación de los hijos con sus pares. Independientemente de la opinión de los padres sobre las bondades de los medios de comunicación, estas dos circunstancias tienden a imponerlos. En ellos las pautas de consumo de las sociedades de mayor ingreso desempeñan un papel muy importante y llevan a los jóvenes a adoptarlas. Los medios de comunicación preparan así un fenómeno muy característico de las sociedades latinoamericanas. El otro elemento importante es el carácter estrictamente imaginario del contenido de la mayoría de los mensajes. No se trata solamente de que la mayoría de los programas tengan contenidos de imaginación, sino que proceden y han sido pensados para el público de sociedades de ingresos mucho más altos; presuponen una vida social muy distinta, etc. Si es que hay algo auténtico en la juventud latinoamericana es obvio que los medios de comunicación parecen proponerse destruirlo. Aun fuera del terreno de lo imaginativo, muchos de los problemas que los programas consideran o refieren tienen que ver con las sociedades donde se originan, con poca o ninguna relación con las sociedades latinoamericanas y sus problemas. Tienden a crear así el remedo de juventud a que se ha hecho referencia antes. Ya se ha visto también el papel que representan en la autoidentificación de los jóvenes como tales y en los rasgos que ellos mismos se atribuyen. Cuando se tienen presentes todos estos hechos, aparece como notable que tantos esfuerzos y energías se destinen a discutir cualquier reforma de la educación formal, y tan poca atención se preste a la obra que por sí solos, sin control del Estado, de las familias ni de nadie responsable, realizan los medios de comunicación.

La influencia de los pares, los medios de comunicación, la creación de un mercado para los jóvenes, etc., ha dado origen al concepto de "cultura" o "subcultura juvenil". Es muy difícil que exista como tal, aun en los Estados Unidos, pero sobre todo es muy dudoso que la noción tenga algún valor heurístico. Con ella o sin ella, los jóvenes parecen sometidos a múltiples influencias que no vienen de los jóvenes y a otras que nacen de ellos; lo importante parece ser determinar unas y otras y las configuraciones especiales que se forman, más que partir de la existencia de una cultura o subcultura.

#### 4. *Juventud y mercado de trabajo*

Es posible estimar cuántos jóvenes se incorporarán al mercado de trabajo o intentarán hacerlo en un año dado y cuántas oportunidades ocupacionales existirán para ellos en una sociedad nacional dada. Esta tarea es legítima e indica una de las diferencias más importantes del problema entre los países desarrollados y los subdesarrollados. En los primeros normalmente no faltan oportunidades de trabajo; en los segundos, la desocupación es un fenómeno más general.

Las estimaciones sobre la demanda futura de empleo en América Latina parecen indicar la posibilidad de un aumento constante del desempleo y el subempleo. Gran parte de ese fenómeno gravitará sobre la juventud, es decir, sobre los que buscan trabajo por primera vez, aunque no puede excluirse la posibilidad de que las transformaciones tecnológicas creen desocupación muy fuerte entre los adultos.

Las dificultades estructurales de obtener empleo, aunque sólo sean medidas en términos globales, tienen gran importancia desde que no todas son superables y pueden contribuir a acrecentar las diferencias de ingresos. Sin embargo, tienen el inconveniente de dar una visión demasiado abstracta de la situación de los jóvenes, que en la práctica varía considerablemente según los grupos sociales. Los grupos de mayor poder en la sociedad tienen una cierta capacidad de crear empleo para sus hijos, en tanto que otros son incapaces de hacerlo. Esta diferencia carecerá de importancia, o la tendrá mucho menor en los países donde la creación de empleos se haga a un ritmo más alto que el crecimiento de la población total, situación que es excepcional en América Latina. Para la mayoría de los países la diferencia será considerable. De hecho, los grupos de más poder se verán obligados a presionar para la creación de empleos, sean éstos necesarios o no para la economía, estableciendo, mecanismos de traslación del ingreso a su favor.

Esta no es, por cierto, la única diferencia derivada de la estratificación. Aun independientemente de ella, las diferentes posibilidades de acceso a los sistemas educativos crean ventajas enormes en favor de ciertos grupos sociales. La expansión de la educación se ha acompañado de una elevación general de los niveles educativos, que en algunos casos es espectacular. Pero las diferencias subsisten entre los grupos sociales, y si las exigencias de calificaciones educativas para las ocupaciones se elevan tanto o más rápidamente que los niveles educativos, de muy poco servirán a los estratos más bajos las mejoras que han obtenido en materia de acceso y permanencia en el sistema educativo, y es perfectamente posible, incluso, que su situación empeore.

En algunos casos, las diferencias de niveles de instrucción en la población total provocada por la expansión de los servicios educativos se hace enorme, no ya entre generaciones, sino entre grupos de edades en una misma generación. La encuesta por muestreo realizada en Venezuela en la población rural demuestra que en los que tienen entre 7 y 14 años el analfabetismo ha disminuido al 5.5%, índice muy satisfactorio para un país desarrollado, en tanto que alcanza casi al cuarto de la población entre los que tienen más de 15 años. Si el aumento de empleos es satisfactorio, este grupo estará en una situación verdaderamente privilegiada en relación con los demás; pero si no hubiera ni siquiera un ritmo razonable de crecimiento, la inmensa mayoría del grupo de edad mencionado confrontaría una enorme frustración de sus expectativas, ya que sólo los que provienen de los estratos más altos habrían continuado sus estudios de manera suficiente. La discontinuidad sería entonces no entre alfabetizados y analfabetos, sino entre los que hayan terminado la enseñanza media y los que no la hayan hecho, etc.

Los distintos jóvenes enfrentarán de ese modo situaciones muy diferentes. Para algunos el mercado de empleo estará prácticamente cerrado y en ellos se concentrarán los mayores porcentajes de desocupación, en tanto que otros no serán afectados más que muy relativamente por la falta de oportunidades estructurales, o al menos lo serán en una medida muy inferior.

Pero las diferencias no sólo residen en las distintas posibilidades de crear empleo, o en las de acceso al sistema educativo; también se dan en los medios de acceso al empleo. Es muy conocida la importancia que los medios personales y particularistas tienen en América Latina. Ellos son utilizados por todos los estratos sociales; lo que está desigualmente distribuido es su importancia y su significación. Ciertos grupos sociales, los colocados más bajos en el sistema

de estratificación, en la práctica sólo disponen de los medios personales. Si el acceso al empleo estuviera determinado por condiciones puramente objetivas como las calificaciones educativas, que han sido tan desigualmente distribuidas, se crearía un factor nuevo de desigualdad aunque se cumplieran los postulados de una mayor eficiencia. En ese sentido el problema de la juventud de los estratos más bajos no es solamente el de poder permanecer durante un tiempo razonable en el sistema educativo, es además el de que ese acceso le proporcione oportunidades efectivas de adquirir conocimientos que le den la preparación adecuada, y que todo ello no se frustre ni por el crecimiento excesivo de la demanda de las calificaciones que son, en el contexto latinoamericano, un nuevo modo de particularismo, ni por la falta estructural de oportunidades de empleo.

La complejidad del problema de la juventud frente al mercado de trabajo es por eso de tal naturaleza, que sólo una política coherente puede ayudar a resolverla. Las medidas parciales, aun las que aparecen como plenamente justificadas, tendrán a menudo el efecto de agravar los problemas.

## SEGUNDA PARTE

### LA POLITICA DE DESARROLLO SOCIAL

---

#### CAPÍTULO X

##### PROBLEMAS GENERALES EN LA DELIMITACION Y ENFOQUE DE LAS POLITICAS

###### 1. *Viabilidad y posibilidades de generalización*

El diagnóstico anterior incita a proponer políticas adecuadas para superar las deficiencias estructurales descritas y para llevar los procesos discordantes de cambio social a una más estrecha correspondencia con el bienestar humano. Antes de que se pueda recoger este desafío, habrá que encarar varios dilemas o motivos de escepticismo que emanan de la propia diagnosis.

Ante todo está el problema de la factibilidad. El diagnóstico sugiere que la ampliación de la acción social pública por las líneas sectoriales tradicionales no resolverá el problema, aunque se mejore la eficiencia interna de los servicios de educación, salud y otros servicios sociales. Sugiere asimismo que las políticas y los instrumentos para aplicarlas que ahora faltan o son ineficaces deberían elevarse a un primer plano, y que toda la gama de políticas e instrumentos tradicionales y nuevos debería organizarse en torno a estrategias encaminadas a realizar cambios estructurales definidos en las sociedades y en las economías.

El diagnóstico indica también que, frente a presiones y resistencias desde muchas direcciones distintas, las autoridades nacionales sólo tienen una capacidad limitada o intermitente para imprimir alguna dirección al crecimiento de los programas sociales e influir en el contenido de la legislación social. Más dudas aún se suscitan con respecto a su capacidad para elaborar y aplicar políticas coherentes de redistribución del ingreso o de pleno empleo. Las estructuras políticas están experimentando crisis que ponen en tela de juicio su viabilidad y hasta su misma legitimidad. Falta, o es muy débil, el tipo de consenso nacional que podría inducir a diferentes grupos o movimientos políticos a subordinar sus intereses más particulares al logro de objetivos comunes. Ni existe tampoco en la mayoría de los países un grupo o movimiento político que por sí solo pueda imponer su concepción de lo que debe hacerse y de cómo debe hacerse. La dependencia de influjos externos es cada vez más profunda y compleja; disminuyen así las posibilidades prácticas de tomar decisiones autónomas en el plano nacional. En estas condiciones, no pueden ser muy favorables las perspectivas de reformas de política que podrían romper un equilibrio político frágil.

Si sólo se atiende limitadamente al mejoramiento de la acción social sectorial, podría hablarse de que se está evadiendo la necesidad de esas refor-

mas. De otra parte, insistir en la necesidad de hallar soluciones globales y restar importancia a la utilidad de la acción sectorial puede ser otro tipo de evasión, si lleva a concluir que no vale la pena hacer nada mientras el Estado o el pueblo no hayan alcanzado un grado poco probable de unidad y de control sobre sus destinos.

La exploración de la política de desarrollo social que se hace aquí no podrá resolver este dilema, pero buscará vigor y realismo en la percepción constante de él. Al formular criterios de política que respondan a la magnitud y urgencia de las necesidades que señala el diagnóstico, el análisis corre deliberadamente el riesgo de parecer utópico. Al mismo tiempo, la discusión de los programas sectoriales y de los problemas de aplicación de las políticas toma en cuenta que los planificadores y administradores de los programas vigentes necesitan orientaciones prácticas. Esos programas causan una gran demanda de fuerza de trabajo educada y de fondos públicos, responden a fuerzas internas de crecimiento o de inercia, y no se pueden mantener marcando el paso hasta que una política global de desarrollo social pueda incorporarlas.

Segundo, es preciso encarar los problemas vinculados a la posibilidad de *generalizar* y *cuantificar* las propuestas de política. El diagnóstico incluyó una tipología de situaciones nacionales basada en el carácter y el vigor relativo de las diferentes fuerzas que determinan las líneas actuales de cambio social y económico. Cada una de las situaciones nacionales descritas significa diferentes prioridades, limitaciones y oportunidades para la política de desarrollo social. No corresponde a este estudio entrar en detalles respecto a la posibilidad de aplicar determinadas combinaciones de políticas en los distintos países, pero el examen guardará relación con esa tipología y evitará toda suposición de que los países latinoamericanos pueden o deben aplicar recetas uniformes de desarrollo social. Los juicios sobre las ventajas de determinadas políticas e instrumentos de política deben derivar de un conocimiento profundo del medio en que habrán de aplicarse y de las razones reales que llevarán a aplicarlos. Lo más que se puede esperar de un estudio de este tipo es que ayude a los dirigentes a comprender mejor las inferencias de las opciones que se les presentan, y la índole de las realidades sobre las cuales, y dentro de las cuales, están intentando actuar.

En consecuencia, no se intentará establecer metas cuantitativas ni calendarios para el mejoramiento de los distintos componentes de los niveles de vida, ni para las asignaciones a programas sociales. Esas metas son instrumentos indispensables para planificar en el nivel nacional, pero su utilidad depende del grado en que deriven de decisiones fundamentadas respecto a los propósitos de los programas y sus prioridades, frente a los recursos que pueden distribuirse entre ellos. Si se acepta que los sectores sociales necesitan reformas radicales en sus propósitos, contenido y distribución, y que es preciso introducir nuevas formas de acción social, concentrarse exclusivamente en alcanzar las metas cuantitativas de los sectores tradicionales puede llevar a una aplicación errada de los recursos en escala aún mayor. El análisis detallado de algunos sectores sociales que se hace más adelante mostrará que la dedicación a metas simples y fáciles de definir (por ejemplo, número de viviendas que se construirá, número de analfabetos que se alfabetizará, número de camas de hospital que se instalará, etc.) gana la aprobación popular, pero que en realidad ha ocultado a los dirigentes las características reales de las necesidades que confrontan. Este enfoque tiende a convertir medios en fines, y



a menudo ha impedido movilizar hasta los recursos necesarios para alcanzar las metas cuantitativas; el robustecimiento de los grupos sectoriales de presión y la proliferación de leyes tan detalladas y restrictivas que dificultan la necesaria reformulación de metas, suelen ser subproductos de esta situación. Si dichas metas atraen la atención pública, los dirigentes encaran dos tentaciones peligrosas: *i*) dedicarse de lleno a alcanzar las metas cuantitativas a expensas de la calidad inferior, descuidando las acciones complementarias que se necesitan para que las metas tengan valor y *ii*) manipular las estadísticas cuando la situación real persiste.

En la esfera internacional o regional, las funciones legítimas de las metas cuantitativas son más limitadas; sirven principalmente para señalar la diferencia entre la situación existente y los niveles exigidos por las concepciones modernas de los derechos humanos y de la justicia social; y también para indicar la dimensión del esfuerzo que se necesitará si los países de ingresos altos tienen intención real de reducir las diferencias. También en este plano, la utilidad futura de las metas cuantitativas dependerá de que sus patrocinadores puedan convertirlas en instrumentos de la política más que en sustitutos de ella, y de que puedan darle mayor flexibilidad en respuesta a las variadas prioridades, aspiraciones y capacidades inmediatas de los distintos países.

Tras el mecanismo, aparentemente práctico y racional, que establece las metas cuantitativas quizá se atisbe a veces un elemento subconsciente de magia primitiva: la esperanza de que si se realizan los ritos correctos sobre un conjunto de cifras que simbolizan las aspiraciones sociales, la realidad se transformará de alguna manera para corresponder a las cifras.

Con este comentario no se desea restar mérito a las cuantificaciones válidas de las tendencias sociales, de las necesidades sociales y de los objetivos sociales. Lamentablemente en la región se ha dado muy poca importancia a la recopilación, análisis y divulgación de las informaciones estadísticas exactas que se necesitan para poder trazar la política de desarrollo social. Basta destacar la lentitud habitual en la tabulación y publicación de los datos censales, la cobertura incompleta de las estadísticas vitales, la escasez de encuestas por muestreo y de órganos capaces de realizarlas y el hecho de que los organismos sociales de carácter sectorial no tabulen ni publiquen la mayor parte de la información estadística que debería ser subproducto de sus actividades normales. A falta de estadísticas fidedignas y completas, a menudo se ha obtenido un sustituto dudoso de la información exacta manipulando datos parciales, y estudios y estimaciones locales. Los resultados, que primero se publican con las necesarias reservas y explicaciones respecto a sus fuentes, habitualmente pasan de un estudio secundario a otro hasta que adquieren una autoridad innecesaria que sus iniciadores nunca le atribuyeron. Cuando de la combinación de estadísticas nacionales de este tipo se extraen porcentajes para toda América Latina, que luego se usan como base para proyecciones, metas y planes indicativos, los resultados pueden tener alguna utilidad como auxiliar del pensamiento, pero sería peligroso usarlos para orientar la acción. La divulgación de esos datos puede contribuir también a que los dirigentes y el público en general crea erradamente que hay información suficiente y, por lo tanto, que no cabe dar prioridad al gasto de organizar un mecanismo estadístico y de investigación adecuado. Pero lo que se necesita, por el contrario, es un esfuerzo inmediato y vigoroso para superar la letargia y la falta de continuidad del trabajo estadístico. El resto de este trabajo sólo se referirá incidental-

mente a problemas de cuantificación, pero habrá que tener presente que para decidir lo que se puede y debe hacer es indispensable disponer de más información sobre lo que está sucediendo.

## 2. Contenido y enfoque

A continuación cabe considerar los arduos problemas del *contenido* y del *enfoque*. ¿Cuáles son los límites de la política correspondientes al diagnóstico y que se ha denominado provisionalmente “política de desarrollo social”? ¿Debe mirarse la política de desarrollo social como una esfera independiente de la política de desarrollo económico, subordinada a ella o que reclama hegemonía sobre ella? Si no es así ¿en qué condiciones debería incorporarse lo “social” a una política unificada y global de desarrollo?

No hay respuestas sencillas para estas preguntas. Parece preferible buscar las respuestas, no tanto en principios abstractos, como en el examen del uso del término en los ámbitos internacional, gubernamental y popular; en la evolución de las políticas comúnmente denominadas “sociales”, y en las necesidades insatisfechas señaladas por el diagnóstico. Un examen de esta índole mostrará que se ha investido al término “social” con varios significados diferentes, que en ellos ha influido la atracción creciente del concepto de “desarrollo” —sujeto también a interpretaciones diferentes y cambiantes— y que el examen del desarrollo social y de expresiones afines generalmente adolecen de alguna confusión semántica.<sup>1</sup>

En su sentido más amplio, la expresión “social” significa “relativo a la sociedad” o “colectivo”. En este sentido, la economía es una “ciencia social” y todos los aspectos del cambio y del crecimiento de las sociedades son parte de un proceso social global. Sin embargo, cuando el término “social” se opone a “económico”, el usuario generalmente está pensando en una de dos interpretaciones más limitadas, o en ambas a la vez. Lo “social” puede referirse a los aspectos del desarrollo que se relacionan con el bienestar humano: a los niveles ascendentes de vida y a la distribución más equitativa de los bienes materiales y culturales que podría acompañar o seguir a los incrementos de producción derivados del “desarrollo económico”. O bien lo “social” podría referirse a la estructura de la sociedad y al “desarrollo social”, a los cambios en la estratificación y en la movilidad, a la participación cada vez más amplia en la comunidad nacional, requisitos todos para el desarrollo económico, o factores concomitantes de él. Los dos últimos decenios han presenciado un desplazamiento gradual, en la discusión de políticas para lo “social”, desde la segunda interpretación a la tercera, y a veces de vuelta a la primera, con su inferencia de que el desarrollo es un proceso único en el que se puede influir con más eficacia con una política unificada sin límites jurisdiccionales entre lo social y lo económico. Sin embargo, las diferencias entre las distintas interpretaciones y entre las políticas que de ellas derivan sólo se han expresado explícitamente en contadas ocasiones.

En tanto que las tres interpretaciones tienen raíces profundas en la evolución de la teoría y la política social en diversas partes del mundo, a fines

<sup>1</sup> Estos puntos se analizan con más detalles en “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. Véase asimismo la introducción de la obra de Osvaldo Sunkel y Pedro Paz, *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo* (será publicado por Siglo XXI, México).

de los años cuarenta se observó un auge repentino de la segunda interpretación, es decir, la del bienestar humano. A las nuevas organizaciones intergubernamentales se encomendaron tareas que abarcaban una variedad sin precedente de problemas sociales y económicos, y en declaraciones con respaldo internacional se incluyeron los aspectos principales del bienestar y de los niveles de vida entre los derechos humanos universales. En ese mismo período la atención internacional comenzó a volverse hacia las necesidades de desarrollo económico de los países de ingresos bajos, y comenzó a quedar en evidencia la diferencia creciente entre la situación de estos países y la de los países industrializados de ingresos altos.

La mayoría de estos derechos humanos recientemente sancionados se referían a objetivos que al parecer podrían alcanzarse intensificando los esfuerzos en algunas esferas de política establecidas —educación, salud, seguridad social, bienestar social— apoyadas por la legislación y dotadas de instituciones públicas, programas y sistemas de capacitación profesional; o en sectores que podrían obtener un respaldo público semejante, como vivienda, nutrición y recreación. El contenido y la distribución de los servicios que se ofrecían en estos sectores generalmente diferían sensiblemente de los que se pedían conforme a los nuevos conceptos de los derechos humanos universales, pero parecía posible agruparlos en torno a objetivos globales, como el de “elevar los niveles de vida”, o “mejorar la situación social”. Pese a que las medidas sociales públicas de carácter sectorial, salvo parcialmente en educación y salud, sólo se habían aplicado en escala apreciable en los países industrializados de ingresos altos, se supuso que podrían aplicarse en el resto del mundo con sólo algunas modificaciones de poca importancia.

Al comienzo, los proponentes de los derechos humanos y del mejoramiento social y los proponentes del desarrollo económico tenían poco que ver entre sí, aun cuando trabajaran en la misma organización intergubernamental. Los “asuntos económicos” y los “asuntos sociales” eran compartimientos estancos. Sin embargo, pronto el último grupo comprendió que era necesaria una concepción unificadora que pudiera colocarse junto a los modelos objetivos fácilmente definible de los planificadores económicos: el de maximizar la producción maximizando la inversión. Los especialistas en asuntos sociales también estimaron conveniente, para robustecer su derecho a una proporción mayor de los recursos públicos, afirmar que sus actividades, además de contribuir al bienestar humano contribuían a la productividad. Así, la fórmula aparentemente más dinámica del “desarrollo social” comenzó a remplazar al “mejoramiento de la situación social”.

Pronto los planificadores económicos comenzaron a aceptar en parte las demandas “sociales”. La experiencia fue enseñando que la política de desarrollo no podía desestimar las demandas de gastos inmediatas en bienestar humano planteadas por los estratos más articulados de la población, ni hacer caso omiso de la necesidad de orientar la distribución y coordinación de tales gastos. Al mismo tiempo, una serie de estudios económicos indicaba que en una proporción muy grande, la generación del crecimiento económico debe atribuirse a un factor residual impreciso pero presumiblemente “social”, más que a los insumos de capital y trabajo. Comenzó a generalizarse entonces el término “inversión en recursos humanos”. Este respaldo fue recibido por los proponentes de los derechos humanos y de la acción social sectorial con satisfacción teñida de inquietud. No podían aceptar la inversión como criterio funda-

mental sin arriesgarse, desde el punto de vista de los derechos humanos, a deformar severamente el contenido de los programas sociales y a que se negaran recursos para formas de acción social que no se justificaban por su "rentabilidad" en términos monetarios ni por la fuerza organizada del grupo que las exigía.

La concepción del desarrollo social como suma de las actividades en sectores distintos financiados y regulados parcialmente por el sector público, sigue siendo muy corriente, con distintas variaciones derivadas del punto de vista, ya económico, ya vinculado al bienestar humano, que sostengan sus defensores. Se han propuesto técnicas de "planificación del desarrollo social" que responden a este concepto. Sin embargo, en su aplicación práctica este enfoque tiene graves limitaciones, aun sin considerar los argumentos válidos en favor de otras concepciones.

Primero, las formas que toma la acción social en los diferentes sectores sociales son heterogéneas y tienen poco en común entre sí que no tengan en común con programas de inversión en infraestructura o de estímulo directo a la producción. Ni siquiera la clasificación aparentemente simple en propósitos económicos (elevar la producción) y propósitos sociales (promover el bienestar humano) sirve realmente para delimitar la "política de desarrollo social".

Segundo, el enfoque sectorial destaca demasiado una rivalidad aparente entre los proponentes de lo "económico" y de lo "social" por lograr una participación mayor en los recursos públicos, lo que sugeriría que estos dos campos se dividirían todos los recursos disponibles y usarían los que obtuviesen para promover uno u otro de estos tipos de desarrollo. Los defensores de lo social afirman, con alguna razón, que los planificadores económicos prefieren limitar los gastos sociales a algunos pocos sectores y a los fondos "residuales" que quedan luego de satisfacer las necesidades de inversión económica. Al parecer, creen que si se convence a los planificadores de que las escuelas y los hospitales son tan importantes como las fábricas y las presas hidroeléctricas, el desarrollo social recibirá una proporción más equitativa de los recursos. También los organismos internacionales se han quejado de que los programas sociales no han recibido una proporción justa de los recursos asignados a la cooperación técnica y financiera internacional. Sin embargo, quizá sería más fructífero incluso con las limitaciones que impone el análisis sectorial hacer hincapié en otras deficiencias de la asignación y uso de los recursos públicos, como por ejemplo, la alta proporción de ellos que contribuyen poco o nada tanto al bienestar humano como al crecimiento de la producción, y la limitada capacidad de los mecanismos vigentes de planificación y administración para mejorar este cuadro.

No es siempre efectivo que la poca asignación de recursos a los programas sociales indique una asignación correspondiente mayor a inversiones directamente productivas. Dejando de lado problemas especiales, como el del gasto en armamentos, el sector público, incluidos los programas económicos y sociales, se ve debilitado habitualmente por la distracción de recursos en construcciones ostentosas, el mantenimiento de una burocracia excesiva y la fragmentación de fondos en proyectos de poca importancia —que a menudo quedan sin terminar— en prueba del deseo de satisfacer presiones locales. Como lo ha indicado el diagnóstico, tales gastos tienen una lógica a la que no pueden escapar las autoridades nacionales preocupadas de la estabilidad política y

del prestigio inmediato, mal informadas, y mal servidas por un aparato administrativo difícil de manejar. Bien puede ser que el buscar soluciones a estas deficiencias dentro de sus propias esferas de acción debiera preocupar más a los programadores sociales que la competencia entre programas valiosos de desarrollo social y de desarrollo económico.

Los planificadores económicos de América Latina no pueden resolver por sí mismos la magnitud y la distribución de las asignaciones sociales. Y la posición residual de los programas sociales en la mayoría de los planes de desarrollo que se publican tampoco significa que su participación en la distribución real de los recursos públicos sea siempre igualmente residual. Las distintas fuerzas de presión e inercia que influyen en estos programas los sustraen en gran medida al control, no sólo de los planificadores, sino también de la mayoría de las autoridades ejecutivas nacionales. En muchos países de la región, los servicios de educación y salud han crecido tanto, que su personal y su clientela pueden formular demandas para obtener mayores asignaciones con tanto vigor como otros reclamantes de recursos públicos. En varios países se recolectan y redistribuyen proporciones extraordinariamente altas del producto nacional a través de los sistemas de seguridad social, con poca o ninguna intervención de los planificadores o autoridades ejecutivas nacionales, por lo menos mientras los sistemas no demuestren ser impracticables desde el punto de vista financiero. Sólo en algunos de los países más pobres y pequeños los programas sociales de más importancia ocupan una posición claramente residual; pero en esos países los programas económicos no se hallan en mejores condiciones.

Generalmente, los programas sociales más pequeños y más nuevos, que aún no tienen una clientela poderosa, grandes estructuras administrativas ni precedentes para obtener asignaciones presupuestarias cuantiosas —como los servicios de bienestar social, de desarrollo de la comunidad y de empleo— tienen más motivos para quejarse de su condición residual. Cualquiera sea la importancia que se les atribuya en las exposiciones de política pública, sus asignaciones tienden a ser precarias y son las primeras en sufrir reducciones cuando los fondos públicos escasean.

La tercera interpretación del desarrollo social que se ha mencionado no es nueva, pero ha pasado a primer plano como marco de referencia para las políticas, principalmente como resultado de experiencias concretas en tentativas de aplicar las técnicas de planificación del desarrollo y las medidas destinadas a traducir los derechos humanos “sociales” en realidades. En los dos últimos decenios, como se indicó en el capítulo II, los economistas y otros especialistas en ciencias sociales han participado de modo mucho más directo en la forja de las políticas nacionales, ya sea como servidores públicos o como críticos independientes, pero esta participación creciente no ha traído consigo un incremento equivalente de su influjo en el curso de los acontecimientos. Las técnicas de planificación y los instrumentos de política disponibles a menudo han resultado inaplicables cuando se enfrentan a las realidades nacionales; y a veces sus consecuencias han sido muy distintas a las previstas. Se ha observado la necesidad de nuevos enfoques de política sugeridos por lemas como “desarrollo de los recursos humanos”, “promoción de la movilidad social” y “participación popular en el desarrollo”, pero los intentos iniciales de aplicar esos enfoques revelaron grandes incompatibilidades con el funcionamiento real de las sociedades y de las economías. Estos intentos iniciales por ampliar el alcance

de la planificación, centrada originalmente en la inversión y la productividad, mostraron también una disposición persistente de los planificadores a relegar a segundo plano el elemento humano y el complejo sistema de instituciones y valores construido por el hombre. Se miraba al hombre *a)* como un insumo de producción bajo la forma de recursos humanos con diferentes niveles de calificación; *b)* como un factor de “demanda efectiva” en su calidad de comprador de bienes y servicios; *c)* como un beneficiario de algunos gastos públicos en programas sociales, y *d)* como una fuente potencial de iniciativa y esfuerzo que podría ser organizado y encauzado para suplementar inversiones convencionales encaminadas a mejorar la infraestructura.

Otra forma de reaccionar ante las deficiencias que ha mostrado la política de desarrollo económico, en América Latina y en otras regiones, ha sido tratar de buscar los “obstáculos sociales” al desarrollo que podrían eliminarse. Este enfoque presupone la existencia de un sólo modelo de desarrollo en relación con el cual se podrían identificar los obstáculos como tales. Aunque el diagnóstico que contiene el presente estudio identifica muchos factores que podrían calificarse de “obstáculos” ha evitado usar ese término por las siguientes razones: “La explicación de la complejidad, ambigüedad y probable inutilidad de la noción de obstáculo parece ser esencialmente que la significación de toda unidad o elemento de un sistema social depende mucho más del sistema que de ella misma tomada aisladamente. Hay sistemas sociales cuya estructura los hace tender hacia el desarrollo, pero no hay, en sentido propio, obstáculos al desarrollo. Es legítimo analizar un sistema social para determinar las posibilidades que tiene de llegar al desarrollo entendido aquí no como el simple crecimiento del producto por habitante sino como un proceso de cambio auto-sostenido, con modificaciones estructurales profundas y cambios en la distribución del poder. Pero como no hay un solo estado final, como en puridad no hay ni siquiera estado final, y como hay varios caminos posibles, la noción de obstáculos tiene muy poco sentido, si es que conserva alguno”.<sup>2</sup>

La búsqueda de una concepción más adecuada del papel que desempeñan el hombre y las estructuras sociales que lo rodean en la aceleración planificada del desarrollo ha producido un creciente consenso en el sentido de que el desarrollo debe interpretarse como un proceso de cambio social. Este punto de vista sugiere que la política de desarrollo que se ha usado hasta ahora es injusta y contribuye a la “marginalización” de grandes estratos de la población. Sin embargo, de este aserto tan general pueden extraerse muchas conclusiones divergentes, y no puede afirmarse todavía que se haya avanzado mucho en su aprovechamiento en la política de desarrollo.<sup>3</sup>

Además, se observa en el debate sobre la política de desarrollo que se ha tendido a simplificar la posición contraria o a llevarla a extremos a los

<sup>2</sup> Aldo Solari, “Obstáculos para las reformas básicas que derivan de la estructura social”. Ponencia presentada al Seminario *Pacem in Terris*, Centro de Estudio de las Instituciones Democráticas, México, 9-11 de septiembre, 1969.

<sup>3</sup> En “El desarrollo social reconsiderado”, *Aportes*, 11 de enero de 1969, Carlos Delgado hace hincapié en el carácter abstracto de diversas formulaciones del desarrollo como proceso de cambio social. Los especialistas en ciencias sociales, como los especialistas en política social, se han encerrado en compartimientos aislados, de modo que las exploraciones auténticamente interdisciplinarias del desarrollo han sido pocas. La organización de “grupos de trabajo” compuestos por un economista, un sociólogo, un especialista en ciencias políticas, un psicólogo, etc., cada uno de los cuales debía aportar su visión independiente de los aspectos sociales del desarrollo, ha indicado un reconocimiento general de la necesidad de integración, pero no se han derribado aún las barreras.

cuales no pretendían llegar sus proponentes para luego refutar esa versión deformada. Por lo tanto, no es prudente suponer que los economistas y los planificadores que continúan concentrándose en las inversiones como medio para acrecentar el producto por habitante no se han dado cuenta de que hay otras dimensiones en el problema del desarrollo. La concentración puede obedecer al deseo de circunscribir deliberadamente el problema, a que se considera que las demás dimensiones no son susceptibles de planificar, y a que la planificación de la inversión producirá los mejores resultados que podría esperarse teniendo en cuenta las limitaciones impuestas por las estructuras sociales, la capacidad administrativa, y la incapacidad del cerebro humano para considerar simultáneamente todos los factores que entran en juego. Antes de desechar los conceptos estrictamente económicos de la política de desarrollo, hay que demostrar que el concepto de desarrollo como cambio social, puede llevar a idear políticas y sistemas de planificación compatibles con la posible evolución que sigan las sociedades latinoamericanas y los gobiernos nacionales.

Hasta aquí lo que más ha preocupado ha sido lo que necesitan los dirigentes y sus asesores en planificación para definir y organizar mejor sus labores a medida que sus necesidades manifiestas han ido surgiendo de ensayos y errores, bajo el ojo crítico de los especialistas en ciencias sociales. La introducción del hombre como protagonista a la vez que como objeto del desarrollo plantea otra pregunta importante: ¿Cómo define el público en general los límites de la política social? Su definición, como es natural, está influida por la divulgación mundial de nuevas concepciones del desarrollo y de los derechos humanos, pero depende más de la gama creciente de políticas públicas que tienen un efecto discernible en el bienestar del individuo y de la familia, y de la percepción creciente que tengan de ese efecto los diferentes estratos de la población. Para el individuo, la política social es limítrofe de las políticas que, según puede apreciar, afectan a su bienestar y a su sentido de justicia social. Desde este punto de vista, las fronteras tradicionales entre lo económico y lo social son inaplicables. La distribución del poder político y de los derechos políticos se transforma también en un problema social. No hace muchos años, los únicos programas públicos que la gente consideraba vinculados a su bienestar —además de la función tradicional del Estado de mantener el orden público e impedir el crimen— eran los de educación y salud. La mayoría de la población ni siquiera tenía acceso a ellos. El público, salvo algunas minorías de ingresos más altos, no percibía el influjo que en su suerte podían tener las políticas económicas de orientación liberal.

Una vez que el Estado comenzó a acrecentar su intervención en la economía y a regular las organizaciones de grupos de intereses, todo el espectro de políticas públicas se transformó en objeto natural de presiones y demandas "sociales". Las medidas económicas encaminadas a aumentar la proporción del producto nacional que se ahorra para inversión, a controlar la inflación, a promover nuevas tecnologías, a aumentar y redistribuir los ingresos, etc., tienen repercusiones directas y fácilmente discernibles en el bienestar, la seguridad y el sentido de justicia social de la mayor parte de la población. El derecho a voto y las posibilidades de organizarse de los grupos de intereses afectan directamente a la capacidad de las masas populares para obtener beneficios materiales y leyes protectoras del Estado, así como salarios más altos y mejores condiciones de trabajo de sus empleadores. Una vez alcanzada esta etapa, el contraste anterior entre la homogeneidad aparente de los objetivos

económicos y la heterogeneidad de los objetivos sociales está destinado a desaparecer; las medidas económicas se van haciendo más fragmentarias y suelen obstruirse recíprocamente a medida que se van diversificando los fines que persiguen.

Podría lamentarse que este cambio complicara aún más los problemas relacionados con la aplicación y la definición de las políticas de desarrollo. Sin embargo, desde otro punto de vista constituye un paso hacia adelante, y paso inevitable; sectores cada vez más amplios de la opinión pública comienzan a comprender los problemas del desarrollo y las relaciones que existen entre medidas aparentemente aisladas. Por lo tanto, puede considerarse que es uno de los requisitos para llegar a la etapa en que la planificación podrá contar con el apoyo popular para integrar esferas de política que hasta ahora se han mantenido separadas y denominadas "económica" o "social".

Estas consideraciones van en abono de conceptos de política de desarrollo social que no estén restringidos por las fronteras sectoriales tradicionales, pero también sugieren algunos criterios fundamentales para juzgarlos. Primero, las concepciones deben ser dinámicas y admitir cambios continuos en su contenido, ya que las esferas de política consideradas por el público como sociales, y por lo tanto, no gobernables por criterios exclusivamente económicos, no pueden tener límites fijos permanentes. Segundo, las concepciones deben ubicar al conflicto y a la competencia en su verdadero lugar dentro de la evolución de la política de desarrollo social, ya que el efecto de las políticas en los diferentes estratos de población, y la percepción que estos estratos tengan de sus propios intereses al exigir determinadas políticas u oponerse a otras no puede ser uniforme ni someterse al arbitraje definitivo de los planificadores. Tercero, las concepciones deben estar vinculadas a las características de las sociedades y a los procesos de cambio que se hallen en marcha en ellas.

Las páginas precedentes parecerían sugerir que cualquier definición de política de desarrollo social que por su amplitud satisfaga las exigencias de los dirigentes, los planificadores, los especialistas en ciencias sociales y el público, sería demasiado ambiciosa como para tener utilidad práctica. Esta objeción puede superarse, por lo menos en parte, y también pueden resolverse los problemas de legitimidad y contenido, clasificando sistemáticamente los diferentes niveles de política en los cuales se necesitan definiciones.



## CAPÍTULO XI

### LOS DISTINTOS PLANOS DE LA POLÍTICA Y LA PLANIFICACION

#### 1. Imágenes y estrategias "sociales"

Pese a que se ha aceptado universalmente la idea de que el desarrollo constituye el objetivo central de la política, sorprende que sean tan pocos los análisis de las características que podrían tener o que convendría que tuvieran las sociedades del porvenir, así como de las consecuencias a largo plazo del propio proceso de desarrollo, y de las diversas orientaciones que éste podría seguir.<sup>1</sup> Sin embargo, va resultando indispensable crear una imagen coherente que refleje las aspiraciones para el futuro, tanto para organizar en estrategias coherentes los numerosos instrumentos de política que ahora se estiman aplicables como para movilizar el apoyo popular al esfuerzo de desarrollo. Como en los asuntos humanos siempre hay una reacción recíproca entre medios y fines, esa imagen serviría a su vez para evaluar en forma más exacta los procesos de crecimiento y cambio que se han iniciado; por otra parte, correspondería a la más amplia de las tres interpretaciones de lo "social" a que se hizo referencia anteriormente. A este plano de la política cabría calificarlo de "social", para que no haya confusiones con las definiciones más limitadas del término "social".

Las primitivas formulaciones de los objetivos del desarrollo, tanto de ca-

<sup>1</sup> José Medina Echavarría, en *Filosofía, educación y desarrollo*, Siglo XXI, México, 1967, es uno de los pocos analistas de los problemas del desarrollo latinoamericano que han examinado este punto. La actual insistencia en la dependencia como explicación principal del subdesarrollo debería conducir a una consideración más sistemática de la visión del futuro, pero hasta ahora no lo ha hecho. La omisión está comenzando a remediarse en estudios orientados al futuro de varias instituciones latinoamericanas de investigación económica y social; pero hasta ahora sólo se han publicado algunos pocos resultados preliminares. Un proyecto en marcha de especial interés para los problemas planteados en este capítulo es del Centro de Desarrollo de la Universidad Central de Venezuela. Este proyecto tiene por objeto determinar en términos estrictamente económicos, y por medio de modelos matemáticos, la viabilidad en Venezuela de tres estilos de desarrollo, denominados CONS (consumista), AUTO (autoritario) y CREA (creador). El estilo CONS da prioridad a la ampliación del consumo moderno y diversificado, y supone que la estructura futura de la demanda y del producto será similar a las estructuras actuales de los países desarrollados. El estilo AUTO postula la mantención, por un gobierno autoritario fuerte que actúa dentro de los límites del sistema internacional de dependencia, del orden social tradicional con un grado controlado de modernización. El estilo CREA da prioridad al estímulo a la capacidad creadora nacional autónoma, en especial a través de la ampliación y reforma de la educación. desalienta la imitación de los países desarrollados, y trata de garantizar un consumo adecuado de bienes esenciales, subordinando una mayor diversificación del consumo privado a otras exigencias de recursos. Los resultados preliminares muestran que antes del año 2000, las necesidades financieras del estilo CONS llegarían a una magnitud muy por encima de las capacidades nacionales, que en menor grado, el estilo AUTO no sería viable por la misma razón, y que el estilo CREA se podría financiar con un déficit soportable y decreciente hasta el año 2000. El desempleo sería más alto en el estilo CONS y más bajo en el CREA. ("Estilos de desarrollo: Informe preliminar", documento preparado por el Grupo de Modelos Matemáticos del CENDES, Universidad Central de Venezuela, para el Seminario sobre Desarrollo Nacional con Integración, México, agosto de 1969. Se publicará en *El trimestre económico*, México.)

rácter social como económico, solían utilizar, en lugar de una imagen inexistente de lo que podían y debían llegar a ser determinadas sociedades en el curso del desarrollo, la hipótesis implícita de que el desarrollo debía consistir en un progreso lineal a partir de la pobreza, hasta alcanzar la situación que poseían determinados países de elevados ingresos a los que se calificaba de "desarrollados". Esta hipótesis se respaldaba y completaba con una concepción aparentemente dinámica del "crecimiento autosostenido", fruto de diversas teorías acerca de las etapas del desarrollo, basadas en el estudio de la experiencia histórica de los países de elevados ingresos. Se animaba a los países menos desarrollados con la seguridad de que podrían tomar prestadas las tecnologías, las prácticas administrativas y los sistemas de servicios sociales que los países desarrollados habían elaborado trabajosamente en muchos decenios de tanteos sucesivos, de pobreza generalizada y de injusticia social, para así salvar rápidamente las distancias. Esas esperanzas, por parte de dirigentes, se fomentaban también entre las masas mediante las promesas populistas según las cuales bastaba con emplear sencillas tácticas redistributivas del ingreso para alcanzar la justicia social y más elevados niveles de consumo.

Ese tipo de concepciones optimistas comienza a caer en desgracia. En primer lugar, ha ganado terreno la tesis de que el desarrollo de unas regiones y el subdesarrollo de otras no son fenómenos independientes, sino que constituyen partes de una única red mundial de relaciones económicas, culturales y políticas; pues una falacia sería comparar la situación actual de los grupos de bajos ingresos con el pasado preindustrial de los otros grupos, e improbable que el empleo en gran escala de una tecnología y unas instituciones prestadas llevaran a otra cosa que a un pobre remedo de desarrollo. (Véase el capítulo II.) De conformidad con esta tesis sería esencial aumentar la capacidad decisoria nacional y elaborar nuevas estrategias que tomen en cuenta la posición de cada país dentro del conjunto mundial de relaciones.

En segundo lugar, los países de elevados ingresos son ahora modelos menos atractivos de modernización que hace pocos años. Las formas de vida asociadas a los procesos recíprocos de elevación de la producción y del consumo se están poniendo en tela de juicio en las respectivas sociedades y son rechazadas por grandes masas de jóvenes ilustrados. Asimismo se está poniendo de manifiesto, y resulta más perturbadora, la escasa capacidad de las sociedades y de las economías para lograr la plena participación en ellas de las minorías que se hallan en situación de inferioridad.

Las grandes zonas metropolitanas son cada vez más difíciles de administrar y cunde la alarma ante la contaminación del medio ambiente humano ("biosfera") por los subproductos de los procesos de producción y consumo.<sup>2</sup>

Según se indica en el capítulo VI, análogos fenómenos se están dando en América Latina, sobre todo en las aglomeraciones urbanas que son puntos focales de absorción y difusión de las influencias exteriores. La debilidad de la base productiva, la escasa magnitud de los mercados internos, las elevadas tasas de crecimiento demográfico y el tamaño de los estratos de la población que participan sólo marginalmente en las nuevas formas de producción y de consumo, demuestran que las consecuencias de esos factores y las estrategias necesarias para superar las dificultades han de ser muy diferentes de las correspondientes a los países de elevados ingresos. La formulación de tales estra-

<sup>2</sup> Véase Naciones Unidas, "Los problemas del medio humano: Informe del Secretario General", E/4667, 26 de mayo de 1969.

tegias se complica no sólo por el alto grado de dependencia directa de modelos externos de urbanización y modernización, sino también por la tendencia a importar críticas de estos modelos y remedios que ahora son corrientes en los países de ingresos altos, y a aplicarlos a situaciones similares sólo en la superficie.

Cabría preguntarse cómo se formulará una "imagen societal" si se estima que los modelos externos anteriores no son ya ni asimilables ni convenientes y hasta qué punto es capaz una sociedad determinada de idear y aplicar deliberadamente una estrategia orientada hacia su propia transformación. Los precedentes históricos son ambiguos y probablemente poco pertinentes a la situación actual de los países de América Latina, debiendo además tenerse en cuenta que los ejemplos más destacados de transformación societal planificada han producido nuevos órdenes sociales que no se parecen en mucho a las imágenes que inspiraron los deseos de transformación. Sin embargo, de aceptarse que el valor principal de la imagen societal consiste en ofrecer una idea más clara de la *dirección* que se quiere imponer al cambio como parangón para evaluar las transformaciones realmente ocurridas, la divergencia que probablemente habría entre el futuro a largo plazo y, las representaciones que ahora pueden tenerse de él no constituye un argumento contundente contra la conveniencia de buscar esa imagen.

Los conceptos de dignidad humana, justicia social y democracia política, que han sido formalmente aceptadas en la totalidad de América Latina y que, desde comienzos del siglo XIX, han inspirado la lucha contra unas realidades societales incompatibles con tales conceptos, ofrecen contribuciones básicas a los tipos de imágenes del futuro que se necesitan. El problema principal estriba en procurar que esas ideas constituyan una expresión cada vez más auténtica de la conciencia colectiva acerca del interés nacional, así como de la solidaridad humana; que se ajusten a la realidad de los países; que sirvan de apoyo contra la dependencia económica y cultural, y que estimulen una saludable competencia fraternal entre los pueblos de la región, en pro de su desarrollo.

Sobre los planificadores, los científicos sociales y los intelectuales en general recae la grave responsabilidad, en lo que concierne a la elaboración de una política societal, de hacer inteligibles al público las consecuencias a largo plazo de las posibilidades de elección que se presentan, de proponer estrategias destinadas a lograr cambios estructurales sociales, y de idear y evaluar en su totalidad los objetivos concretos y los instrumentos de política en los cuales tienen que traducirse las imágenes y estrategias societales. Sin embargo, su legítima preocupación por esas cuestiones no supone que puedan ni deban moldear las estructuras según su propia imagen de la sociedad ideal.

Desde un punto de vista histórico, la transformación de las sociedades ha estado a cargo de dirigentes políticos e intelectuales que han sabido articular los deseos de los dinámicos estratos sociales emergentes de las estructuras anteriores en medio de grandes desórdenes y conflictos y sin duda el papel que tocará desempeñar en este proceso a la planificación y a las ciencias sociales continuará siendo solamente auxiliar. En la situación que probablemente continuará persistiendo en América Latina, una de las labores principales de los dirigentes políticos, ayudados por los planificadores y los científicos sociales, será la de reconciliar y racionalizar las presiones procedentes de diversas direcciones. La formulación de auténticas imágenes y estrategias societales deberá constituir un marco de referencia para todos los participantes en el pro-

ceso. En particular, la participación popular en la construcción de tal marco de referencia debería hacer que éste trascienda las simples reivindicaciones populistas de los grupos organizados de redistribución y "conquistas sociales" respaldados por la sanción legislativa, conquistas que se hacen cada vez más ilusorias a medida que son más amplios los estratos sociales en condiciones de entrar en la competencia.

Según se indicó anteriormente, el conflicto ocupa un lugar legítimo en toda política societal que pretenda efectuar difíciles cambios estructurales. En general se reconoce que el ritmo del cambio debe ser rápido, y mientras más rápido sea, mayores serán las probabilidades de que se agudicen los conflictos. Las estructuras existentes no van a reformarse a sí mismas ni han de desaparecer sólo por obra y gracia de la demostración, de parte de los planificadores y científicos sociales, de que son incompatibles con los objetivos del desarrollo. Los cambios necesarios se producirán únicamente cuando las fuerzas sociales que esperen beneficiarse de un concepto dado de desarrollo sean lo suficientemente fuertes como para imponer sus deseos contra la resistencia de las fuerzas que temen perder sus posiciones; pero los cambios que se produzcan conducirán al desarrollo societal y no a la desintegración sólo a condición de que exista una dirección política, responsable y bien formada, capaz de hacer suficientemente compatibles las presiones con las necesidades y capacidades más amplias de la nación.

Al mismo tiempo, no puede esperarse que ni los dirigentes políticos ni los planificadores evalúen de manera infalible las necesidades nacionales. Las políticas y los planes continuarán siendo establecidos por personas sujetas a los prejuicios y a las limitaciones derivadas de su propio medio. El que esas políticas y planes se ajusten en mayor o menor grado a las necesidades sociales depende de su sensibilidad ante las críticas y las demandas auténticas procedentes de los estratos de la población interesados. Los planificadores y los científicos sociales deben armonizar su imagen de la sociedad futura con las aspiraciones populares, al propio tiempo que la transmiten a los dirigentes políticos que han de responder a esas aspiraciones.

## *2. Objetivos de alcance intermedio: justificaciones e instrumentos*

El plano de la política que se considera a continuación abarca diversos objetivos generales que, además de constituir requisitos para el desarrollo societal, son fines legítimos en sí mismos y ofrecen procedimientos complementarios u optativos para organizar la gestión pública de manera de promover ese desarrollo. Cada uno de los objetivos propuestos puede apoyarse en diversas justificaciones de carácter más específico y cercano al bienestar humano, cuya importancia relativa depende de las características de la sociedad que se considere. El cumplimiento de los objetivos puede intentarse mediante diferentes combinaciones de instrumentos dentro de los sectores económicos y sociales convencionales, variando también la conveniencia de esos instrumentos según las características de la sociedad en que se empleen.

Como indicadores del progreso alcanzado, los objetivos de alcance intermedio complementan el objetivo económico de elevación del ingreso nacional por habitante, y sugieren que éste último debe considerarse necesariamente en relación con aquellos en la estrategia del desarrollo. Además, pueden ser

definidos como enfoques estratégicos o integradores de la política de desarrollo. Por estratégico se entiende, que se asignará alta prioridad a un objetivo general y que se reorganizará una serie determinada de instrumentos, en su mayoría incorporados ya a la política pública y con justificaciones adicionales, a fin de aumentar su participación en la consecución del objetivo fijado.

Por enfoque integrador se entiende que el responsable de la política toma como punto de partida el examen de las posibilidades de lograr una mayor eficacia en la acción mediante el apoyo recíproco y la planificación mancomunada entre varios de los sectores existentes de acción pública.

Los objetivos de alcance intermedio pueden formularse de diferentes maneras y se duplican entre ellos parcialmente. Algunos de esos objetivos se examinarán con mayor detenimiento en capítulos posteriores de este estudio, pero es útil aquí señalar los más importantes de fuentes autorizadas, indicando también sus justificaciones e instrumentos principales aunque la lista no sea exhaustiva. Seguramente las políticas de desarrollo de todos los países tienen que tomar en cuenta, al menos en cierto grado, todos los objetivos de alcance intermedio, pero sería falta de realismo que un país cualquiera intentara atribuir a todos los objetivos igual importancia al elaborar un marco de referencia para su política de desarrollo. (De hecho una de las probables consecuencias de la promoción independiente de los diversos objetivos por las organizaciones intergubernamentales sea que el país se vea abocado a efectuar más combinaciones de objetivos e instrumentos que las que puede evaluar o asimilar para establecer una política coherente.) Como muchos de los instrumentos tendrán que atender varios objetivos en la práctica, no es dable esperar una ordenación completamente sistemática de instrumentos en apoyo de uno cualquiera de los objetivos de alcance intermedio. Asimismo, varios de los objetivos pueden considerarse legítimamente como instrumentos para alcanzar otros objetivos. La lista, de por sí incompleta, no significa en modo alguno que todos los instrumentos constituyan procedimientos deseables para alcanzar los objetivos en todas las circunstancias ni en todos los países. Al terminar la enumeración se examinarán algunas de las dificultades que se presentan al respecto, así como ciertas ambigüedades que aparecen en la formulación general de los indicadores. En todos los objetivos de alcance intermedio figuran, tanto en calidad de justificación como de instrumentos, la aceleración del crecimiento económico y la elevación de los niveles del consumo, por lo que no es necesario repetir bajo cada epígrafe esos elementos indispensables de toda política de desarrollo.

i) *La redistribución del ingreso y de la riqueza; mantención de niveles mínimos de consumo*

*Justificaciones:* Promover el bienestar humano.

Elevar los niveles de vida y de productividad de los estratos de población de más bajos ingresos, y, en especial, de los con ingresos insuficientes para sostener un nivel de vida mínimo aceptable.

Oponerse a las concentraciones de poder económico que se estiman perniciosas para la aplicación de las políticas nacionales de desarrollo.

Frenar el consumo suntuario y estimular el ahorro y las inversiones productivas.

Ampliar y modificar las características del mercado interno para las manufacturas, los alimentos y los servicios.

Permitir al sector público captar una parte mayor del producto nacional para fines de inversión y prestación de servicios esenciales.

*Instrumentos:* Impuestos progresivos sobre la renta, la herencia y la propiedad.

Orientación del gasto público.

Leyes sobre salario mínimo.

Fomento de la sindicalización y de las negociaciones obrero-patronales.

Fomento de los sistemas de participación obrera en los beneficios y ampliación de la propiedad en las empresas productivas.

Control de los precios al consumidor y medidas (como el fomento de las cooperativas) destinadas a aproximar los precios de producción y de consumo.

Ampliación de los servicios docentes, de salud y otros que se sufragan mediante los ingresos públicos derivados de los impuestos progresivos, e igualdad del acceso a dichos servicios.

Generalización de los sistemas de seguridad social.

Concesión de subsidios familiares.

Adopción de medidas para complementar el ingreso inadecuado con el fin de sostener un nivel mínimo de vida, previamente definido.

Reforma del sistema de tenencia de la tierra tanto en el medio rural como en el urbano.

Facilitar la obtención de préstamos a bajo tipo de interés.

Acción sobre la estructura y nivel de la producción.

## ii) *Pleno empleo*

*Justificaciones:* Pleno uso de los recursos humanos para elevar la producción al máximo y aumentar así el consumo.

Ofrecimiento de fuentes estables de ingreso a todas las familias.

Incorporación social y psicológica de todos los estratos sociales a la vida nacional mediante la participación en los procesos productivos.

Autorrealización de la persona y fomento del respeto de sí misma al proporcionar trabajos adecuados a los respectivos intereses y capacidades.

*Instrumentos:* Fomento de las inversiones productivas y su planificación.

Suministro de infraestructuras y de equipos productivos.

Planificación de la difusión de las nuevas tecnologías.

Intensificación de los gastos públicos destinados a prestar servicios sociales y de otras clases, en los que se utilice una gran densidad de mano de obra, y de los destinados a obras públicas.

Protección especial y fomento de las actividades económicas de gran densidad de mano de obra: producción manual y artesanal, pequeñas empresas, etcétera.

Reglamentación de la seguridad en el empleo.

Servicios de colocación.

Regulación del tamaño de la "población activa" a la que se refiere el concepto del pleno empleo, mediante disposiciones sobre la edad mínima para trabajar; la duración de la enseñanza obligatoria; la edad de jubilación, obligatoria o voluntaria; el empleo de las mujeres con hijos de corta edad, etc.

iii) *Igualación de oportunidades y fomento de la movilidad social y ocupacional*

*Justificaciones:* Justicia social.

Uso óptimo de los recursos y capacidades humanos.

Aprovechamiento de la iniciativa popular y apoyo para los esfuerzos de desarrollo.

*Instrumentos:* Enseñanza obligatoria real cuya duración y calidad sirva de base para estudios más avanzados, para adaptarse mejor al empleo y para participar con conocimiento en las actividades políticas y en la vida de la comunidad.

Igualación de oportunidades para seguir recibiendo enseñanza a la terminación del período obligatorio, según la capacidad individual.

Protección jurídica contra la discriminación por motivos de raza, sexo o religión.

Medidas compensatorias especiales destinadas a equilibrar las desventajas debidas a la pobreza o a la inestabilidad de la familia, al aislamiento rural, etc.

Reforma agraria y otras dirigidas contra la concentración de la propiedad.

iv) *Desarrollo de los recursos humanos*

*Justificaciones:* Aumento de la productividad de la fuerza de trabajo y de su capacidad de obtención de ingresos.

Aumento de la capacidad de toda la población para asumir los diversos papeles de ciudadano, miembro de una familia, productor, consumidor, etc., en las condiciones que se dan en las modernas sociedades urbanizadas.

*Instrumentos:* Educación, incluso la enseñanza de los adultos y los usos educativos de los medios de comunicación de masas, así como la enseñanza escolar.

Formación y orientación profesionales.

Aprendizaje.

Medidas en las esferas sanitaria y de la nutrición.

v) *Robustecimiento de la familia y mejoramiento del bienestar de la infancia y de la juventud*

*Justificaciones:* Bienestar humano.

Carácter indispensable de la familia en cuanto a sus funciones básicas de socialización y sostén de la infancia, suministro de ayuda material y de satisfacciones psicológicas a los miembros de la familia; falta de capacidad de la familia carente de ayuda para desempeñar de manera satisfactoria esas funciones en condiciones de rápido cambio socioeconómico.

Importancia del bienestar material y psicológico de la infancia y la juventud para el desempeño de sus papeles futuros, como contribuyentes al desarrollo societal y beneficiarias de él.

*Instrumentos:* Medidas tendientes a incrementar el ingreso familiar, con inclusión de los subsidios familiares.

Asesoramiento de la familia, economía doméstica y servicios de bienestar.  
Organizaciones vecinales de autoayuda, asociaciones de padres y de madres, clubes juveniles.

Adopción de medidas legislativas y servicios correspondientes de fiscalización o ejecución a fin de robustecer a la familia y proteger a la infancia y la juventud contra los malos tratos y la explotación.

Educación, incluso la extraescolar.

Servicios de salud y nutrición.

Servicios recreativos.

vi) *Intervención en el crecimiento demográfico y en la distribución geográfica de la población*

*Justificaciones:* Tensiones derivadas de las elevadas tasas del crecimiento demográfico y consecuente aparición de un elevado porcentaje de los grupos de edad "dependientes" que limitan la capacidad de la familia para ganarse el sustento y progresar, la capacidad pública para mantener la enseñanza y demás servicios sociales y la capacidad de la economía para suministrar empleo.

Urbanización incontrolablemente rápida y concentrada.

Falta de correspondencia entre la distribución demográfica y la distribución de los recursos naturales explotables.

*Instrumentos:* Servicios de planificación de la familia.

Medidas destinadas a elevar las calificaciones y el ingreso, fortalecer la estabilidad familiar, etc. entre los estratos de la población predispuestos, por su pobreza e inestabilidad, a la reproducción no controlada.

Planificación del desarrollo regional y creación de nuevos polos de crecimiento.

Reforma agraria y medidas para el reasentamiento rural.

Medidas destinadas a disminuir las diferencias entre el ingreso urbano y el rural, y a situar a los servicios públicos rurales en condiciones cuantitativas y cualitativas análogas a los urbanos.

vii) *Participación popular en el desarrollo*

*Justificaciones:* Derechos humanos.

Necesidad de aprovechar las iniciativas locales y hallar medios para satisfacer las necesidades económicas y sociales que no pueda colmar eficazmente el Estado nacional.

Necesidad de movilizar a la población para eliminar las resistencias opuestas a los cambios necesarios para el desarrollo.

Necesidad de que todos los estratos interesados expresen de manera auténtica sus intereses, a fin de que las políticas de desarrollo sigan de cerca a la realidad y cumplan sus objetivos de bienestar humano.

*Instrumentos:* Voto popular universal y real de las personas adultas.

Organos electivos de gobierno en los planos nacional, provincial y local.

Partidos políticos.

Organizaciones sindicales y de otros grupos de análogos intereses.

Asociaciones de la comunidad, juntas de vecinos, y agrupaciones espontáneas.



Desarrollo de la comunidad, en la que desempeña una función destacada la iniciativa local y de la comunidad en la prestación de servicios públicos.

Disponibilidad de medios de comunicación de masas para establecer contactos mutuos libres entre los dirigentes y el público en general.

El significado real de los diversos objetivos de alcance intermedio depende del lugar que se les asigne en una auténtica estrategia societal para el desarrollo, de la importancia relativa que se otorgue a las diferentes justificaciones y distintos instrumentos, así como a la capacidad del país para coordinar y aplicar estos últimos. La redistribución del ingreso puede suponer una política dinámica de movilización de los recursos, a fin de aumentar la capacidad y afirmar la voluntad de la mayoría de la población para contribuir al esfuerzo del desarrollo. En otras circunstancias, puede consistir en una negativa estática a reconocer las limitaciones económicas y administrativas, postura que quebrantará las iniciativas o desviará la capacidad empresarial nacional hacia una búsqueda de tácticas destinadas a eludir la política pública y a mantener la concentración del ingreso. El fomento de la movilidad y de la igualdad de oportunidades puede dirigirse hacia la eliminación de la marginalidad social y ocupacional, así como a la utilización total de las aptitudes innatas de la población. En circunstancias distintas, sin embargo, quizá fortalezca simplemente al sistema de *status* y recompensas sociales en existencia, como cuando se priva a los estratos inferiores de sus posibles dirigentes y se refuerzan los superiores mediante el acceso de nuevas y vigorosas personalidades. Las medidas tendientes a cimentar la familia pueden contribuir a que la familia tradicional se adapte al cambio social y acepte funciones nuevas, o pueden aislarla de la presión hacia el cambio y a fomentar la lealtad exclusiva a los intereses familiares en perjuicio de los comunales y sociales.

Las políticas de población pueden abarcar medios y fines concretos radicalmente distintos, y sería mejor definirlos como instrumentos complejos que como objetivos de alcance intermedio. El último de los objetivos de alcance intermedio que aparece en la lista, el de la participación popular en el desarrollo, también difiere en muchos aspectos de los demás. Lo ideal sería que entrara en la formulación de políticas en muchos niveles diferentes. En varias partes de este estudio se hace referencia a la dificultad de traducir esta aspiración en realidad.

Quizá convenga hacer algunas observaciones adicionales acerca de los instrumentos enumerados, aunque parezcan innecesarias por ser tan evidentes: 1) Son muchos los instrumentos que, cuando se emplean aisladamente para remediar un síntoma de un problema complejo, pueden tener efectos contraproducentes: por ejemplo, las leyes tendientes a lograr la seguridad en el empleo fomentan a veces una reducción de la contratación laboral, una rápida rotación del personal, o el trabajo a destajo y otros procedimientos usados por los empleadores para evadir sus obligaciones jurídicas; los controles de precios, desalientan en ocasiones a la producción y estimulan el acaparamiento y el mercado negro. 2) Un gran número de instrumentos, que son igualitarios en principio, se convierten en discriminatorios en la práctica, cuando se aplican a sociedades que poseen débiles sistemas administrativos y sólo pueden asignarles recursos simbólicos, o en las cuales únicamente una pequeña proporción de los usuarios potenciales obtiene los beneficios garantizados por la ley. El resultado probable será la concatenación gradual de privilegios espe-

ciales, jurídicamente sancionados, cuya defensa por parte de los interesados entorpece la búsqueda de instrumentos de mayor efectividad dentro de los límites impuestos por los recursos disponibles.

### 3. *Instituciones y mecanismos destinados a formular, aplicar y evaluar las políticas y los planes*

El examen que haga cualquier gobierno nacional de la política de desarrollo social; el apoyo o la modificación de la misma en consulta con representantes de los movimientos políticos o de los grupos de intereses; su traducción en leyes, asignaciones presupuestarias y programas; su presentación y explicación ante el público; su aplicación a muy variadas circunstancias locales, y su evaluación y modificación permanente ante unas necesidades y oportunidades cambiantes, exigen muchos y diversos tipos de organismos consultivos y funcionales. A corto plazo, las características de los organismos existentes y la capacidad del Estado y del pueblo para modificarlos o complementarlos, limitan la forma de la política que podrá aplicarse en la práctica. La existencia de organismos que parezcan adecuados desde un punto de vista formal no garantiza que sea posible convenir en una política determinada ni aplicarla, y la complejidad o rigidez excesiva de los organismos puede inhibir la actuación; pero si se carece de instituciones activas y de los correspondientes medios de transmisión, resultará utópico todo intento de discusión relativa al establecimiento de una política de desarrollo social. Por lo tanto, constituye otro plano esencial de una política de esta índole el establecimiento de una combinación diversificada y flexible de dichos mecanismos.

En el estudio presente no se entrará a examinar sistemáticamente qué combinación de mecanismos resulta preferible, si bien es oportuno hacer algunas observaciones de carácter general.

i) La planificación formal es un componente esencial de la elaboración de una política en los países que se esfuerzan en acelerar su desarrollo, si bien es ahora más evidente que hace unos años que esa planificación no es un sucedáneo de la toma de decisiones políticas, ni constituye un instrumento neutro utilizable al arbitrio de los dirigentes. El comienzo de una evaluación más realista de la complejidad de los procesos decisorios y del proceso de cumplimiento de las decisiones (o de cómo se evaden) basado en la gran experiencia práctica que han logrado acumular durante los dos últimos decenios los planificadores y los especialistas en ciencias sociales, se asocia a conceptos como los de "la sociedad activa".<sup>2</sup> Tales conceptos exigen la eliminación de las barreras existentes entre la planificación y la acción, además de una difusión amplísima de las funciones planificadoras entre las múltiples unidades que componen la sociedad. Desde este punto de vista, las funciones "manifiestas" del mecanismo de la planificación formal pueden ser menos importantes que sus funciones "latentes". Entre las primeras figura la preparación de planes para la asignación de recursos a fin de alcanzar metas de crecimiento. Las últimas abarcan la orientación de la atención pública hacia la creación de una "sociedad desarrollista", y la racionalización de los debates políticos relativos a cuestiones sociales y económicas con una base común de entendimiento acerca de

<sup>2</sup> Véase Amitai Etzioni, *The Active Society*, Nueva York, The Free Press, 1968, donde se examinan de manera exhaustiva los conceptos más recientes acerca del asunto. Véase también John Friedmann, "Notes on Societal Action", en *AIP Journal* (American Institute of Planners) (en prensa).

la limitación de los recursos que se poseen, los objetivos prioritarios, la necesidad de elegir entre diversas posibilidades y la necesidad de ponderar los costos y beneficios relativos de las diversas medidas que pueden adoptarse. Esas funciones latentes pueden tener gran valor, incluso cuando las circunstancias exteriores a la esfera de acción de los planificadores produce grandes divergencias entre sus cálculos y la orientación real del cambio, pero no se harán efectivas a menos que la opinión pública confíe en la capacidad de la planificación para desempeñar sus funciones manifiestas.<sup>3</sup> La decisión consciente de atribuir importancia primordial a las funciones latentes de la planificación, supone, desde luego, que el organismo planificador deberá establecer relaciones más flexibles e íntimas con el público en general así como con los directivos políticos y con la totalidad de las instituciones públicas y privadas cuya colaboración es imprescindible.

ii) La ejecución de una política en cualquier plano exige el uso de un aparato administrativo razonablemente eficaz, no desmesuradamente costoso, flexible y capaz de reaccionar ágilmente ante las directivas de los dirigentes y de los planificadores. En los años últimos se ha concedido gran atención en América Latina a los requisitos y a los obstáculos de carácter administrativo, habiéndose hecho mucho por mejorar el funcionamiento de determinados sectores de la administración pública, sin llegar a resolver, no obstante, sus grandes problemas de hipertrofia, división en compartimientos estancos y exceso de tramitación. Sólo será posible orientar el crecimiento semiautónomo del aparato administrativo y vencer su tendencia a la inacción si se cumplen dos requisitos: 1) existencia de políticas nacionales eficaces, capaces de armonizar el funcionamiento de los diversos sectores administrativos con sus fines proclamados, y 2) modificación de las estructuras docentes y ocupacionales a fin de dar otras salidas al sector de la fuerza de trabajo de mayor instrucción relativa que depende de los empleos públicos.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> La distinción entre las funciones latentes y las manifiestas, aplicada a la planificación, deriva del trabajo de John Friedmann, *Venezuela: from doctrine to dialogue*, National Planning Series I, Syracuse University Press, 1965. También es aplicable al presente examen otra de las conclusiones de Friedmann, según la cual "la planificación se da típicamente —y recibe entonces respaldo político— en situaciones de crisis. Por consiguiente, la racionalidad de las prácticas planificadoras debe adaptarse a sus condiciones; debe sacrificar la comprensión a la urgencia de superar estrangulamientos específicos; debe orientarse más hacia los problemas que hacia las metas; debe ser fragmentaria, en lugar de coordinadora. Por desgracia muchos seudoplanificadores lamentan este carácter incierto de la racionalidad funcional hasta el punto de no ver que hay racionalidad en el éxito de la adaptación a las situaciones de crisis. Siempre se producen crisis cuando se produce un cambio rápido, cambio que constituye, precisamente, la condición fundamental del moderno desarrollo económico".

<sup>4</sup> En un análisis reciente, que probablemente es aplicable en grado variable a la mayoría de los países de la región, se examinan las formas que toma y las causas de esa inacción, encubierta por el trabajo simbólico, en la administración pública, tanto en lo que toca al funcionario como a la organización y al proceso legislativo. En el análisis se observa que la búsqueda de soluciones "de fondo" para los problemas que se prestan a la controversia —realizando estudios interminables o esperando los resultados de los "proyectos piloto"— puede convertirse en una táctica eficaz para evitar la acción. "Por lo general si el estudio acerca de un problema complejo supera las etapas de inacción total, comienza a derivar hacia la solución 'integral', 'definitiva', o 'de fondo' del problema. Esto significa que el estudio reconoce que para solucionar el mentado problema hay que atacarlo en todas sus ramificaciones sociales, económicas, regionales y técnicas (léase que es necesaria una acción planificada y coordinada en que participan varios organismos gubernamentales, se modifica la legislación al respecto y se asignan grandes recursos presupuestarios). Esta solución resulta ser de una envergadura tal que los miembros de la comisión que realizó el estudio no la pueden emprender ellos mismos, con lo que se liberan de toda obligación de buscar soluciones prácticas dentro de las posibilidades reales del momento. En este caso, la solución 'definitiva' o 'integral' significa obviar las

iii) A falta de una planificación nacional que responda a claras directrices de política, los partidarios de todo tipo de programas y proyectos han tratado de protegerlos de las vicisitudes políticas y financieras con una legislación mandatoria detallada asignando fines específicos a impuestos y otras fuentes de ingreso, estableciendo organismos autónomos y mediante otros arbitrios. Sus motivaciones son comprensibles y parcialmente legítimas, pero hay que reconocer que esta táctica constituye una declaración inadmisibles de falta de confianza en la capacidad del Estado para planear y distribuir los recursos racionalmente. Además, la eficacia de esta táctica no puede sobrevivir a la parálisis del sector público que probablemente se hará sentir si siguen aumentando los programas públicos que recurren a estos expedientes. Si el Estado no adquiere por fin la capacidad para establecer órdenes de prioridad y coordinar sus actividades por medio de la planificación, no le quedará más recurso, como se indica más adelante en la sección D, que soslayar o evadir parte de sus obligaciones sobre la base de la fuerza relativa de las presiones que puedan generar.

iv) Se necesitan políticas coherentes de investigación y estadística, basadas en una comprensión adecuada de los usos y limitaciones de la investigación y de las estadísticas. Actualmente la insuficiencia de datos para fines de desarrollo son evidentes. Pero al mismo tiempo se recopila una gran cantidad de información sin propósitos claros ni coordinación con las necesidades de los usuarios potenciales; los planificadores y dirigentes suelen desconocer los recursos de información existentes; y estudios que se efectúan supuestamente para facilitar la formulación de políticas, suelen desestimarse o quedar inconclusos, para duplicarse posteriormente con los mismos resultados. Así, las actividades de investigación del sector público se exponen a la acusación de ser medios para obviar la acción más que para racionalizarla. Los computadores y otros avances en la elaboración de datos ofrecen oportunidades sin precedentes y en rápida ampliación de aprovechar toda la información existente para resolver los problemas de política. Sin embargo, estas oportunidades no se aprovecharán, y el campo de la investigación y de la estadística será aún menos accesible a los que formulan políticas y al público, y más vulnerable al mal uso de corte formalista y a la imitación, si no existe el propósito auténtico de usar las nuevas técnicas para responder a preguntas orientadas a la acción.

v) La ejecución de una política flexible y dinámica presupone la existencia de una compleja división del trabajo entre el Estado nacional y sus dependencias administrativas, los gobiernos locales, las asociaciones comunales, las organizaciones representativas de grupos de intereses, las familias y los individuos. Las formas de esta división del trabajo no deben ni pueden ser uniformes en los diversos países ni en tiempos distintos en un mismo país, por lo que sería absurdo establecer normas concretas para conseguir una división ideal de las funciones. Sin embargo, es preciso insistir en que los Estados nacionales seguirán tropezando con grandes dificultades para sobrellevar las responsabilidades que no es posible hacer recaer sobre la iniciativa local, los grupos de intereses, ni las familias, y que, al mismo tiempo, se encontrarán bajo una presión y ante una tentación permanente para ampliar aún más sus numerosas obligaciones, las que provendrán tanto del proceso legislativo como de las características propias del aparato administrativo. Al crear mecanismos ins-  
acciones más prácticas y posibles de realizar en el momento, es decir, significa, para los que pudieran inmediatamente hacer algo, permanecer en la inacción." (Pablo Huneeus, "Formas de inacción en la burocracia estatal chilena", *Información del Instituto de Sociología, Universidad de Chile*, N° 5, noviembre de 1967.)

trumentales deberá ejercerse una prudencia máxima: hay que cuidar de no ahogar los esfuerzos locales y populares so pretexto de protegerlos.

#### 4. *Programas y políticas sectoriales: la elevación de los niveles de vida*

La búsqueda de unas concepciones más adecuadas para basar en ellas la política de desarrollo social no puede remplazar al detallado análisis de lo que se está haciendo en la actualidad, del que habrán de derivarse conclusiones acerca de lo que conviene hacer y de los procedimientos que deben emplearse para hacer las cosas mejor. En las actividades públicas que suelen calificarse de "sociales" se observa la existencia de un conjunto muy heterogéneo de instituciones, servicios y leyes con diferente evolución histórica; determinadas por diversas combinaciones de demanda interior e imitación de modelos externos; dirigidas hacia clientelas diversas; administradas y aplicadas por especialistas, auxiliares y burócratas de muy distinta formación profesional, que poseen sus propios conceptos de sus respectivas funciones y de la forma de darles cumplimiento. El único elemento común parece consistir en el objetivo de contribuir directamente al bienestar humano o de elevar el nivel de vida, criterio que ni siquiera es siempre aplicable. En general, esas actividades tan diversas responden a ciertas necesidades reales, pero también responden a opiniones históricamente condicionadas acerca del carácter de la necesidad y de la forma de satisfacerla. Algunas de las actividades presididas por tales ideas prácticamente se han fosilizado en una etapa de su evolución que debería haber sido sobrepasada, en tanto que otras se confunden y se hacen ineficaces al pretender satisfacer necesidades nuevas sin renovar caducas doctrinas y formas de organización relativas al papel que corresponde a los especialistas. No ayudaría a la transformación requerida la condena tajante ni el menosprecio de las actividades sociales de carácter sectorial, ya que lo que se necesita es un profundo conocimiento de cómo han evolucionado, y de cómo y por qué funcionan actualmente.

En el diagnóstico que se hace en la primera parte de este estudio se describen las fuentes principales de presión que determinan las líneas de crecimiento de las actividades sociales sectoriales y, en defecto de una planificación y de una política eficaces, las apartan mucho del cumplimiento de los objetivos públicamente aceptados de la justicia social igualitaria y del desarrollo de los recursos humanos. Esas fuentes de presión pueden clasificarse así:

i) Cuerpos cada vez mayores de funcionarios públicos profesionales y especializados que trabajan en los diversos sectores sociales y en empresas cuyos mercados están constituidos por los programas sectoriales (sobre todo en la esfera de la construcción).

ii) Estratos de la población que constituyen hasta ahora la clientela principal de los servicios sociales. Estos estratos son casi exclusivamente urbanos, estando formados por los empleados y trabajadores de los sectores "modernos" de las economías, y poseen cierta capacidad para la acción organizada, disfrutando de ingresos que les permiten satisfacer en parte el costo de los servicios (mediante las contribuciones de seguridad social, las cuotas de amortización de los préstamos para vivienda, el sostenimiento de los hijos durante un largo período de escolaridad, etc.). Sus aspiraciones crecen con rapidez mayor que sus posibilidades de satisfacerlas, tendencia intensificada por la concentración en las ciudades más grandes y más modernas. La capacidad que

poseen para absorber la asistencia del sector público, a fin de satisfacer las necesidades de que tienen conciencia, sobre todo en cuanto a enseñanza y vivienda, es prácticamente ilimitada.

iii) Estratos urbanos y rurales, mucho más numerosos que los anteriores, que únicamente han recibido beneficios mínimos de las actividades sociales de carácter público. La urbanización se asocia con la desaparición parcial de las instituciones tradicionales, que ofrecían una seguridad mínima, y de los sistemas de control tradicionales, así como con la difusión en las zonas rurales de formas de organización y estímulos políticos originados en las ciudades. En épocas anteriores, los evidentes déficit cuantitativos existentes en los servicios sociales no generaban demandas efectivas sobre el sector público por parte de los grupos más afectados. Esas demandas no son aún efectivas en términos de poder de compra privado o público, y es reducida la capacidad actual de los estratos más marginales para relacionarlos con sus necesidades más inmediatas, pero en términos políticos, esas demandas son reales y potencialmente abrumadoras. Las promesas de los gobiernos, relativas a hacer universales e igualitarios los servicios sociales, por lejos que se hallen de su realización, han contribuido a hacer más aguda la conciencia de los derechos sociales. En cuanto a determinados grupos de bastante peso, esta nueva conciencia de los derechos sociales exigibles al Estado coincide con un empeoramiento real de los niveles de vida y con una menor seguridad en el empleo.

El Estado, por tanto, afronta presiones procedentes de quienes ya gozan de beneficios, y desean aumentarlos, y de los beneficiarios potenciales, que desean la universalización de su disfrute. Los primeros, no están en general, dispuestos a moderar sus demandas en nombre de la solidaridad y la justicia social, lo que se debe en parte, indudablemente, a que no están seguros de que los recursos de que se vean privados vayan a utilizarse realmente en cumplir aquellos objetivos. En estas circunstancias, aparecen en todos los sectores de la acción social pública problemas sin resolver relativos a los costos, al contenido, a la participación, y, a las relaciones con la política general del desarrollo. Si bien los problemas de los distintos sectores ofrecen muchas semejanzas, el carácter de las necesidades a cuya satisfacción se destinan los programas, y la evolución de éstos hasta el momento actual, son tan variables que es preciso examinar por separado las crisis presentes y los medios que utilizan las autoridades públicas para responder a ellas.

Las tendencias de la expansión de la acción social pública durante el último decenio han sido muy diversas en los distintos países y sectores sociales. La tipología que aparece en el capítulo III puede ayudar a comprender las diferentes estructuras nacionales. Se observa que unos pocos países han elevado sus gastos públicos de carácter social hasta un punto tal que les resultará muy difícil sostenerlos, en tanto que otros, entre los cuales figuran naciones que muestran un aumento apreciable del ingreso por habitante, los mantienen por debajo de su capacidad. En cuanto a la región en su totalidad, la lucha librada en pro de los programas sociales parece que sólo ha conseguido que éstos apenas conserven su posición frente a otras formas de gasto público y privado. La proporción entre el consumo público, que sirve para financiar los programas sociales, y el privado, ha permanecido relativamente estable.

Los programas en cuestión se han agrupado convencionalmente en "sectores sociales" que coinciden con los distintos componentes del nivel de vida y con la esfera de atribuciones de los organismos especializados o de las divisio-

nes internas del sistema de las Naciones Unidas. Tal clasificación no es plenamente satisfactoria, pero a los fines presentes no se ha encontrado otra mejor.

El propio concepto del "nivel de vida" ha ocasionado prolongados debates internacionales, habiéndose llegado a una definición provisional sobre la que existe general acuerdo, aunque sigue figurando en ella un conglomerado de "componentes" que se miden parcialmente mediante distintos "indicadores", siendo resistentes, tanto los unos como los otros, a todo intento de integración y síntesis. Los nueve componentes aceptados internacionalmente son los siguientes: educación, salud, consumo de alimentos y nutrición, vivienda, seguridad social, empleo y condiciones de trabajo, vestuario, recreación y derechos humanos.<sup>5</sup>

En el presente estudio figuran, en secciones separadas, los componentes relativos a *educación, vivienda y seguridad social*, en tanto que se combinan los de *salud, y consumo de alimentos y nutrición*; las políticas relativas a *distribución del ingreso, población y participación popular* se consideran como "objetivos de alcance intermedio" o "enfoques estratégicos". Otra de las esferas de acción pública, el *bienestar social*, que no está representada en los componentes del nivel de vida, exige ser tratada por separado.

Merece también un análisis por separado el concepto de la *defensa social*, expresión adoptada internacionalmente para abarcar el conjunto de medidas relativas a la prevención del delito y al tratamiento del delincuente, aunque no ha sido posible hacerlo en el presente estudio. La defensa social es probablemente la forma más antigua y universal de acción pública de carácter social. Hasta hace poco había evolucionado en un aislamiento parcial de los demás sectores sociales y, aunque es cierto que los especialistas en la materia están cada vez más interesados en identificar su labor con los problemas más generales del desarrollo, no han sido definidas aún claramente las relaciones entre ambos campos.<sup>6</sup> No parece probado que el delito ni la delincuencia disminuyan con el crecimiento económico ni con el mejoramiento del nivel de vida, aunque seguramente cambia mucho su carácter. Cabría esperar que los tipos de crecimiento económico y cambio social característicos de América Latina entrañaran un aumento costoso de muchos tipos de comportamiento antisocial, que van desde los delitos llamados "de cuello blanco", como la evasión tributaria y el mercado negro, a la violencia de pandillas y al vandalismo; un vistazo a la prensa lo confirma. Las sociedades se ven obligadas a dedicar recursos importantes a la defensa social, pero se carece de criterios objetivos para determinar su magnitud y distribución. Las presentes *formas* de utilización de los recursos destinados a la defensa social, y sobre todo a los sistemas de prisiones, contribuyen frecuentemente al aumento de la criminalidad. Las mayores esperanzas en cuanto a lograr reducir el delito y la delincuencia se han puesto en la inversión en los demás sectores sociales, y, en especial, en educación, en programas juveniles y en la cimentación de la familia por medio de los servicios de bienestar social, aunque no han dado resultados concluyentes las pocas tentativas, efectuadas para medir la influencia de dichas actividades en el comportamiento antisocial.

<sup>5</sup> Véase *Definición y medición internacional del nivel de vida: Guía provisional*, publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 60. IV. 7.

<sup>6</sup> Se examinan las relaciones potenciales entre la defensa social y la política de desarrollo nacional en varios artículos que figuran en la *Revista internacional de política criminal*, N° 25, 1967, publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E/68.IV.7.

Por distintas razones, no es necesario estudiar a fondo en este momento los demás componentes del nivel de vida en cuanto a "sectores sociales".

Es fácil definir el contenido del "sector *del vestuario*", pero las influencias culturales y el cambio de las modas oscurecen hasta tal punto los aspectos conmensurables de la necesidad, que resultaría difícil formular objetivos útiles, salvo desde el punto de vista de la producción y del consumo de los bienes de consumo, como se ha hecho en alguno que otro plan de desarrollo de América Latina. Igual que en el caso de los alimentos, que se examinará más adelante, es muy amplia la variedad de medidas de carácter público que afectan al consumo de vestidos por parte de las familias, no estando además sometida esta a ninguna programación ni política unificada. La acción pública directa, encaminada a favorecer un mínimo en cuanto al vestido, apenas resulta necesaria, salvo cuando se trata de grupos de bajísimos ingresos y, hasta cierto punto, de la población escolar, dejándose en manos de la familia o del individuo la decisión acerca de la proporción de sus ingresos que deben destinar a satisfacer esta necesidad.

La *recreación*, en su acepción amplia de utilización de las horas libres podría convertirse, en principio, en un sector importante de acción pública bajo una política unificada. A medida que las sociedades se urbanizan progresivamente, que se reduce la jornada de trabajo en tanto que se alargan los períodos de vacaciones y que asciende el promedio de edad para ocupar empleos y descendiende el promedio de la edad de retiro, las actividades recreativas aumentan cada vez más su demanda de recursos públicos y privados, se convierten en fuente de variadas actividades económicas de importancia creciente y plantean complejos problemas de valores sociales. A pesar de todo ello, los escasos programas públicos de carácter recreativo que se han formulado en América Latina son de alcance muy reducido. Las múltiples formas que se ofrecen para utilizar las horas libres son tan diversas y dependen en tan alto grado de los gustos personales y de las normas culturales de los grupos, que resultaría inútil la búsqueda de criterios objetivos de asignación de fondos públicos, salvo en relación con otros sectores, y en especial con los de la educación y la salud. No se entrará aquí en mayores detalles sobre la recreación y el uso del tiempo libre, aunque cabe señalar que es éste uno de los aspectos menos explorados entre los que merecerían considerarse en una política sectorial de carácter social en América Latina.

El último de los componentes del nivel de vida internacionalmente aceptado es el de los *derechos humanos*, que sólo puede tratarse como sector de la acción social en el sentido restringido de consistir en programas destinados a combatir la discriminación en materias de raza, idioma, sexo, religión, etc. En sentido más amplio, todas las medidas destinadas a fomentar la participación popular en las actividades de decisión política tienen relación con los derechos humanos.

Las acciones restantes de este estudio tratan, en primer lugar, de los sectores sociales cuyas formas principales de acción pública están constituidas por servicios directos fácilmente definibles que, al menos en principio, son susceptibles de planificación unificada. En segundo lugar, se examinan aquellos sectores en los que hay una mayor posibilidad de elección entre los servicios directos, las medidas normativas que exigen escasos recursos administrativos o financieros y la iniciativa familiar o individual. En tercer lugar, se estudian algunas de las estrategias o los procedimientos integradores posibles para or-



ganizar las actividades sectoriales con vistas a alcanzar los objetivos de alcance intermedio.

Cada sección parte de la premisa de que el sector de que se trata se encuentra ante problemas propios y únicos de relación con sus clientelas; compatibilidad con otros objetivos más generales; cuantificación de los objetivos; investigación y evaluación de operaciones; grado adecuado de centralización o descentralización, etc. Se presupone que puede progresar hacia una mayor efectividad a la acción sectorial, aunque se carezca de objetivos coherentes de política general o de organismos de planificación, y que los especialistas sectoriales no pueden dejar de luchar por ese progreso, como mejor puedan. Se reconoce asimismo que esa lucha tropieza con peligros y limitaciones intrínsecos. No puede darse por sentado que el incremento cuantitativo en la cobertura de la acción pública en cada uno de los sectores, medido con los indicadores de que actualmente se dispone, producirá únicamente beneficios al conjunto de la sociedad, o un saldo de beneficios sobre los costos que justifique la prioridad en la asignación de fondos públicos para tales fines. Tampoco es totalmente seguro que el mejor modo de reconocer la importancia de cualquier sector dado consista en ampliar sus límites jurisdiccionales y en aumentar el sector de administración pública que se ocupa de él, así como su jerarquía en el sistema, aunque muchas veces tienda a esto el asesoramiento técnico internacional.

Todo lo que haga el Estado por el bienestar humano debe ser costeadado por la comunidad, a excepción de cantidades relativamente pequeñas que proceden de la ayuda externa, y esto representa necesariamente una cierta redistribución del ingreso. En la lucha universal por ampliar los programas sociales de carácter público, se usan muchos dispositivos, que son diferentes en cada sector, para trasladar las cargas, soportarlas sin esfuerzo o hacerlas nada. Existen, sin duda, medios mejores para sufragar algunos de los costos de los programas de carácter social, y los diferentes sectores deben ser capaces de conseguir recursos especiales de los que no se dispondría para otros fines. Sin embargo, los ingresos de una determinada sociedad y la capacidad de las autoridades nacionales para absorber y redistribuir cierta proporción del ingreso nacional imponen límites a la acción social pública y éstos no pueden ignorarse so pena de caer en crisis incesantes y sufrir continuos desengaños. Se examinarán esos problemas con mayor detalle en las secciones relativas a educación y seguridad social. Estos sectores exigen actualmente un gran volumen de recursos y en ellos se han explorado más cuidadosamente las consecuencias que derivan de acudir a unas u otras fuentes de financiamiento.

Debe hacerse una última observación acerca de la delimitación de los sectores. En los últimos años las debilidades demostrables de la acción sectorial definida en términos estrechos han estimulado, en el plano de las declaraciones de política, una especie de inflación intrínseca de cada uno de los sectores. Los especialistas sectoriales tienen en común sus vivos deseos de absorber nuevos territorios y de establecer relaciones más íntimas con la política de desarrollo en su totalidad. La fórmula típica consiste en utilizar formas verbales como la siguiente: "no se considera ya" que este o aquel programa haya de perseguir "simplemente" o "únicamente" los objetivos con los que anteriormente se consideraba identificado. A continuación se define la política para el sector en cuestión de manera tal que se relaciona con casi todos los aspectos del bienestar humano. Típicamente, en tales fórmulas no se indica

quién es el autor de esa nueva revelación, ni en qué lugar o hasta qué punto se han traducido en políticas y programas efectivos los nuevos conceptos, evadiéndose también el problema de la división de las funciones y llegándose a sugerir en algunas de ellas que, si se aplica con éxito el nuevo concepto en un sector de la acción social, los demás sectores resultarían superfluos. Pero, en la práctica, la mayoría de los programas sectoriales de carácter social de América Latina siguen interesados, de manera casi exclusiva, en sus anteriores objetivos, definidos en términos muy restringidos. Es evidente la necesidad de que se formulen los objetivos en cada sector de manera que expresen más adecuadamente sus propósitos en el marco de la política general del desarrollo y definan mejor sus relaciones con los demás sectores, pero esa necesidad no puede satisfacerse con fórmulas que ignoren lo que sucede en la práctica y que pretendan que los objetivos de cada sector abarquen la totalidad del bienestar humano.

## CAPÍTULO XII<sup>1</sup>

### *POLITICA EDUCATIVA*

#### 1. *Introducción*

Para los fines de la formulación de la política, el concepto "educación" debe incluir toda la gama de medios optativos o complementarios por los cuales se transmiten el conocimiento, los valores y las especializaciones, y se modifican los patrones de comportamiento. Pese a que la política educativa exige cuantificar tendencias y objetivos, los aspectos más fácilmente cuantificables de la educación formal no constituyen los problemas más importantes en relación con el desarrollo social. Reunir un número determinado de niños y jóvenes en edificios llamados escuelas al cuidado de personas llamadas maestros, durante un número determinado de días y un número determinado de años no es en sí un fin legítimo; es un medio potencial para alcanzar diversos fines, algunos de los cuales pueden lograrse por diferentes medios —sin el edificio escolar y sin el maestro—, en tanto que otros no pueden alcanzarse en la escuela sin algunas condiciones previas mínimas en cuanto a vida familiar, nivel de vida y canales de movilidad y participación sociales. Es preciso tener presente que, aparte de los vehículos de socialización tradicionales —como la familia— los agentes educativos se han multiplicado en forma extraordinaria. La propia familia tiene cada vez más dificultades para competir con el cine, la radio, la televisión, los periódicos, las revistas de historietas, las asociaciones formales e informales, los grupos de pares (*peer groups*), etc. Dentro de ellos el mayor agente de socialización está constituido por los medios de comunicación de masas, sobre todo en los sectores urbanizados y "modernos" de la sociedad latinoamericana. Estos medios no sólo hacen una competencia a la educación formal cada vez más difícil de superar para ésta, sino que transmiten modelos de conducta, aspiraciones, valores, etc., generados en las sociedades desarrolladas que tienden a expandirse en las sociedades receptoras con bastante independencia del grado en que pueden corresponder a sus necesidades o del grado en que pueden contradecirlas. Los medios de comunicación de masas constituyen así un aparato de socialización de fuerza formidable, que escapa en gran parte a toda acción del Estado, que difícilmente admite una acción planificada y que tiene tanto o más influencia básica que la educación formal mucho más controlable y planificable.

Esos medios casi no han sido considerados en la planificación de la educación en América Latina; a esta omisión se agrega una confianza demasiado optimista en que la mera ampliación del sistema escolar permitirá alcanzar todos los fines asociados con muy distintas connotaciones del concepto "educación".<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Véase *Educación, recursos humanos y desarrollo en América Latina*, publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: S 68.II.G.7, en que se hace un examen más detallado de los problemas analizados en esta sección.

<sup>2</sup> Aquí cabe distinguir dos problemas: i) el uso directo de los nuevos medios educa-

Esa ampliación del sistema educativo se justifica sobre la base de dos conceptos conocidos: el de los derechos humanos y el del desarrollo de los recursos humanos.<sup>3</sup> Ambos se han traducido en directrices gubernamentales para los sistemas educativos muy similares en toda América Latina. Si se interpretan estrictamente, el criterio de los derechos humanos y el del desarrollo de los recursos humanos pueden indicar órdenes diferentes de prioridad para fijar las líneas de ampliación de los sistemas de enseñanza, pero en lo fundamental son compatibles y complementarios. Los dos exigen una educación general cuya duración y calidad permita preparar a todos los niños para ser ciudadanos responsables, productores y consumidores en una sociedad moderna condicionando a la capacidad del individuo el acceso a los tramos superiores de la escala educativa. Ambos favorecen la ampliación de la enseñanza media y superior, de tal modo que los individuos puedan realizar todo su potencial y desempeñar funciones sociales y ocupacionales cada vez más diferenciadas y complejas. Ambos buscan las posibilidades máximas de acceso al estudio, capacitación y perfeccionamiento intelectual continuo de la población adulta. En realidad, los conflictos de corto plazo en cuanto a la prioridad en la asignación de recursos que pudieran derivar de los dos conceptos (por ejemplo, la universalización de la enseñanza primaria en oposición al adiestramiento acelerado de técnicos de nivel medio) parecen tener mucho menos importancia que los conflictos motivados por otras causas.

Es preciso mencionar además otros dos propósitos o funciones de la educación. A veces se alude a ellos en declaraciones oficiales de política, y han sido analizados desde diversos ángulos por sociólogos, educadores y líderes políticos, y por lo demás, su importancia es obvia. Las dos funciones son hasta cierto punto compatibles, y de hecho todos los sistemas educativos las cumplen en diversas proporciones, deliberada o involuntariamente. Sin embargo, en las sociedades en que hay poco consenso y es reducida la capacidad de movilización en apoyo de los objetivos nacionales, en el cumplimiento de ambas funciones por el sistema educacional se observarán contradicciones y deficiencias.

Por un lado, se espera que el sistema educativo refuerce y prolongue hacia el futuro los valores dominantes, los símbolos de *status* y las preferencias ocupacionales de la sociedad que lo mantiene. Por otro lado, se espera que el sis-

tivos en los escuelas o en programas de educación de adultos; ii) la influencia socializante más amplia de estos medios, a través de programas de recreación, de propaganda, de llamamiento político o de difusión cultural. Las clases por radio no son nuevas, especialmente para los grupos rurales que quedan al margen de la educación sistemática, y algunos países han comenzado a emplear la televisión educativa en las escuelas y a considerar su expansión en sus planes educativos. El segundo problema, más amplio, casi no ha sido enfrentado; el contenido que difunden estos medios ha estado regido por consideraciones comerciales y por determinados tipos de programas que se pueden importar o imitar. Es significativo que aun en casos en que la política pública ha entregado las emisiones de televisión exclusivamente a las universidades, éstas no han podido escapar a la dependencia de programas importados ni a la financiación comercial. Este problema se analizó en el capítulo VI. Pese a su gran importancia para la educación, no se puede esperar que la solución provenga de la política y planificación sectoriales de la educación. Tendrá que buscarse en el marco de políticas más amplias, concebidas para contrarrestar la dependencia y aproximar las expectativas culturales y de consumo a los requisitos del desarrollo societal.

<sup>3</sup> Por "recursos humanos", expresión a la que diferentes escuelas de pensamiento han dado una variedad de definiciones amplias y restringidas, se entenderá la población en edad de trabajar estimada en función de toda la gama de calificaciones necesarias no sólo para el funcionamiento del sistema productivo sino también para el funcionamiento de una sociedad moderna y democrática, predominantemente urbana.

tema educativo estimule el cambio de los valores y relaciones económicosociales existentes.

La primera función puede legitimarse exclusivamente en el sistema educativo de una sociedad estática y rígidamente estratificada en la cual se adquiere posición social y se llenan los cargos por adscripción y la clase dominante puede insistir en conservar *status quo*. Esto ya no ocurre en ningún país de América Latina, como se demuestra en el capítulo V. La función conservadora del sistema educacional es preservada por la inercia de una rutina anterior y por algunas de las expectativas de padres y profesores, pero estas expectativas se contradicen con otras de progreso y movilidad social. La difusión de los conceptos de derechos humanos y recursos humanos ha impedido que las clases dominantes usen abiertamente el sistema educativo como instrumento para mantener el *statu quo*, aunque los grupos pertenecientes a la *élite* puedan ejercer alguna influencia para preservar los valores tradicionales de la educación.<sup>4</sup>

La última función puede encarnarse en una política deliberada y amplia como la que aplican los gobiernos revolucionarios que han utilizado el sistema educativo para inculcar nuevos valores, para modificar la distribución de las preferencias y calificaciones ocupacionales, y por intermedio del control de la admisión a los niveles superiores de la enseñanza, para dar acceso a la juventud de los estratos sociales inferiores y desplazar a los grupos que anteriormente monopolizaban las posiciones sociales elevadas y los cargos directivos. Cuba es naturalmente el único país latinoamericano en que existen los requisitos políticos para aplicar una política global de esta índole, que, especialmente en su etapa inicial, crea problemas para mantener los estándares mínimos de calidad necesarios para alcanzar los objetivos no políticos de la educación en materia de recursos humanos.

La política educativa puede procurar promover el cambio social y económico en un sentido más restringido ampliando la capacitación en especializaciones técnicas y profesionales necesarias en un nivel más alto, pero que no se ajustan a la estructura ocupacional existente. Los egresados confrontan entonces un desafío: cambiar la sociedad y la economía para que puedan hacer uso de su talento.

Este tipo de expectativa parece implícita en muchas formulaciones acerca de la relación entre educación y desarrollo en América Latina, pero su validez como orientación de la política parece discutible. En la práctica, aun cuando un sistema de enseñanza esté concebido para perpetuar el *statu quo* o no haya una elección consciente entre las orientaciones antes indicadas, por el solo hecho de crecer más allá de cierto punto se hará cada vez más difícil la preservación del sistema de *status* y de las relaciones ocupacionales existentes. Sin embargo, cabe suponer que las tensiones y presiones originadas en estas circunstancias no se conciliarán fácilmente con los objetivos de desarrollo, como quiera que éste se defina.

El crecimiento de los sistemas educativos en América Latina los ha transformado en fuentes de presión sobre la sociedad extremadamente importantes y asimismo en objeto de las presiones ejercidas por las sociedades. En capítulos anteriores se describen, en relación con la política social en general, las fuentes principales que generan presiones sobre la educación —los profesiona-

<sup>4</sup> Véase el capítulo IV "Sistemas de valores y educación en América Latina", en *Educación, recursos humanos y desarrollo en América Latina*, op. cit.

les y administradores del sector, los estratos medios que buscan beneficiar a sus hijos con un acceso privilegiado a los servicios educacionales, de los estratos urbanos y rurales inferiores que desean mejorar sus posibilidades de acceso a esos servicios como manera de escapar de las labores manuales y la marginalidad. En la medida en que el sistema educativo cede ante estas presiones, éstas propagan a la sociedad —para conseguir recursos aún más cuantiosos para la educación y para que el *status* y los frutos del empleo respondan a las expectativas de los consumidores de educación. Como cabría esperar, dadas las características de las sociedades, los sistemas educativos no han podido transformar esas presiones en un respaldo sistemático del cambio y el desarrollo social, sino que más bien han representado un papel pasivo o contradictorio. En el capítulo III se agregó a esta generalización una descripción de cuatro tipos de países en que los diferentes patrones y tendencias sociales y económicas suponen un distinto potencial de crecimiento y de reforma interna de la educación conjuntamente con otros servicios sociales.

En términos cuantitativos, el crecimiento de la educación formal en América Latina en los últimos años ha sido más sostenido que el de otros sectores sociales y el de las economías. Entre 1956 y 1965, el porcentaje de la población latinoamericana matriculado en todo tipo de escuela se elevó de 13.3 a 17.1%, lo que significó una tasa media de incremento de 7.2% anual, cifra dos veces y media mayor que la tasa regional de crecimiento demográfico. En el decenio, la matrícula en la enseñanza primaria se elevó en 57.6%, la matrícula en la enseñanza secundaria en 110.6% y en la enseñanza superior en 92.3%. Como es natural, las tasas de incremento de los distintos países varían, siendo relativamente bajas en países cuyo coeficiente de matrícula era alto al comienzo del período, y también en algunos países que se iniciaron con coeficientes de matrícula bajísimos. Sin embargo, todos los países menos uno muestran una tendencia ascendente.<sup>5</sup>

Ha subido asimismo el gasto público en educación frente al gasto público total, y en algunos países rápidamente; sin embargo, esos incrementos no parecen vincularse directamente a las tasas de aumento de la matrícula, y las diferencias nacionales en los sistemas de financiación, unidas a otros problemas, hacen peligrosas las comparaciones. En 1964, Costa Rica, el Perú y Venezuela y probablemente algunos otros países destinaban cinco por ciento o más de su producto interno bruto a la educación con lo que doblaban los porcentajes de algunos de los demás países.<sup>6</sup>

Sin embargo, desde otros ángulos, el panorama educativo resulta mucho menos halagüeño. El rápido crecimiento de los sistemas escolares y la creciente diversidad de las exigencias que se les imponían, unidas al rápido crecimiento demográfico de la región, al progreso vacilante de las reformas estructurales, y al ritmo insuficiente de aumento de la producción y de las oportunidades de empleo han provocado crisis que han hecho poner en duda toda la serie de propósitos de la educación formal y la capacidad de los sistemas educativos

<sup>5</sup> Véase *Evolución de la situación educativa de América Latina* UNESCO/MINEDUCAL/6, documento preparado por la secretaría de la UNESCO para la conferencia de Ministros de Educación y Ministros Encargados del Planeamiento Económico en los Países de América Latina y del Caribe (Buenos Aires, 21 al 28 de junio de 1966).

<sup>6</sup> *Financiamiento de la educación en América Latina*, UNESCO/SS.Ed.Inv.7, documento preparado por la secretaría de la UNESCO para el Seminario Regional sobre Inversiones en Educación en América Latina (Santiago de Chile, 5 al 13 de diciembre de 1966).

actuales para coadyuvar al logro de los objetivos del desarrollo, reformarse a sí mismos e incluso para continuar desarrollando sus funciones.

Durante el período de rápida expansión educativa casi no hubo mejoramiento de la eficiencia interna de los sistemas escolares, evaluada por su capacidad para retener a los alumnos hasta terminar el curso. En 1957 el 41% de la matrícula de la región se concentraba en el primer grado y sólo 7% en el último grado de la enseñanza primaria. En 1965 estos porcentajes fueron de 38 y 8. En once de los diecisiete países que proporcionaron información por separado sobre la matrícula rural, el porcentaje de alumnos que terminaba la enseñanza primaria era menos de la mitad del porcentaje correspondiente a las escuelas urbanas. Han disminuido, al parecer, las tasas de retención de la educación secundaria y superior en las cuales la matrícula creció con más rapidez que en la primaria. De algunas universidades cuya matrícula ha aumentado marcadamente no egresan más profesionales que antes. El elevado porcentaje de estudiantes que se retira antes de terminar sus estudios desde el primer año primario hasta el último curso universitario indica la falta de correspondencia entre la oferta de educación y la capacidad de la mayoría de la juventud para hacer uso efectivo de ella; asimismo demuestra que se desperdicia un elevado porcentaje de los fondos públicos destinados a la enseñanza. La salida creciente de profesionales a otras regiones y la presión constante por aumentar el empleo público indican un desajuste entre la oferta de educación y la capacidad actual de absorción de las economías y las sociedades.

Los países en que la educación se ha ampliado más rápidamente están llegando a un punto en que no pueden elevarse mucho más los fondos públicos asignados al sector. Entre tanto, la ampliación de la enseñanza en los grados primario y medio causa presiones irresistibles en los ciclos inmediatamente superiores. En la medida en que el mejoramiento de la eficiencia interna y la auténtica equiparación de las oportunidades de educarse elevan la capacidad de retención de las escuelas, haciendo que un mayor número de estudiantes terminen el ciclo primario y secundario, esas presiones adquirirán mayor fuerza. Por diversos motivos, los costos de la educación seguramente crecerán más que la matrícula. El nivel de preparación del personal docente se elevará y las filas cada vez más numerosas de maestros podrán exigir con creciente vigor y en forma organizada que sus ingresos correspondan a esa preparación. Para dar educación primaria efectiva a los hijos de las familias de ingresos más bajos habrá que aumentar considerablemente las sumas insignificantes que hoy les destinan a útiles, comidas y servicios de bienestar escolares. Más importantes aún son los incrementos desproporcionados de los costos que causará la distinta expansión de la enseñanza media y de la superior. Actualmente, el costo anual estimado por alumno primario es de 42 dólares. En la enseñanza secundaria académica el costo se eleva a 155 dólares por alumno; en la vocacional o normal, a 210 dólares y en la universitaria, a 700 dólares. Más adelante se examinan más a fondo los problemas de costo y financiamiento. Ahora, antes de discutir las funciones reales de los sistemas escolares y las que se deben desempeñar dentro de una política de desarrollo social, baste decir que varios de los sistemas escolares nacionales se encuentran en un callejón sin salida por las limitaciones de los recursos y las irresistibles exigencias para continuar aumentando la educación con arreglo a las orientaciones actuales.

La educación ha avanzado más que los demás sectores sociales en lo que toca a la formulación de principios y técnicas de planificación sectorial y en

la organización de mecanismos de planificación. Se han creado oficinas de planificación educativa en todos los países latinoamericanos excepto uno; los cursos anuales del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social han entregado núcleos de especialistas preparados para trabajar en ellas, y casi todos los países de la región han formulado planes o declaraciones más limitadas respecto a los objetivos de la educación, ya sea separadamente o como parte de sus planes generales. Las deficiencias educativas se han discutido con extraordinaria franqueza en los informes oficiales, incluso en algunos presentados por los gobiernos a las conferencias regionales.<sup>7</sup> Entre los planificadores de la educación la insistencia en un mejor aprovechamiento de los recursos actuales y en el aprovechamiento de nuevos tipos de recursos sugeridos por los objetivos concretos definidos para los diferentes tipos de educación dejan en segundo plano la insistencia anterior en obtener asignaciones aún más cuantiosas para la enseñanza. Los modelos y normas importados de Europa o de América del Norte que han dominado los sistemas educacionales hasta ahora han sido objeto de severas críticas, y se están elaborando proposiciones para establecer modelos que se adapten mejor a las realidades nacionales. Si bien hasta ahora parecen lentos los avances tangibles de la reforma y planificación educativas, no es de extrañar que así sea en una materia entrelazada de modo tan sensible e intrincado con las estructuras sociales existentes. Los nuevos puntos de vista no han penetrado aún muy hondo en los maestros y los administradores de la enseñanza, y apenas han tocado a los consumidores de la educación: las familias con hijos en edad escolar y la juventud.

Al mismo tiempo, no puede decirse que la planificación global del desarrollo esté ofreciendo un marco adecuado para incorporar la política y la planificación educativa. El problema no reside sólo en la debilidad de los vínculos orgánicos y en las divergencias teóricas sobre el lugar que ocupa la enseñanza en la política y la planificación general, sino también en los numerosos obstáculos prácticos que ésta encuentra en medios políticamente inestables, con intereses creados de honda raigambre y recursos públicos escasos y muy fluctuantes.

A pesar de que la política y administración del sector educativo parecen estar centralizados en los Ministerios de Educación, la reforma y la planificación de la enseñanza se ven obstaculizadas por la existencia del gran número de compartimentos estancos, mantenidos al amparo de leyes y reglamentos, que caracterizan al sector público en casi todos los países latinoamericanos. La educación pública primaria y secundaria suelen depender de sistemas administrativos independientes. La educación superior goza de una autonomía celosamente guardada aunque en algunos aspectos sea ficticia. La educación vocacional suele tener sus propios mecanismos administrativos, dependientes o independientes del Ministerio de Educación, que pueden estar dispersos en varias instituciones autónomas. La enseñanza privada se halla por lo general en una posición muy firme para defender sus propios intereses y oponerse a la coordinación o supervisión. Dentro de las divisiones administrativas independientes existen numerosos grupos docentes especializados y servicios auxiliares, que luchan entre sí para mejorar o mantener su *status* y aumentar la proporción que les corresponde del presupuesto de educación. La educación superior en especial se encuentra dividida en compartimentos estancos y en subcomparti-

<sup>7</sup> Como la Conferencia sobre Educación y Desarrollo Económico y Social en América Latina, celebrada en Santiago en 1962, y la Conferencia de Ministros de Educación y Ministros Encargados del Planeamiento Económico en los países de América Latina y del Caribe, celebrada en Buenos Aires en 1966.



mentos como facultades, escuelas, institutos y cátedras, y hasta ahora no ha habido entre ellas una coordinación eficaz ni se han ceñido a una política, encontrándose actualmente reducida casi al caos por las reivindicaciones estudiantiles. Las dificultades con que tropieza la planificación global en el sector fomentan la proliferación de "planes" —que suelen ser preparados por distintas divisiones de los organismos intergubernamentales— cuyo objeto es concentrar los recursos para subsanar deficiencias educacionales concretas, como el analfabetismo. Por importantes que sean esos objetos difícilmente podrán ayudar al establecimiento de prioridades coherentes para el sector en su conjunto.

Las deficiencias señaladas constituyen causas de la ineficiencia de la educación, pero también son síntomas de desajustes en las estructuras sociales que hacen imposible equiparar la oferta con la demanda de educación y a la vez obtener los nuevos beneficios que de ella se esperan para el desarrollo económico y social. Por consiguiente, las deficiencias no pueden ser eliminadas solamente mediante la planificación sectorial y la racionalización administrativa, aunque no puede dejarse de luchar por mejorar estos aspectos. La condición esencial es lograr un amplio respaldo popular para los objetivos de derechos humanos, desarrollo de los recursos humanos y cambio social que corresponden a la educación, para luego hacer una planificación y racionalización de los sistemas de enseñanza de conformidad con esos objetivos.

## *2. Objetivos de desarrollo de los recursos humanos*

Entre las dificultades mayores con que tropieza la planificación de recursos humanos se encuentran las que se refieren a las demandas reales y potenciales del sistema económico y a su traducción en necesidades educacionales. En cuanto a la primera cuestión, es necesario tener siempre en cuenta una distinción tan obvia como frecuentemente olvidada: una cosa es establecer las demandas ocupacionales futuras, supuestas en un modelo de desarrollo que se acepta explícita o implícitamente, y otra muy distinta, determinar las demandas ocupacionales efectivamente existentes en la actualidad en un sistema económico dado y en su inmediato futuro, aun cuando el proceso de desarrollo se produzca y, con mayor razón, si no se produce.

Aun limitándose a las exigencias del personal calificado, pueden citarse algunos ejemplos que ponen de manifiesto la diferencia existente entre ambos puntos de vista y la importancia que pueden asumir en América Latina, a saber:

a) Oferta muy escasa con respecto a las exigencias mínimas de una sociedad industrial pero excesivas en relación con la demanda actual. Los ejemplos más frecuentemente citados son los de ingenieros, agrónomos y veterinarios.

b) Oferta cuantitativamente baja en relación con las necesidades presentes y también con la demanda de una sociedad desarrollada, pero cualitativamente alta y no correlacionada con las necesidades reales. De ahí que se desaprovechen muchas oportunidades ocupacionales existentes. En ese caso se hallan los médicos formados para un tipo de actividad profesional que implica la utilización de recursos humanos y técnicos disponibles sólo en economías mucho más desarrolladas, y que alienta expectativas de honorarios que no guardan relación con la capacidad de pago local. En consecuencia una buena parte emigra y no se llenan las necesidades sanitarias reales ni aun en la medida en que permitiría presumirlo el número de profesionales existentes.

c) Oferta escasa en términos de las exigencias mínimas de una sociedad desarrollada e incluso de las demandas actuales de la economía. Sin embargo, los

que tienen las calificaciones requeridas no encuentran trabajo en su especialidad porque carecen o se considera que carecen de la preparación correspondiente a la demanda efectiva, porque su preparación se ha obtenido exclusiva o casi exclusivamente en el sistema escolar y muy poco o nada en el sistema extraescolar, dentro del cual representa un papel fundamental la formación en el trabajo.

Los ejemplos citados y otros que podrían señalarse muestran que hay escasez y exceso simultáneamente, según el punto de referencia que se tome. Estos fenómenos de escasez y exceso prueban, de una parte, la relativa independencia del sistema educativo con relación a la demanda real, y por otra, que los límites de esa independencia son estrechos. No cabe esperar cambios considerables en la distribución de la formación por profesiones y por niveles dentro del sistema educativo a menos que se den conjuntamente la transformación efectiva en las oportunidades ocupacionales y cambio adecuado en el sistema de incentivos.

La segunda de las cuestiones planteadas —la traducción de las demandas potenciales del mercado ocupacional en necesidades educacionales— plantea dificultades no insuperables pero que deben tenerse presentes. En los países de altos ingresos la visión del sistema educativo es más instrumental y hay una correlación mayor entre los niveles educativos y los ocupacionales, producto de una menor importancia de los criterios adscriptivos en la asignación de papeles. Sin embargo, no es aconsejable tomar como modelo a estos países porque, aparte de otras razones, sus niveles educativos aumentan en gran medida como consecuencia de los recursos que hace accesibles el crecimiento económico, de modo que el perfil educativo es superior al mínimo necesario para producir o sostener el desarrollo, que es lo más a que pueden aspirar los países latinoamericanos dado el bajo nivel del que parten. Otra razón es que mientras en los países de ingresos altos se trata esencialmente de proyectar las tendencias en materia ocupacional y educativa con retoques menores, los países en desarrollo, sin perjuicio de hacerlo también, como recurso metodológico, están en la necesidad de alterar profundamente esas tendencias.

Algunos de los factores que determinan las demandas actuales sobre la educación encaminados a mejorar los recursos humanos se pueden cuantificar, pero estas cifras tienen un amplio margen de error y, en la forma sintetizada en que hay que presentarlas aquí encubren la magnitud de las disparidades nacionales y locales. El capítulo IV indica los enormes incrementos que deben esperarse, en el número de niños en edad escolar y en la población en edad activa, entre la actualidad y 1980.

Si las economías mantienen tasas de crecimiento moderadas pero sostenidas cercanas a 6% anual (equivalentes al 3% por habitante), el producto interno bruto de la región se elevará de 89 a cerca de 200 millones de dólares entre 1965 y 1980. Mantener tales tasas de crecimiento a largo plazo implica cambios fundamentales en la estructura de la producción, en las instituciones y en las sociedades mismas. La oferta de bienes y servicios para satisfacer las necesidades materiales y culturales de la población serían mayores, pero también lo serían sus exigencias. Si el crecimiento económico ha de ir acompañado por un mejoramiento apreciable de la posición relativa de los estratos de ingresos bajos —objetivo en que insisten los compromisos políticos tanto regionales como nacionales— la producción agrícola tendrá que doblarse casi dada la desnutrición actual en esos estratos y la elevada elasticidad-ingreso de la demanda alimenticia en ellos. Si la integración económica latinoamericana progresa efecti-

vamente, la producción fabril casi tendrá que triplicarse. Entretanto, el crecimiento económico causará un proceso muy generalizado de asimilación tecnológica, grandes cambios en la estructura del empleo, una elevación considerable de los requisitos para encontrar empleo en los diversos sectores económicos, y un aumento apreciable de la productividad por persona empleada. En la industria es probable que el incremento medio anual de la productividad de la mano de obra tenga que aproximarse a 4% para mantener la tasa de crecimiento global por habitante; esto obedecería al crecimiento diferente de industrias de mayor complejidad técnica, a la modernización de las industrias manufactureras tradicionales y al aumento en el coeficiente de industrias fabriles con respecto a las artesanías. En la agricultura, los objetivos actuales de reforma agraria y modernización se traducen en un aumento enorme de la demanda, hasta ahora muy escasa, de profesionales, técnicos y mano de obra calificada, y también en un aumento de la demanda de una gran variedad de especialistas en administración, dirección de cooperativas, programas sociales rurales, etc. El crecimiento y la concentración urbanos obligarán a aumentar la productividad de los servicios existentes y a crear nuevos servicios de gran complejidad, si se desea evitar que las ciudades se vean asfixiadas por las deficiencias de infraestructura, la escasez de viviendas y el conflicto social.

El grado actual de calificación de la fuerza de trabajo sirve de base para estimar las necesidades y decidir las estrategias con que se encararán tales necesidades, pero las estadísticas actuales de mano de obra no proporcionan informaciones fidedignas sobre el grado de calificación. Para los fines de este trabajo lo más que puede hacerse es citar con fines ilustrativos, algunas estadísticas dignas de crédito.<sup>8</sup> En 1965, probablemente menos de 1% de los 77 millones de personas empleadas o en busca de empleo podían calificarse de "profesionales", en tanto que menos de 3% pertenecía a alguna categoría media o subprofesional. (La composición de estas dos categorías es heterogénea, pero en general las funciones desempeñadas por los profesionales exigen educación universitaria, en tanto que las funciones de la categoría media necesitan enseñanza secundaria.) Otro 3% de la población económicamente activa ocupaba cargos administrativos o directivos, en tanto que poco más de 11% podía clasificarse entre los empleados y vendedores asalariados, y poco más de 12% en el personal de servicios. El 70% restante de la población activa, del cual aproximadamente dos tercios se hallaba en la agricultura, trabajaban en labores de producción, ya sea como agricultores o artesanos por cuenta propia o como asalariados. Menos de 10% de este grupo podía considerarse "calificado", y al parecer casi dos tercios de él no tenía capacitación formal alguna; en el sector agrícola, esta proporción subía a cuatro quintos. Es preciso insistir en la palabra "formal", ya que cabe suponer que gran parte de la fuerza de trabajo ocupada en la agricultura y en la artesanía ha adquirido alguna destreza por medios tradicionales.

Una evaluación paralela del perfil educativo de la población empleada, efectuada en ese mismo año, sobre una base estadística aún más débil que la de las estimaciones anteriores, muestra que poco más de un millón de personas había hecho estudios universitarios, completos o incompletos, en tanto que 37 millones tenían menos de tres años de enseñanza primaria o carecía totalmente de

<sup>8</sup> En el capítulo II de *Educación, recursos humanos y desarrollo en América Latina*, *op. cit.*, figuran estas estimaciones pormenorizadas y se discuten su probable fidelidad y sus repercusiones.

ella. De casi 9 millones de personas que habían recibido alguna enseñanza secundaria, sólo una minoría había terminado ese ciclo de estudios.

Cabe concluir entonces no sólo que la proporción de la población empleada en trabajos que necesitan conocimientos especializados es muy baja en relación con las necesidades del desarrollo, sino también que un número considerable de las personas que ahora desempeñan esos trabajos no han sido preparadas cabalmente para ellos por los sistemas educativos. Parece evidente que no pueden aceptarse patrones ocupacionales y educativos de esta índole para los 120 millones de personas que formarán la fuerza de trabajo en 1980. La tarea por hacer puede proyectarse entonces en la siguiente forma: en 1980 se necesitarán aproximadamente 1.2 millones de profesionales de alta categoría —casi el doble del número actual— y su distribución en especialidades diferentes tendrá que ser muy distinta que la actual; habrá que triplicar casi el número de personas con capacitación media modificando la composición interna de esta categoría y adecuar el contenido de la capacitación a las nuevas tecnologías y exigencias sociales. (Mejorarían así los coeficientes evidentemente insatisfactorios que ahora existen entre el personal superior y auxiliar de muchas profesiones.) En la gran categoría de los trabajadores de la producción, la proporción de personas calificadas deberá elevarse de 10 a un mínimo de 15%, lo que significará triplicar casi las cifras absolutas.

Para lograr estos objetivos, especialmente en los niveles medios y superiores, es preciso mantener tasas elevadas de incremento y, al mismo tiempo, modificar de manera radical la composición del producto. Sin embargo, sería un error traducir automáticamente las necesidades en una mayor matrícula y en recursos adicionales para la educación.

De una parte, el ritmo del cambio tecnológico e institucional y la existencia de métodos optativos para dar enseñanza extraescolar especializada impiden hermanar a largo plazo el producto de la educación con las necesidades ocupacionales. Con frecuencia la función realmente indispensable de la escuela en la enseñanza de las especializaciones medias necesarias y aun en la preparación para algunas funciones administrativas y empresariales superiores, es la de dotar al alumno de herramientas y actitudes intelectuales básicas que le permitan adquirir luego una formación especializada en el trabajo.

Como ya se indicó, las actuales deficiencias que presenta el producto del sistema educativo en relación con las necesidades de recursos humanos tiene dos aspectos: 1) el número y la distribución de los egresados no corresponde a las necesidades; 2) las exigencias mismas se traducen muy deficientemente en una demanda efectiva y en oportunidades de trabajo. Sería peligroso que la política educativa se ocupara exclusivamente de superar la primera deficiencia, confiando en que la planificación del desarrollo y las reformas estructurales crearán las demandas ocupacionales que prometen.

De otra parte, son pocos los países latinoamericanos que en el futuro próximo estarán en condiciones de asignar a la educación recursos suficientes para que pueda afrontar toda la tarea de capacitar adecuadamente a la fuerza de trabajo. Faltan para ello recursos tanto humanos como financieros, pues las personas calificadas para enseñar las especializaciones que se necesitan con más urgencia son también las más solicitadas en la práctica directa de las profesiones y las que probablemente se sientan más tentadas a buscar oportunidades atractivas en los países de altos ingresos. A juzgar por las críticas generalizadas de las instituciones de formación, actualmente los sistemas de educación son pro-

veedores caros e ineficientes de especializaciones de nivel medio. Es debatible que se deba traspasar esta tarea en la mayor medida posible a las empresas que necesitan las especializaciones, a los servicios asesores técnicos o de "difusión" que atienden a agricultores y artesanos, y a las instituciones privadas pagadas que actualmente forman personal para el comercio y los servicios urbanos.

Las tendencias descritas en la primera parte de este trabajo sugieren asimismo que las necesidades de desarrollar los recursos humanos y los tipos de innovaciones tecnológicas por introducir en los distintos sectores ocupacionales deban ser examinados y probablemente rebajados para adecuarlos mejor a los tipos de fuerza de trabajo con que se contaría en el futuro previsible, dada, entre otras cosas, la probable capacidad futura de los sistemas educativos.

### *3. Los derechos humanos y los objetivos de cambio social*

Las necesidades educativas enfocadas desde el punto de vista de los recursos humanos, como se dijo antes, se centran en la oferta de personal calificado suficiente para desempeñar las funciones ocupacionales, sociales y políticas esenciales para el funcionamiento de las modernas sociedades urbano-industriales. Este concepto obliga a elevar los niveles educativos, pero no coloca en primer plano la equiparación de oportunidades. En las condiciones que se dan en América Latina, de modernización, distribución del ingreso y crecimiento de la producción extremadamente dispares y concentrados, este concepto no se opondría en la práctica a la marginalización persistente de grandes estratos de población aparentemente innecesarios para el funcionamiento de las sociedades y economías "modernas". Sin embargo, los objetivos vinculados al concepto de los recursos humanos pueden formularse en una forma que hasta ahora ha recibido menos atención: el uso de la educación para alcanzar objetivos de pleno empleo y para superar la marginalidad ocupacional y social. Este planteamiento está relacionado más íntimamente con los objetivos de la educación vinculados al concepto de los derechos humanos, que en sociedades donde hay gran desigualdad de derechos, oportunidades y bienestar reales, que no pueden separarse de las funciones de la educación encaminadas al cambio societal que se analizaron antes.

Hasta ahora el influjo del concepto de los derechos humanos en la educación latinoamericana se ha centrado en la universalización de la educación primaria. Evidentemente éste es un requisito indispensable para nuevos avances, pero la reciente ampliación de los sistemas escolares, que los ha puesto en mayor contacto con los estratos inferiores del medio urbano y rural, ha demostrado que este enfoque es inadecuado. El deseo de obtener educación y la fe en las ventajas que ésta trae han impregnado ya todas las capas sociales, y en términos estadísticos, las masas de la población parecen haber derivado más beneficio directo de la ampliación educativa que del crecimiento del ingreso nacional. Sin embargo, la participación de la mayoría de ingresos bajos en la educación sigue siendo marginal y causa de frustraciones en casi todos los países latinoamericanos. Cuando los niveles generales de educación se elevan con rapidez mayor que el número de empleos en los sectores "modernos" de la economía como sucede habitualmente, la educación mínima que se exige a los postulantes a un empleo también se eleva, y la persona que se incorpora a la fuerza de trabajo con uno, dos o tres años de educación primaria se halla hoy en mayor desventaja relativa que hace algunos años sin escolaridad alguna. En

este caso, la educación primaria no satisface ni siquiera la parte más obvia del objetivo de igualar oportunidades.

Las deficiencias de las escuelas primarias para alcanzar un mínimo de los objetivos vinculados al concepto de los derechos humanos pueden enumerarse con facilidad. Todas ellas son bien conocidas: en la mayoría de los países hay escuelas experimentales que han ideado soluciones satisfactorias para ellas, que sin embargo, sólo penetran con lentitud en el sistema más amplio, aun cuando no exijan un incremento inalcanzable de recursos:

1) En su expansión, los sistemas escolares primarios generalmente han conservado intactos los programas, sistemas de promoción, etc., concebidos para escuelas urbanas dedicadas primordialmente a preparar niños de la clase media para la escuela secundaria. Los modelos originales dependían excesivamente de la memorización y del aprendizaje mecánico. Naturalmente, si esos sistemas son aplicados por maestros mal preparados a niños con experiencias vitales muy distintas, y que en algunos casos (los indígenas de la región andina, por ejemplo, ni siquiera entienden el idioma en que se enseña) las deficiencias de los métodos originales se acrecientan. La falta de los materiales escolares mínimos, los períodos de enseñanza abreviados en forma poco realista y los rígidos procedimientos de promoción de un grado son otras tantas dificultades.

2) En la mayoría de las familias urbanas y rurales de bajos ingresos el ambiente del hogar no es propicio al estudio, aunque la familia tenga una idea elevada del valor de la educación. Los padres no están capacitados para ayudar a sus hijos en las tareas escolares, falta material y el hábito de lectura en la familia; el hacinamiento y el ruido dificultan el estudio, y además, estos niños suelen sufrir de mala salud y malnutrición crónicas. Según algunos estudios recientes, muchos niños de familias de bajos ingresos sufren daños cerebrales irreparables causados por la malnutrición, antes de llegar a la edad escolar.

3) Hay retiro de los niños de la escuela porque los padres necesitan su contribución económica al presupuesto familiar. Este problema que se menciona a menudo probablemente tiene una importancia menos generalizada que los mencionados antes, por lo menos en la escuela primaria. En las zonas rurales, tal vez podría obviarse en parte haciendo más flexible la duración del año escolar, con el fin de dejar libres a los niños en los períodos de mayor actividad. Sin embargo, debe tenerse presente que la educación primaria "gratuita", especialmente en las ciudades, origina demandas sobre el ingreso familiar que las familias más marginales no pueden satisfacer: transporte, útiles escolares, uniformes, contribuciones para celebraciones escolares y para actividades de los centros de padres. Las demandas excesivas de este tipo que se hacen a las familias suelen derivar de las actitudes de profesores provenientes de la clase media, decididos a mantener las apariencias escolares a la altura de sus propias exigencias.

Los sistemas escolares han comenzado a aplicar una serie de medidas encaminadas a hacer la educación más accesible y útil a los niños de familias de bajos ingresos o marginales. Tales medidas incluyen los almuerzos escolares, los servicios escolares de salud, el empleo de trabajadores sociales calificados para mantener una relación entre la escuela y la familia del niño, y buscar solución a las dificultades hogareñas que impiden la asistencia a la escuelas. Estas medidas se han introducido en forma fragmentaria, derivadas a menudo de ofrecimientos de ayuda externa (especialmente en el caso de

los almuerzos escolares); al parecer, en ningún país responden aún a un plan global que fije un orden de prelación a los servicios complementarios y que se base en el estudio de los problemas de las familias de bajos ingresos en determinados medios. Se han hecho algunos intentos locales para que las familias, a través de centros de madres y asociaciones de apoderados, ayuden e influyan en la educación de sus hijos, pero el carácter centralizado y burocrático de los sistemas escolares ha impedido hasta ahora que este importante movimiento avance en debida forma. Un cálculo realista de los costos de llevar a los estratos de bajos ingresos educación primaria que por su duración y calidad sea instrumento para igualar oportunidades no puede considerar solamente los costos directos de los edificios y materiales escolares y de los maestros. Es preciso considerar también el costo de servicios complementarios que se prestarían en escala mucho mayor que en el presente. Además, en la realidad esos servicios no pueden limitarse al niño en su relación directa con la escuela. La capacidad de la familia para desempeñar sus funciones peculiares de apoyo material y psicológico al niño deberá robustecerse para que la responsabilidad de la escuela tenga límites viables. Este último requisito hace que el progreso educativo dependa en parte del avance simultáneo en las oportunidades de empleo y de los niveles de vida, y del mejoramiento del medio humano, tanto urbano como rural. También apunta a instrumentos más concretos de política de bienestar social que se analizarán más adelante en el capítulo XVI.

Cabe mencionar aquí una difícil elección que confronta la política educativa: uniformar la enseñanza primaria, o adaptar el contenido de la enseñanza a las necesidades de las diferentes clases sociales y de los diferentes medios. La uniformidad es necesaria para incorporar a todos los niños a la comunidad nacional, y también para darles igual oportunidad de ascender en la escala educativa. De otro lado, la adaptación de la enseñanza parece aconsejable por la falta de adecuación de los modelos actuales de educación primaria a la capacidad personal y a las probables oportunidades que ofrecerá el porvenir a la mayoría de los niños. Este problema afecta principalmente a los niños de las zonas rurales. Se han propuesto sistemas de enseñanza primaria rural con una edad de admisión a la escuela que sería superior a la normal para la enseñanza primaria urbana, y centrados en la instrucción agrícola práctica. Estas proposiciones no toman en cuenta que entre un tercio y la mitad de los niños rurales que dependen del campo se desplazarán con el tiempo hacia zonas y ocupaciones urbanas. No puede esperarse que la demanda de mano de obra agrícola aumente a un ritmo equiparable con el crecimiento bruto de la población rural, se alcancen o no tasas más satisfactorias de crecimiento de la producción agrícola. Los planes de reforma agraria generalmente presuponen como requisito para ser viables que se mantendrá el mismo ritmo de desplazamiento de la juventud rural hacia ocupaciones no agrícolas. La escuela primaria rural no puede distinguir entre los niños que serán agricultores y los que no lo serán. Lo que las escuelas rurales realmente deben ofrecer a los que abandonen la agricultura es una preparación para la vida en la sociedad nacional, dándoles así la base para una educación escolar superior o para la formación en el trabajo.

En cuanto al grupo que permanece en el campo, su principal necesidad a largo plazo no es la instrucción agrícola elemental que puede impartir la es-

cuela primaria.<sup>9</sup> Dentro de las estructuras rurales tradicionales, dicha enseñanza sería casi inaplicable. Hay que suponer que el desarrollo futuro de la agricultura significará, por una parte, el incremento del número de granjas familiares económicamente viables, y por otra, la modernización de grandes predios, en un sistema de tenencia individual, cooperativo o de otra clase. En ambos casos, se requerirán agricultores y trabajadores rurales capaces de manejar maquinaria, de llevar cuentas y de evaluar oportunidades de comercialización, y dispuestos a absorber nueva información de las páginas impresas, la radio y las demostraciones prácticas. Para cumplir estos fines, cabe exigir a la escuela primaria que logre la alfabetización funcional, que familiarice a los niños con los principios de la mecánica, que les cree una conciencia sobre las posibilidades de innovación y de progreso técnico, y les dé a conocer las fuentes de nueva información. Los profesores rurales suelen estar mal preparados para cumplir estas tareas mínimas de la educación primaria, pero será más viable adecuar su preparación para el desempeño de esas labores que convertirlos en buenos instructores de técnicas agrícolas.

Por último, una educación primaria predominantemente agrícola despertaría fuerte resistencia de la propia población rural, en gran parte porque ésta conoce los factores mencionados. Tendría fundamentos para no esperar gran utilidad práctica de esa enseñanza, en las condiciones en que se impartiría a sus hijos, y temería que ella perpetuara su posición desmedrada en la sociedad. La población rural pide ahora educación, primero, como instrumento para defenderse de la explotación (por saber leer, escribir y calcular) y segundo, como medio de liberar a sus hijos del trabajo agrícola del tipo que conoce. Si los objetivos de la educación vinculados al concepto de los derechos humanos han de tomarse en serio, estas demandas no pueden desestimarse.

La educación primaria con orientación vocacional para los niños de los estratos marginales urbanos merece objeciones aún más serias, pese a que es apremiante la necesidad de introducir reformas para que esa educación sea efectivamente accesible y útil para estos niños. De no haber un trastocamiento revolucionario de los sistemas actuales de estratificación, la mayoría de estos niños entrará a la fuerza de trabajo en ocupaciones que sólo exigen una preparación modesta; pero sería intolerable que el sistema educativo aceptara y robusteciera sus demás desventajas.

En la práctica, el dilema entre la uniformidad y la adaptación no puede resolverse eligiendo uno u otro camino. La educación uniforme sin medidas complementarias especiales para los estratos desfavorecidos seguirá siendo un fraude. La educación adaptada que no procure ofrecer iguales niveles y oportunidades reforzará los rasgos de inferioridad y marginalidad. De otra parte, sólo se puede esperar una conciliación satisfactoria de uniformidad y flexibilidad si la planificación desde arriba llega a ser compatible con las demandas auténticas de las familias. La participación de algunas comunidades rurales y organizaciones campesinas en la supervisión de la enseñanza de sus hijos sugiere que esta exigencia no es utópica. La participación efectiva en la lucha por el desarrollo presupone una educación sistemática suficiente de los estratos que ahora son marginales, para que ellos puedan plantear sus demandas en forma organizada y realista. Al mismo tiempo, la formulación de

<sup>9</sup> No se quiere sugerir con esto que las técnicas de educación rural no deban hacer que el medio rural y la agricultura asuman sus responsabilidades en la socialización del niño, siempre que este enfoque no esté dominado por consideraciones de carácter vocacional.



demandas de educación efectiva para sus hijos es una de las formas más accesibles e importantes en que esos estratos pueden vislumbrar la posibilidad de cambio de las estructuras sociales y de participación en el debate nacional sobre la política societal.

Tanto desde el punto de vista de los derechos humanos como de los recursos humanos frente a la política educativa, debe darse una educación básica universal, anterior a toda división prevocacional de la corriente educativa y que dure en lo posible más de los seis años que se dedican habitualmente a la enseñanza primaria, y en ningún caso menos. Concuerdan ambos puntos de vista en que a menos que se mantengan estándares de calidad mínimos la extensión cuantitativa de la matrícula escolar es un fraude y no ayuda a alcanzar objetivos en materia de derechos humanos ni de recursos humanos. En los países de ingresos altos el período de enseñanza general obligatoria se ha elevado por lo menos a ocho años, y a veces a diez o más. Actualmente esto está fuera de las posibilidades de la mayoría de los países latinoamericanos, y en los países donde se ha hecho ha originado nuevos problemas que no es necesario examinar aquí. Cualquiera que sea la duración de la enseñanza básica universal, llega un momento en el que algunos jóvenes deben dejar la escuela para ingresar a la fuerza de trabajo, en tanto que otros inician cursos especializados que, según se espera, han de tener influencia directa en su vida y en su *status* social. Aquí los objetivos vinculados a los derechos humanos y los vinculados a los recursos humanos se hacen más complejos. Antes se ha puesto en duda la conveniencia de conformar el producto de la educación a proyecciones de necesidades concretas de recursos humanos. En relación con los derechos humanos, la educación media, en la cual se admite la selección y diversificación tanto en principio como en la práctica, parece ser el mecanismo principal para mantener el sistema actual de estratificación.

En la enseñanza media, la juventud proveniente de los estratos más bajos que logra terminar su educación primaria se ve apremiada por la necesidad de contribuir al ingreso familiar, a la vez que sus desventajas culturales se hacen sentir con más severidad en escuelas dominadas por maestros y estudiantes de clase media. Los costos directos del estudiante también se elevan. En el campo y en muchos pueblos pequeños no hay escuelas postprimarias; la posibilidad de seguir educándose depende de la capacidad del estudiante para mantenerse en alguna ciudad distante. En las ciudades más grandes, las escuelas públicas secundarias también suelen hallarse lejos de los distritos de bajos ingresos, lo que obliga al estudiante a perder varias horas diarias y a gastar dinero en trasladarse del hogar a la escuela. Por lo demás, el sector privado se ha reservado una función mucho más importante en la educación media que en la enseñanza primaria o superior. Conforme a una estimación, en 1962 el 70% de los alumnos que cursaban la enseñanza secundaria académica o el 50% de los alumnos secundarios, asistían a escuelas privadas. Así, la mayor parte de la educación secundaria queda reservada a los niños de los estratos medios urbanos, cuyas familias pueden pagar la enseñanza y hacer frente a los costos de mantención de los estudiantes. Los niños de los estratos inferiores se ven excluidos totalmente, o desplazados hacia escuelas vocacionales que constituyen verdaderos callejones sin salida, y que generalmente están desprestigiadas e imparten además una enseñanza obsoleta.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Estos problemas se examinan con más pormenores en el capítulo III de *Educación, recursos humanos y desarrollo en América Latina*, op. cit.

Las demandas de los estratos medios han centrado más de los dos tercios de la matrícula secundaria en la enseñanza que prepara la universidad. El crecimiento de estos estratos y la creciente capacidad de los trabajadores urbanos más acomodados para mantener a sus hijos en la escuela han generado presiones que han atestado las escuelas secundarias, han bajado la calidad de la instrucción y han llevado a las puertas de la universidad a un número incontrollable de jóvenes mal preparados que reclaman admisión. Como se indicó al comienzo de esta sección, en los últimos años la matrícula en la enseñanza secundaria ha crecido mucho más que la matrícula en la enseñanza primaria o superior.

Los planificadores de la educación insisten ahora en que no puede permitirse que se siga encauzando más de dos tercios de esta matrícula secundaria ampliada hacia cursos que preparan para la universidad. Ya a comienzos del decenio pasado había amplio consenso sobre las reformas que se consideraban necesarias. Pero la parte ardua del problema es encontrar medios efectivos de hacer que los consumidores más ansiosos de educación secundaria acepten estas reformas, de controlar las escuelas privadas a través de las cuales esos consumidores expresan sus preferencias, y de encontrar recursos humanos y financieros para organizar la educación secundaria estatal con un alto contenido técnico y científico, y hacerla capaz de retener a los estudiantes hasta terminar sus cursos y de prepararlos para asumir de inmediato funciones ocupacionales y sociales adultas, sin cortarles el acceso a nuevos avances educativos dentro o fuera de la universidad.

Esta exposición del problema sugiere la inutilidad de tratar de equiparar las oportunidades de ingreso a la educación secundaria actual de los estratos urbanos y rurales de bajos ingresos. El sistema secundario ha evolucionado —más a causa del carácter de las presiones que sufre que por intención consciente— hasta reservar ciertas ventajas a ciertos estratos sociales, no obstaculizando la competencia de otros estratos. Actualmente se está derrumbando por su incapacidad para desempeñar esta función, y mientras más variados sean los estratos que tratan de aprovechar la enseñanza secundaria, más generalizado será el quebrantamiento del sistema.

El problema tal vez no pueda resolverse restringiendo el ingreso a las escuelas secundarias que preparan para la universidad y ampliando la capacidad de las escuelas secundarias vocacionales, a menos que se produzca al mismo tiempo un desplazamiento en la demanda de educación. Sin esto, las familias que no logren colocar a sus hijos en el tipo de enseñanza secundaria que prefieren, los enviarán a escuelas vocacionales, pero con la intención de utilizarlas para lograr sus fines primitivos.

#### 4. *La educación superior*

En la universidad, las relaciones entre educación y sociedad y los efectos de los enfoques basados en el concepto de recursos humanos y en el de derechos humanos toman nuevas formas. Aquí sólo cabe mencionar algunos pocos aspectos destacados de los complejísimos problemas que plantea la educación superior.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Véase el capítulo V de *Educación, recursos humanos y desarrollo en América Latina*, *op. cit.* El análisis siguiente considera sólo las universidades, ya que son las instituciones de educación superior más importantes de América Latina.

1) En los demás niveles educativos, se acepta en principio la subordinación a la política y a la planificación nacionales, aunque a menudo se la contradice en la práctica. En las universidades, pese a su dependencia casi exclusiva de fondos públicos, se exige en principio la autonomía total. Por lo tanto, la planificación y la reforma deben provenir primordialmente del seno de las estructuras universitarias. El liderazgo universitario, cualquiera sea su composición, debe intentar su propia interpretación de las necesidades nacionales y tratar de decidir por sí mismo la forma en que habrá de responderse a ellas.

2) La responsabilidad de las universidades no puede limitarse a la educación, ya sea en su sentido amplio de preparar a la juventud para desempeñar funciones de liderazgo social y cultural, o en su sentido más estrecho de preparar profesionales y técnicos. En los países que luchan por desarrollarse y que están experimentando un cambio social rápido, las universidades encaran demandas sin precedentes en la experiencia de las universidades de los países industrializados de ingresos altos. Deben tratar de interpretar los procesos de cambio a través de la investigación social y económica, asimilar un nivel elevado de ciencia y tecnología en rápida evolución y adaptarlo a las necesidades de sus propios países, participar activamente en la planificación del desarrollo, y ayudar a la sociedad en su conjunto a comprender mejor lo que está sucediendo, a través de actividades de extensión, publicaciones, etc. Sean o no capaces las universidades de responder a estas exigencias en forma coherente, inevitablemente son focos de recepción y divulgación de corrientes intelectuales venidas del extranjero.

3) Hasta este momento, la evolución de las universidades las ha convertido en conjuntos de facultades, escuelas, institutos y cátedras que responden a diferentes demandas y que están salvaguardados por una autonomía interna. Estas estructuras causan duplicaciones inútiles de cursos en diversas unidades de una misma universidad, y hacen imposible distribuir los recursos que se destinan a la investigación (de por sí inadecuados) de acuerdo con algún orden de prioridad. Las autoridades centrales universitarias no tienen poder suficiente para remediar esta situación; sus intentos de modernizar las universidades generalmente han resultado en la creación de enclaves más desarticulados de pequeños grupos de intereses, con el correspondiente aumento de costos. Las iniciativas de planificación que provienen de las autoridades universitarias por lo general no van más allá de algunas reformas que no tienen carácter polémico, y soslayan un conflicto directo con las numerosas estructuras de poder enraizadas en las unidades universitarias existentes.

4) Una de las preocupaciones principales de muchos países latinoamericanos es encontrar la manera de integrar y coordinar sus universidades en el plano nacional. Una gran variedad de motivos y presiones lleva a la proliferación de nuevas universidades, proceso que se perpetúa. Cada provincia está ansiosa de tener una universidad simplemente porque otras la tienen, sin considerar la necesidad de distribuir los recursos disponibles en forma racional a través del país, y de mantener la enseñanza en un nivel razonablemente elevado.

Sería prematuro predecir el resultado de este proceso. Pero, al parecer, de una parte ayudará con un costo muy alto a extender la educación superior (en muchos casos será en realidad un nivel más alto de educación secundaria), pero de otro lado contribuirá a que el valor de los títulos obtenidos

varíen conforme a la universidad que los otorgue. Algunos probablemente tendrán sólo significación local, y servirán para llenar las categorías superiores del sector terciario en las municipalidades, ya que tendrán poco o ningún valor en el país en su conjunto y hasta ante otras autoridades locales. Si esto no fuera así, casi no necesita decirse que el proceso sería aún más indeseable, ya que se supondrían iguales diversos niveles de preparación, en serio detrimento del crecimiento económico y social. En todo caso, el sistema es irracional; se necesitan con urgencia planes nacionales encaminados a descentralizar las universidades y abrirlas a los estudiantes que hasta ahora no han logrado acceso a ellas, con el fin de promover los intereses del país y utilizar plenamente sus recursos intelectuales.

5) Las características de la clientela inmediata de la educación superior —los estudiantes— tienen importancia decisiva para la evolución de las universidades. En este nivel, las demandas que hacen las familias a los servicios educativos pasan a segundo plano, y las demandas de los educandos aparecen diferenciadas y ocupan el primer plano. Como se indicó antes, la juventud que llega a las universidades pasa a través del tamiz de un sistema discriminatorio de educación secundaria, de modo que en su mayoría proviene de los estratos medios urbanos. La ampliación de la educación secundaria por presión de estos estratos ha producido un punto de estrangulamiento entre la escuela secundaria y la universidad, de modo que ésta debe elegir entre excluir a un gran número de aspirantes, o admitirlos e ir eliminando a una gran proporción de los menos calificados desde el punto de vista académico. Los estudiantes que logran ingresar en la universidad y permanecer en ella encaran las deficiencias de su propia preparación educativa, las evidentes fallas y contradicciones de las estructuras universitarias y una creciente inseguridad respecto a la capacidad de la educación profesional universitaria para brindar sus recompensas tradicionales en materia de ocupaciones y posición. De otra parte, los estudiantes, cualquiera que sea su origen, no están comprometidos todavía en el orden social y económico actual, y se ven acicateados tanto por las deficiencias de este orden como por sus propios impulsos adolescentes, hacia una actitud de rebeldía frente a él. La inquietud que actualmente prevalece entre ellos parece corresponder a una combinación aún indeterminada de diversas formas de enfocar sus problemas inmediatos y tratar de influir en el futuro. Un camino es el de ejercer una presión organizada para que la educación superior admita a todos los que deseen ingresar y se acomode a sus propias limitaciones de preparación y recursos, en la esperanza de que la educación no deje por ello de rendir los frutos materiales tradicionales. Otro es el de buscar admisión en los sistemas de clientela existentes, a través de lazos de parentesco o partidos políticos, estableciendo así el derecho a una ocupación satisfactoria. Un tercero es el de trabajar por el cambio societal, a través de la reforma o de la revolución, evaluando y apoyando los cambios universitarios por su contribución al concepto de cambio societal que se adopte, y buscando relaciones constructivas con las masas de población.

Las presiones estudiantiles organizadas parecen indispensables para superar la parálisis y división orgánicas de las universidades. Sin embargo, hasta ahora estas presiones, que han actuado entrelazadas con los esfuerzos de planificación y reforma de las autoridades universitarias, no han logrado establecer la necesaria base mínima de consenso respecto a lo que la universidad debe hacer y a cómo debe hacerlo; los prolongados períodos de pugna

han debilitado la capacidad de las universidades para desempeñar sus funciones básicas de educación e investigación. Especialmente nefasto es el hecho de que los resultados de la planificación de las universidades no han mejorado en sus aspectos técnicos ni en su capacidad para enfrentar los problemas más polémicos y aclarar las opciones entre las cuales se debe decidir.

### 5. Recursos asignados a la educación

Es ahora evidente para los planificadores de la educación que en el futuro se irán agravando cada vez más las tensiones entre las limitaciones de los recursos públicos y las exigencias educativas. Se ha orientado en dos sentidos principales la búsqueda de maneras para aliviar la tensión. Se reconoce, por una parte, la necesidad de aprovechar los recursos en forma más eficiente encauzándolos hacia objetivos prioritarios claramente definidos. Esta exigencia ha sido examinada desde diversos puntos de vista en el presente estudio. Por otra parte, se están examinando los recursos actuales y potenciales para el financiamiento de la educación con el propósito de desplazar gran parte de la carga hacia el "sector privado" o hacia la ayuda externa, y de proteger más eficazmente contra otras exigencias la proporción de los recursos que corresponde a la educación. Sin embargo, al hacer un examen de las fuentes optativas y potenciales de financiamiento se advierte que, junto a sus respectivas ventajas, todas ellas llevan implícitas limitaciones y desventajas. Parecen útiles en la medida en que subsanan deficiencias concretas y porque son más flexibles para satisfacer las demandas locales y las exigencias inmediatas de formación especializada, no por el hecho de aliviar la carga general que recae sobre los recursos públicos.

#### a) *La educación y el gasto público*

La mayor parte de los recursos asignados directamente a la educación en los países latinoamericanos procede de los recursos públicos generales, ya sean nacionales o estatales en los países de organización federal. Si se pretende que la educación contribuya a redistribuir el ingreso y a desarrollar los recursos humanos, cabe esperar que, lejos de disminuir, aumente la dependencia del sector educativo respecto a los ingresos públicos generales. En los países en que la educación representa actualmente el 20% o más del gasto público y el 4% o más del producto nacional, sólo podrá mejorar apreciablemente su financiamiento si se combinan el aumento del producto por habitante, el aumento de la proporción del producto captado por el sector público y la disminución de la proporción del gasto público en armamentos y otros fines distintos del desarrollo. Más aún, la capacidad de la educación para aprovechar esas tendencias favorables se verá limitada por las exigencias que planteen las inversiones económicas y las presiones que ejerzan otros sectores de la acción social pública que hasta ahora han sido relativamente descuidados. En algunos otros países, los porcentajes relativamente reducidos del gasto público y del producto nacional destinados ahora a la educación implican que ésta puede razonablemente exigir mayor proporción de los recursos disponibles. Sin embargo, las tendencias actuales harán que estos países alcancen rápidamente, con toda probabilidad, los límites a que ya llegaron los del primer grupo.

## b) *La educación y los ingresos especiales*

Todos los sectores sociales de América Latina dependen ahora en parte de impuestos cuyo producto se destina a fines determinados, y de ingresos especiales establecidos en la legislación nacional (por ejemplo, loterías). Esta tendencia tuvo su origen en la multiplicidad de intereses especiales que presionan para obtener fondos, y la insuficiencia o irregularidad de los ingresos generales. Las instituciones y programas de cada sector social tratan de asegurarse sus ingresos separándolos de los recursos generales que distribuyen las autoridades públicas. No cabe duda de que los ingresos asignados a fines determinados continuarán siendo importantes para la educación, pero no conviene que esta importancia aumente. La proliferación de los ingresos cuyo producto se destina a fines determinados se contrapone a los sanos principios de la hacienda pública y es la antítesis de la planificación; sólo se justifica por la desconfianza en la capacidad de las autoridades para distribuir los recursos con arreglo a las necesidades prioritarias. Las complejidades que por ese motivo se introducen en el sistema tributario hacen subir los costos administrativos de recaudación y distribución y desalientan el crecimiento económico. En el sector educativo mismo, la capacidad de planificación disminuye inevitablemente al aumentar la proporción del ingreso asignada permanentemente a determinados programas e instituciones. Al mismo tiempo, la aparente seguridad de los ingresos puede transformarse en una limitación para los programas que merecen alta prioridad cuando las necesidades aumentan —como ocurre casi siempre en materia de educación— y los recursos permanecen invariables.

## c) *Las municipalidades y la educación*

En muchos países las municipalidades tienen a su cargo, en principio, ciertas responsabilidades en cuanto a educación. Sin embargo, como las entradas municipales suelen ser muy reducidas, su aporte efectivo a la educación es limitado. En los pocos países donde el financiamiento municipal tiene alguna importancia es evidente que la incapacidad para planificar, el derroche de recursos y el favoritismo en su distribución son más marcados en este nivel que en el de los organismos nacionales. Esta es una fuente de ingresos para la educación de gran importancia potencial, pero el que llegue a serlo en la práctica depende de encontrar soluciones adecuadas a un problema más vasto que se está examinando actualmente en América Latina: el fortalecimiento de las municipalidades a fin de ponerlas en condiciones de realizar diversas funciones sociales y económicas que pueden cumplir con más eficacia y flexibilidad que los organismos públicos nacionales. El empleo de este recurso para la educación estará limitado por la escasez de recursos y la poca capacidad administrativa de las municipalidades de regiones predominantemente rurales en las cuales son mayores las deficiencias educativas. Si se recurriera al financiamiento municipal como medio importante de sustituir el presupuesto público, se concederían mayores ventajas que ahora a unas pocas municipalidades urbanas cuyos ingresos y capacidad tributaria son relativamente elevados. El Estado podría asumir aún menos que hoy su tarea de igualar el acceso a los servicios educativos para la población urbana y la rural. En la educación, como en otros sectores sociales, las subvenciones a las muni-

cipalidades pueden constituir un buen medio para estimular la iniciativa local, si se encuentran los medios para evitar que las municipalidades menos necesitadas se lleven la parte del león; pero el peso principal de los costos debería seguir recayendo sobre el erario nacional.

#### d) *La educación, el sector privado y la gratuidad de la enseñanza*

En los últimos tiempos se viene prestando bastante atención al "sector privado" como fuente que podría aumentar su aportación financiera a la educación. Sin embargo, el sector privado es una abstracción que incluye fuentes de recursos e instituciones de enseñanza de variada índole. Para los fines de una política global de financiamiento de la educación es preciso distinguir claramente entre estas fuentes e instituciones, y establecer sus ventajas y limitaciones.

Todas las *familias* cuyos hijos asisten a la escuela contribuyen directa e indirectamente a los gastos que demanda su educación. Incluso cuando la enseñanza es gratuita, los costos directos incluyen textos y otros útiles escolares, uniformes y transporte. Los costos indirectos, mucho más importantes, comprenden el mantenimiento del estudiante y su posible aportación al ingreso familiar, que el estudiante deja de realizar durante la enseñanza. Es probable que las aportaciones de esta índole que hacen la mayoría de las familias latinoamericanas estén llegando al límite de su capacidad económica. El problema es que, dada la presente distribución del ingreso, exista tan gran discrepancia entre sus capacidades. Ya se sugirió que para poder educar efectivamente a la mayoría de bajos ingresos, el Estado habrá de asumir parte de la carga indirecta que ahora recae sobre la familia. En el otro extremo, es evidente que un elevado número de familias de altos ingresos podrían sufragar los gastos directos de la educación que sus hijos reciben gratuitamente, en especial la educación universitaria. Es anómalo dar servicios gratuitos que sólo son accesibles para minorías relativamente acomodadas, y diversas autoridades públicas están considerando la posibilidad de cobrar derechos de enseñanza según la capacidad de pago. No obstante, los derechos de enseñanza a que se ha aludido sólo compensarían, en el mejor de los casos, los nuevos costos, prácticamente ignorados hasta ahora, de satisfacer las necesidades de becas y otros tipos de ayuda educativa necesaria para que los jóvenes capacitados de las familias de bajos ingresos pudieran proseguir su formación secundaria y universitaria, sin que se trate de obtener una aportación importante a los costos generales de la educación.

Hay poderosas razones para dudar de la eficacia de dicha política como medio para establecer la relación entre los costos de la educación y la capacidad de pago en las circunstancias especiales de América Latina. En efecto, cabe esperar una tenaz resistencia, continuas pugnas y nuevos gastos administrativos para determinar la capacidad de pago; además, es de prever que las presiones organizadas consigan crear un complicado sistema de exenciones y privilegios. A la larga, quizá resulte más eficaz y equitativo elevar el aporte de las familias de altos ingresos por intermedio del sistema general de tributación progresiva.

La mejor posibilidad de aumentar la aportación neta de las familias a los recursos para la educación consistiría en contribuciones voluntarias de trabajo, materiales etc., para la construcción y conservación de las escuelas,

así como en la cooperación con los profesores para mejorar la calidad de la educación. Dichas iniciativas son importantes en la enseñanza primaria y ya se perciben sus halagüeños resultados en algunas regiones rurales, aunque se contraponen al carácter centralizado y burocrático de la mayoría de los sistemas escolares. El crecimiento futuro de esa contribución voluntaria depende en parte del robustecimiento del gobierno local, al que ya se aludió, y en parte de la capacidad de los sistemas escolares para proporcionar una educación en armonía con las necesidades que se hacen sentir fuertemente en el medio local. También es probable que se solicite a las familias de bajos ingresos de aquellas zonas en las que los servicios educativos son más deficientes, hacer un esfuerzo que no se exige de las familias, más acomodadas, ya atendidas por las escuelas públicas.

De los *empleadores* se esperan dos tipos distintos de contribución a la enseñanza. En primer lugar, en varios países las leyes imponen a ciertos tipos de empresas —generalmente a las que emplean gran número de trabajadores en zonas distantes de los centros urbanos y que carecen de servicios educacionales, como minas y plantaciones— la obligación de establecer escuelas primarias para los hijos de sus trabajadores. Este arbitrio parece inevitable en las etapas iniciales de la ampliación educativa y puede recurrirse a él con provecho en muchos países de América Latina. Las escuelas así creadas presentan evidentes desventajas en comparación con las financiadas y dirigidas por el sector público. En los países que a corto plazo no pueden dar educación pública universal, la mayor necesidad de escuelas se hace sentir precisamente en sectores como las haciendas tradicionales y en ellas, por desgracia, es menor la capacidad de las autoridades para hacer cumplir las disposiciones legales. Sin embargo, cabe esperar que el avance de la reforma agraria reduzca en estos medios la necesidad de recurrir a escuelas financiadas por los empleadores y confíe directamente al sector público la enseñanza de los hijos de los beneficiarios de la reforma agraria.

También se espera de los empleadores industriales y comerciales que, colectiva o individualmente, faciliten enseñanza y capacitación extraescolar, en jornada parcial, a sus propios trabajadores y a su futura fuerza de trabajo. En los últimos años, a impulsos de la utilidad directa que reportan a los empleadores, han prosperado considerablemente diversos sistemas financiados por las empresas. Este aspecto de la evolución educativa parece muy prometedor como medio de formar la fuerza de trabajo calificada que necesita el proceso de desarrollo, con mayor flexibilidad y a menor costo que en las escuelas técnicas vocacionales de jornada completa. Estos sistemas no sólo se aplican en el sector privado, sino que también son útiles al sector público en sus actividades económicamente productivas. Sin embargo, como medio de complementar los recursos educativos globales, la enseñanza y la capacitación financiadas por las empresas tienen algunas limitaciones. No pueden extenderse mucho más allá de aquellas capacitaciones específicas que necesitan las empresas y es frecuente, por ello, que no se ajusten a las necesidades generales y a largo plazo del desarrollo. Para que esa preparación responda a necesidades más amplias, el Estado tendría que recurrir a incentivos tributarios, a subsidios y a prestación de asistencia técnica, con lo cual gran parte del costo final volvería a recaer sobre el sector público.

Las *instituciones privadas de educación* tienen poca importancia cuantitativa en la enseñanza primaria y superior, pero en casi todos los países de



la región absorben altos porcentajes de la matrícula secundaria. En la práctica, la magnitud de la matrícula en la enseñanza media privada no alivia en igual medida la carga pública, ya que en la mayoría de los países las escuelas privadas perciben subvenciones estatales además de hallarse exentas de impuestos. Estas subvenciones constituyen una distracción apreciable y poco equitativa de recursos educativos públicos determinada por la influencia de las familias que recurren a las escuelas privadas a expensas del estrato social con menos acceso a la educación. La capacidad actual de las escuelas privadas parece más que suficiente para satisfacer la demanda de las familias capaces de pagar el costo total de la educación secundaria de sus hijos. Las subvenciones actuales suelen estar condicionadas a una tuición gratuita, de modo que el incremento y equiparación de las oportunidades de recibir enseñanza privada dependerían principalmente de una mayor aportación de la hacienda pública. La contribución neta del sector privado casi no compensaría la reducción de la capacidad del Estado para planificar la enseñanza media ni la extensión de las ventajas especiales de acceso subvencionado de que disfrutaban las familias de ingresos más altos.

Las universidades privadas siguen siendo un sector relativamente pequeño pero creciente de la educación superior, y es indudable que tienen más oportunidad que las universidades estatales de recibir donaciones, legados, ayuda externa y fondos entregados por empresas para programas especiales de capacitación e investigación. De ordinario, sin embargo, sólo una pequeña parte de sus ingresos proviene de lo que pagan los alumnos, de donde resulta que dependen en gran medida de los subsidios públicos. Es notable la exigüidad de lo que se paga por la tuición universitaria en contraste con la magnitud de tales pagos en la enseñanza media. Las tendencias actuales apuntan a una esfumación gradual de la línea divisoria entre las universidades públicas autónomas y las universidades privadas con subvención del Estado, tanto respecto a sus fuentes de recursos como a sus formas de autogobierno. También aquí parecen precarias las posibilidades de aumentar la contribución real del sector privado, en tanto que tienden a hacerse más insistentes las demandas de recursos públicos.

#### *e) La educación y el financiamiento externo*

En la educación, como en otros sectores sociales, la combinación de objetivos sociales concretos con la promesa de préstamos y donaciones en gran escala para fines de desarrollo que aparece en la Alianza para el Progreso (1961) y en los convenios regionales subsiguientes ha impulsado a las autoridades nacionales a buscar ayuda externa para suplir la diferencia entre sus necesidades y sus recursos. Sin embargo, varios economistas han señalado que, más allá de ciertos límites, la ayuda externa destinada a programas sociales es ilusoria. El factor limitante es que los recursos reales que deberán cubrirse con las asignaciones financieras a la educación son en su mayor parte de carácter interno. El dinero se empleará para pagar maestros, administradores y personal de construcción y conservación de los edificios escolares, para comprar materiales escolares y de construcción fabricados en el país, etc. La asignación de divisas a la enseñanza sólo aumenta la oferta de estos recursos si ellos se pueden importar. Es probable que la proporción de gastos educativos pagaderos en divisas no exceda mucho del 7 al 8% en que ha sido

estimada para América Latina en su conjunto. Benjamín Higgins llega a la siguiente conclusión: "De algunas de las declaraciones referentes al financiamiento externo de la educación se desprende claramente que los interesados en los programas educativos, y especialmente los ministros de educación, pretenden realmente obtener mayores asignaciones en moneda nacional para adquirir los recursos humanos y físicos disponibles en el país, en tanto que las divisas se destinarán a otros proyectos incluidos en el programa global de desarrollo económico y social. No cabe duda de que, en la medida en que la ampliación del programa educativo exija atraer recursos físicos y humanos desde otras actividades, reduciendo la producción de otros bienes y servicios y acentuando la presión inflacionaria, es posible utilizar mayor cantidad de divisas para importar materias primas y equipo destinados a otros proyectos, o hasta para importar bienes finales de consumo, contrarrestando de este modo la presión inflacionaria. En esta forma podrían compensarse los efectos desfavorables que pudiese tener la ampliación del programa educativo. Sin embargo, cabe señalar que en estas circunstancias no tiene importancia alguna que la asistencia externa haya sido destinada inicialmente a los programas educativos. El resultado último es el mismo si la asistencia externa se presta al programa económico y social en su conjunto, lo que reduce las posibilidades de asignar mal la ayuda efectiva en divisas. Los ministerios de educación no suelen ser especialmente versados en la programación global del desarrollo económico y social, por lo que es preferible no asignarles divisas que de hecho no serán utilizadas para fines educativos".<sup>12</sup>

De esto se deduce que la ayuda externa puede incrementar el acervo de recursos para fines de desarrollo, pero al parecer no elimina la necesidad en que se ven las autoridades educativas de extraer la mayoría de sus recursos de ese acervo, compitiendo por ellos con todos aquellos que los solicitan. Se ha aducido que los fondos externos con destino específico pueden ayudar a presionar a las autoridades a comprometer más recursos en la educación y a mantener la continuidad de los programas frente a la inestabilidad presupuestaria y política. Este argumento tiene alguna validez, pero no sólo significa un veredicto negativo sobre la capacidad nacional para decidir y planificar, como sucede con las fuentes internas de recursos con destino específico, sino también una aceptación inadmisible de dependencia de fines educativos determinados en el extranjero.

En la enseñanza primaria y media la ayuda externa más factible consiste en alimentos que alivien parte de la carga indirecta que pesa sobre las familias de menores ingresos y aumenten la capacidad de estudio de los niños.

En la enseñanza superior, el uso directo de divisas es más importante que en otros niveles, puesto que suele necesitarse la importación de profesores y equipos costosos, así como el envío de estudiantes al extranjero. Hasta ahora la mayoría de los préstamos y donaciones externas para educación han sido hechos a las universidades. Sin embargo, también en este caso conviene planificar eficazmente el uso de la ayuda externa y fijar prioridades con firmeza a fin de evitar que dicha ayuda, al tiempo que resuelve algunos problemas, cree otros. Los préstamos y donaciones se destinan de ordinario a proyectos

<sup>12</sup> B. Higgins, *op. cit.*, p. 14. John Vaizey expone conclusiones similares respecto a las limitaciones de la ayuda externa a la educación en "Incidences financières et politiques des plans d'éducation", en *Conférences et essais méthodologiques sur la planification de l'éducation*, Organización de Cooperación y Fomento Económicos, París, 1966.

determinados y exigen gastos nacionales que equivalen, por lo menos, a la contribución externa. Las contribuciones directas en profesores y equipo también dan lugar a gastos equivalentes y plantean dificultades de adaptación a las necesidades y a la capacidad locales. Los costos de vivienda y de conservación del equipo nuevo suelen ser altos. A menos que las negociaciones para obtener ayuda externa estén dirigidas por un organismo de planificación que posea un concepto claro del orden de prioridad y de la magnitud de los costos complementarios —lo que hasta ahora no ha ocurrido—, las distintas instituciones caen en la tentación de trazar las líneas de su crecimiento basándose en proyectos para los que se pueda obtener ayuda externa, y requerir después más recursos internos fundándose precisamente en la ayuda externa obtenida.

En síntesis, la única manera de hacer frente al conjunto principal de gastos educativos es tener en cuenta los distintos criterios de justicia social, eficacia y compatibilidad con la planificación a través de asignaciones provenientes del ingreso público general que se obtenga de un sistema tributario progresivo y eficiente.

## 6. Planeamiento de la educación

### a) Las principales opciones y las limitaciones de los planes

Los planes formulados hasta ahora en América Latina deben evaluarse por su contribución al desarrollo de los recursos humanos, y también por su contribución a las decisiones que todo plan educativo implica ineludiblemente. Estas parecen ser principalmente las siguientes, expuestas en orden lógico más que de importancia o prioridad:<sup>13</sup>

- 1) el papel que se asignará a la educación escolar y a la extraescolar;
- 2) el papel de la educación pública y de la privada;
- 3) el dilema entre establecer polos de crecimiento o promover una expansión igualitaria en todas las regiones;
- 4) prioridades de los diferentes niveles de educación;
- 5) contenido de la educación: papel de las ciencias y de las humanidades clásicas;
- 6) incentivos.

1) Algunos planes no mencionan o no contienen programas de ninguna clase con respecto a la formación extraescolar. Otros contienen programas de enseñanza profesional (técnica) pero abarcan sólo algunos niveles o tipos de especialización. En general todos los planes tienden a estar focalizados sobre la formación escolar, en el sentido tradicional, y aun los que se ocupan de la extraescolar sólo definen muy claramente lo que se espera de ella en aspectos muy fragmentarios. Falta una discusión amplia y explícita de las diversas opciones posibles y de las diferentes combinaciones por las cuales podría decidirse la política educacional en este aspecto, lo que lleva a sancionar la situación existente sin modificaciones o con escasas modificaciones y sin que se sepa exactamente por qué.

<sup>13</sup> La enumeración sólo en parte coincide con la reciente de F. Harbison, *Educational planning and human resources development* (UNESCO: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, 1967). Aunque no sería del caso justificar ahora las diferencias existentes entre ambas formulaciones, se ha insistido aquí en aquellas opciones que parecen más importantes en la situación actual en América Latina.

2) Los planes suelen contener datos explícitos sobre algunos problemas, como las proporciones actuales de matrícula pública y privada y previsiones sobre el futuro de las mismas que se basan normalmente en las tendencias de crecimiento observadas en los últimos años. En algunos casos se soslaya la programación en la esfera privada, refiriendo el plan sólo a la enseñanza pública; en otros las metas fijadas para la enseñanza privada, más que una programación, implican una simple previsión de aquella parte del sistema educativo que será administrada privadamente. En definitiva, por unas vías u otras, al no discutirse expresamente la política que se seguirá en la materia ni adoptarse decisiones respecto a ella, la consecuencia es mantener el *statu quo*, por considerarlo deseable o porque no se desea discutir si en efecto lo es.

3) Lo mismo puede decirse respecto a las decisiones sobre la distribución geográfica de la educación, la concentración en ciertos polos o una expansión más o menos indiscriminada, etc. En ninguno de los planes se analiza amplia y sistemáticamente la cuestión ni sus conexiones con el desarrollo en general. Contienen, en cambio, consideraciones parciales sobre la situación de ciertas regiones, sobre las variaciones de los índices de analfabetismo, ausentismo y deserción en algunas de ellas, sobre las necesidades de expansión de la enseñanza media, etc. Incluyen también programas y planes relacionados con la educación rural y con la universalización del sistema primario a toda la población. Aunque algunas de las modificaciones propuestas son importantes, se echa de menos un examen amplio del problema que podría llevar a una definición de los instrumentos que permitirían a los grupos rurales salir de su actual privación educativa. Tampoco aparece por parte alguna la justificación de por qué se mantienen ciertos polos urbanos privilegiados como centros para la futura ampliación educativa, si es eso lo que efectivamente se desea.

4) Aunque todos los planes se ocupan de los varios niveles de la enseñanza ninguno contiene un plan propiamente dicho para la universidad. La mayoría de los planes señala la notoria insuficiencia de las universidades para absorber el creciente número de egresados de la escuela secundaria y las dificultades para solucionar el problema a corto y a mediano plazo, pues no sólo se requiere una mayor asignación de recursos, sino también personal docente de alto nivel. Sin embargo, los remedios sugeridos no van más allá de los arbitrios que las universidades han tenido que adoptar en la práctica, y que varían entre una selección rigurosa limitativa del número de estudiantes que ingresa a cada carrera universitaria y la libre admisión de todos los postulantes que cumplen con los requisitos de escolaridad, lo que suele conducir a una aglomeración excesiva en los primeros años y un débil porcentaje de egresados respecto a los inscritos.

Algunos planes señalan el actual predominio de las profesiones liberales en la matrícula universitaria y el consiguiente déficit en las carreras más directamente vinculadas a las exigencias del desarrollo económico, pero esta preocupación no suele traducirse en proposiciones concretas y coordinadas encaminadas a corregirla, como tampoco la condenación ocasional de la falta de coordinación entre las diversas universidades y de ellas con el resto del sistema educativo.

La determinación de prioridades entre los diferentes niveles no aparece o sólo está implícita en los planes. Aunque es evidente la imposibilidad de lograrlo todo al mismo tiempo y en todos los niveles, como lo es que la situación de cada país pueda llevar a preferir ciertos niveles sobre otros, al menos

durante cierto tiempo, toda una serie de factores de los que se hablará más adelante tienden a impedir que la situación actual sea ampliamente expuesta y que se plantee explícitamente el problema de las metas futuras.

5) La mayoría de los planes callan acerca de los aspectos cualitativos del sistema de educación, por lo cual no contienen mayores elementos sobre el papel que asignan a la formación científica y tecnológica en la educación general ni al contenido de ésta. Cuando los planes se refieren al problema suelen hacerlo más bien lateralmente, destacando la importancia de una mayor expansión de las carreras científicas y tecnológicas y de preferir las ciencias en los programas generales, pero sin precisar en qué medida, ni con qué medios efectivos se proponen subsanar la escasez de profesores calificados o del instrumental necesario. Más que una programación respecto a este aspecto fundamental dentro de los cualitativos, se formulan algunos lineamientos de política y se enuncian deseos generalmente plausibles.

6) Por último, los planes educativos en sí mismos, o los planes de desarrollo en los que aquéllos están insertados, contienen muy pocas previsiones sobre el sistema de incentivos o no contienen ninguna. De ordinario proponen cambios en la importancia atribuida a ciertas profesiones en función de las necesidades de recursos humanos para el desarrollo, pero no indican por medio de qué incentivos se hará funcionar de manera efectiva este proceso.

Cuando los gobiernos se proponen realmente controlar la expansión de los sistemas educativos para adaptarla a objetivos específicos de desarrollo para la oferta de mano de obra calificada y profesional, asumen la grave responsabilidad de asegurar que una demanda real absorba las nuevas aptitudes y de remunerarlas adecuadamente en relación con otras líneas de empleo menos prioritarias. A medida que la tarea de impartir las calificaciones especializadas al nivel medio es confiada a las escuelas en vez de a medios de formación extraescolar esa responsabilidad se vuelve más pesada.

Estos peligros son potencialmente más graves en la educación rural. Los gobiernos latinoamericanos se han comprometido a profundos cambios de las estructuras rurales que requieren la rápida elevación del nivel educativo y una expansión enorme de muchas clases de educación especializada relacionada con la agricultura. Hasta ahora, sin embargo, son muy limitados los progresos reales en la transformación agraria, las resistencias son tenaces y, como se sugiere en el capítulo VII, las tendencias reales de cambio en las zonas rurales guardan poca relación con compromisos de avance ordenado. ¿Puede suponer el planificador educacional que la política agraria lograría convertir en demandas reales las necesidades proyectadas en materia de educación agrícola y rural? La elevación de los actuales niveles de educación parece obligación ineludible, pero las tendencias agrarias reales, más que los planes, determinarán la demanda efectiva de especialistas agrícolas. Si esos especialistas son formados sin el acompañamiento de las reformas, quedarán desempleados o sólo encontrarán refugio en las burocracias públicas.

En síntesis, hasta ahora casi todos los planes educativos latinoamericanos han sido tan conservadores y cautelosos que son poco más que descripciones y proyecciones de lo que cabría esperar que sucediera con o sin plan. Si se busca una explicación más fundamental que la visión y experiencia limitadas de los planificadores, se pueden encontrar en el hecho de que las soluciones de compromiso entre diversas demandas y propósitos, características de la política social en la mayoría de los países latinoamericanos, tienden a

imponer un marco muy especial al planeamiento de la educación. Si tantas cuestiones fundamentales no se mencionan, si tantas decisiones esenciales para una política educativa se eluden, si en definitiva se tiende a aceptar en lo principal el *statu quo*, es que la proposición de otras políticas o la simple discusión de las existentes crearía resistencias que pondrían en peligro la esperada puesta en práctica y la eficacia del plan. Los planes tienden, pues, a mejorar lo existente dentro de los marcos establecidos, sin discutir los marcos mismos, aunque es muy probable que éstos constituyan obstáculos básicos para el desarrollo. Este enfoque conservador se debe en buena parte a que no existen apoyos políticos, institucionales o de grupo para ir más allá del compromiso establecido, ni siquiera en la medida que un análisis superficial de la situación permitiría esperar.

Todas estas circunstancias tienden a colocar la suerte de los planes educativos en manos de los educadores y de la burocracia educacional. Es difícil esperar que apoyen cambios profundos, porque difíciles de concebir son los cambios profundos que podrían realizarse sin alterar seriamente su posición en la distribución del poder. La indecisión social característica de sociedades latinoamericanas se traduce así en indecisiones políticas que no pueden dejar de afectar a los planes educacionales y disminuir considerablemente sus posibilidades de convertirse en factores realmente dinámicos.

#### b) *Funciones latentes de los planes educacionales*

El análisis del planeamiento de la educación que se ha hecho hasta aquí se ha centrado en las limitaciones del alcance de sus funciones manifiestas. Acaso se descubra que las funciones latentes son mucho más promisorias. Su formación implica un estudio racional y objetivo de la situación actual de cada sistema educacional, lo que lleva a poner de relieve cuáles son sus principales fracasos, cuáles los problemas reales que plantea, en qué estado de desarrollo se encuentra, etc. Muchas discusiones previas pierden todo sentido y muchas otras salen a luz porque se tiene una percepción más ajustada de las características reales del sistema. En este sentido la formulación de planes debería marcar una transición desde la etapa en que se piensa en la educación en términos ideológicos estereotipados hasta un enfoque más crítico y científico. La contribución de largo plazo del proceso de planificación no depende de la capacidad de los planes que por primera vez se producen para transformar el sistema educativo. Aunque esos planes y las deliberaciones sobre ellos estén sujetos a las limitaciones señaladas, por lo menos tienen el mérito de mostrar a la atención pública los problemas y la necesidad de darles solución basada en un estudio objetivo de las opciones. Además, promueven una conciencia general de que la educación no es terreno reservado exclusivamente a los maestros, que las decisiones que se toman en este sector afectan a todos los grupos sociales y que todos esos grupos deben tener voz en ellas. Se puede hacer comprender a la gente la falta de canales de comunicación por medio de los esfuerzos que se hacen para comunicarse, si los planificadores tratan de mostrar a los distintos grupos los efectos que tendrán las decisiones educativas en ellos en la sociedad a la que pertenecen. Para cumplir esta función latente, la parte más importante del plan es la exposición clara de los objetivos, de las opciones y de los supuestos relativos a los recursos de los cuales derivaría la parte operativa del plan. La falta de esta exposición es aún más perjudicial

para las funciones latentes que para las funciones manifiestas de la planificación.

### 7. *Objetivos de la política y la planificación educativas en América Latina*

Del enfoque general de este estudio se desprende que los defectos de los sistemas educativos sólo se pueden atribuir en parte a errores de planificación y administración. La incompatibilidad entre la educación universal real y la distribución existente del poder, los ingresos y el acceso al empleo es una falla inherente a los sistemas, que sólo puede superarse mediante grandes cambios en las estructuras sociales, acompañados por cambios en las demandas sobre los sistemas educativos y un mejoramiento de la capacidad de los estratos desfavorecidos para formular demandas auténticas y realistas. Esto no significa que la reforma educativa deba esperar a que se den ciertos requisitos previos, ya que los sistemas educativos deben y pueden buscar un papel activo para modificar las estructuras sociales. Además, una de las vías más promisorias para ampliar la participación popular en el esfuerzo de desarrollo es la movilización en la lucha por una educación más efectiva. Es esencial que las iniciativas provenientes de dentro y de fuera de los sistemas educativos se aúnen para incorporarlas a nuevos sistemas que sin pretender una armonía ideal, sean capaces de funcionar con razonable coherencia y flexibilidad.

Las funciones que debe desempeñar el sistema educativo en un proceso de cambio societal deliberado pueden sintetizarse así:

a) Actuar como instrumento de cohesión social. Esto no significa que el sistema educativo pueda o deba desvanecer racionalmente los conflictos de intereses que están latentes o manifiestos en las sociedades de hoy. Pero debe inculcar ciertos valores y metas de desarrollo comunes a los que se puedan relacionar o subordinar esos intereses, y debe dar a la juventud instrumentos intelectuales para evaluar racionalmente los llamamientos contradictorios a que está expuesta.

b) Actuar como instrumento de selección y movilidad social. Sin embargo, no todos los tipos de movilidad ascendente contribuyen al cambio social constructivo. Cuando los miembros de la clase trabajadora y los grupos marginales alcanzan los tramos medios de la escala, el resultado puede ser simplemente el de privar a los estratos de donde provienen del liderazgo ilustrado que tanto necesitan, y de acrecentar las filas de profesionales ya atestadas. Los objetivos pertinentes son el avance de los más capaces hacia posiciones de liderazgo, actividades empresariales, realizaciones culturales y especialización técnica, y el ascenso de grandes grupos desde situaciones de marginalidad a una participación plena en la vida nacional. Al promover estos fines, la educación general que es uniforme y universal debe ir unida a las adaptaciones y los servicios complementarios requeridos para hacerla realmente accesible a la población marginal urbana y rural. Sin ayuda especial para estos grupos, la educación uniforme seguirá siendo un mito; pero la educación adaptada sin velar por la conservación de iguales estándares y oportunidades sólo logrará reforzar la marginalidad y la inferioridad.

c) Actuar como medio de acceso al proceso de decisión política y a la participación en la gran gama de funciones públicas asociadas a las sociedades modernas. Al mismo tiempo, al ayudar a los estratos más amplios a par-

ticipar de esta manera y a crear su propio liderazgo, el sistema educativo debe ayudar a la juventud de las *élites* y estratos medios actuales a aceptar esa participación y la emergencia de nuevas *élites*.

d) Actuar como instrumento de redistribución del ingreso. Hasta ahora la distribución de los servicios educativos ha reflejado y reforzado la distribución desigual de los ingresos, en lugar de remediarla. En secciones anteriores se dieron las razones por las cuales la redistribución real de las oportunidades educativas hasta los estratos marginales exige esfuerzos enérgicos y costosos que sólo se pueden sostener si el sector público es capaz de captar y redistribuir a través de los servicios sociales una porción más grande de los ingresos de que hoy disfrutaban los grupos adinerados. Este problema se examinará con más detenimiento en el capítulo XVII.

e) Actuar como introducción al mundo del empleo y como proveedor de la fuerza de trabajo especializada que necesitan las sociedades en desarrollo. Esta función de mejorar la preparación de los "recursos humanos" obliga a reconsiderar la división de responsabilidades entre los sistemas educativos y los empleadores. La experiencia indica que las escuelas son ineficientes como proveedoras directas de fuerza de trabajo calificada y que no puede darse por sentado que la necesidad de especializaciones asegurará la absorción en esos empleos de los jóvenes titulados en esas especializaciones en las escuelas. En la enseñanza media, especialmente —que plantea ahora los problemas más arduos de educación en América Latina— se está reconsiderando la importancia relativa de la preparación para la universidad, la preparación para el trabajo y la preparación para la vida. La transformación de las preferencias en cuanto a *status* y ocupaciones, la enseñanza de los principios básicos de la ciencia y la tecnología, el reemplazo de la dependencia por una actitud innovadora y la atracción de estratos más amplios de la población hacia la lucha por el desarrollo, son funciones del sistema educativo que están empezando a considerarse más importantes, aun en relación con metas económicas estrechamente definidas, que la capacitación en determinadas especialidades. En todo caso, parece poco probable que los sistemas educativos puedan satisfacer plenamente en el futuro próximo las demandas proyectadas de diferentes niveles y tipos de especialización. Los planificadores deberán considerar también hasta qué punto hay que modificar los objetivos de desarrollo —en relación con los niveles tecnológicos de la industria, la agricultura, la construcción, etc.— para adecuarlos al tipo de fuerza de trabajo que estará disponible, según supuestos realistas acerca de la evolución futura de los sistemas educativos.

f) Las funciones anteriores tienen una característica común: suponen una transformación de actitudes que la escuela por sí sola no puede inculcar con éxito en los jóvenes, pues es preciso tomar en cuenta las influencias favorables o desfavorables de la familia, la comunidad, los grupos de pares y los medios de información mencionados al comienzo de este capítulo. Será esencial hacer uso pleno de los medios de información para reforzar directamente las técnicas tradicionales de enseñanza escolar, pero aun más importante será comprometerlos en la lucha contra las contradicciones entre los valores y actitudes que transmite la escuela y los que transmiten la familia y la comunidad. Como se indica más arriba, sólo se puede esperar un esfuerzo efectivo en este sentido como parte de una pugna más amplia por establecer imágenes y políticas societales auténticas y autónomas.



## CAPÍTULO XIII

### LA POLÍTICA DE VIVIENDA<sup>1</sup>

#### 1. Introducción

La vivienda, considerada como sector de política social, difiere de los demás sectores en muchos aspectos importantes:

a) El objetivo central consiste en mantener un suministro adecuado del bien de consumo más duradero utilizado por los hombres, y no en proveer servicios en forma continuada o en mantener una corriente de producción para consumo inmediato. En todos los países el patrimonio de vivienda representa una enorme inversión fija. Hasta hace muy pocos años, casi todas esas existencias habían sido acumuladas por la iniciativa privada, determinada por las fuerzas del mercado, así como por las aspiraciones y capacidad de ahorro de las familias, sujetas sólo parcialmente a regulación estatal. Con incentivo público o sin él, tal inversión prosigue en todas las naciones y representa alrededor del 20% de la inversión total en capital fijo, o del 2 al 6% del producto nacional bruto.

b) El "problema de la vivienda" es consecuencia, en parte, del aumento y redistribución de la población, que exige la construcción de viviendas para nuevas familias o familias inmigrantes en lugares determinados; en parte, del deterioro o demolición de viviendas existentes, y en parte del aumento de las exigencias, que hace considerar inhabitables muchas de las viviendas existentes. Cuando la redistribución de la población supone una urbanización rápida y concentrada, y gran parte de la nueva población urbana tiene ingresos escasos e inseguros, como ocurre actualmente en casi toda América Latina, la mayoría de las nuevas familias urbanas no pueden costear viviendas que respondan a las exigencias actuales y muchas de ellas ni siquiera pueden amortizar ese costo en las condiciones de pago más favorables. En esas circunstancias, la demanda real de viviendas es muy inferior a las "necesidades" medidas en función del número de familias que viven hacinadas o en viviendas inhabitables.

Todos los países de América Latina tienen déficit de habitaciones; los tamaños de los déficit estimados dependen de los estándares aplicados a las existencias de viviendas. Los déficit se manifiestan más urgentemente como "problemas" para los poderes públicos en las grandes ciudades de los países de tipo II, distinguidos en la tipología del capítulo III. Aquí el crecimiento urbano muy rápido, basado en la migración masiva de estratos de ingresos bajos, resulta en el crecimiento acelerado de los barrios de chozas improvisadas. En los países de tipo I, en etapas más avanzadas de la urbanización y con ingresos relativamente altos, el déficit es menor, siendo su síntoma principal el

<sup>1</sup> Los temas analizados en esta sección se discuten con mayor amplitud en Rubén D. Utría, "Los factores estructurales del desarrollo y el problema de la vivienda en América Latina" *Boletín Económico de América Latina*, Vol. XI, No. 2, octubre de 1966 y en *El Problema de la vivienda y el desarrollo de América Latina*, Fondo Editorial Común, Caracas, 1969.

hacinamiento, más que la formación de barrios irregulares, aunque éstos han adquirido cierta importancia. En los países de tipos III y IV, las deficiencias de la vivienda rural todavía constituyen la parte más importante del problema, dentro del problema más general de los bajos niveles de vida, y no generan presiones tan fuertes sobre el sector público para remediarlos.

c) En el sector de la vivienda, comparado con el de la educación o la salud, el programador cuenta con una variedad más amplia de técnicas optativas o complementarias para mejorar la situación. La construcción de viviendas baratas para su venta o arriendo con carácter de servicio público es sólo una de ellas. Entre otras medidas se incluyen las facilidades de crédito de bajo costo a través de asociaciones de ahorro y préstamo; la asistencia material y técnica a familias dispuestas a construir ellas mismas su propia vivienda; la racionalización de las industrias de materiales de construcción y edificación; las condiciones favorables para la importación de materiales y máquinas de construcción, etc. Simultáneamente, pueden destinarse recursos a mejorar la calidad de las viviendas existentes, detener el deterioro, e incluso hacer más habitables los barrios improvisados.

d) Normalmente, no se pueden mover las casas, una vez construidas, y abandonarlas significa una fuerte pérdida de recursos; además, exigen toda una serie de inversiones complementarias en infraestructura. Un programa de viviendas limitado al objetivo de aumentar el número de viviendas no puede dejar de tener repercusiones imprevistas en la capacidad de las ciudades para funcionar eficazmente y proveer servicios esenciales, en las formas de organización de la comunidad local (o su ausencia), en la movilidad de la fuerza obrera, etc.

## 2. *Características y tendencias de la política y los programas*

El mejoramiento de las condiciones de habitación en la región ha sido una de las principales preocupaciones de los gobiernos y de la opinión pública en los dos últimos decenios.

Con el advenimiento de la Alianza para el Progreso, la construcción de viviendas recibió un notable impulso en casi todos los países de la región. En cumplimiento de los acuerdos de Punta del Este los gobiernos tuvieron que formular planes de construcción de vivienda, crear los organismos correspondientes y comprometerse a una política en esta materia, a fin de optar a la ayuda externa. Se originó así una especie de competencia entre los diferentes países por presentar oportunamente sus programas y solicitudes de crédito.

Con el impulso del crédito externo, la captación de ahorros familiares y la canalización de recursos provenientes de inversionistas privados, el gasto en vivienda llega a su punto máximo a comienzos del decenio de 1960. Los programas de vivienda ocupan lugar destacado en los programas de gobierno de algunos países y la industria de la construcción comienza a competir activamente con otros sectores de la producción. Todo ello es posible gracias al estímulo que ofrece el Estado a los inversionistas, con exenciones del impuesto sobre la renta, libertad en los cánones de arrendamiento, alta rentabilidad y garantía de valor constante para los capitales invertidos en bonos y otros papeles hipotecarios, y créditos compensatorios para construcción y compra de viviendas. El financiamiento proveniente de diversos programas y organismos

internacionales e intergubernamentales de crédito alcanza también su más alta cifra con un total de 395 millones de dólares para el período 1960-66, que da un promedio anual del orden de 54 millones de dólares repartido entre 18 países.

Entre 1960 y 1965, la construcción de viviendas supera todas las cifras anteriores en la región, pues se edifican alrededor de 2 millones de unidades por un costo aproximado de 2 242 millones de dólares, correspondiendo un 54% del total de unidades al sector público y un 46 al sector privado.<sup>2</sup>

A juzgar por las declaraciones de principios, y por la naturaleza y los objetivos de los programas, éstos parecen haberse fundamentado en la hipótesis de que las precarias condiciones habitacionales en que viven amplios sectores de la población se originan en la escasez de una oferta adecuada de viviendas. De ahí que la acción se oriente hacia la construcción directa de viviendas por parte del Estado y al estímulo sistemático del sector privado con el mismo objeto.

Las asignaciones de fondos del sector público se incrementan sistemáticamente, sobre todo por la necesidad de financiar internamente alrededor del 50% de todos los programas basados en créditos externos, pero también porque los institutos de vivienda requieren un capital inicial para poder funcionar mientras entra en vigencia el mecanismo de reembolso de los préstamos hipotecarios y se produce una orientación suficiente del ahorro popular hacia la vivienda. En algunos casos, el aumento del aporte del sector público se ha inspirado en la idea de que la construcción de viviendas constituye por sí sola un elemento indispensable para la conservación y ampliación del empleo.

El crédito hipotecario ha constituido el eje fundamental de las actividades de construcción de viviendas en la región porque con él se pretende resolver el problema clave de la baja capacidad de compra de los sectores afectados por el problema habitacional. El crédito se otorga a cada adjudicatario para financiar total o parcialmente su vivienda. Los plazos fluctúan entre 7 y 30 años según el país, las instituciones que lo otorgan y el tipo de vivienda que se adquiere. El sistema funciona directamente a través de los bancos hipotecarios, o por intermedio de las asociaciones de ahorro y préstamo y las cooperativas. Para afianzar el sistema los bancos hipotecarios y las asociaciones han sido autorizados para emitir bonos y cédulas de capitalización que permiten una ampliación de sus disponibilidades.

En la mayoría de los países casi todos los programas han acudido al financiamiento externo, incluso cuando son desarrollados por el sector privado. Esos recursos provienen en su mayor parte del Fondo Fiduciario de Progreso Social que administra el Banco Interamericano de Desarrollo, pero también han participado otros organismos internacionales y algunos bancos privados y sindicatos de trabajadores norteamericanos.

Los instrumentos anteriores se complementan con los mecanismos para la captación del ahorro popular e institucional, como las asociaciones de ahorro y préstamo, las cooperativas de vivienda y el ahorro forzoso y estimulado con destino a la vivienda.

Las asociaciones de ahorro y préstamo están constituidas por ahorrantes regulares que reciben la promesa de obtener en el futuro un crédito para vivienda. Teóricamente el sistema consiste en financiar tantas viviendas como sea posible con la suma de las cuotas ahorradas por todos los asociados. Para

<sup>2</sup> Véase Banco Interamericano de Desarrollo, *Presencia del BID en el campo de la vivienda y el desarrollo urbano*, Washington, 1966, cuadro V.

dar cierta agilidad al sistema las asociaciones pueden realizar operaciones de crédito interno y externo y beneficiarse de privilegios y exenciones fiscales que disminuyen sus costos de producción. En la mayoría de los países estos organismos están formados por una clientela de ingresos medios que es la que puede hacer frente con relativa facilidad a compromisos contractuales de cierta magnitud.

Las cooperativas de vivienda, igual que las asociaciones de ahorro y préstamo, funcionan sobre la base del esfuerzo mancomunado de sus afiliados y se benefician de un régimen de protección y estímulos fiscales. Para ingresar es preciso comprar acciones y los beneficios se obtienen en proporción a la capacidad de financiamiento general de la institución. A pesar de constituir un instrumento empleado desde hace varios decenios, no han tenido una influencia importante por ser reducida la capacidad de ahorro de su propia clientela, generalmente constituida por jefes de familias de bajos ingresos.

El ahorro forzoso consiste en obligar a cierta parte del ahorro privado de personas e instituciones a suscribir bonos y cédulas hipotecarias destinadas al financiamiento de la vivienda y a construir viviendas o adquirirlas directamente en el mercado. El sistema funciona con modalidades diferentes en los distintos países.

El estímulo a los inversionistas privados es otro instrumento importante de la construcción de viviendas en la región. Puede basarse en un régimen de exención tributaria para los capitales destinados a vivienda, ya sea que se destinen directamente a la construcción, o a la suscripción de bonos y cédulas hipotecarias. También se conceden créditos especiales, en proporción a las inversiones en vivienda que realicen los individuos y las instituciones privadas, o se otorgan exenciones sobre los controles de cánones de arrendamiento para las unidades que se construyen conforme a las normas de la política de vivienda. Con estos estímulos, en diversos países se están captando recursos financieros de diversa procedencia, que van desde los inversionistas privados hasta las instituciones de seguridad social y de beneficencia. Para facilitar la participación de estas últimas en algunos países se ha facultado a los institutos de seguro social para suscribir bonos y letras inmobiliarias, como ha sucedido en México y Colombia recientemente.

El fortalecimiento de los institutos de vivienda ha sido otro aspecto sobresaliente de esta política. Todos los países cuentan con uno o varios organismos nacionales de vivienda que actúan con gran autonomía; contratan créditos internos y externos, y elaboran la política de vivienda en nombre del sector público. Es característica la coexistencia de varios organismos de este tipo que actúan paralelamente y con escasa coordinación. Suele existir en cada país un instituto nacional ligado al poder ejecutivo, y otros descentralizados, como los bancos hipotecarios y las cajas de seguro social, los cuales aunque su finalidad sea otra, financian, construyen y adjudican viviendas. Ultimamente se tiende a crear ministerios de la vivienda para darle mayor jerarquía política al sector e intentar la coordinación de las actividades.

Los programas anuales de construcción constituyen la expresión por excelencia de la política de la vivienda. En ellos se definen las metas anuales de construcción del sector público en función de los recursos disponibles. Por lo general, su objetivo único es la ampliación de la oferta, es decir, no ofrecen un plan integrado de producción, financiamiento y adjudicación a mediano

y largo plazos, ni pretenden influir sobre otros aspectos del mercado, la economía y el orden social.

Casi todos los países de la región cuentan con planes de esta naturaleza.<sup>3</sup> El de Argentina establece una meta anual de 195 000 viviendas en el período 1965-69; el del Brasil propone 200 000 unidades durante diez años a partir de 1967; el de Ecuador 32 700 en 1964-73; el de Chile 60 000 en 1965-70; el de Colombia un promedio de 32 500 anuales en 1967-70; el del Perú 79 000 en 1962-71; y el de Uruguay 33 000 en 1965-74. Tales metas equivalen, en promedio, a una meta anual de 8 a 10 viviendas por cada mil habitantes.

Esos planes no se han cumplido en su totalidad, sobre todo por el desfinanciamiento que produce la inflación y por los obstáculos estructurales que les opone el conjunto de la economía. En muchos casos esas metas de construcción, aunque prudentes, implican grandes transformaciones en el aparato productivo y en el funcionamiento del mercado; en otros, los países tienen serias dificultades en financiarlos internamente; y a veces el escaso poder de compra de la población limita la demanda real y entorpece el proceso de reembolso con lo cual el sistema de financiamiento funciona deficientemente.

Los precios de venta o adjudicación varían entre 1 000 y 10 000 dólares e incluyen un subsidio tanto directo como indirecto. La superficie media edificada fluctúa entre los 36 y los 110 metros cuadrados. Entre los grupos de ingresos medios y altos predominan los departamentos en edificios de varios pisos y en los de bajos ingresos las viviendas unifamiliares. En varios países se están ensayando soluciones incompletas y viviendas de construcción progresiva, particularmente en los programas de erradicación de tugurios.

Por último cabe mencionar que en el decenio de 1960 las campañas de difusión sobre la gravedad del problema habitacional y la urgencia de resolverlo han sido un elemento característico de la política de vivienda. Conferencias, seminarios y foros tanto nacionales como internacionales contribuyen a agitar la opinión pública en torno al problema y a sus posibles soluciones.

El gobierno central es responsable de la dirección y ejecución de la política y los programas de vivienda, los que en muchos países son considerados como parte de los planes nacionales de desarrollo. En unos cuantos se los menciona como instrumento de la política de empleo y de los programas industriales. Sin embargo, en la práctica, el gobierno comparte esa responsabilidad con los organismos internacionales de financiamiento y los constructores privados.

La participación directa del gobierno le da al sector un apoyo decisivo para obtener las altas asignaciones presupuestarias que acompañan al financiamiento externo. También le asegura el aval que requieren las operaciones de crédito y facilita el uso de ciertos instrumentos como los destinados a la captación de ahorros y los estímulos a los inversionistas.

Los organismos internacionales de crédito, por las condiciones que imponen al préstamo, definen la orientación y el nivel de inversión de los progra-

<sup>3</sup> Véase *Sector vivienda y acondicionamiento territorial*, separata, CIDE, en *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1965-1974*, Montevideo, 1965; Secretaría de Hacienda y Crédito Público *Programa financiero de la vivienda*, México, 1964, México, D. F., 1964; *Informe al Sr. Ministro de Fomento para su memoria al Congreso, 1966*, Instituto de Crédito Territorial, Bogotá, 1966. *Plan Nacional de Vivienda*, Consejo Nacional de Desarrollo, Buenos Aires, 1966; *Plan Habitacional*, Cámara Chilena de la Construcción, Santiago, 1964; *Plan Habitacional*, Banco Nacional de Habitação, Rio de Janeiro, 1966.

mas. Para obtener la ayuda externa los países deben financiar alrededor del 50% del costo de los programas; tomar medidas conexas de diverso orden, y adaptar el costo unitario y el proceso de construcción a las reglamentaciones establecidas por esos organismos.

La participación de los constructores e inversionistas privados se traduce en la edificación de grupos de departamentos y casas aprovechando el financiamiento proveniente del sector público, el ahorro forzoso y las concesiones que otorga la política de vivienda. Gracias a ello se advierte un mayor dinamismo en el sector y ha sido posible dirigir hacia la construcción de vivienda recursos que antes se destinaban a otras inversiones. Por último, en el proceso de gestación y ejecución de la política de vivienda se ha hecho sentir continuamente la presión de los sectores populares, a veces en forma organizada a través de los sindicatos, y, otras, por los movimientos de ocupación ilegal de tierras urbanas.

### 3. *Limitaciones y perspectivas de la política y los programas*

A pesar de los avances logrados hasta ahora —sobre todo en los seis primeros años del actual decenio— los esfuerzos de los gobiernos en materia de vivienda se han visto afectados por condiciones características del subdesarrollo y por la falta de adecuada racionalidad y coherencia en la acción.

En primer lugar, las altas tasas de crecimiento demográfico acrecientan en forma constante y progresiva el número de familias que requieren vivienda, mientras los desplazamientos de la población hacia los centros urbanos agravan todavía más el déficit en las ciudades. De continuar las actuales tendencias, América Latina tendría que hacer frente en 1975 a un déficit del orden de 23 millones de viviendas, lo que significa doblar el de 1960.<sup>4</sup>

Por su lado, los procesos inflacionarios que afligen a la mayoría de los países latinoamericanos son de grave perjuicio para el sector de la vivienda. La merma del poder adquisitivo de la moneda desfinancia los programas antes de que se hayan terminado, sobre todo cuando son de largo aliento. En muchos países el desfinanciamiento es del orden del 10% anual y en otros llega al 20 y hasta al 30%. En la misma proporción se rebajan las metas de construcción. Este deterioro sistemático se traduce en la quiebra inevitable de los institutos de vivienda que operan a base de crédito hipotecario a mediano y largo plazos, único medio de que disponen para resolver el problema de las familias con escasa capacidad de compra.

Recientemente algunos países han intentado subsanar este inconveniente estableciendo un mecanismo de reajuste automático de los préstamos. El sistema está en vigencia en Chile y se ensaya en el Uruguay, la Argentina y el Brasil. Aunque esta solución permite a los institutos de la vivienda conservar gran parte del poder adquisitivo de su cartera, el sistema podría también ayudar a acelerar la inflación, y algunos especialistas se preguntan si vale la pena agregar un factor inflacionario al conjunto de la economía de un país para salvar la cartera de institutos cuyo alcance se circunscribe a un solo sector. Por otro lado, durante los procesos inflacionarios, los sectores de más bajos ingresos se suelen empobrecer en tanto que los de mayores ingresos se

<sup>4</sup> Véase Naciones Unidas, *Situación de la vivienda en el mundo y estimación de las necesidades de vivienda*, ST/SAO/58.

defienden o aun se enriquecen. Ello significa que las familias de bajos ingresos —que tienen una capacidad de pago inicialmente muy limitada— no pueden afrontar con éxito los reajustes sistemáticos de sus cuotas de amortización, lo que tiene graves repercusiones en la economía de las familias afectadas, a las que no queda sino sacrificar otros gastos en desmedro de su nivel de vida, o no cumplir compromisos contractuales con los institutos de la vivienda.

Habría pues un dilema: existiendo inflación, los institutos financiadores se descapitalizan si no se recurre a los reajustes y se crea un verdadero régimen de privilegio para los prestatarios que amortizan con moneda desvalorizada en perjuicio de las nuevas generaciones; si se recurre al reajuste, se producen los inconvenientes señalados.

Al carácter sectorial de la política y de los programas de vivienda de la región se deben muchas de las limitaciones y frustraciones que los afectan. La insistencia en la construcción de nuevas unidades ha hecho descuidar otros aspectos que influyen directa o indirectamente en la situación habitacional, e incluso se han proyectado programas al margen de las limitaciones y requerimientos del desarrollo nacional y de la política y la estrategia para acelerarlo, o han sido incompatibles con ellas. En más de un país se observa, por ejemplo, que la orientación de recursos de inversión en forma exagerada hacia la vivienda afecta al financiamiento de otros sectores de la producción o de la acción social. La construcción de viviendas puede resultar perjudicial para la economía cuando los programas no prevén sus repercusiones en el mercado, en el aparato productivo y en otros frentes del desarrollo.<sup>5</sup> En algunos países, la improvisación de programas masivos de construcción ha producido graves estrangulamientos en el mercado de materiales y de mano de obra, ha encarecido los terrenos urbanos y la construcción, y ha estimulado el surgimiento de monopolios en la producción y en la distribución de los insumos.

Por otra parte, en su gran mayoría estos programas no constituyen una respuesta adecuada a las diferentes modalidades del mercado, ya que van dirigidos fundamentalmente a los sectores de ingresos medios y a los estratos mejor pagados de la clase obrera. La demanda real en el mercado de vivienda presenta gran variedad, resultado de la situación, las posibilidades y las aspiraciones de cada familia.<sup>6</sup> Por tanto no se trata solamente de atender a la escasez de viviendas, sino de dar adecuada solución a cada uno de los diferentes tipos de demanda real: terrenos con servicios, servicios para terrenos que carecen de ellos, créditos para ampliación y mejoras de viviendas, créditos para compra de viviendas alquiladas y para subrogar hipotecas gravosas, adjudicación de viviendas de construcción progresiva, alquiler de departamentos y casas, crédito para compra de vivienda con financiamiento tripartito y muchas otras. En este sentido debe mencionarse, como excepción, el programa del Instituto de Crédito Territorial de Colombia, que desde 1960 incluye más de 20 subprogramas con sus respectivas variantes de operación, dirigidos a estos tipos de demanda diferentes.<sup>7</sup> También debe mencionarse el

<sup>5</sup> Véase al respecto, Banco Nacional de la Vivienda de Brasil, *Relatório da coordenação industrial para o plano habitacional*, Río de Janeiro, octubre de 1967, mimeografiado, 2 tomos.

<sup>6</sup> Véase John C. Turner, "Asentamientos urbanos no regulados", *Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación*, N° 36.

<sup>7</sup> Véase Instituto de Crédito Territorial, *Informe al Sr. Ministro de Fomento para su memoria al Congreso*, 1966, Bogotá, 1966, págs. 88 y ss.

caso de la Corporación de Servicios Habitacionales de Chile que incluye programas mínimos denominados "operación sitio".

A consecuencia de estas limitaciones, los programas nacionales de vivienda no han podido alcanzar sus principales objetivos. Así, aunque ha aumentado el volumen de la construcción, no se ha estabilizado el ritmo de la actividad constructora y, antes bien, se observan fuertes fluctuaciones y alteraciones en el mercado y en el sistema productivo. Los costos no han bajado y, en muchos casos, se han desencadenado procesos de especulación. Tampoco se han logrado las metas de recuperación de la inversión, principalmente por defectos de organización, por la influencia de la inflación y por el incumplimiento de los adjudicatarios.

Estas características no derivan sólo del carácter sectorial de la política de vivienda sino también de las limitaciones propias de los procedimientos empleados en la confección de los programas. La base de la programación es "la necesidad de nuevas viviendas" que es un factor derivado directamente del concepto estadístico de "déficit habitacional". Así, la programación se ha reducido a calcular "la suma de viviendas que sería necesario construir en un año determinado para dar alojamiento al incremento neto de hogares (hogares nuevos menos hogares perdidos), de acuerdo a ciertas normas, y para reemplazar las viviendas perdidas por otras que sean accesibles a las mismas familias que ocupaban las viviendas que dejaron de prestar servicios por haber sido destruidas por catástrofes, incendios, demolición o cambio de destino".<sup>8</sup> La experiencia muestra que con estos instrumentos conceptuales y metodológicos los programas nacionales de vivienda sólo pueden tener un alcance muy limitado.<sup>9</sup>

La ampliación de la oferta se basa generalmente en una combinación de tres fuentes de recursos: asignaciones presupuestarias, crédito externo y ahorro privado. Los recursos del sector público son en general muy limitados y deben atender a la demanda simultánea no sólo de los sectores productivos sino también de los sociales. Entre estos últimos la vivienda tiene que competir forzosamente con la salud, la educación, la seguridad social, agua y alcantarillado y otros. Ello significa que la vivienda generalmente debe recibir

<sup>8</sup> Véase L. J. S. Jonge, "Demanda actual de viviendas" *Estadística* (IASI) N° 79, vol. XXI, págs. 295 y ss., Washington, 1963; H. V. Muhsam, "Datos de población y análisis necesarios para evaluar la demanda presente y futura de vivienda", *Estadística*, *ibid.* págs. 305 y ss.; Naciones Unidas, *Informe del Seminario Latinoamericano sobre Estadísticas y Programas de Vivienda*, efectuado en Copenhague en 1962, publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 63.II.G.14.

<sup>9</sup> La subordinación tradicional de los programas de construcción de viviendas al cálculo del déficit de éstas está desapareciendo en parte, lo que demuestran implícitamente las recientes políticas de países como Chile y Colombia, cuyo propósito es no sólo fomentar la construcción de nuevas unidades, sino también mejorar las existentes y proporcionar solares dotados de una infraestructura urbana mínima. Hace poco, el Gobierno del Perú ha llevado a cabo importantes medidas destinadas a reorientar su política de vivienda en la misma dirección. (Un buen ejemplo de lo dicho lo constituye la orientación que se está dando ahora a un proyecto del Fondo Especial de las Naciones Unidas que se está realizando en Lima, cuya intención consiste en ofrecer una gama de opciones a los diferentes sectores de la demanda y, al mismo tiempo, disminuir el costo de las unidades de vivienda.) Las propuestas de las Naciones Unidas relativas a programas experimentales tienen como objeto relacionar de manera más realista las necesidades de vivienda con las diversas situaciones generales y con las necesidades ambientales y de trabajo de los estratos de bajos ingresos. El Banco Interamericano de Desarrollo parece adoptar una actitud semejante, dada la importancia que está prestando últimamente a la eliminación de los barrios de tugurios y a los proyectos de abastecimiento de agua y de saneamiento destinados a los asentamientos para personas de bajos ingresos, cuando considera las solicitudes de financiación que le someten los diversos países.



un tratamiento discreto en el presupuesto público al lado de una amplia constelación de sectores y de acuerdo con cierto orden de prioridad. Por su parte el crédito externo representa un recurso relativamente exiguo frente a las necesidades de América Latina y el monto de los préstamos está condicionado a la propia capacidad de financiamiento interno de los países. Esta situación genera una rigidez en el uso de este recurso que lo inhabilita para constituirse en un sustituto eficaz de los precarios recursos internos. Nunca se ha resuelto satisfactoriamente la cuestión de si está justificado contraer pesadas obligaciones futuras de amortización de la deuda externa a cambio del estímulo que recibe así la construcción de viviendas. Como la casi totalidad de los insumos para la construcción son locales, se plantea además la cuestión del real sentido del financiamiento externo, análogo al que se desarrolla en el capítulo relativo a la educación.

El ahorro privado muestra también limitaciones: las familias más afectadas por el problema habitacional tienen una capacidad de ahorro insignificante para resolverlo, por lo que tal medio no constituye una solución efectiva; los inversionistas privados, por su parte, no encuentran en la vivienda popular estímulos suficientes.

La participación del gobierno, los prestamistas externos y los constructores privados en la construcción dan lugar a una incompatibilidad de criterios y de motivaciones. En principio, ya que no en la práctica, según se dijo anteriormente, el sector público concibe y maneja las actividades relativas a la vivienda como parte de una política social en beneficio de los sectores más afectados por el problema, aunque también caben otros fines secundarios importantes, como aumentar el empleo. Los organismos de crédito externo comparten los propósitos del sector público pero necesitan asegurar el empleo eficiente de los recursos a base de sus propias normas sobre prioridades. Por su parte los constructores privados están interesados en el lucro que pueden obtener de la actividad constructora o en el proceso de comercialización de las viviendas. Podría decirse así que existen tres actitudes y, por consiguiente, tres enfoques, sobre la forma de concebir y desarrollar la política habitacional.

La posibilidad que tienen los países de la región de absorber el déficit de viviendas acumulado hasta ahora está ocupando la atención de muchos especialistas y políticos. Existen elementos de juicio para pensar que la absorción del déficit habitacional en América Latina, como en todos los países subdesarrollados, no es cuestión de simples decisiones políticas. Si los países latinoamericanos hubiesen deseado en 1960 poner en marcha un programa mínimo de absorción del déficit en 20 o 30 años (utilizando las definiciones actuales del déficit y las normas mínimas en vigor para la vivienda) habrían tenido que producir en conjunto alrededor de 14 viviendas por mil habitantes, o sea, casi el doble de las que producen los Estados Unidos y casi igual a las que produce la Unión Soviética. Para enjugarlo será necesario primero cumplir ciertas condiciones mínimas, como la elevación considerable de los niveles actuales de producción y de ingreso, y la modificación de las características de la distribución de este último; el mejoramiento del nivel tecnológico y del aparato productivo para aumentar el volumen de producción sin producir estrangulamientos y dificultades de diverso tipo; la adecuada distribución demográfica y de las inversiones en función de las características del desarrollo de cada país para que no se produzcan los desequilibrios actuales y los correspon-

dientes desplazamientos humanos, y la firme decisión política de alcanzar la meta de construcción como parte de una política social general.

Otro aspecto que debe tenerse en cuenta es el de los estándares habitacionales que sirven de patrón de diseño y programación. Con algunas excepciones, las especificaciones y normas de diseño y construcción corresponden a los estándares de países desarrollados. Si bien ello responde a una respetable aspiración, también significa una elevación muy significativa de los costos unitarios y con ello los recursos disponibles quedan forzosamente concentrados en beneficio de unas pocas familias.

Por diversas causas, hasta ahora no se han podido definir y acordar los elementos básicos de una política en materia de vivienda, urbanización y construcción que encauce los esfuerzos nacionales en forma racional y los haga compatibles con las necesidades del desarrollo.

Los programas de cooperación internacional en el campo de la vivienda han representado un papel muy importante en la región desde los primeros años de postguerra. Su número y su influencia han aumentado considerablemente en el presente decenio, sobre todo en el plano de la promoción, la asistencia técnica y el financiamiento. También es notoria su labor en intercambio profesional y en la difusión de material informativo y metodológico. Sin embargo, debe reconocerse que aún queda mucho por hacer en materia de orientación y coordinación de los esfuerzos, tanto a nivel regional como nacional.

La asistencia técnica en la mayoría de los casos, se ve afectada por los siguientes factores: escasez de asesores idóneos en el mercado profesional internacional, que obliga en muchas ocasiones a improvisar expertos; complejidad de los procesos de contratación que afecta la oportunidad con la cual debe ser prestada la asistencia técnica; y falta de adecuada coordinación, tanto en el plano técnico como en el administrativo.

Esta situación no puede ser superada con facilidad. Quizá el punto de partida deba ser la realización por parte de todos los organismos que trabajan en la región de esfuerzos sistemáticos para desarrollar conjuntamente una serie de criterios para la interpretación y el manejo del problema habitacional y para establecer unas bases de políticas destinadas a encauzar la acción de los diferentes países.

#### *4. Función y objetivos de la política de vivienda*

Aunque la política de vivienda tiene por finalidad específica el mejoramiento de las condiciones habitacionales, no debe perder de vista el objetivo más amplio de incorporar las actividades del sector al conjunto de los esfuerzos nacionales destinados a acelerar el desarrollo, no sólo porque las precarias condiciones habitacionales de la región son, fundamentalmente, resultado de las condiciones del subdesarrollo, sino porque las ingentes inversiones y la complejidad de los insumos movilizados en la construcción de viviendas y servicios conexos constituyen un poderoso factor que puede y debe ser utilizado al máximo como instrumento del desarrollo. Por otro lado, cabe la posibilidad de utilizar como instrumento estratégico la influencia decisiva, que, en ciertas condiciones, pueda ejercer la localización territorial de estas inversiones en las tendencias del desarrollo y de la distribución demográfica.

Para cumplir estos propósitos, el gasto en vivienda debe ajustarse a determinadas condiciones, entre ellas:

- a) Generar un adecuado volumen de actividad constructora y demanda de materiales y equipos de uso interno;
- b) Hacerse compatible con los recursos y necesidades nacionales de inversión y desarrollo;
- c) Corregir ciertas deformaciones del proceso de industrialización, sobre todo en la construcción e industrias afines;
- d) Absorber progresivamente parte de la mano de obra marginal;
- e) Descentralizar territorialmente el desarrollo;
- f) Contribuir al financiamiento de la infraestructura social de ciertos emplazamientos industriales de interés estratégico para el desarrollo;
- g) Operar como instrumento de distribución y redistribución del ingreso;
- h) Facilitar la descentralización de la administración pública; e
- i) Incorporar a la política de vivienda la iniciativa y el esfuerzo organizado de los sectores populares.

Para que las acciones en materia de mejoramiento de las condiciones habitacionales surtan efecto positivo es imprescindible que la política de vivienda actúe en forma correctiva sobre las causas del problema, con especial referencia a los factores siguientes:

- a) La armonización entre los costos y el poder de compra de los sectores populares;
- b) Los desestímulos a la urbanización concentrada;
- c) La organización de la actividad constructora;
- d) El control del mercado de tierras, viviendas y tarifas de servicios; y
- e) La planificación y control del desarrollo urbano.

En cuanto a la armonización de los costos y el poder de compra, habría que tener presente que en los sectores de más bajo ingreso éste será en todas partes muy limitado, pese a la contribución que puedan hacer familias interesadas mediante la autoconstrucción.

El aumento incontrolado de la población urbana —elemento importante del problema de la vivienda en los países subdesarrollados— es estimulado en buena parte por el estancamiento de las zonas rurales y la concentración de las inversiones y las oportunidades de empleo y de servicios en los centros urbanos más grandes. La política de vivienda debe funcionar aquí como un mecanismo para limitar o reorientar esa concentración y para estimular el desarrollo de las zonas rurales y los núcleos urbanos medianos y pequeños. Las inversiones en vivienda pueden usarse como instrumento para llevar servicios y nuevas oportunidades de trabajo a los sectores rurales y suburbanos, y combinarse con la reforma agraria para reducir o reorientar la emigración del campo.

La ampliación de la capacidad productiva de viviendas debe encaminarse, fundamentalmente, a la obtención de un mayor rendimiento de la capacidad instalada. La función de la política de vivienda en este caso consiste en movilizar y orientar, en forma compatible con las necesidades del desarrollo nacional, esa capacidad marginal hacia la construcción y el mejoramiento de viviendas. Ello requiere un esfuerzo especial para organizar al sector industrial a fin de hacer compatible su funcionamiento con los objetivos de la política de vivienda. Para este efecto, sería aconsejable organizar un servicio nacional de orientación y asistencia técnica a las industrias de la construcción, de

materiales y artefactos de uso doméstico, sobre todo en cuanto a la definición de los tipos y calidades de los materiales, las técnicas más aconsejables, y la ubicación de las fábricas y centros de distribución. Esto supone establecer un sistema nacional de normalización de materiales, equipos y sistemas de construcción destinados a la vivienda popular. Asimismo podría organizarse un servicio nacional de capacitación profesional para dotar a la industria de personal calificado de todo nivel. El proceso de racionalización de diseños y técnicas exige investigaciones previas de alto nivel técnico, siendo así que prácticamente no existen en la región instituciones que se dediquen a esta actividad. Sólo en muy pocos países funcionan actualmente servicios de capacitación de mano de obra para la construcción y aun en éstos están limitados a las empresas más grandes. Una tercera posibilidad sería establecer un servicio de estímulos y crédito industrial a mediano y largo plazo para aquellas empresas productoras de materiales de construcción que se ajusten a los objetivos y a las prioridades de la política de vivienda. La producción masiva de elementos, materiales y equipos de bajo costo y fácil operación podría ser el punto de partida de esta acción. También se podría organizar un mercado común de materiales y equipos entre algunos países interesados en intercambiar y complementar su producción.

En lo que toca al control del mercado de tierras, viviendas y servicios conexos, la intervención del Estado deriva del carácter de servicio público que tiene la vivienda. Por ello debe poner en acción los instrumentos legales necesarios para actuar sobre los principales factores que directa o indirectamente convierten a la vivienda y sus servicios conexos en objetos de especulación en el mercado. Tales instrumentos legales deben ser suficientes para: a) expropiar terrenos y viviendas que deban ser incorporados a los planes habitacionales o que están sometidos a procesos de especulación, sin que sean excesivas las demoras permitidas por apelaciones legales sobre la compensación; b) controlar las tarifas de servicios como agua, luz, gas, alcantarillado y teléfono; y c) permitir la apropiación social del aumento de valor de terrenos y edificaciones generado por la urbanización. Al mismo tiempo debe establecerse un adecuado control de precios de materiales, artefactos de uso doméstico y cánones de arrendamiento. Para que esta intervención sea positiva tiene que apoyarse en la ampliación progresiva por parte del sector público de la oferta de tierras, viviendas y servicios, y en el uso intensivo de todos los recursos a su alcance.

Se suele argüir que esos controles anulan los incentivos que podrían tener los inversionistas privados, pero esta inversión parece tan pequeña frente a la magnitud del problema habitacional y está tan concentrado en el mercado de los grupos de ingresos elevados, que quizá sean mayores los perjuicios que se ocasionan con los altos cánones de arrendamiento y los altos precios de las viviendas y las tierras, que los beneficios reales que se logran. La experiencia en América Latina enseña que la mejor inversión privada en este campo es la que cada familia hace para su propia vivienda y la que las empresas privadas pueden hacer sin fines de lucro para sus trabajadores. La inversión en vivienda con fines de lucro, constituyó a comienzos del siglo una fuente principal de inversión en América Latina, pero fue perdiendo importancia a medida que los países se industrializaban y el comercio y la industria ofrecían mayor rendimiento al capital. Los sistemas modernos de colocación de valores de sociedades anónimas y la construcción de edificios

para oficinas y comercio han absorbido casi toda la inversión que antes beneficiaba a la vivienda de alquiler, no sólo por la relativa falta de controles, sino, especialmente, por su mayor rentabilidad.

Otro elemento importante en el problema habitacional es la falta de una política y una planificación adecuadas en materia de desarrollo urbano. La vivienda constituye uno de los aspectos fundamentales de la vida y del funcionamiento de la comunidad urbana y, por lo tanto, todos los servicios relacionados con las condiciones habitacionales deben estar integrados en la política y en la planificación del desarrollo urbano. Entre ellos figuran el agua potable, la luz, el gas, los teléfonos, el alcantarillado, los centros de abastecimiento, la conservación de calles y parques, la recogida de basuras y otros servicios de interés comunal como escuelas, dispensarios, salas comunales, vigilancia, etc. Entre otros aspectos, habría que considerar la adaptación y la racionalización de las especificaciones de diseño urbanístico en las zonas residenciales; la incorporación de la tierra urbana al mercado y su correspondiente dotación de servicios y la creación de mecanismos locales de control del uso y tenencia de la propiedad urbana. La política de desarrollo urbano tendría que enfrentarse a las poderosas influencias indicadas en el capítulo VI, las que dan lugar a modalidades de crecimiento urbano cuya viabilidad a largo plazo es muy escasa.

La política fiscal puede emplearse como mecanismo de estímulo y compulsión en la política de vivienda. Un adecuado sistema de impuestos podría estimular la construcción económica y desestimular la suntuaria; mediante cargas fiscales progresivas se podría inducir a los propietarios de grandes lotes a urbanizarlos o a entregarlos al mercado, evitando así que importantes extensiones de tierra permanezcan sistemáticamente sustraídas del mercado en espera de su aumento de valor.

Partiendo de la base de que ningún país de la región puede a corto plazo otorgar una vivienda confortable a cada familia y que, por añadidura, los limitados recursos de capital con que cuentan no pueden ser destinados fundamentalmente a este sector, los países de la región parecen obligados a formular sus metas sobre nuevas bases. No pueden esperar que la solución sea otra que a largo plazo ni sería razonable concentrar los escasos recursos en atender las necesidades de unas pocas familias. Asimismo, entre los sectores populares deberá darse prioridad a las familias que pueblan los congestionados tugurios centrales y las barriadas marginales.

Con estos criterios podría distribuirse la mayor parte de los recursos públicos disponibles entre amplios sectores populares para resolver progresivamente y por etapas los diferentes aspectos del problema habitacional.

La reparación y mejora de las viviendas existentes permitiría habilitar muchas unidades y producir mejoras reales de la situación habitacional, a muy bajo costo; la concesión de pequeños préstamos supervisados podría favorecer esas actividades.

La construcción por etapas permitiría habilitar nuevas viviendas en forma progresiva, de acuerdo con el aumento de los recursos fiscales y con la capacidad de pago de las familias afectadas. Es éste un medio para la reubicación masiva de familias procedentes de zonas de tugurios o de barriadas marginales que permitiría a éstas iniciar la mejora progresiva de sus viviendas. El proceso podría iniciarse con la reinstalación en terrenos dotados de los servicios mínimos indispensables. De acuerdo con los recursos disponibles y

en la misma proporción que éstos aumenten, se irían introduciendo mejoramientos sucesivos por etapas previamente definidas hasta alcanzar una situación urbanística normal. Las etapas subsiguientes estarían destinadas a la construcción de la vivienda propiamente dicha y del resto del marco vecinal (andenes, pavimentación de calles, parques, ampliación de los servicios mínimos).

Esta solución tiene muchas ventajas. En primer lugar, se podrían organizar programas masivos de reubicación que permitieran incorporar a la política de vivienda casi inmediatamente a las familias más afectadas por el problema. Este aspecto es importante si se tiene en cuenta que con las soluciones habituales estas familias estarían condenadas a permanecer casi indefinidamente al margen del beneficio de la acción estatal y a soportar un progresivo deterioro de su ya paupérrima situación habitacional. En segundo lugar, permitiría ganar el tiempo necesario para financiar el programa, ya que simultáneamente estarían actuando sobre la situación general del país los demás efectos perseguidos mediante la política de vivienda y los planes generales de desarrollo. Para llevar a cabo un plan como el descrito habría que elaborar instrumentos metodológicos ajustados a cada realidad nacional y cada programa, y contar con una activa participación municipal y comunal, puesto que este tipo de programas no podría ser desarrollado por los organismos nacionales ni con los procedimientos ordinarios de construcción por contrato con grandes firmas. Se necesitaría también un amplio respaldo político y una gran capacidad de comprensión por parte de los técnicos, que permita superar la actitud tradicional de plantear la política y los programas de vivienda sólo en términos de construcción de "viviendas cómodas nuevas", solución ésta que se sabe de antemano que no podrá ser extendida a toda la población.

Con respecto a las bases metodológicas, habría que plantear la reducción radical de los estándares, para abaratar los costos. Esto supone diseños urbanísticos, arquitectónicos y estructurales muy elementales, poco frecuentes en la experiencia latinoamericana en materia de vivienda de interés social. Tales diseños deben hacer posible la construcción o mejoramiento por etapas, basados en una previsión general, y deben ser flexibles y adaptarse fácilmente a la demanda popular, y a los cambios normales del tamaño de la familia a medida que aumenta el número de hijos. Habría que diseñar, primero, toda la unidad vecinal y luego cada una de las viviendas que se irían construyendo después en etapas sucesivas hasta lograr su ejecución total. Requisito indispensable es la flexibilidad administrativa a fin de evitar los excesivos controles y los trámites burocráticos que desalientan la iniciativa familiar.

Para impulsar la construcción por etapas es necesario contar previamente con una clasificación de las funciones de la vivienda y de los aspectos de la condición habitacional que se quiere mejorar, la que se vincularía directamente con las etapas de mejoramiento que se deseen acometer. Por ejemplo, para un grupo de familias marginales, un primer rubro o grupo de funciones podría referirse a la ubicación urbanística de la unidad vecinal y sus respectivas viviendas, higiene ambiental, seguridad y estabilidad geológica e integración con el conjunto de servicios característicos del medio urbano. Un segundo rubro se relacionaría directamente con la dotación de los servicios comunales básicos: agua, alcantarillado, electricidad y movilización. Un tercer rubro comprendería la cantidad y la calidad de superficie construida por persona y por función, y las condiciones de intimidad familiar que proporciona. En cuarto lugar figurarían los equipos indispensables de la vivienda: ins-

talaciones sanitarias, cocina, lavadero y otros. Y por último estaría el marco comunal: calles, parques, áreas verdes, etc.

Si se asigna al conjunto el valor de 100 puntos, podría asignarse a cada uno de los rubros citados un valor relativo porcentual aproximado para medir así con mayor facilidad "el nivel" de la condición habitacional de una familia dada y también programar la acción correspondiente en términos de mejoramientos anuales progresivos. Se podría hablar, por ejemplo, de "incrementos anuales del 15 o 20%" en el nivel habitacional de una comunidad y programar así racionalmente metas a largo plazo, en forma análoga a la que sirve de base para la programación del desarrollo económico.

Independientemente de la acción del Estado en materia de vivienda, ha existido siempre en América Latina un pequeño mercado para los sectores socioeconómicos que pueden y quieren vivir bien. Se caracteriza por una oferta permanente de viviendas de alto y mediano costo y de apreciable cantidad de terrenos urbanizados, generalmente a base de altas especificaciones urbanísticas y arquitectónicas. En torno a sus operaciones funciona una serie de empresas privadas dedicadas a la urbanización de terrenos, a la construcción de viviendas y a la compraventa. Las características de estas empresas varían de un país a otro, pero en general puede estimarse que muchas de ellas cuentan con capitales y equipos adecuados y, en algunos casos, se trata de grandes empresas. Este mercado tradicional se ha visto incrementado últimamente a consecuencia de los programas habitacionales financiados con ayuda externa.

Los sectores de ingresos altos han satisfecho sus demandas con facilidad y lo seguirán haciendo, porque su poder de compra y el reducido volumen de su demanda no alcanza a comprometer la capacidad del sistema productivo. En cuanto a los sectores de ingresos medios, disponen de cierto poder potencial de compra de viviendas pero lo suelen encauzar hacia la compra de otros bienes, en parte a causa de los obstáculos mucho mayores que se oponen a que consigan una buena vivienda en condiciones que sean capaces de satisfacer. El mercado tiende a agilizarse cuando existen mecanismos de crédito hipotecario a largo plazo y baja tasa de interés, y una oferta razonable de habitaciones y terrenos urbanizados. Al propio tiempo, en la medida en que los mecanismos de crédito entran en operación, surgen las empresas constructoras y se reactiva el mercado de materiales y de artefactos de uso doméstico.

Por sus características, no sería prudente abrigar grandes esperanzas de que la extensión de este mercado de grupos de ingresos medios pudiera ser una solución eficaz para el problema habitacional. Sin embargo, podría hacerse bastante por ampliarlo y sistematizarlo para que funcione con mayor rendimiento, se corrijan algunas de sus deformaciones típicas y sea compatible con las necesidades del desarrollo nacional. Esa ampliación debe basarse fundamentalmente en la captación del ahorro familiar y en el aprovechamiento de la capacidad instalada ociosa de la construcción e industrias complementarias. Será preciso crear un mecanismo institucional —o reforzarlo si ya existe— destinado a dirigir una parte de la capacidad de ahorro de los estratos sociales de ingresos medios hacia la construcción de viviendas, la urbanización de terrenos y el financiamiento de las industrias de la construcción y de materiales. Estos recursos podrían constituir la base del financiamiento de un sistema autónomo de crédito a mediano plazo y a intereses cuyas tasas

varíen en razón directa con la capacidad de pago de los beneficiarios y del costo de la vivienda.

A estas medidas podrían agregarse otras para reglamentar las especificaciones urbanísticas y arquitectónicas y limitar las inversiones en construcciones de excesivo lujo o costo. En este campo, los organismos del Estado tendrían sólo una función de estímulo, orientación y apoyo en ciertos aspectos, por ejemplo, en la oferta de solares urbanizados de bajo precio para aquellas familias que quieran construir su propia vivienda, ya sea en forma inmediata o progresivamente.

### 5. *La vivienda rural*<sup>10</sup>

Las características del problema de la vivienda y las funciones de la habitación en ambientes urbanos y rurales difieren en aspectos importantes que hasta ahora no se han tomado en cuenta adecuadamente en la formulación de políticas y programas. En las ciudades el problema es agudo y el déficit crece rápidamente. La edificación de viviendas está en manos de una industria especializada y sujeta a requisitos y reglamentaciones detallados. El problema se centra en el abismo existente entre los costos de construcción y la capacidad de pago de la mayor parte de la población urbana. En las zonas rurales, el problema es crónico; las condiciones típicas de la vivienda, que han cambiado poco en tiempos recientes, probablemente no sean mejores que en los barrios de emergencia urbanos. Sigue siendo norma la construcción hecha por la misma familia y los vecinos con poca mano de obra especializada pagada, y el papel de la vivienda está subordinado a pautas culturales tradicionales, a patrones de asentamiento, y a formas de tenencia de la tierra. Hasta la fecha, prácticamente todos los programas de vivienda han dirigido su atención a la construcción en el medio urbano, pero las estimaciones nacionales del déficit incluyen casi siempre las zonas rurales. Muy recientemente, varios países han iniciado programas de vivienda rural en escala importante. Ello, desde luego, es más fácil para los países predominantemente urbanizados del tipo I, en los cuales la vivienda rural constituye únicamente una pequeña parte del problema general, pero incluso en este caso, es evidente que hace falta una gama de soluciones adaptadas específicamente a los medios rurales, y que la concentración de recursos en la construcción de nuevas unidades de viviendas sería aún menos adecuada como enfoque de política que en las zonas urbanas. Las medidas relativas a la vivienda rural deben derivarse de las que determinan la relación entre la familia rural y la tierra, sus medios de vida, su organización comunitaria y sus posibilidades de acceso a los mercados y a los servicios públicos, pero no precederlas. Hay casos de proyectos de vivienda rural que han sido terminados, pero para los que no se han encontrado ocupantes por haberse descuidado el cumplimiento de esas condiciones previas.

Las precarias condiciones habitacionales de las zonas rurales constituyen una expresión del amplio y complejo cuadro de pobreza y privación económica y social que afecta a la población campesina en América Latina.

La vivienda rural no presenta un problema único sino una variedad de casos. Uno de ellos es el de las familias de trabajadores residentes en las

<sup>10</sup> Véase CEPAL, *El carácter estructural del problema de la vivienda rural en América Latina*. Documento presentado al Seminario Interregional de Vivienda Rural y Servicios Comunes, celebrado en Maracay, Venezuela, abril de 1967.



haciendas para quienes el régimen de vinculación a la hacienda y al patrón definen de antemano los niveles de vida y particularmente de habitación. Las condiciones de la vivienda están supeditadas al tamaño de la empresa, las modalidades de la producción y el régimen de relaciones obrero-patronales. La misma ubicación geográfica ejerce cierta influencia según se trate de haciendas de ubicación suburbana o propiamente rural. Los instrumentos más importantes en este respecto son las disposiciones legislativas que obligan al propietario suministrar vivienda adecuada, juntamente con la sindicalización de los trabajadores.

El problema habitacional de los minifundistas evoluciona en estrecha relación con el tamaño de su propiedad y casi no tiene sentido hablar de solución mientras no esté resuelto el de la disponibilidad de la tierra y de la producción.

Aunque las comunidades aborígenes, los campesinos agrupados en núcleos no indígenas, y las familias dispersas tienen en común el régimen de minifundio, hay diferencias en su problema habitacional. Entre las comunidades aborígenes, los valores culturales en torno a la vivienda tienen un papel decisivo y el sistema de liderazgo y organización comunal, así como las prácticas tradicionales de ayuda mutua y de operación colectiva de algunos servicios, ofrecen una buena base para resolver el problema a mediano y largo plazo. Entre los pequeños núcleos no aborígenes las prácticas de ayuda mutua están menos desarrolladas y no existe una estructura de liderazgo que facilite la acción en vivienda. Por último, las familias dispersas constituyen el caso de más difícil tratamiento, porque a los problemas derivados del minifundio se suman los de una marginalidad más acentuada.

Los propietarios medianos representan un grupo minoritario y su problema es de menor gravedad. En efecto, éstos tienen prácticamente resuelto el problema del ingreso vital y se encuentran en mejores condiciones para integrarse a los servicios y a la vida nacional. Por ello, aparte las perturbaciones originadas en ciertos valores socioculturales adversos, su problema fundamental consiste en la falta de asistencia técnica y de créditos por parte de organismos especializados.

Por definición, los participantes en programas de colonización y reforma agraria se encuentran sujetos a un proceso de transformación estructural y tienen, en principio, resuelto el problema clave de la disponibilidad de la tierra. La nueva dinámica social desencadenada por la reforma constituye un elemento muy favorable para la generación de valores propicios al mejoramiento de las condiciones habitacionales. La disponibilidad de la tierra y la garantía de algunos servicios conexos de la reforma agraria y los programas de colonización definen un sólido marco de apoyo para cualquier intento de superación en el plano habitacional. Aún más, el acceso a nuevas tierras y la introducción de nuevas técnicas de producción y de relaciones político-sociales llevan implícita la idea de una nueva vivienda.

Para los campesinos sin tierra y sin trabajo estable, las condiciones habitacionales van inexorablemente unidas a oportunidades estacionales de empleo y a las características adversas del régimen de contratación rural. La inestabilidad en el trabajo convierte a estos campesinos en nómadas y genera una progresiva desintegración de la familia. En este cuadro la vivienda pierde su característica esencial de eje de ubicación y de integración en un marco comunal, y las funciones habitacionales se reducen al refugio transitorio que ofrece cada nueva oportunidad de trabajo. El problema de fondo, en este caso, no es

precisamente el de "carencia de vivienda" o de "subnormalidad" de las condiciones habitacionales, sino más bien el de desubicación estructural del campesino en el medio rural o de desajustes institucionales que impiden que éste se integre funcional y socialmente a dicho medio.

Por último, los pequeños y medianos arrendatarios tienen que someterse forzosamente a las condiciones habitacionales existentes en los predios que toman en arriendo, sin posibilidades de mejorarlas debido al carácter transitorio de la posesión y a las limitaciones de orden contractual que al respecto imponen generalmente los propietarios.

Al lado de estas variantes que se refieren a la relación entre el campesino y la tierra, podrían mencionarse otras derivadas de los cambios que se producen local y regionalmente en el mundo rural. Por ejemplo, la transformación de zonas minifundistas o de los latifundios tradicionales, en modernas plantaciones y empresas agropecuarias ha significado, en muchos casos, el desplazamiento de numerosas familias que quedan sin hogar. La introducción de nuevas tecnologías de gran densidad de capital ha significado también menos oportunidades de empleo para la población rural y, con ello, se ha agravado el problema de la vivienda. Otro fenómeno importante es el desplazamiento constante que los campesinos minifundistas y residentes en haciendas sufren en las zonas suburbanas, como consecuencia de la expansión sistemática de las grandes ciudades. La observación directa del contorno rural de las grandes ciudades latinoamericanas permite advertir un franco proceso de desmantelamiento de haciendas suburbanas para convertirlas en tierras urbanizables. Esta práctica, que produce una inmediata y cuantiosa sobrevaloración de la propiedad agrícola, se traduce en cesantía para numerosos campesinos, con el consecuente abandono y destrucción de sus viviendas tradicionales.

En el ámbito rural no se trata de un "déficit de viviendas" sino del acceso a la tierra y de la integración del campesino al mundo rural y a la vida nacional. Toda acción en materia de vivienda debe, pues, ser concebida como parte de un conjunto de transformaciones políticas y sociales del medio rural, particularmente en cuanto se refiere a las estructuras de la tenencia, la producción y el ingreso.

La mejora de la vivienda rural no depende fundamentalmente de inversiones voluminosas, sino más bien de la capacidad para idear y organizar programas de asistencia técnica, de pequeña ayuda financiera, de sustitución de ciertas actitudes, y, sobre todo, de la motivación y participación populares. Los aspectos más graves de las deficiencias habitacionales rurales bien podrían resolverse a través de ampliaciones modestas del área construida, apertura de ventanas, endurecimiento de los pisos, construcción de letrinas e innovación en el diseño de las cocinas y otros elementos funcionales. El mantenimiento de los materiales y el uso racional del espacio construido son factores que pueden atacarse en el plano educativo.

## 6. Instrumentos para una política de vivienda

En lo que toca a los *instrumentos legales*, el principal obstáculo que encuentra en América Latina la acción en vivienda no es la falta de nuevas leyes sino más bien la falta de coherencia de la legislación vigente. En algunos casos estas leyes —fruto de largas deliberaciones— equilibran o mezclan las

demandas de los diferentes intereses en conflicto, lo que las vuelve inocuas. En otros se trata de una acumulación cronológica e indiscriminada de las soluciones que cada generación ha ido dando al problema, lo que implica una serie de anacronismos y contradicciones que hacen impracticable la legislación. A veces predominan las disposiciones aisladas para resolver problemas muy concretos, lo que crea numerosas lagunas. Por último, algunas leyes son calçadas en forma más o menos improvisada de esquemas legales de otros países con situaciones políticas y culturales ajenas a la realidad nacional, lo que se traduce en mayores complicaciones burocráticas.

Elemento indispensable para la eficacia de cualquier política de vivienda ha de ser una legislación coherente, que dé posibilidad de una adecuada coordinación entre los diversos órganos ejecutores. En su contenido debe propender a: *a)* facultar al sector público para regular el uso y la tenencia de la tierra urbana y rural afectada por los programas y para orientar y estimular el proceso de producción y apropiación de viviendas; *b)* permitir a los organismos ejecutores suficiente flexibilidad de acción; *c)* dar oportunidad para la participación activa de los organismos públicos y privados tanto nacionales como locales, y *d)* facilitar la revisión y enmienda de los instrumentos legales que resulten impracticables.

En estas condiciones, la acción en el plano legislativo debe concentrarse en la revisión de las disposiciones vigentes y en la introducción de aquellos elementos que resulten indispensables para dar coherencia al sistema legal. Quizá el escollo principal sea el de las facultades para la expropiación de predios y la adecuada intervención en el mercado de tierras y viviendas, aunque en general las constituciones de los países latinoamericanos reconocen "la función social de la propiedad" y en muchos casos existen leyes que prevén y reglamentan los procesos de expropiación de los predios por concepto de "utilidad pública".

En cuanto a los *instrumentos administrativos*, para una política de vivienda como la propuesta es preciso lograr una ingeniosa combinación de un alto grado de centralización de la orientación y de las normas, con la descentralización del proceso de ejecución. Por su naturaleza intersectorial y su carácter de instrumento del desarrollo, la responsabilidad de la formación de la política de vivienda corresponde inequívocamente al organismo nacional de planificación. Es allí, y al más alto nivel ejecutivo, en donde puede —al menos teóricamente— concentrarse el poder de decisión racional y obtenerse cierto grado de coordinación y de coherencia. La experiencia latinoamericana muestra que la delegación de estas funciones en organismos nacionales especializados lleva fácilmente a la formulación unilateral de la política por parte de aquéllos, con el consiguiente riesgo de contradicciones e incoherencias con el resto de la economía, sobre todo porque esos organismos se ven cada vez más enfrentados a la demanda general de los sectores políticos y los grupos de presión.

Al mismo tiempo, como los programas de vivienda se llevan a cabo en el plano local y comunal, la ejecución debe estar delegada a una amplia constelación de organismos especializados, tanto del sector público como del privado, que participan en la acción. Como en el caso anterior, la experiencia latinoamericana enseña que la centralización de estas funciones generalmente conduce a burocratizar la acción y a alejarla de la realidad. La multiplicidad y la complejidad de funciones implícitas en la ejecución de un programa de

vivienda exigen que en lugar de concentrarse en uno o en pocos organismos, se distribuyan funcional y orgánicamente en cada uno de los niveles nacional y local. Es decir, se necesitan tantos organismos como funciones, ubicados justamente en el lugar y el nivel en que se requieren. Así, en el orden nacional debe haber una serie articulada de organismos con funciones de planificación y programación; supervisión y evaluación de la aplicación de los instrumentos legales, financieros y administrativos; financiamiento, y organización y estímulo del sistema productivo y del mercado. En el plano local deben actuar los representantes de todos los organismos de los sectores públicos y privados interesados en la política de vivienda con suficiente poder de iniciativa y recursos financieros y técnicos.

El restringido alcance que la política de vivienda ha tenido en la región ha hecho que sea escasa la experiencia sobre los aspectos administrativos propios de una política global. Por ello, y por la variedad de situaciones político-administrativas que ofrecen los países, no es fácil definir un prototipo de organización. La tendencia tradicional ha sido establecer institutos de vivienda autónomos, que, por tener la responsabilidad específica de construir y adjudicar viviendas, han dejado sin tratamiento al resto de los factores que intervienen en el problema. Ultimamente se tiende a crear ministerios de la vivienda con la misión de centralizar y coordinar todas las actividades conexas con el problema. Sin embargo, esta solución se enfrenta al hecho de que la mayor parte de las funciones asignadas caen en la práctica —y muchas por prescripción legal— dentro de la jurisdicción de otros ministerios y organismos similares.

Por lo que toca a los *instrumentos financieros*, cabe señalar que la ejecución de la política de vivienda requiere un sistema que abarque los principales aspectos del proceso de financiamiento, a saber: captación de recursos; préstamos y reembolsos; garantía y supervisión.

En la función de captación de recursos deben incluirse todas las fuentes: las asignaciones presupuestarias, del gobierno nacional y local; los impuestos; el ahorro privado institucional y personal, y el crédito interno y externo.

Asimismo la función de préstamo y reembolso debe abarcar a todas las entidades interesadas: las familias; las empresas constructoras y productoras de materiales y artefactos de uso doméstico; los municipios; las organizaciones populares, y ciertos organismos del sector público interesados en los servicios habitacionales. Los montos, los plazos y los tipos de interés deben establecerse de acuerdo con el patrimonio y los ingresos del beneficiario y el tipo de vivienda a que aspire.

La función de garantía de la deuda debe contar con instrumentos suficientes para lograr su objetivo en una atmósfera de flexibilidad y confianza y debe estar al alcance de todos los sectores sociales, sobre todo de los ingresos bajos y mínimos. El instrumento común de garantía es la hipoteca, pero para que funcione es preciso que se complemente con un mercado hipotecario secundario y con un sistema de seguro de hipoteca.

La supervisión adquiere una importancia de primer orden en los programas de mejoramiento y construcción progresivos, y en todos aquellos basados en la iniciativa y la participación de los propios interesados, ya sean éstos municipios, empresas privadas, organizaciones populares o familias. Para hacerla viable será preciso concentrar en lo posible los créditos a través de cooperativas y organizaciones especiales que puedan actuar de intermediarias.

En general el proceso de financiamiento debe quedar adecuadamente protegido contra la tendencia predominante en muchos países de utilizarlo indebidamente en beneficio de intereses personales, regionales o locales, sin caer en rígidos controles burocráticos. Es probablemente preferible cometer errores debidos a la excesiva flexibilidad, que caer en la parálisis burocrática. Al mismo tiempo, el sistema debe contar con un mecanismo especial que le permita en forma flexible orientar y reorientar el volumen y la dirección del financiamiento de acuerdo con los altibajos de las políticas económicas y monetarias de cada país.

La puesta en marcha de tantos y variados organismos y funciones implica contar con mecanismos expeditos que permitan el cumplimiento de todas las fases del proceso de mejoramiento de la situación habitacional y de sus servicios conexos. Es necesaria una amplia variedad de organizaciones y grupos a través de los cuales las familias puedan ahorrar, concentrar sus recursos, expresar sus demandas y aspiraciones y aprovechar las diversas ventajas y servicios que les otorgan la política y los programas. Como los municipios y las organizaciones locales representan un papel fundamental en el esquema propuesto, será preciso que funcionen eficazmente. Al mismo tiempo, debe contarse con facilidades suficientes para motivar y orientar a todas aquellas entidades y personas que quieran contribuir con recursos al desarrollo de la política de vivienda. La eficacia del sistema depende en gran parte de su capacidad para reducir el alcance de ciertas desviaciones, como el paternalismo, la aplicación acuciosa y negativa de controles burocráticos, la utilización de las organizaciones por parte de ciertos grupos como mecanismos de poder y la capitalización política de los programas que conducen a utilizarlas como instrumentos electorales o como blancos propicios para la oposición. Estos factores conducen, obviamente, a la inestabilidad y, a veces, a la parálisis de la política de vivienda.

## CAPÍTULO XIV

### *POLITICA DE SEGURIDAD SOCIAL*

#### *1. Introducción*

La seguridad social influye en la capacidad para satisfacer las necesidades en relación con todos los componentes del nivel de vida y difiere de los demás sectores de la acción social pública en cuanto a la índole de sus demandas de recursos. Un sistema de seguridad social debería estar compuesto idealmente de una serie de instrumentos que permitan asegurar a la familia o al individuo la mantención de un nivel mínimo de vida ante contingencias como la vejez, las enfermedades, el desempleo y el aumento del número de hijos dependientes de él. Entre los instrumentos se incluirían la jubilación, pensiones de viudedad e invalidez, asignaciones familiares; compensaciones por desempleo; y pago de los gastos médicos y de maternidad. En la práctica, ningún país de América Latina ha tratado de aplicar todos los instrumentos que podrían incluir una política comprensiva de seguridad social; particularmente notoria es la omisión de los beneficios de cesantía (exceptuados algunos pocos países en que existe protección para un pequeño grupo privilegiado de empleados). Algunos tipos de protección (por ejemplo, la compensación de los trabajadores en caso de accidentes, la indemnización por despido) generalmente se consideran obligaciones directas del empleador más bien que componentes del sistema de seguridad social. Al mismo tiempo, las instituciones de seguridad social comúnmente tienen actividades (protección de la salud, vivienda, crédito barato, bienestar social, etc.), que pueden caer fuera de una definición estricta de lo que es seguridad social y duplican parcialmente las actividades de otras instituciones públicas. Para los fines presentes, habrá que tomar en cuenta lo que las instituciones de seguridad realmente hacen así como su grado de correspondencia con la seguridad social concebida como un sistema de protección a grupos definidos de la población contra contingencias también definidas.<sup>1</sup>

En la América Latina de hoy, sobre pocos problemas de política pública parece haber tanto consenso como sobre las deficiencias de los sistemas de seguridad social. Igual consenso hay respecto a la conveniencia de contar con un sistema de seguridad social, ya que hasta los críticos más acerbos comúnmente dan por sentado que la seguridad social es hoy parte de la vida nacional, y que de algún modo se reformará y se extenderá a estratos cada vez más grandes de la población. Los costos de la seguridad social continúan elevándose en relación con el producto nacional. En algunos pocos países estos costos alcanzan a 12% del producto o más; en muchos casos, se hallan en el mismo

<sup>1</sup> En la introducción a *El costo de la seguridad social, sexta encuesta internacional 1961-63*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1967, se examinan los problemas de la demarcación de la seguridad social y se describen las prácticas aplicadas en los países.

tramo que los costos de educación, siendo este último el sector social que irroga mayores gastos *directos* de recursos públicos.<sup>2</sup>

Es sorprendente descubrir que este campo de acción social pública, pese a lo mucho que espera de él el asalariado medio, a las sumas enormes que maneja, y a su compleja influencia en la fuerza de trabajo, ha permanecido casi totalmente al margen del movimiento de planificación del desarrollo de los últimos años. Todos los planes y programas de inversión que han publicado los países latinoamericanos exponen objetivos sociales, pero sólo uno o dos de esos planes examinan la seguridad social. En el sector de la seguridad social no existen unidades sectoriales de planificación vinculadas al organismo nacional de planificación, como las que tienen hoy la mayoría de los países para educación y salud. La seguridad social no se incluyó entre los numerosos objetivos sociales mencionados en 1961 en la Carta de Punta del Este; sólo en la reunión de junio de 1967 del Consejo Interamericano Económico y Social se aprobó una resolución que incluía entre los objetivos de la Alianza para el Progreso "la formulación de una política de seguridad social coordinada integralmente con los planes de desarrollo económico y social".

La inclusión de los demás sectores sociales, en los planes publicados y la organización de mecanismos de planificación sectorial no es equivalente a una eficiente, ni mucho menos una estrategia global para la distribución de los recursos. En la mayoría de los sectores sociales, sin embargo, es evidente que ambos lados sienten la necesidad de que se produzca esa inclusión y esa integración.

En el sector de seguridad social, hasta hace muy poco, los encargados de formular la política de desarrollo, los planificadores y los administradores sectoriales no han mostrado mucho interés en iniciar ese diálogo. Cabría deducir que los planificadores creen tener ya demasiados problemas como

<sup>2</sup> Oficina Internacional del Trabajo, *El costo de la seguridad social, sexta encuesta internacional 1961-63*, Ginebra, 1967, presenta los siguientes datos sobre doce países latinoamericanos (véase el cuadro comparativo 2):

*Ingresos y egresos de los regímenes de seguridad social en porcentaje del producto nacional bruto (1963)*

|                     | Ingresos | Egresos |              |
|---------------------|----------|---------|--------------|
|                     |          | Total   | Prestaciones |
| Bolivia             | 4.3      | 3.4     | 2.9          |
| Colombia            | 2.0      | 2.0     | 1.9          |
| Costa Rica          | 3.3      | 2.0     | 1.7          |
| Chile               | 11.1     | 9.6     | 7.9          |
| El Salvador         | 2.3      | 2.2     | 2.1          |
| Guatemala (1962/63) | 1.8      | 1.8     | 1.7          |
| México              | 2.7      | 2.3     | 1.8          |
| Nicaragua (1962/63) | 2.2      | 1.7     | 1.6          |
| Panamá              | 6.0      | 4.4     | 4.1          |
| Paraguay            | 3.0      | 2.3     | 2.0          |
| Uruguay             | 13.3     | 12.8    | 11.8         |
| Venezuela (1962/63) | 2.4      | 2.4     | 2.3          |

NOTA: El Ministro de Hacienda de Chile declaró en una exposición formulada recientemente que el 18% del ingreso nacional se destina actualmente a la seguridad social. (*El Mercurio*, Santiago, 30 de octubre de 1968.)

para hacer frente a un sector que se caracteriza por su autonomía administrativa y por su división en compartimientos estancos, que es foco de presiones políticas y sociales vigorosas y complejas, y en el cual están entronizados los intereses burocráticos. Además, pese a que los recursos que manejan los sistemas de seguridad social son enormes y de importancia evidente para la política de desarrollo, sólo una pequeña fracción proviene directamente de los recursos públicos que los planificadores deben tratar de distribuir.

Lo oneroso de los sistemas de seguridad social, el descontento popular con su funcionamiento y la presión irresistible para extender su alcance ha hecho que se estudien sus problemas y que surjan proposiciones de planificación y reforma; pero por lo general, esto no ha emanado del movimiento de planificación. Desde hace algunos años, diversos economistas y especialistas en política social han criticado los sistemas y propuesto soluciones. En algunos pocos países, el poder ejecutivo nacional ha creado órganos asesores en seguridad social. Los organismos internacionales que dan asesoramiento técnico y ayuda financiera (la Organización Internacional del Trabajo, la Organización de los Estados Americanos, y últimamente el Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso), que durante muchos años promovieron la seguridad social, están advirtiendo ahora con creciente insistencia que la forma que están tomando los sistemas no es equitativa ni viable. Los principales síntomas de crisis se han expuesto suficientemente en informes recientes de estos organismos, pese a que la información sobre seguridad social es notablemente fragmentaria, tardía y poco comparable, si se tiene en cuenta que, por naturaleza, las instituciones de seguridad social deberían llevar con cuidado estadísticas, registros y contabilidad de costos.

Este capítulo se referirá brevemente a la evolución histórica de la seguridad social en América Latina y a los síntomas actuales de su mal funcionamiento, basándose principalmente en la documentación preparada por diversos organismos internacionales.<sup>3</sup> Luego se establecerá la relación entre la seguridad social y las presiones desde dentro de las estructuras sociales descritas en la primera parte. Por último, se examinarán las funciones que podría desempeñar la seguridad social en una estrategia de desarrollo verdaderamente amplia y vigorosa, y se sugerirán algunas condiciones que deberán cumplirse para que la vinculación de la seguridad social a la planificación no sea sólo simbólica.

## 2. Antecedentes históricos

La evolución de los sistemas de seguridad social en América Latina ha tomado

<sup>3</sup> La información más completa sobre estos síntomas se encuentra en un informe preparado por la Organización Internacional del Trabajo para su Octava Conferencia de los Estados de América Miembros de la OIT (Ottawa, septiembre de 1966): "Papel de la seguridad social y del mejoramiento de las condiciones de vida en el progreso social y económico" y en Ricardo Moles, "Seguridad Social y planificación nacional", documento presentado en un Grupo de Estudios sobre Seguridad Social y Planificación Nacional, organizado por el Centro Interamericano de Seguridad Social y la OEA en México, en noviembre de 1967. El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) publicó en 1962 un estudio titulado *Financial aspects of social security in Latin America*. Un documento de Franco Reviglio "The social security sector and its financing in developing countries", Fondo Monetario Internacional, 1967 contiene mucha información sobre América Latina. Las disposiciones jurídicas que rigen los sistemas nacionales de seguridad social aparecen sintetizadas en un *Manual de instituciones de seguridad social* publicado por la Secretaría Permanente del Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social (México, 1967).



dos formas principales. Aunque la mayoría de los problemas que los sistemas encaran ahora son comunes a toda la región, su importancia relativa depende de la antigüedad de cada sistema, de su propia evolución y de la evolución de la economía nacional.

1) Los primeros países de la región que se iniciaron en la seguridad social fueron los del Cono Sur; Argentina, Chile y Uruguay comenzaron en el decenio de 1920, o aun antes, a establecer fondos separados (Cajas) para determinadas categorías de empleados y obreros. Para cada una de esas Cajas se definieron legalmente fuentes propias de ingreso, condiciones propias de afiliación, tipos de prestación y mecanismo administrativo. Estos sistemas han crecido por aglomeración hasta abarcar, por lo menos en principio, la mayor parte de la población económicamente activa; como adición reciente cabe mencionar la de los trabajadores rurales, los servidores domésticos y los trabajadores por cuenta propia. A la proliferación de Cajas separadas ha seguido, pero sin remplazarlas, el establecimiento de grandes instituciones que han acogido a la mayoría de los asalariados que quedaban al margen de las Cajas anteriores. La promulgación de leyes que regulan las condiciones de trabajo y los derechos de organización de categorías específicas de empleados y obreros ha seguido un camino similar.

Estos tres países, que muestran muchas diferencias entre sí, en los años veinte se distinguían del resto de los países latinoamericanos por su grado relativamente alto de urbanización, por la transformación de las clases medias urbanas en fuerzas políticas decisivas, y por el crecimiento de movimientos sindicales de alguna importancia. La seguridad social y las iniciativas para proteger a los trabajadores derivaban de las concepciones de justicia social sustentadas por los nuevos movimientos políticos; asimismo, eran medios promisorios de reforzar el apoyo de los empleados públicos y privados a esos movimientos, y de ganarse a los obreros organizados, sustrayéndolos así a llamamientos más revolucionarios. Cabe subrayar que Chile y el Uruguay comenzaron a construir sus sistemas de seguridad social mucho antes que la mayoría de los países de Europa y América del Norte; en los tres países los niveles de ingreso eran más bajos que los europeos, y la proporción de asalariados industriales era menor que en los países europeos que estuvieron a la vanguardia de los avances en seguridad social.

Estos tres países corresponden al tipo I descrito en la tipología presentada en el capítulo III. Desde 1920 han compartido la mayoría de las vicisitudes económicas que han afectado a la región, pero desde 1950 se han desviado de la trayectoria de la mayoría de los demás países por la lentitud del crecimiento de su producto nacional y por la persistencia de elevadas tasas de inflación. Al mismo tiempo, los estratos capaces de exigir una mayor participación en el producto nacional y en los servicios sociales, que ya eran más grandes que en otros países, han continuado ampliándose. Albert Hirschman ha indicado que las tasas elevadas de inflación que caracterizan a estos países desde los años cincuenta o antes, han cumplido la función de permitir que las autoridades eviten una confrontación directa entre el monto de los recursos y la magnitud de las diversas demandas sobre ellos.<sup>4</sup> Hasta cierto punto, el crecimiento fragmentario de la seguridad social en respuesta a presiones y a ofrecimientos surgidos de la competencia política parece haber servido para

<sup>4</sup> Véase *Journeys to Progress*, Twentieth Century Fund, Nueva York, 1963, capítulo 3.

los mismos fines, en tanto que la inflación ha propiciado complicados malabarismos con los costos.

Las tendencias demográficas de la Argentina y el Uruguay también los distinguen del resto de la región. Con la baja de la natalidad y el aumento de las expectativas de vida, su distribución por edades se parece más a la de Europa occidental que a la típica latinoamericana, y se caracteriza por proporciones relativamente altas en los grupos de edades superiores. Chile parece encontrarse en una etapa menos avanzada de esta transición demográfica. El costo de las jubilaciones, por lo tanto, habría llegado a niveles relativamente altos aunque se hubiese restringido a personas de más de 60 a 65 años.

En el Brasil, la evolución de la seguridad social, que se inició en los años treinta, ha sido parecida, aunque el mayor dinamismo de la economía brasileña y la enorme diferencia que presentan sus regiones en cuanto a ingresos, grado de urbanización y tamaño de los estratos capaces de ejercer una presión política efectiva se han traducido en diferencias apreciables, y el porcentaje de la población total beneficiada por la seguridad social es mucho menor que en los tres países que se nombraron primero.<sup>5</sup>

En 1966 y 1967, Argentina, Brasil y Uruguay se vieron forzados por dificultades financieras a iniciar consolidaciones o restricciones de la seguridad social. En Chile, los dos últimos Presidentes, Jorge Alessandri y Eduardo Frei, han sido decididos partidarios de reformar la seguridad social. El Mensaje Anual del Presidente Frei al Congreso, de mayo de 1966, incluye una exposición vigorosa sobre la necesidad apremiante de introducir cambios, y los obstáculos que se interponen:

“Es decisión de mi Gobierno abordar la reforma integral de la seguridad social. La multiplicidad, disparidad, privilegio, omisiones e injusticias de las actuales leyes provisionales no sólo constituyen un factor permanente de inquietud y trastorno, sino un obstáculo decisivo y paralizante para el cumplimiento de los planes de desarrollo económico y reivindicación social en que estamos empeñados.

“En esta proliferación de leyes se ha llegado a extremos increíbles legislándose en favor de muy pequeños grupos y, a veces, de una sola persona, contrariando todo el sentido de universalidad que inspira la moderna seguridad social y confundiendo sus objetivos con los de la Asistencia Social y Beneficencia Pública.

“Somos un país joven. Más de 50% de la población tiene menos de 21 años. En Europa es menos del 30%. Si además se tiende a reducir la población activa para alimentar a un enorme conglomerado de pensionados prematuros que en muchos casos terminan compitiendo en el mercado de trabajo con aquellos que desean incorporarse al esfuerzo productivo del país, no vemos cómo vamos a poder resistir.

“Tengo que decirle al país algo que no es novedad, pero que es un hecho definitivo: este sistema conducirá inevitablemente a la quiebra de las Cajas de Previsión o a la quiebra del país. No se puede tener una población joven tan considerable y una población de jubilados tan extensa. Ningún país del mundo resiste un sistema como éste.

“En estos momentos el Ministro del Trabajo y de Previsión Social, con la colaboración de otros organismos, ha elaborado un proyecto de ley general de seguridad social, cuyo objeto es modificar íntegramente nuestro actual sistema de previsión.

“Estoy consciente de que un proyecto de tanta trascendencia va a suscitar oposiciones aún mayores que las del proyecto de la Reforma Agraria. En asuntos previsionales todos coinciden en considerar inconvenientes e injustas las normas que hoy nos rigen; pero cuando llega el momento de perder privilegios, se manifiesta en violentas rebeldías y se agitan toda clase de presiones.”

El proyecto de ley, anunciado en este mensaje, que introduce amplias reformas en el sistema de seguridad social, fue presentado al congreso a finales de

<sup>5</sup> Moles, *op. cit.*, afirma que los contribuyentes del sistema de seguridad social constituyeron 23.4% de la población económicamente activa en el Brasil (1965), frente a 81.9% en la Argentina (1961) y 66.8% en Chile (1965). No da el porcentaje para el Uruguay, pero cabe suponerlo aún más alto que en los dos países anteriores.

1968 y en apoyo de él, el Presidente Frei y el Ministro de Hacienda han hecho declaraciones públicas que demuestran la inviabilidad del sistema actual.<sup>6</sup>

2) En la mayoría de los países que iniciaron programas de seguridad social en los decenios de 1930 y 1940, la legislación aprobada creaba, para comenzar, una institución única destinada a dar prestaciones limitadas a algunas categorías de obreros y empleados urbanos, con la intención de extenderla gradualmente a otras ocupaciones, a otras zonas geográficas y a otros tipos de cobertura; esta expansión por etapas generalmente estaba prevista en la legislación básica. Los anteriores sistemas de pensiones para empleados públicos y fuerzas armadas generalmente mantuvieron sus administraciones independientes, como en los países que cuentan con sistemas de seguridad social más antiguos. En este período, las normas y recomendaciones aprobadas por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y por otros organismos internacionales ejercieron una influencia considerable, y los países obtuvieron asesoramiento de los expertos de dichos organismos. Los sistemas de seguridad social más importantes que se establecieron conforme a estos lineamientos fueron los de Colombia, México y Venezuela, países que corresponden aproximadamente al tipo II de la tipología citada. Pese a que estos países se hallaban en un proceso rápido de urbanización y un proceso algo menos rápido de industrialización, en el período formativo de la seguridad social los estratos medios y los asalariados urbanos eran proporciones relativamente pequeñas de la población total y las presiones políticas para lograr la expansión de los sistemas eran más débiles que en el primer grupo de países. En los dos últimos decenios, el crecimiento del producto nacional ha sido considerable, pero su distribución ha sido muy dispareja. El número de asalariados urbanos en los sectores modernos de las economías ha crecido rápidamente, pero la diferencia entre sus ingresos y los del resto de la población parece haberse ahondado; exceptuada Venezuela, la población rural sigue siendo mayoritaria. Los sistemas de seguridad social —exceptuada nuevamente Venezuela— sólo han podido extenderse un poco más allá de las categorías de obreros y empleados urbanos incluidos en ellos desde el comienzo; el crecimiento de los sistemas ha dependido principalmente del crecimiento de dichos grupos y del aumento de los beneficios que reciben.<sup>7</sup>

La mayoría de los países más pequeños de la región (correspondientes de los tipos III y IV) también dieron sus primeros pasos hacia la seguridad social por medio de leyes generales entre los años treinta y los cincuenta. Aunque desde entonces las tendencias de los distintos países han sido diversas, el grado relativamente pequeño de urbanización y de empleo urbano asalariado ha limitado la expansión de los sistemas de seguridad social en la mayoría de ellos.<sup>8</sup> En varios casos, la seguridad social funciona dividida en un fondo para los empleados públicos, o para empleados públicos y pri-

<sup>6</sup> *El Mercurio*, Santiago de Chile, 30 de octubre y 6 de noviembre de 1968.

<sup>7</sup> Según Moles, *op. cit.*, en 1965 los contribuyentes al sistema de seguridad social constituyeron 19.0% de la población económicamente activa en México, 16.1% en Venezuela, 11.1% en Colombia y 22.8% en el Perú, que tiene un sistema dual de seguridad para empleados y obreros.

<sup>8</sup> Moles, *op. cit.*, indica los siguientes porcentajes de población económicamente activa abarcada por el sistema de seguridad social: Bolivia, 6.4 en 1965; Costa Rica, 29.3 en 1966; Ecuador, 12.6 en 1965; El Salvador, 7.2 en 1966; Guatemala, 26.2 en 1966. Haití, 1.5 en 1966; Honduras, 4.2 en 1966; Nicaragua, 11.4 en 1966; Panamá, 26.1 en 1965; Paraguay, 8.5 en 1966; y la República Dominicana, 8.2 en 1966.

vados, y un fondo para algunas categorías de obreros urbanos, con prestaciones mucho más limitadas que las del anterior.

### 3. *Problemas*

La crisis actual de los sistemas de seguridad social se plantea en torno a su financiamiento, su administración, su capacidad para cumplir con sus obligaciones legales en cuanto a prestaciones, y su capacidad para extender su protección a estratos más grandes de la población.

a) La estimación del costo de la seguridad social se complica por la falta de coherencia interna de los sistemas más grandes y por las discrepancias entre las obligaciones legales y los pagos reales que hacen los empleadores, los trabajadores y el Estado. Sin embargo, es evidente que en países con sistemas del primer tipo, los costos de la seguridad social han alcanzado niveles que sólo se observan en algunos pocos países europeos. La proporción de las contribuciones combinadas empleador/empleado en relación con los salarios de las ocupaciones incluidas en los sistemas se ha elevado, según una estimación, hasta 42 a 49% en Chile, 39 a 45% en el Uruguay, 12.5 a 33% en la Argentina, y 22% en el Brasil. Las tasas de contribución en el segundo grupo de países son mucho más bajas, pero en algunos países pequeños en que los sistemas abarcan ocupaciones que no incluyen gran proporción de la población activa han alcanzado niveles exageradamente altos; en Bolivia llega a 35.5% de los salarios y en el Paraguay, a 19%.<sup>9</sup> Las contribuciones de los empleadores generalmente llegan a dos tercios o más de los totales mencionados. Las repercusiones económicas de contribuciones de esta magnitud y la distribución real de la carga económica plantean interrogantes muy complejos. Puede suponerse que gran parte de la carga económica se traspaasa al público en la forma de precios más altos por los bienes y servicios que producen los sectores incluidos en la seguridad social. Cabe suponer también que si los empleadores no pueden traspasar los mayores costos laborales, la magnitud de las contribuciones impulsará a adoptar técnicas con gran densidad de capital, dificultándose así la absorción de la fuerza laboral urbana en rápido crecimiento. Al mismo tiempo, se evade gran parte de la carga, a menudo por colusión entre los empleadores y los obreros; los incrementos de las tasas de las contribuciones a que obligan los déficit crónicos de los sistemas no hacen más que acentuar los incentivos para evadir estas obligaciones. Además, en condiciones de inflación, los empleadores privados que difieren los pagos de sus propias contribuciones y de las de sus trabajadores a los fondos de seguridad social, aumentan apreciablemente su capital de trabajo, con un pago solamente nominal por este "préstamo". En algunos países, esta práctica se ha institucionalizado por la aprobación periódica de leyes que permiten a los empleadores morosos consolidar sus deudas con el sistema y pagarlas en cuotas durante varios años. De este modo, tiende a castigarse el pago oportuno, y a aumentar el número de empleadores que esperan leyes de consolidación para regularizar su situación.

b) En muchos países, el Estado ha sucumbido a la misma tentación que los contribuyentes privados y está en mora en tres tipos de pagos:

<sup>9</sup> Los totales anteriores fueron derivados de diversas fuentes por el Fondo Monetario Internacional (véase la nota 7). Aunque hay discrepancias con las cifras citadas por otras fuentes, según la definición que se ha usado de seguridad social, ellas no alteran marcadamente los órdenes de magnitud.

directos de subsidios bajo el sistema tripartito de financiamiento; pagos como empleador de las imposiciones correspondientes a los salarios de los empleados públicos, y pago de las contribuciones que, como empleador, retiene de los salarios. Estas deudas morosas, que a veces se cubren con bonos del Estado, son especialmente grandes en países con inflación crónica. En la Argentina, el aumento de la deuda no consolidada del gobierno con el sector de seguridad social equivalía en 1963 a más de 30% de los ingresos de la seguridad social y en el Brasil llegaba a casi 28%.

c) Al comienzo se esperaba que los sistemas de seguridad social financiarían las prestaciones con las utilidades provenientes de la inversión de sus reservas. Tales utilidades generalmente han sido muy bajas, y en los sistemas del primer tipo, la inflación casi ha hecho desaparecer las reservas mismas; una de las causas ha sido la compra obligatoria de bonos para compensar los déficit del presupuesto gubernamental. En los sistemas más antiguos, el ingreso por concepto de contribuciones de la población activa ya no produce un excedente apreciable que invertir de modo que dependen, casi exclusivamente, de las contribuciones para hacer frente a sus obligaciones ordinarias. En el Uruguay, entre 1957 y 1965, el porcentaje del ingreso de los sistemas de seguridad social procedente de las contribuciones estatales y de impuestos especiales bajó de 10.9 a 6.4%, y el ingreso procedente de intereses, de 7.4 a 1.5%, en tanto que las contribuciones de los asegurados activos se elevaron de 77.7 a 90.3%.<sup>10</sup>

d) Es opinión general que los costos administrativos son demasiado altos, aunque la información sobre ellos es sólo fragmentaria. La OIT ha señalado que aun en los casos en que esos costos están limitados por ley, "se ha recurrido a ciertos artificios para disimular algunos gastos, imputándolos a otras cuentas."<sup>11</sup> En Chile, según la exposición del presidente mencionada, los gastos administrativos representan el 13 por ciento de los gastos totales por concepto de seguridad social, en tanto que sólo se destina 12 por ciento al financiamiento del Servicio Nacional de Salud: "Estamos gastando más en administrar la previsión que en cumplir uno de los objetivos fundamentales, que es darle salud al pueblo". Como los costos administrativos son elevados principalmente por efecto de las presiones para contratar empleados innecesarios y que carecen de la preparación necesaria, ocurre generalmente que el sistema funciona con un grado de eficiencia muy bajo.

e) Por las circunstancias descritas, los sistemas más antiguos son incapaces de cumplir cabalmente sus obligaciones para con la población incluida en ellos, y de otorgarles los beneficios estipulados por leyes que se sancionaron sin tomar en cuenta las realidades actuariales o los recursos previsibles. Hasta algunos de los sistemas más nuevos y pequeños parecen haber llegado ya a este punto. Los solicitantes frustrados culpan de las largas dilaciones para obtener beneficios a la apatía e incompetencia de la burocracia, pero al parecer, varios de los sistemas tienen que postergar y evadir las prestaciones y bajar la calidad de los servicios para igualar el nivel real de los beneficios con el nivel de los recursos. El estudio de la OIT cita una institución que tiene 83 000 personas en la lista de espera para obtener pensiones de

<sup>10</sup> "Reforma de la Seguridad Social", en Tomo IV, Plan del Sector Público, *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, 1965-1974*, Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico, Montevideo, 1965.

<sup>11</sup> *Papel de la seguridad social y del mejoramiento de las condiciones de vida en el progreso social y económico*, op. cit., pág. 43.

jubilación, y que por término medio, demora tres años en tramitar las solicitudes; una acción más rápida traería la bancarrota inmediata. Tales situaciones obligan a los solicitantes a recurrir a la intervención de políticos o intermediarios pagados para que se les dé preferencia. El Director del Servicio de Seguro Social de Chile deploraba hace poco que algunos pensionados se comprometieron a pagar hasta 40 por ciento de su primer año de pensión a intermediarios ilícitos que prometían apresurar los trámites. La inflación ha ayudado a aliviar la carga que pesa sobre los sistemas ya que los reajustes periódicos casi nunca restablecen el poder adquisitivo original de las pensiones, excepto para algunas pocas categorías privilegiadas de pensionados.

f) Todos los países han apoyado la extensión gradual de la seguridad social a toda la población de bajos ingresos; se acepta comúnmente que sin esa extensión, la seguridad social no sería más que una redistribución del ingreso de escasa trascendencia dentro de los estratos de ingresos medios bajos, o una redistribución inadmisible de ingresos que beneficia a estos estratos en detrimento de los sectores más necesitados de la población. La capacidad de los dos tipos principales de sistemas de seguridad social para extender su alcance tiene deficiencias diferentes:

i) Los sistemas más antiguos del primer tipo han acogido últimamente a los trabajadores rurales, los servidores domésticos, los trabajadores por cuenta propia, etc. Evidentemente, las contribuciones de estos grupos y sus empleadores son más difíciles de recaudar, y su capacidad para contribuir es mucho menor que la de los empleados y obreros de afiliación anterior. Cabe suponer que la enorme diferencia señalada por la OIT para los años cercanos a 1960 entre el tamaño de estos grupos y el número de sus miembros que son contribuyentes de los sistemas de seguridad social se ha reducido un poco, pero la cobertura del sistema sigue estando muy lejos de ser universal. Además, los sistemas tienen desigualdades establecidas que se acentúan con las nuevas afiliaciones. La distinción entre empleados y obreros tiene caracteres muy marcados en Chile, donde refleja una diferencia excepcionalmente grande entre los ingresos medios de estas dos categorías. De acuerdo con los cálculos de la Comisión de Estudios de Seguridad Social, citados con suma frecuencia, el millón y medio de obreros afiliados a la caja de seguros más grande del país percibió en 1959 el 33 por ciento de los beneficios totales de seguridad social que da el país, en tanto que 550 000 empleados afiliados a otras cajas percibieron el 59 por ciento.<sup>12</sup> (Del cálculo se excluyeron fondos diversos que otorgaron 8 por ciento de los beneficios.) En casi todos los países, algunas cajas o sistemas de jubilación (para los oficiales de las fuerzas

<sup>12</sup> La Comisión de Estudios de Seguridad Social también hizo un cálculo interesante de la distribución porcentual de los costos directos, de los costos reales y de las prestaciones de la seguridad social en 1959. Este cálculo indica que los obreros pagaron aproximadamente 85 por ciento del costo de las prestaciones que los beneficiaron, en tanto que los empleados, cuyos ingresos y beneficios eran mucho mayores pagaron sólo 74%.

|                                       | <i>Costos directos</i> | <i>Costos reales</i> | <i>Prestaciones</i> |
|---------------------------------------|------------------------|----------------------|---------------------|
| Obreros                               | 6.0                    | 21.8                 | 25.6                |
| Empleados                             | 14.7                   | 31.9                 | 43.0                |
| Patrones                              | 43.7                   | 15.8                 | —                   |
| Rentistas de bienes raíces y empresas | —                      | 25.3                 | —                   |
| Fisco                                 | 30.8                   | —                    | —                   |
| Comunidad en general <sup>a</sup>     | 4.9                    | 4.9                  | 4.4                 |
| Costos de administración y excedentes |                        |                      | 27.0                |

<sup>a</sup> Los costos para la comunidad en general están representados por algunos impuestos con destino preestablecido que no se incluye en el ingreso general.

armadas, para miembros del poder legislativo, para empleados bancarios, para trabajadores ferroviarios, etc.), disponen de recursos muy superiores a los de otras instituciones similares. Los nuevos grupos o han sido afiliados a la institución de seguridad social de los obreros o a algún nuevo fondo creado para ellos (por ejemplo, el fondo que protege a los trabajadores rurales y a los servidores domésticos en el Uruguay). En el primer caso, los fondos, de por sí insuficientes de los obreros asegurados deberán dispersarse mucho más. En el último, la protección que puede financiarse con las contribuciones de trabajadores cuyos ingresos se aproximan al nivel de subsistencia es necesariamente pequeña. Si la seguridad social ha de beneficiar realmente a los nuevos grupos afiliados, el Estado, que no puede cumplir plenamente sus compromisos anteriores con los sistemas de seguridad social, deberá financiar directamente gran parte del costo.

ii) En los países con sistemas del segundo tipo, la base jurídica para una expansión planificada es más satisfactoria, y las desigualdades de derechos dentro de los sistemas de seguridad social son menos complejas y están menos arraigadas. Sin embargo, los porcentajes de la población nacional que se dedican a las labores agrícolas, que trabajan por cuenta propia o que tienen empleo intermitente en ocupaciones urbanas marginales son mucho mayores que en el primer grupo, y sus ingresos por habitante son menores. En sus fases actuales, podría acusarse a los sistemas de seguridad social de proteger a minorías urbanas a expensas de toda la población, pero no parece haber posibilidades de extender los sistemas de contribución a las mayorías.

En síntesis, los sistemas del primer tipo confrontan crisis de inclusión, los del segundo tipo, crisis de exclusión.

#### 4. *Exigencias de las distintas clientelas de la seguridad social*

Las dificultades que se resumieron en los párrafos anteriores son bien conocidas y se han analizado suficientemente en informes nacionales e internacionales, de modo que no necesitan examinarse detenidamente en un estudio breve como el presente. El sistema chileno, en especial, ha sido objeto de estudios exhaustivos y de proposiciones de reformas desde el decenio de 1950. Que las reformas sean lentas o de detalle, como en otros sectores de la acción social pública, que se sigan otorgando nuevos beneficios por leyes esporádicas, que el financiamiento siga siendo precario y que persistan procedimientos administrativos tortuosos, no se debe a que los gobiernos o el público no tengan conciencia del problema. A este respecto es necesario remitirse a la discusión que figura en otras secciones de este trabajo sobre las incompatibilidades entre las exigencias hechas por los diferentes estratos sociales y a los programas sociales sectoriales.

El componente asalariado o "dependiente" de estos estratos medios es ahora el principal beneficiario de los sistemas de seguridad social (después de los funcionarios de los propios sistemas); pero existen grandes desigualdades por categorías de ocupación y una insatisfacción casi universal que emana de la diferencia entre los beneficios esperados y las prestaciones reales. El predominio anterior en la seguridad social de empleados con empleo seguro pero poca capacidad para ahorrar, hizo que los sistemas se concentraran en las pensiones de jubilación; las disposiciones jurídicas respecto a la edad y a los años de servicios que dan derecho a jubilar se han ido haciendo cada vez

más generosas. En el empleo público las ventajas relativas con pensiones y años de servicio requeridos parecen a menudo ser las principales consideraciones para la elección de ocupaciones de ese tipo. Durante algún tiempo, lo bajo de las edades en que la gente podía jubilar ayudó a los intereses de los empleados más jóvenes, al crear vacantes y oportunidades de ascenso, a infundir esperanzas de una independencia económica temprana. A medida que se extienden las funciones del sector público, la carga que significan las jubilaciones de personas de 40 a 60 años se hace más pesada; las jubilaciones de los maestros de escuela, por ejemplo, amenazan absorber una proporción absurda de los fondos que se asignan a educación. Actualmente, la necesidad de financiar las jubilaciones con el ingreso corriente, hace aflorar el choque de intereses entre los contribuyentes "activos" y los pensionados "pasivos". Los primeros tratan de evadir las contribuciones, y los últimos bajan los niveles de remuneraciones al buscar nuevos empleos para complementar sus pensiones.

Los obreros urbanos de las actividades mejor organizadas —la manufactura en gran escala, la minería y los servicios básicos— difieren en muchos sentidos de los estratos medios asalariados que se describieron antes, pero tienen capacidad comparable para ejercer presiones efectivas en pro de la seguridad social y de otros servicios sociales. Algunos grupos de obreros organizados han obtenido un grado de protección que iguala o supera al obtenido por los empleados públicos, en tanto que otros grupos han quedado muy a la zaga; sin embargo, todos ellos tienen derechos adquiridos que proteger. A menudo los trabajadores no han tenido que luchar para obtener estos derechos, que han sido el resultado de los esfuerzos de las administraciones nacionales o de los movimientos políticos para obtener nuevas fuentes de apoyo organizado mediante concesiones sociales que no requieren aumento inmediato de los gastos públicos.

Las masas urbanas y rurales de ingresos bajos viven en la inseguridad y la promesa de protección contra los riesgos que las amenazan las atrae poderosamente; sin embargo, sus prioridades suelen ser muy diferentes a las de los anteriores beneficiarios de la seguridad social, y su capacidad de adaptación a los sistemas de seguros y de ahorro forzoso es muy limitada. Las pensiones de jubilación probablemente no están entre sus aspiraciones inmediatas, ya que sus formas de empleo y sus bajas expectativas de vida restan importancia a esas pensiones. Su respuesta a las medidas preventivas de salud tal vez sea apática, pero para ellos tiene importancia primordial la atención médica gratuita así como los subsidios familiares, de necesidad evidente para grupos de gran fecundidad que viven en nivel de subsistencia. Asimismo, estos estratos buscan ansiosamente la tenencia segura de una vivienda, o aún de un espacio en el cual levantar una casucha.

El problema fundamental y más arduo de los estratos de bajos ingresos se refiere a la seguridad de empleo. Hasta ahora, como se indica en el capítulo VIII, formas improvisadas de ganarse la vida, unidas a la ayuda espontánea entre parientes y vecinos, han logrado que el desempleo urbano mensurable no llegue a magnitudes críticas, pero hay síntomas de que la elasticidad de esta solución está llegando a sus límites. Entretanto, en las zonas rurales parece crecer el número de personas en situación precaria (cultivadores de minifundios que necesitan un salario adicional para satisfacer necesidades de subsistencia, y obreros migratorios que dependen de empleo estacional), pese al desplazamiento hacia las ciudades de aproximadamente la mitad del



incremento natural de la población. El seguro de cesantía sería inaplicable en la situación de estos estratos, así como sería imposible financiar medidas directas para establecer ingresos familiares mínimos, aunque el Estado fuese capaz de captar y redistribuir una proporción mucho mayor del ingreso nacional. Los recursos que se asignan actualmente a los programas sociales sin duda permitirían financiar medidas de atención sanitaria, bienestar social y de vivienda más adecuados para atender a las necesidades de las masas de ingresos bajos, pero las deficiencias y frustraciones subyacentes persistirán hasta que esas masas puedan incorporarse a empleos que les ofrezcan un grado razonable de continuidad e ingresos que les permitan alcanzar un nivel de vida adecuado. Este tipo de empleo, evidentemente, es un requisito previo para el funcionamiento de cualquier sistema de seguridad social basado en contribuciones.

### 5. *Criterios para una reforma de la seguridad social*

¿Cuáles han de ser los principios orientadores de la reforma de la seguridad social y de su planificación en las circunstancias que se han descrito? No es preciso dar respuestas originales a esta pregunta; se han adelantado ya en varios de los estudios regionales y nacionales citados antes. El problema más arduo es el de lograr comprensión y apoyo populares para las difíciles decisiones que habrán de tomarse:

a) Los costos deben ser compatibles con los niveles de ingreso por habitante y con toda la gama de demandas de recursos públicos. La experiencia latinoamericana muestra que cuando los costos suben de cierto punto, ni los contribuyentes directos ni el Estado pueden financiarlos. En el proceso de evadirla o traspasarla proliferan las distorsiones económicas y las injusticias sociales. La fijación de límites máximos viables en términos de porcentajes del ingreso nacional dependería de muchos factores característicos del país y de su forma de obtener y utilizar los ingresos de la seguridad social; sin embargo, parecería indeseable que las contribuciones empleador-trabajador se elevaran por encima del 20 por ciento de los salarios.

b) El financiamiento y la distribución de los beneficios debe ser compatible con los objetivos nacionales de redistribución del ingreso. Quizá sea aconsejable que toda la protección que el país pueda dar siga financiándose en parte con un impuesto especial sobre los ingresos ganados; que la contribución provenga formalmente del empleador o del empleado puede no influir mucho en la incidencia real de la carga financiera. Sin embargo, para que haya redistribución del ingreso, una proporción apreciable del ingreso de los sistemas de seguridad social tendrá que provenir del ingreso público general, y una proporción mucho más alta de este ingreso tributario deberá obtenerse de los estratos de ingresos altos. Asimismo, los beneficios financiados en esta forma tendrán que distribuirse de acuerdo con las necesidades, de modo que los contribuyentes más acomodados del sistema no deberían esperar que sus beneficios vayan a parejas con la magnitud de sus contribuciones. Quizá convenga crear un seguro social adicional para los grupos de empleados cuyos niveles de ingreso les permiten ahorrar para su propia seguridad futura, pero este tipo de seguro no debe ser subvencionado por toda la comunidad, ya sea directamente o a través de costos más altos de los bienes y servicios que producen los grupos asegurados.

c) Conviene reexaminar la utilidad, en las condiciones latinoamericanas ingresos corrientes tal vez sea en sí una falacia económica, ya que esos beneficios a través de la capitalización. Estas normas han resultado ineficaces en todos los sistemas sociales más antiguos de la región. La idea de que los beneficios futuros para los asalariados puedan pagarse invirtiendo parte de sus ingresos corrientes tal vez sea en sí una falacia económica, ya que esos beneficios siempre representarán una demanda sobre la producción en el momento en que se paguen. Sin embargo, lo ideal sería que los excedentes de la seguridad social constituyeran una fuente valiosa de ahorro forzoso para la inversión de desarrollo, y un instrumento de política antinflacionaria, por limitar el gasto corriente. En el pasado, el potencial de inversión se despilfarró, y el futuro no parece más promisorio, dadas las vicisitudes económicas, las presiones políticas y los problemas que plantea la extensión de los servicios a estratos sociales con menos posibilidades de contribuir que los grupos afiliados anteriormente.<sup>13</sup> Además, las estadísticas sobre la contribución de la seguridad social a la inversión interna pueden ser engañosas, por la distribución especial de esa "inversión". Los gastos en edificios para las sedes de los sistemas de seguridad social difícilmente tienen utilidad para el desarrollo, y los gastos en edificios para hospitales y en vivienda para grupos de ingresos medios deben evaluarse en función del conjunto de necesidades y prioridades sociales. El efecto que tendrá la alta proporción de excedentes de la seguridad social que se destinen a comprar bonos del gobierno en algunos países, dependerá del uso que hagan los gobiernos de esos fondos; generalmente, con ellos se financian déficit en el gasto corriente.<sup>14</sup> Los países con inflación crónica no han podido usar las contribuciones para controlar el consumo, dadas las dimensiones de la evasión, y en estos momentos los sistemas de seguridad social son fuentes de presiones inflacionarias. La mayoría de los países de la región parecen no tener otra alternativa viable que el tratar la seguridad social como una redistribución de parte del ingreso nacional corriente para encarar determinadas contingencias. Sin embargo, si ha de mantenerse la capitalización, las autoridades públicas deben hacer esfuerzos realmente coherentes y decididos, a través del mecanismo de planificación, por conciliar dos objetivos divergentes: a) el de encauzar las inversiones hacia los proyectos que tienen prioridad para el desarrollo, y b) el de obtener una rentabilidad satisfactoria y segura de la inversión. Abandonar el principio de capitalización no significaría abandonar el principio de la contribución. Pero si los sistemas se liberan de la obligación de acumular reservas, la carga económica inmediata puede aliviarse un poco, y de paso, los sistemas se inclinarán menos

<sup>13</sup> Según un economista: "Sin tocar el punto de la productividad de las mismas (inversiones), esto es, del poco acierto que se ha tenido en su selección, podría afirmarse que tal expediente constituye uno de los medios más burdos y perturbadores para el efecto, ya que significa, en sustancia, financiar esas inversiones con una especie de impuesto general a los bienes y servicios producidos por los imponentes. En este sentido, se diferencia bien poco de las emisiones en favor del Estado." Aníbal Pinto, "Alternativas para una reforma de los sistemas convencionales de previsión social", en *Política y Desarrollo*, Editorial Universitaria, S. A., Santiago de Chile, 1968.

<sup>14</sup> En Panamá, un sistema relativamente nuevo y bien administrado de seguridad social ha hecho un aporte muy importante de este tipo. A fines de 1966 tenía 46 por ciento de los bonos de la deuda interna del gobierno nacional. El informe de 1967 emitido por la Secretaría del CIAP en Panamá advierte, sin embargo, que se presiona a la Caja de Seguro Social para que amplíe su cobertura y aumente sus prestaciones y sus servicios de hospitales. Se prevé, por lo tanto, que en el futuro disminuirá su importancia como compradora residual de bonos de la deuda pública. (CIAP/169, 11 de octubre de 1967.)

a gastar en edificios imponentes y a proporcionar servicios que deberían prestar otros órganos del Estado.

d) Las disposiciones de seguridad social deben hacerse compatibles con los objetivos nacionales de empleo pleno y de aumento de la productividad. Este criterio obliga a minimizar las interferencias en la movilidad de la fuerza de trabajo y a evitar que los costos de la seguridad social estimulen artificialmente a los empleadores a reducir su fuerza de trabajo, recurriendo a técnicas que requieren gran densidad de capital.<sup>15</sup> También obliga a desalentar los retiros prematuros de la fuerza de trabajo, para no aumentar demasiado la carga que debe aportar la población activa para mantener a los jubilados. A este respecto, la fuerza de trabajo agrícola plantea problemas especiales. Los objetivos regionales de reforma agraria significan cambios trascendentales en las estructuras de la ocupación, y el surgimiento de una nueva clase, la de los cultivadores de predios familiares que producen para el mercado. No corresponde analizar aquí los medios optativos por los que podría ayudarse a los beneficiarios de la reforma agraria a darse un sistema propio de seguridad, pero aparentemente, la introducción de formas tradicionales de seguridad social para los asalariados agrícolas antes de la reforma agraria puede causar rigideces de empleo que dificulten la transformación amplia indispensable.

e) La uniformidad, coherencia y simplicidad de la base legislativa, la administración y las condiciones de afiliación, deben buscarse en una sola institución que abarque todo el sector de la seguridad social. Mientras no se cumpla con este requisito, poco se avanzará en encauzar la seguridad social hacia la redistribución del ingreso y el empleo pleno. Aparte los obstáculos a la movilidad de la mano de obra que traen consigo la legislación diferenciada y la gran proporción de recursos absorbidos por costos administrativos, las complejidades administrativas llevan inevitablemente a que el sistema funcione para beneficio de los contribuyentes de ingresos medios más educados e influyentes.

f) Se debe revisar toda la gama de actividades de las instituciones de seguridad social, para adecuarlas mejor a las necesidades más urgentes de la población a la que deben servir, y a la vez eliminar duplicaciones con otros programas sociales sectoriales. En general, esto debería traducirse en más protección a la familia como unidad, y no al trabajador asegurado como individuo, y en especial, en un fortalecimiento de la capacidad familiar para atender adecuadamente a la infancia, de la cual depende el futuro desarrollo. Actualmente no es seguro que en América Latina sea viable y conveniente generalizar las asignaciones familiares, pero en todo caso esta medida respondería a necesidades sociales más urgentes y tendría efectos más beneficiosos para el desarrollo que las pensiones de jubilación.

En todos los sectores sociales, los organismos públicos (e incluso las subdivisiones de organismos) tienden a funcionar aisladamente y a crear servicios paralelos a los de otros organismos, ya sea por desconocimiento de ellos o por estimar que no responden a las necesidades que son de su responsabilidad directa. Los sistemas de seguridad social, con su autonomía administrativa

<sup>15</sup> Esto se aplica también a toda la gama de la legislación del trabajo, que suele tener consecuencias opuestas a las previstas cuando se aplica a las situaciones de empleo características de América Latina. Por ejemplo, las leyes que prohíben el despido de trabajadores o que fijan compensaciones generosas por desahucio después de un período de trabajo mínimo, hacen comúnmente que los empleadores despidan a los trabajadores antes de que cumplan el período mínimo que les da derecho a esos beneficios.

y sus clientelas limitadas, estuvieron especialmente expuestos a esta tentación y en sus etapas iniciales, cuando las contribuciones dejaban grandes excedentes, fue fácil caer en ella.

Financiar los servicios de salud mediante un gravamen de seguridad social es un expediente legítimo, y debería ser una de las formas más promisorias de dar alguna protección a las familias de los contribuyentes y a la población en general a través de un sistema con recursos limitados. Sin embargo, hasta ahora los grandes gastos de los organismos de seguridad social en los servicios de salud han causado diversas anomalías y han sido fuente de ineficiencia. Suele suceder que el sistema de seguridad social (o varias Cajas de seguridad social) y el ministerio de salud emprendan programas paralelos de construcción de hospitales, siendo que ninguno de estos organismos está en condiciones de contratar suficiente personal médico y auxiliar para prestar servicios efectivos a la masa de la población. En muchos sistemas las familias de los obreros asegurados no tienen derecho a beneficios médicos, o sólo reciben servicios médicos muy limitados. Cuando los estratos incorporados recientemente al sistema de seguridad social intentan hacer uso de los servicios médicos a los que tienen derecho, se ven frente a nuevas fuentes de inseguridad derivadas de la insuficiencia de los recursos y de la burocratización de los servicios; esto se traduce en largas esperas para recibir atención médica, tratamiento rutinario, arrogancia del personal, suspensión súbita de los servicios por huelgas, etc. Probablemente esta situación es ahora el punto más neurálgico de la seguridad social para los grupos asegurados, excluidos los empleados con sueldos más altos. Se ha aducido que el financiamiento de los servicios de seguridad social mediante aportes de seguridad social acentúa una desafortunada inclinación en ellos a preferir las actividades curativas en lugar de las preventivas.<sup>16</sup> Indudablemente, son varias las opciones viables para financiar y administrar los servicios de salud pública dentro y fuera de los sistemas de seguridad social; lo esencial es que los servicios se unifiquen y racionalicen en alguna forma.

Las actividades habitacionales de las instituciones de seguridad social por lo general han fluctuado entre la inversión de las reservas para obtener ingresos y la inversión en viviendas de bajo costo para sus afiliados, sin lograr ni lo uno ni lo otro. El costo de las viviendas construidas con fondos de la seguridad social las han puesto fuera del alcance de la mayoría de los contribuyentes, la inflación y la congelación de los alquileres han hecho desaparecer las utilidades, y los funcionarios han encontrado una fuente tentadora de lucro ilícito en su capacidad para obtener esas viviendas y disponer de ellas. En tanto que las necesidades de vivienda de las masas de bajos ingresos sean desesperadas, lo más probable es que sean otros los medios más eficaces de movilizar recursos para satisfacer esas necesidades.

Las relaciones futuras entre la seguridad social, la asistencia social y el bienestar social (servicio social) merecen una consideración más detenida que la que aquí puede dársele. Muchas instituciones de seguridad social han creado sus propias unidades de bienestar que ahora constituyen una fuente importante de empleo para los egresados de las escuelas de trabajo social. Su función principal, sin embargo, es la de guiar a los solicitantes por el laberinto

<sup>16</sup> Brian Abel-Smith, "Health policies and investments and economic development", en Everett M. Kassalow, ed., *The Role of Social Security in Economic Development*, Departamento de Salud, Educación y Bienestar de los Estados Unidos, Administración de la Seguridad Social, Oficina de Investigación y Estadística, Washington, 1968.

administrativo creado por los propios sistemas de seguridad social. Si se simplificaran los procedimientos y se inculcara al personal administrativo el deseo de servir al público, esta función sería en gran medida innecesaria. Al mismo tiempo, la extensión de la seguridad social a los estratos marginales que enfrentan múltiples dificultades para sentar pie en el tipo de sociedad urbana que está emergiendo ahora en América Latina, seguramente abrirá un gran campo de acción que constituiría un desafío más adecuado para los trabajadores sociales calificados; a la vez, seguramente se intentará investir a los sistemas de seguridad social con responsabilidades que corresponden más propiamente a la asistencia social. La planificación futura de la seguridad social tendrá que ir unida al establecimiento de principios claros respecto a los tipos de asistencia social que se pueden costear, sus fuentes de financiamiento y los canales administrativos que los dispensarán. Más adelante, en el capítulo XVI, se examinan nuevamente estos problemas.

g) Los sistemas de seguridad social deben comenzar a planear y evaluar sus operaciones basándose en informaciones estadísticas completas y fidedignas. En todos los sectores sociales, la base informativa para la planificación sigue siendo lamentablemente inadecuada, y la de la seguridad social está entre las más deficientes. Esta deficiencia toma varias formas:

Primero, casi todos los sistemas han desaprovechado la oportunidad de organizar y divulgar información que surge automáticamente como subproducto de sus propias actividades. Es sorprendente la falta de registros acerca de los contribuyentes y de datos completos acerca de los costos. Una de las primeras etapas de una reforma sería la recolección sistemática de datos de las estadísticas internas y su pronta divulgación al público en forma inteligible.

Segundo, ni los cuerpos legislativos ni las administraciones de los sistemas de seguridad social han aprovechado la información que tienen a mano y que podría ilustrar la viabilidad y los posibles efectos de determinados beneficios o modos de financiamiento. Esto se refiere especialmente a las estadísticas demográficas sobre la distribución por edades y las tasas de crecimiento de los distintos grupos de edades, y a estadísticas sobre la composición de la fuerza de trabajo. En algunos de los sistemas este descuido puede haber sido deliberado; se ha dado carácter de confidencial a los cálculos actuariales para no revelar lo insostenible de su posición.

Tercero, la información demográfica existente dista mucho de ser adecuada, y es aún más insuficiente la información respecto a composición de la familia, empleo y desempleo, nivel de sueldos y salarios, distribución del ingreso, etc. Existen algunas generalizaciones y pronósticos cuantitativos sobre estos últimos temas, pero generalmente sus fundamentos son débiles. Es probable que el subempleo y el desempleo encubierto estén adquiriendo mayor magnitud y que los niveles de vida de algunos de los grupos marginales estén descendiendo, pero es poco lo que se sabe acerca de la magnitud y características de estos fenómenos. Para establecer políticas racionales de seguridad social —y también políticas generales de desarrollo— se necesitará información mucho más fidedigna y completa, que sólo puede obtenerse por medio de estudios sistemáticos por muestreo.

## 6. *La seguridad social y la planificación*

Parecería evidente que la seguridad social debería estar incorporada a la

planificación del desarrollo, junto con otros sectores de la política social. Sin embargo, la inclusión de capítulos referentes a la seguridad social en los planes, así como la creación de unidades sectoriales de planificación, por muchas razones sólo sería un paso inicial y no necesariamente decisivo.

El movimiento de planificación en su conjunto está pasando ahora por una etapa de reconsideración como resultado de su confrontación con las realidades de las sociedades y economías a partir de 1961. La planificación no ha podido suplir la falta de directrices vigorosas y congruentes; en capítulos precedentes de este trabajo se han examinado desde distintos puntos de vista las razones por las cuales raras veces han surgido esas directivas.

En la esfera de la seguridad social, con su pléyade de intereses creados que se escudan en embrollos legislativos y administrativos, quizá no tengan ningún efecto inmediato los programas coherentes que puedan preparar los organismos de planificación conforme a los principios enunciados antes, en los que se establecerían metas a corto y a largo plazo y se especificaría la parte de los recursos públicos que se destinaría a la seguridad social. Como lo muestra la experiencia en otros sectores, la planificación puede transformarse fácilmente en un instrumento más para evadir o posponer decisiones de política que pondrían en peligro los compromisos políticos existentes, y en un medio más de satisfacer las presiones tendientes a obtener empleos públicos para los profesionales. La lentitud del avance hacia la aplicación de las recomendaciones formuladas años atrás por comisiones de reforma de la seguridad social y por expertos internacionales demuestra la dificultad de pasar de la planificación a la acción. Mientras más elaboradas y abstrusas sean las técnicas que se apliquen en la programación de la seguridad social, menor será la posibilidad de que tengan algún efecto práctico.

Sin embargo, la utilidad potencial de la planificación puede mirarse desde otro ángulo más optimista. En el capítulo XI se hace hincapié en la utilidad de las funciones "latentes" en comparación con las funciones "manifiestas" de la planificación.

En la seguridad social, las funciones latentes pueden tener importancia crucial. El proceso de expansión fragmentaria que no tiene en cuenta las limitaciones que imponen los recursos disponibles, la equidad o los efectos secundarios de índole económica está teniendo consecuencias prácticas desagradables, que despiertan en millones de personas la conciencia de que es necesario hacer cambios. Incluso la utilidad que han tenido las deficiencias de los servicios de seguridad social para los políticos que usaban su influencia para apresurar las solicitudes de jubilación a cambio de votos se ha transformado en un engorro cuando el sistema se torna incapaz de satisfacer las exigencias de su clientela. No se puede hacer que los sistemas de seguridad social funcionen mejor hasta que las exigencias populares de un mejor funcionamiento no contrarresten las presiones más egoístas y de menos visión. Para que esas exigencias afloren, es preciso que la población tenga alguna confianza en que las autoridades públicas actúan de buena fe, y que tratan de satisfacer las necesidades reales de la gente afectada por sus planes. La planificación sólo podrá aplicarse a la seguridad social si las bases concretas y los objetivos de esa planificación se presentan en un lenguaje fácil de entender, si se divulgan ampliamente y si se da oportunidad a todos los grupos afectados por la seguridad social de hacerse oír en el proceso de planificación.

## CAPÍTULO XV

### LA POLITICA DE SALUD: POLITICAS DE ALIMENTACION Y NUTRICION

#### 1. *Introducción*

Aunque son claros los objetivos principales de la política de salud pública, es un poco más complicado que en el caso de la educación definir la esfera de acción gubernamental que debería estar sujeta a una política y una planificación unificadas en calidad de "sector de la salud".

También es más difícil relacionar satisfactoriamente los instrumentos de la política sectorial con los cambios cuantitativos en los indicadores de los niveles de salud. La bien conocida definición aceptada por la Organización Mundial de la Salud, según la cual la salud es "un estado de completo bienestar físico, mental y social", asimila el nivel de salud al nivel de vida, y lo sujeta a todas las dificultades de medición de este último concepto, y a la gama de medidas relacionadas con el bienestar humano. Aunque se retroceda hasta la concepción más estrecha de la salud como ausencia de enfermedad, el avance hacia este objetivo depende de progresos en muchas formas de acción social y económica, tanto como de las medidas destinadas a combatir directamente las enfermedades. El nivel de educación podría concebirse, aunque no en forma muy satisfactoria, como resultado del funcionamiento de maestros y escuelas. Pero el nivel de salud no puede considerarse —ni con la definición más limitada— como resultado del funcionamiento de doctores y hospitales.

Las demandas que se hacen al sector de la salud derivan en gran parte de sucesos sobre los que cabe ejercer una actuación preventiva, pero ésta cae, principal o totalmente, fuera del alcance de las medidas que corresponden a una política propiamente de salud (por ejemplo, la actuación preventiva de la desnutrición, de los accidentes del tránsito, de la diarrea infantil, etc.). En todos los países en los que hay mucha pobreza, es muy elevada la proporción de las necesidades de atención médica que se deben, directa o indirectamente (al disminuir la resistencia a las enfermedades) a la nutrición deficiente. En el grado en que se mejore la nutrición, disminuye la necesidad de poner remedio a las enfermedades carenciales y se orienta hacia otros frentes la distribución de la demanda que se ejerce sobre los recursos destinados a la salud. Cabe incorporar algunas medidas sobre nutrición a una política de salud de carácter preventivo pero, según se observa más adelante, alcanzar un grado satisfactorio de consumo de alimentos por parte de toda la población depende de una variedad muy amplia de medidas que se relacionan con los problemas centrales del desarrollo. Se llega a una conclusión análoga por lo que respecta a la relación entre la vivienda o la instrucción inadecuadas y la salud.

Si bien ahora resulta más fácil la prevención de enfermedades debidas al contagio, a los insectos vectores o a la contaminación de las aguas, la combinación de los procesos de urbanización y cambio tecnológico y la mayor

esperanza de vida, han hecho surgir nuevos peligros que ejercen una enorme demanda sobre los servicios curativos. Los accidentes de automóvil constituyen un ejemplo evidente de lo dicho, ya que cabe reducirlos grandemente, pero los medios para ello están en manos de los organismos que emiten licencias de conducir, la policía, los tribunales, los planificadores urbanos, los ingenieros de caminos, etc. La aplicación efectiva y coordinada de los referidos medios exigiría hacer frente a la totalidad de factores constituyentes de la urbanización desordenada y del acondicionamiento de los consumidores a que se hizo referencia en el capítulo VI. También hace mayor la demanda de los servicios de salud la contaminación del aire de los centros urbanos, los abortos ilegales y la inseguridad y las tensiones psicológicas asociadas a las actuales modalidades del cambio. El sector de la salud está condenado a luchar para mitigar las consecuencias del defectuoso funcionamiento de la totalidad de la economía y del orden social, y de los patrones culturales que hacen que los individuos y las familias se resignen a los peligros evitables que afectan a la salud. Pero al progresar la urbanización, no puede afirmarse tan fácilmente como antes que esta resignación se deba a la ignorancia de las clases inferiores. Los estratos altos y medianos contribuyen en mucho a producir las nuevas amenazas contra su propia salud y la del resto de la sociedad urbana. Si el orden social funcionase de modo que se consiguiera reducir las causas de mortalidad y morbilidad sobre las que es más factible la actuación preventiva, no por ello disminuiría la importancia de los servicios de salud como sector de la actuación social pública, pero la distribución de sus recursos sería totalmente diferente y su contribución al bienestar humano sería mayor.

En la práctica, la planificación y la política de la salud se han concentrado en cierta gama de servicios preventivos y curativos, conjugados con programas para abastecimiento de agua potable y eliminación de excretas y con algunas medidas sobre nutrición, pero los planificadores del sector han procurado tomar cada vez más en cuenta las múltiples influencias que se ejercen sobre la salud, ya sea como ámbitos potenciales para la actuación preventiva o como factores con los que hay que contar al proyectar las futuras direcciones del crecimiento de los servicios curativos.

## *2. Tendencias recientes*

Los indicadores destinados a medir el progreso alcanzado se han reducido hasta ahora a determinar tasas de mortalidad general e infantil, y a observar los cambios en la esperanza de vida. Se dificulta la utilización de los indicadores anteriores a causa de lo incompletas que son las estadísticas vitales en la mayoría de los países y la dependencia de los cálculos sobre esperanza de vida de los censos decenales, cuyas tabulaciones de los datos pertinentes suelen ser muy lentas. Por tales razones resulta difícil generalizar acerca de los cambios en el decenio de 1960.

Es probable que persista la tendencia ascendente en la esperanza de vida y la tendencia descendente en la mortalidad, pero en muchos países el ritmo del cambio se va haciendo más lento a medida que se van superando las realizaciones más fáciles, asociadas a la prevención de las enfermedades contagiosas por medio de cuarentenas, vacunas y eliminación de insectos vectores, y la mayor cobertura de los servicios de salud pública enfrenta las limitacio-



nes impuestas por la mala nutrición y las deficiencias del medio, que en algunos casos se van acentuando.

Una comparación de cálculos recientes sobre la esperanza de vida al nacer indica muchas diferencias en la capacidad de los distintos países para mejorar con rapidez esa esperanza y reducir la mortalidad; dichas diferencias corresponden en su mayor parte a la ubicación de los países en la tipología que aparece en el capítulo III. En dos países del tipo I (Argentina y Uruguay), y en Costa Rica y Cuba, la esperanza de vida llega a los 66 años y más, de modo que los mejoramientos posteriores serán lentos. Chile, que en muchos respectos pertenece a este mismo tipo, sólo ha llegado a los 59 años, y al parecer sus progresos futuros estarán limitados por niveles de vida en general inferiores, especialmente en cuanto al consumo de alimentos, lo que afecta gravemente a las posibilidades de supervivencia de los niños pequeños.<sup>1</sup>

La esperanza de vida ha aumentado rápidamente en los países grandes del tipo II y ahora fluctúa entre 61 años (Venezuela) y 54 años (Perú). En México, ésta se elevó entre 1950 y 1960-65 de aproximadamente 50 a 60 años, y varios de los demás países lograron aumentos de 8 años o más. Para elevar aún más la esperanza de vida, estos países deberán adoptar ahora medidas relativamente caras de suministro de agua y de saneamiento ambiental, y deberán procurar mejoramientos generales en los niveles de vida.

La esperanza de vida en los países del tipo III y IV va desde los 54 a los 42 años. Estas cifras bajas seguramente se deben en parte a la demora en adoptar medidas relativamente baratas para la prevención masiva de las enfermedades, y en parte a niveles de nutrición excepcionalmente bajos. Si el primero de estos factores es el esencial, la esperanza de vida podría aproximarse con cierta rapidez a la de los países del tipo II. Si el factor decisivo es la nutrición, como probablemente sucede en los países que se aproximan al tipo IV, los avances serán más lentos y difíciles.

Como indica el cuadro 2, en la mayoría de los países los servicios de salud pública absorben actualmente porcentajes apreciables del gasto del gobierno central.

El tamaño y el impulso interno de estos servicios, como en el caso de la educación, les da cierta protección contra la inestabilidad presupuestaria, pero parece haber sido relativamente reducida la ampliación real de sus recursos en los últimos años. En algunos países parece satisfactoria la capacidad para acrecentar los recursos públicos que se dedican a la salud. En otros, como sucede con la educación, parece hallarse cercano el límite de lo que es practicable; para ampliar sus servicios de salud deberá recurrirse en parte al uso más eficiente de los recursos, y en parte al incremento del producto nacional. El efecto global de las distintas fuentes de presión que se han examinado antes en relación con otros temas, se manifiesta en el sector de la salud en la concentración continuada de hospitales y médicos en las ciudades más grandes, en los problemas de duplicación entre los servicios generales de salud que se prestan por intermedio de fondos de seguridad social, y en la demora en organizar servicios con suficiente personal que atiendan a las necesidades de las zonas rurales y de las zonas marginales urbanas.

Los grandes incrementos de la esperanza de vida logrados en los dos o tres últimos decenios por los países grandes del tipo II no han influido apré-

<sup>1</sup> La esperanza de vida en Chile es baja a causa de la gran mortalidad infantil; después del primer año de vida, es similar a la de los demás países del tipo I.

ciablemente en la distribución por edades, pues ha persistido una alta fecundidad. Sin embargo, por ser ahora mayor el número de personas de todas las edades que sobreviven en condiciones desfavorables para su salud y en ambientes urbanos que les dan a conocer la existencia de servicios médicos curativos modernos, aumentarán con rapidez las presiones para obtener una amplia variedad de servicios cada vez más caros, que van desde los pediátricos hasta los geriátricos. La incapacidad de los servicios actuales para responder a esas presiones se hace evidente en la diferencia entre los servicios médicos a que tienen derecho legal los estratos urbanos de bajos ingresos y el tratamiento rutinario y descuidado que suelen recibir cuando tratan de hacer uso de ese derecho. (También es probable que la conciencia creciente en los estratos de bajos ingresos de la existencia de las nuevas drogas "milagrosas", unida a sus dificultades para obtener consejo médico responsable, acreciente sus gastos por concepto de productos farmacéuticos.)<sup>2</sup>

Los servicios de salud se ven aún más afectados que los demás sectores sociales por los rápidos avances tecnológicos y los descubrimientos científicos de los países con ingresos altos. En su deseo de ser modernos y de prestigiarse, los servicios compran equipos caros y ofrecen tratamientos que últimamente han atraído la atención pública en esos países, por poca que sea su utilidad para resolver los problemas más urgentes de los países de ingresos bajos. La enseñanza de los médicos responde más bien a las necesidades de los países más avanzados en las ciencias médicas, que a las necesidades de sus propios países. Así, se preparan pocos especialistas en medidas preventivas de salud pública y más en las especializaciones curativas, a pesar de la proporción relativamente pequeña que se estima debe haber de los primeros (uno por cada cincuenta médicos) para que esté equilibrado un programa de salud pública. Además, no se da suficiente importancia a los aspectos preventivos de la salud pública en la preparación general de los médicos. Esta inclinación favorece la concentración de médicos en las ciudades más grandes, donde se hallan los pacientes que pagan y las instalaciones más modernas. Al mismo tiempo, los médicos, tal vez más que otros profesionales que contribuyen directamente al bienestar humano, se ven atraídos por los ingresos más altos y por las oportunidades de aprender y experimentar que ofrecen los países desarrollados. En estos últimos, la producción de médicos y enfermeras es inferior a la demanda actual, de modo que este déficit se cubre con profesionales extranjeros.

Suministrar agua potable y alcantarillado a las zonas marginales urbanas, a los pueblos pequeños y a las aldeas, constituye otra etapa importante y relativamente cara en la lucha contra las enfermedades cuyo efecto en la mortalidad y en la esperanza de vida puede reducirse, cualesquiera sean las tendencias en las condiciones generales de vida. Consideradas en conjunto, las enfermedades que se propagan por el agua contaminada son ahora la principal causa de muerte en muchos países latinoamericanos, siendo una causa importante en casi todos. Su influencia en la mortalidad infantil es especialmente mar-

<sup>2</sup> Una investigación llevada a cabo en Chile reveló que los gastos médicos, que absorbían una proporción mayor del ingreso de los grupos de bajos ingresos que del de los grupos de ingresos altos, se distribuían así: los grupos de bajos ingresos destinaban el 65% de sus gastos médicos a la adquisición de productos farmacéuticos y únicamente 35% a médicos, dentistas, hospitalización y otros; los grupos de altos ingresos, en cambio, destinaban a productos farmacéuticos el 21% y a las demás atenciones el 79%. (Salvador Díaz, "El gasto médico familiar", *Cuadernos Médico-Sociales*, Vol. VII, 1966.)

cada. En los últimos años se ha mejorado mucho el suministro de agua y el saneamiento ambiental, tanto en los países más urbanizados como en las ciudades más grandes de otros países, pero aún queda mucho que hacer.

La magnitud de la ayuda externa frente a los recursos internos ha sido mayor en los programas recientes destinados a suministrar agua y sanear el ambiente que en cualquier otra esfera de acción social pública, salvo quizá en los suplementos alimenticios (véase más adelante en este capítulo la sección 4). Cabe suponer que la gran proporción de equipo importado que pueden utilizar estos programas los libera de las limitaciones al uso directo de divisas para fines sociales que se señalaron al hablar de la educación, aunque no elimina la obligación de pagar por las inversiones que no tengan carácter autoamortizable.<sup>3</sup>

### 3. Programación de la salud

El sector de la salud, junto con el de la educación, se halla mucho más avanzado que otros sectores sociales en sus métodos de programación y en la preparación de expertos en programación sectorial. Naturalmente, difieren mucho los principios y técnicas que se han elaborado en estos dos sectores.

Los métodos de programación de la salud que actualmente se aplican en América Latina establecen tres criterios de distinto nivel para la distribución de los recursos destinados a la salud: *a)* la satisfacción de la demanda directa de servicios curativos; *b)* el mantenimiento de la cobertura existente de los servicios preventivos, protección a las madres, etc., y *c)* la distribución de todos los recursos adicionales que puedan movilizarse, en función de la *magnitud* relativa de las diferentes amenazas a la salud (evaluada comparando la mortalidad que causa cada una de ellas); su *importancia* para la familia y la comunidad, y su *vulnerabilidad* ante medidas que puedan incluirse en los programas de salud.<sup>4</sup> Los dos primeros criterios reconocen los límites establecidos por la situación preexistente, así como las esperanzas que abrigan las clientelas de los servicios de salud, siendo el tercer criterio el que ofrece las

<sup>3</sup> Desde comienzos de 1961 a fines de 1967 los préstamos externos para construir sistemas de abastecimiento de aguas y alcantarillado en América Latina y el Caribe alcanzaron un total de 534 600 000 dólares, en tanto que los gastos nacionales correspondientes ascendieron a 723 500 000 dólares. Unas tres cuartas partes de los fondos externos procedían del Fondo Fiduciario de Progreso Social, del Banco Interamericano de Desarrollo, mientras que los préstamos para abastecimiento de agua y alcantarillado ascendieron a casi la tercera parte de los recursos asignados por dicho Fondo. En noviembre de 1967, de conformidad con un estudio efectuado por la Organización Panamericana de la Salud, el 86% de la población urbana de la región recibía agua de instalaciones de carácter público (mediante redes domésticas o el fácil acceso a bocas de agua o bombas de mano públicas). Los servicios correspondientes a la población rural alcanzaban únicamente a un 16% de ésta, aunque ello representó una elevación de un 8% en 1961. (Organización Panamericana de la Salud, *Informe Anual del Director, 1967*, Washington, D. C., agosto de 1968, capítulo I.B.; y *Progreso socioeconómico en América Latina*, Sexto informe anual del Fondo Fiduciario de Progreso Social, Washington, D. C., 1966.)

<sup>4</sup> El Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES), con la colaboración de la Oficina Sanitaria Panamericana, ha elaborado una metodología para la programación de la salud que coincide con las líneas indicadas aquí y que se utiliza en los cursos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. En los últimos años se han efectuado progresos considerables en cuanto a su aplicación en varios países de América Latina, aunque aún está siendo objeto de experimentación y revisión. Actualmente se da especial importancia a la redistribución de los servicios de salud, tanto desde un punto de vista geográfico como en relación con los estratos sociales, así como a las consecuencias que tienen, en cuanto a la política de salud, las estructuras económicas, sociales y políticas de cada nación. Véase *Programación de la salud: problemas conceptuales y metodo-*

mayores oportunidades para aplicar las nuevas técnicas de programación. En principio, la morbilidad causada por las diferentes amenazas a la salud es tan importante para la programación efectuada en virtud del tercer criterio, como la mortalidad, pero actualmente es casi inevitable considerar sólo esta última a causa de las deficiencias de las estadísticas relativas a la morbilidad.

En los demás sectores, los programas generalmente se formulan primero en escala nacional, y los problemas de regionalización y localización se confrontan en una etapa posterior; en cambio, los programas de salud propician la preparación de los programas nacionales desde abajo, comenzando con zonas de programación cuyas poblaciones no excedan de 100 000 a 150 000 personas y cuyos límites no se hallen a más de dos horas del centro de salud más cercano, por medios normales de transporte. Los programas para esas zonas, consideradas de tamaño máximo para una administración eficiente adaptada a las condiciones locales, deben integrarse en programas para regiones con una población de 250 000 a 600 000 habitantes, que puedan sostener una amplia gama de servicios especializados. A su vez, los programas regionales se han de integrar en programas nacionales y conciliarse con todos los recursos de que dispone el sector de la salud.

La resistencia a una política y una planificación unificadas que se deriva de las estructuras sociales y de las demandas de diferentes clientelas, tal vez sea menos vigorosa en el sector de la salud que en otros sectores sociales, ya que la discriminación frente a la protección de la salud no se asocia al mantenimiento de ventajas discriminatorias en condición social, ingresos y ocupaciones. El mejoramiento de los niveles de salud de los estratos más amenazados por la enfermedad protege a los estratos que hoy tienen más acceso a los servicios de salud. Sin embargo, las dificultades para aplicar las políticas que emanan de la fragmentación en departamentos, y de la defensa por profesionales y administradores de los intereses creados, son tan graves en el sector de la salud como en los demás sectores sociales.

El programador social se encuentra ante una inversión fija relativamente cuantiosa en servicios de salud, nacida de muchas influencias e iniciativas del pasado que sólo a veces han atendido a las prioridades y a las posibilidades de complementación. Son muchos los hospitales construidos en respuesta a presiones locales o en el curso de una campaña nacional de construcción, que luego carecen de personal o de pacientes. El acervo de los distintos tipos de personal de salud (médicos, enfermeras, técnicos laboratoristas, auxiliares, ingenieros sanitarios, etc.) suele adolecer de desequilibrios numéricos y de mala distribución geográfica. Los hospitales no pueden trasladarse y el personal sólo es trasladable dentro de ciertos límites —casi siempre con gran resistencia— para adecuarlo a los objetivos de la programación. Al mismo tiempo, los programas de emergencia (para eliminar o prevenir determinadas enfermedades) han sido más eficaces y más generalizados en el sector de la salud que en otros sectores. Tales programas generalmente obligan a crear un aparato administrativo aparte, dotado de impulso propio.

La primera tarea que han de llevar a cabo los que formulan las políticas de salud y programan su aplicación es hallar la manera de utilizar con más

*lógicos*, Organización Panamericana de la Salud, Publicación Científica N° 111, Washington, D. C., abril de 1965, e *Informe final*, Grupo de Estudio sobre Planificación de la Salud, Puerto Azul, Venezuela, Organización Panamericana de la Salud, Washington, D. C., febrero de 1965.

eficiencia los recursos con que se cuenta, aunque la composición y la distribución de esos recursos estén lejos de ser ideales. Su segunda tarea es la de encauzar los recursos *adicionales* que puedan asignarse a la salud hacia donde contribuyan a adecuar el conjunto del sistema a las necesidades locales y a los objetivos de política. Tal es la secuencia considerada en el concepto de la programación anteriormente resumido, pero, como en los demás sectores sociales, para ello no bastará con dominar las técnicas de programación. Será esencial obtener el apoyo del público y de los grupos de intereses existentes en los servicios de salud, e influir en forma coherente en la orientación del crecimiento a largo plazo de los servicios.

A medida que la programación se haga más eficaz y sus bases estadísticas más fidedignas, surgirá con fuerza el problema de determinar los criterios para evaluar la importancia relativa de las distintas amenazas a la salud. Desde el punto de vista de los recursos humanos, la importancia de tales amenazas puede relacionarse con el número probable de años de capacidad de trabajo que se pierden por las distintas causas de invalidez y muerte, por lo que la asignación de recursos a la salud debería planificarse para reducir esa pérdida al mínimo. (Aunque los términos del problema varían, desde luego, según el grado de desarrollo.) Cálculos similares pueden hacerse sobre la contribución no económica potencial del individuo al mejoramiento de su sociedad, su comunidad y su familia. Un joven en edad de incorporarse al trabajo, de formar una nueva familia y de asumir sus responsabilidades como ciudadano representa una inversión cuantiosa en términos del costo de mantenerlo durante sus años de dependencia y del costo de su educación, de los cuales la sociedad aún no se ha resarcido. La conservación de su vida y salud, por lo tanto, tienen máxima importancia económica. Esta importancia va disminuyendo de acuerdo con la edad, en ambas direcciones; si el raciocinio se llevara a su conclusión lógica, la salud de las personas que han pasado la edad de trabajar no merecería protegerse, así como tampoco la de los niños pequeños en los cuales la sociedad aún no ha invertido. Los argumentos en favor de dar más prioridad a la protección de la salud infantil generalmente desestiman este hecho y extienden la justificación económica a todos los grupos de edades. Cabe suponer que la asignación de recursos de salud nunca podrá basarse exclusivamente en criterios como el que se ha expuesto: el objetivo de mejorar los recursos humanos deberá conciliarse a través de compromisos pragmáticos con los objetivos determinados por los valores de la sociedad y las demandas de sus miembros.<sup>5</sup>

#### 4. *El consumo de alimentos y la política de nutrición*

El consumo de alimentos es la más fundamental y claramente definida de todas las necesidades humanas, constituyendo asimismo la condición más importante de la salud, razón por la cual se examina aquí en conjunción con la política de salud. Como bien se sabe, la alimentación de la mayoría de la población latinoamericana es de calidad inadecuada, y, en cuanto a una parte

<sup>5</sup> Algunos aspectos de estos problemas se analizan en Hans W. Singer, "Population and Economic Development", *International Development: Growth and Change*, McGraw-Hill, Nueva York, 1964, capítulo 8. Singer subraya la relación entre salud y productividad y afirma: "Si hay algo poco propicio al desarrollo económico, es la concentración indebida del humanitarismo internacional y de los avances de la ciencia y la tecnología médicas en la prevención de la muerte más que en la creación de la salud." Pág. 77.

importante de esa población, es también insuficiente en cantidad.<sup>6</sup> Los cálculos disponibles sobre el promedio nacional por habitante de la ingestión de calorías y proteínas no permiten hacer generalizaciones válidas respecto a cambios recientes, pero los balances nacionales de alimentos en los últimos años (producción, más importaciones, menos exportaciones) indican que los niveles de consumo de la mayoría de la población no pueden haber mejorado mucho, en tanto que, seguramente, el consumo de los estratos de ingreso bajos en muchos países ha declinado. Investigaciones recientes, que demuestran el daño cerebral irreparable que la desnutrición causa en los niños durante el primer año y medio de su vida indican que las consecuencias a largo plazo de las deficiencias actuales en el consumo de alimentos serán aún más perjudiciales para el esfuerzo de desarrollo de lo que se había previsto.<sup>7</sup>

El consumo de alimentos y la nutrición podrían constituir un sector de acción pública regido por una política y una programación unificadas, comparable en importancia a los sectores de educación, salud, vivienda y seguridad social. El objetivo fundamental es claro. Se han elaborado técnicas muy refinadas para cuantificar los niveles de nutrición y medir el avance hacia los objetivos en materia de nutrición. Las metas del consumo de alimentos se han incluido en algunos planes nacionales de desarrollo.

Sin embargo, en la práctica, la acción pública desempeña un papel menos importante frente al consumo de alimentos y la nutrición que frente a otros componentes del nivel de vida, y en ninguna parte las muchas medidas públicas relativas al consumo de alimentos se han integrado en una política amplia y coherente.<sup>8</sup> Esta situación se refleja en la ineficacia y dispersión de los esfuerzos hechos hasta ahora para reunir la información básica que requiere una política. Las estadísticas sobre producción, importación y exportación de alimentos —de suyo incompletas— no dan luces sobre la situación nutritiva de los distintos estratos de la población, que viven en condiciones locales muy distintas dentro de cada país; aunque se han hecho muchas investigaciones sobre nutrición en pequeña escala, para formular una política coherente serían necesarios estudios más sistemáticos y costosos.

Hasta en las sociedades más planificadas se justifica que la acción pública sea complementaria de la responsabilidad de la familia de encontrar recursos

<sup>6</sup> Véase "La planificación para satisfacer las necesidades de los niños de América Latina en materia de alimentos y nutrición" (ST/ECLA/Conf.20/L.5) documento presentado por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación a la Conferencia Latinoamericana sobre la Infancia y la Juventud en el Desarrollo Nacional, Santiago de Chile, 1965.

<sup>7</sup> Véase Joint FAO/WHO Expert Committee on Nutrition, séptimo período de sesiones, "Malnutrition and mental development", documento de trabajo presentado por Nevin S. Scrimshaw, FAO/WHO/NU/12, 9 de diciembre de 1966, Roma. Véase también Florencio Baeza y Carlos Concha, "El adolescente urbano-popular", *Revista Chilena de Pediatría*, marzo de 1968, Santiago, Chile.

<sup>8</sup> La primera tentativa regional de formular pautas para una política de esa índole y de recomendar el uso de mecanismos administrativos y de planificación a fin de armonizar las medidas públicas que afectan la alimentación y la nutrición fue la reunión del grupo técnico sobre política alimentaria y de nutrición organizada por la Organización Sanitaria Panamericana y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación realizada en Washington, D. C., en mayo de 1969. El informe del grupo define la política alimentaria y de nutrición como una combinación de medidas tendientes a asegurar el estado nutricional óptimo de toda la población mediante el suministro adecuado de alimentos y cambios apropiados en las modalidades de consumo; dicha política se fijaría como parte integral de los planes nacionales de desarrollo económico y social y se ejecutaría por intermedio de programas sectoriales coordinados. El informe recomienda organizar grupos técnicos sobre política alimentaria y de nutrición en los organismos nacionales de planificación.

para pagar sus alimentos (o cultivarlos), de elegir los alimentos que prefiere dentro de los límites de sus recursos, y de decidir qué proporción de su ingreso deberá gastar en alimentos. Por su parte, el Estado, y en cierta medida las organizaciones privadas, influyen en la oferta y consumo de alimentos a través de medidas tan distintas en su contenido y propósito como las siguientes:

- Instrucción dietética e información del consumidor (cuyos objetivos pueden ser no sólo mejorar la alimentación, sino también mejorar los mercados para los productores internos de algunos alimentos).
- Legislación sobre normas de calidad de los alimentos, manipulación, clasificación, aditivos, etc.; organismos de inspección para hacer cumplir esa legislación.
- Producción y elaboración subvencionadas de ciertos alimentos que mejoran la alimentación de los niños y de las madres que están amamantando, y establecimiento de industrias que elaboran esos alimentos.
- Adquisición pública de excedentes alimenticios y distribución de ellos a familias de bajos ingresos, escolares, etc.
- Subsidios a comedores baratos para estudiantes y trabajadores.
- Ayuda financiera y técnica a las industrias elaboradoras de alimentos.
- Controles de precios (para favorecer al productor o al consumidor).
- Subsidios generales para la producción de alimentos (idem).
- Impuestos diferenciales o concesión de exenciones tributarias destinados a estimular la producción de alimentos, en sustitución de otros usos de la tierra.
- Tarifas diferenciales que favorezcan el transporte de los productos alimenticios.
- Aranceles aduaneros especiales para las importaciones de alimentos.
- Compras y ventas por intermedio de almacenes cooperativos o estatales, con el fin de reducir la diferencia de precios entre el productor y el consumidor.
- Ayuda técnica y material a los agricultores, incluida la divulgación agrícola; oferta de semillas, abonos y herramientas; créditos a bajo interés, etc.
- Construcción y regulación de mercados y mataderos.
- Promoción de pesquerías y de industrias derivadas de la pesca.
- Reforma del régimen de tenencia de la tierra.
- Colonización y apertura de nuevas tierras al cultivo.
- Inversión pública en infraestructura rural para promover la producción y comercialización de alimentos (incluidos sistemas de riego, carreteras rurales, electrificación, extensión de las líneas telefónicas y telegráficas, etc.).

Basta enumerar estas medidas para observar que hasta ahora no forman parte en ningún país de una estrategia única orientada a alcanzar, para toda la población, niveles de nutrición consonantes con el mejor bienestar y productividad humanos. Muchas de ellas tienen propósitos y modalidades de operación de carácter económico. Otras responden a presiones de distintos grupos de productores o consumidores. Para los que las han propuesto, su efecto en el consumo de alimentos es asunto secundario. Probablemente en la mayoría de los países las distintas medidas que se han adoptado con fines tan diversos como el mejoramiento del balance de pagos a través de la susti-

tución de importaciones, la protección o redistribución de los ingresos agrícolas, la protección de los estratos urbanos de bajos ingresos contra el alza del costo de la vida, el aprovechamiento de excedentes agrícolas y la protección de intereses comerciales organizados, tienen efectos contradictorios o que se anulan entre sí, no sólo en el consumo de alimentos sino también en el desarrollo general.

Hasta ahora, la mayoría de los países latinoamericanos han sido incapaces de resolver el conflicto entre las presiones por elevar los precios agrícolas, las presiones por mantener bajos los precios de los alimentos, y las presiones por reformar las estructuras agrarias con medidas que probablemente disminuirán transitoriamente la cantidad de alimentos que llega al mercado urbano.

Podría buscarse solución parcial a este problema, al parecer insalvable, mejorando los sistemas de comercialización, que muestran grandes diferencias entre los precios al productor y al consumidor, y desperdician gran cantidad de alimentos por la elevada proporción que se descompone antes de llegar al consumidor. Los sistemas de transporte, almacenamiento y ventas de productos perecederos de las grandes ciudades latinoamericanas han evolucionado en forma fragmentaria e insuficiente a partir de los sistemas propios de pequeños centros cuyas necesidades se satisfacían con productos traídos desde los alrededores por el propio productor. Unos pocos países han creado organismos que compran directamente las cosechas de alimentos y las venden a los consumidores; si los programas de reforma agraria se hacen más dinámicos, seguramente habrá más iniciativas de este tipo, además de un mayor apoyo a las cooperativas de productores y de consumidores. Naturalmente, la resistencia opuesta por los intereses comerciales existentes ha sido vigorosa, y las deficiencias administrativas de los nuevos organismos han suscitado severas críticas. Sin embargo, cualesquiera sean las dificultades, el Estado no podrá eludir una función activa en la comercialización de los alimentos.

En la amplia gama de políticas relacionadas con el consumo de alimentos, existe una esfera claramente definida de medidas vinculadas al uso que hacen las familias de los recursos que dedican a la alimentación. Algunos grupos de ingresos bajos gastan lo suficiente como para alimentarse adecuadamente, pero distribuyen este gasto conforme a modalidades de consumo inadecuadas, que se derivan de la tradición o de las más recientes tentaciones comerciales. Las investigaciones entre las familias de bajos ingresos muestran también que los alimentos muchas veces se distribuyen en forma dispareja dentro de las familias; el padre se alimenta bien mientras los niños están mal nutridos. En otros casos, la dieta que se considera conveniente para la alimentación infantil se reduce prácticamente a las féculas, las que producen suficientes calorías pero carecen de casi todos los demás elementos. Además, como se señaló en el capítulo VI, el acondicionamiento del consumidor que acompaña al proceso actual de urbanización, ejerce una poderosa influencia para encauzar el gasto familiar hacia artículos distintos de los alimentos, por lo que el régimen alimenticio familiar tiende a desmejorar aunque se eleve el ingreso de la familia. En los últimos años ha hecho grandes avances la investigación nutricional por la cual se procura poner al alcance de las familias de bajos ingresos una alimentación adecuada mediante el consumo de productos baratos de origen nacional. Sin embargo, los programas de educación familiar o la propaganda que se difunde en las escuelas y a través de los medios de información con el propósito de cambiar las modalidades de ali-



mentación parecen haberse realizado en escala demasiado pequeña, o en forma demasiado intermitente, como para ser eficaces. En algunos casos, las campañas publicitarias en pro de una alimentación barata y sana han despertado suspicacias por su conexión con medidas antiinflacionarias destinadas a desalentar el consumo de alimentos más caros que tendrían que importarse. En realidad, parece que la publicidad comercial ha contribuido mucho más que las disposiciones públicas a modificar la alimentación de los estratos de bajos ingresos, principalmente hacia un mayor consumo de bebidas embotelladas que tienen escaso o ningún valor nutritivo, y de alimentos enlatados que suelen ser más caros que los alimentos en bruto de valor nutritivo equivalente.<sup>9</sup> En algunos países, el consumo de bebidas alcohólicas absorbe una proporción excesiva de los recursos que deberían destinarse a la alimentación, y, al mismo tiempo, da origen a una gran variedad de problemas de salud y otros, que afectan con especial severidad a los estratos de ingresos bajos.

Las asignaciones de recursos internos para mantener los niveles de nutrición mediante la entrega directa de alimentos a las familias de ingresos bajos han sido pequeñas en casi todos los países. Sin embargo, la ayuda externa en alimentos con este mismo fin ha alcanzado proporciones considerables; parece justificada entonces la preocupación por la perspectiva de que la alimentación de los estratos de ingresos bajos llegue a depender cada vez más de la ayuda extranjera, pese a que esa dependencia es menos marcada en América Latina que en otras regiones de ingresos bajos. Muchos de los programas internacionales y bilaterales han tratado de superar las objeciones a la distribución gratuita generalizada de alimentos —que podría desquiciar la comercialización de los alimentos nacionales y crear una dependencia permanente de los beneficiarios— usando la ayuda en alimentos para estimular el uso de mano de obra subempleada en proyectos que, con el tiempo, acrecentarán la producción interna. Sin embargo, las dificultades prácticas de integrar esos proyectos con las políticas nacionales y de adaptarlos a las limitaciones administrativas del país no parecen haberse resuelto de manera muy satisfactoria.

En resumen, la amplia variedad de medidas que se refieren a la producción, el consumo de alimentos y la nutrición sólo podrán reducirse a un esquema coherente si se insertan en una política coordinada que abarque, entre otros aspectos, los de agricultura, comercio, distribución del ingreso y precios al consumidor, vale decir, en una política y planificación generales del desarrollo.

<sup>9</sup> Algunas autoridades en materia de nutrición sostienen que como el consumo de bebidas embotelladas es casi universal y el hábito sería irreversible, sería conveniente aumentar el valor nutritivo de esas bebidas agregándoles vitaminas.

## CAPÍTULO XVI

### LA POLÍTICA DE BIENESTAR SOCIAL<sup>1</sup>

#### 1. Introducción

En el ámbito internacional y en la práctica de cada país se le han dado a la expresión "bienestar social" diversas connotaciones que hay que distinguir para aclarar los propósitos y el contenido de un sector de bienestar social dentro de una política de desarrollo social. El "bienestar social" puede referirse a:

a) Los objetivos generales encaminados a lograr la justicia social y niveles adecuados de vida para todos. Cuando se trate de este concepto, se usará en este documento el término "bienestar humano" para evitar cualquier confusión;

b) La amplia variedad de medidas que a juicio de una administración nacional contribuyen directamente al logro de los objetivos generales mencionados;<sup>2</sup>

c) Un conjunto de principios y normas acerca de algunas necesidades de los seres humanos en su calidad de miembros de familias y comunidades, y las técnicas profesionales que tienen por objeto ayudarlos a satisfacer esas necesidades. Se usa asimismo la expresión "servicio social" para referirse a este significado más limitado;<sup>3</sup>

d) Un conglomerado de programas, instituciones y servicios especializados que tienen por objeto satisfacer ciertas necesidades residuales no incluidas en otros tipos de acción social sectorial, y que reciben cierto grado de ayuda financiera, supervisión o reconocimiento por parte del sector público.

Según las dos primeras definiciones, el término bienestar social coincidiría con la interpretación del desarrollo social en función del bienestar que se mencionó en el capítulo X. En principio, esos dos conceptos deberán servir de puntos de referencia para evaluar la relación de las necesidades nacionales

<sup>1</sup> Este sector de la política social se examina a fondo en Virginia A. Paraíso, "El servicio social en América Latina: sus funciones y sus relaciones con el desarrollo", *Boletín Económico de América Latina*, Vol. XI, N° 1, abril 1966.

<sup>2</sup> El capítulo sobre "Política de bienestar social" en los informes anuales presentados al Congreso por el Presidente de México, clasifica, por ejemplo, entre las inversiones públicas en "bienestar social" los proyectos de agua potable y alcantarillado, la educación y la investigación, los hospitales y los centros de asistencia pública y diversas obras públicas, etc. (*Cuarto Informe que rinde al H. Consejo de la Unión el C. Presidente de la República, Gustavo Díaz Ordaz, 1º de septiembre de 1968.*) Así también, el Ministerio de Bienestar Social de la Argentina está formado por cuatro Secretarías de Estado: de Promoción y Asistencia de la Comunidad, de Seguridad Social, de Salud Pública y de Vivienda.

<sup>3</sup> Desde 1965 las Naciones Unidas emplean la expresión "bienestar social" en lugar de "servicio social" para abarcar los significados que aparecen en tercer y cuarto lugar en este trabajo. ("Revaluación del Programa de Servicio Social de las Naciones Unidas", E/CN.5/AC.12/L.3, 29 de marzo de 1965.) Véanse asimismo las actas de la Conferencia Internacional de Ministros Encargados de los Servicios de Bienestar Social, celebrada en la Sede de las Naciones Unidas del 3 al 12 de septiembre de 1968, publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.69.IV.4.

y las prioridades del desarrollo con las actividades que se desarrollan conforme al tercero y cuarto conceptos, de alcance más restringido. Sin embargo, en la práctica se prestan a confusión, sobre todo en las discusiones internacionales, cuando los participantes no definen el distinto alcance que dan al bienestar social, de modo que los partidarios de ciertas orientaciones de acción social que actualmente reciben escasa atención y recursos públicos limitados en comparación con la educación, la salud, la vivienda y la seguridad social, parecen reclamar para sí la hegemonía sobre la totalidad de la política de desarrollo social.

En las páginas siguientes se examinarán de preferencia los conceptos tercero y cuarto. Como se verá más adelante, en América Latina (y probablemente en la mayoría de las demás regiones del mundo) la expresión de estos conceptos en instituciones y actividades es fragmentaria y confusa. Según una definición, el bienestar social debería constituir "un sistema conexo de instituciones sociales; unificado por valores, objetivos y principios funcionales comunes; aquellos aspectos institucionales de la vida social que expresan la preocupación colectiva de la sociedad por el bienestar de sus miembros como individuos y como familias y grupos comunitarios."<sup>4</sup> Asimismo se ha resumido el bienestar social (o el servicio social) como: "una actividad organizada cuyo objetivo es contribuir a la adaptación recíproca de los individuos y de su medio social".<sup>5</sup>

Se supone que ciertos métodos, que corresponden en gran medida a los que se enseñan como parte de la formación profesional de los trabajadores sociales, respaldados por ayuda material de diversa índole, pueden proteger a los estratos más desvalidos y desadaptados de la sociedad y ayudar a las familias e individuos a desarrollar o a recuperar la capacidad para actuar satisfactoriamente, lo cual contribuirá tanto a elevar su productividad como a conseguir su bienestar psicológico y material.

Para lograr estos objetivos deben cumplirse los siguientes requisitos:

a) El ambiente social y económico debe ser capaz de ofrecer a la clientela del bienestar social adecuadas oportunidades de empleo y de otra índole una vez que haya superado su incapacidad especial;

b) La sociedad debe poseer un auténtico espíritu de solidaridad suficientemente fuerte como para motivarla a que se sacrifique por atender las necesidades y obtener la participación de aquellos de sus miembros que son menos capaces de plantearle exigencias coherentes respaldadas por una acción social organizada;

c) La sociedad debe poder movilizar recursos en una escala equiparable con las necesidades, dentro de su concepción global de las prioridades;

d) La sociedad debe poder movilizar los conocimientos profesionales y los recursos administrativos necesarios para traducir los recursos materiales y financieros en soluciones para los problemas de los estratos menos favorecidos;

e) Los principios que rigen la capacitación y la programación relacionados con el bienestar social deben corresponder a la realidad del país que los aplica.

<sup>4</sup> Edmond Arthur Smith, *Social Welfare: Principles and Concepts*, Associations Press, Nueva York, 1965, pág. 30.

<sup>5</sup> Véase *La situación social en el mundo*, 1963, publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 63.IV.4, capítulo X.

A la luz del diagnóstico anterior de la situación latinoamericana y del examen de las tendencias que se observan en los demás sectores de la acción social parece poco probable que se cumplan actualmente esos requisitos, salvo en forma limitada y parcial en los países pertenecientes al tipo I y en los centros urbanos más dinámicos de los países pertenecientes al tipo II. Son muy precarias las oportunidades que tienen los pertenecientes a estratos marginales de ganarse la vida, dadas las tendencias actuales del empleo, incluso para aquellas familias que buscan trabajo con gran inventiva y tesón. Es escasa la solidaridad social y fuerte la competencia por parte de grupos mejor organizados que desean beneficiarse de las asignaciones públicas destinadas a la acción social. Los principios y las técnicas que inspiran los programas de bienestar social y que han sido difundidos por la enseñanza profesional han sido calcados de algunos países de Europa occidental y de América del Norte y plasmados en antiguas formas de actividad religiosa y filantrópica. Ha sido vacilante el proceso de adaptación a la realidad social latinoamericana. Hasta en sus propios países de origen esas técnicas y formas de organización, cuando no sus principios y valores fundamentales, están ahora en crisis por su incapacidad para hacer frente a las nuevas manifestaciones de la pobreza y la desadaptación.

No es extraño, pues, que en el bienestar social, más aún que en otros sectores de la acción social pública, se note una gran discrepancia entre los objetivos explícitos y las realizaciones efectivas, y una renuencia generalizada a aclarar las prioridades o evaluar el trabajo. Proliferan leyes y declaraciones, pero las instituciones continúan siendo pequeñas y burocratizadas o constituyen sólo la expresión aislada de una iniciativa particular. Los programas de bienestar social pueden distribuir cierta cantidad de contribuciones directas, principalmente en la forma de alimentos entre los estratos más necesitados; pueden organizar el cuidado de muchos de los niños sin hogar y de unos pocos ancianos e inválidos de esos estratos; pueden asimismo estimular a los grupos locales a superar algunas de las deficiencias de su ambiente con la autoayuda o el "desarrollo de la comunidad".

En su mayor parte, sin embargo, la tarea de lograr el "bienestar social" para los estratos más desvalidos continúa recayendo sobre la familia y el vecindario. Los pobres se ayudan entre ellos. Pese a las generalizaciones, en parte justificadas, sobre la decadencia de la comunidad y la familia, estas formas de solidaridad mantienen evidentemente un vigor y una eficacia apreciables. De no ser así, la incapacidad de muchas personas para encontrar fuentes seguras de ingreso se traduciría en hambre más bien que en miseria. Por su parte, al asumir esta tarea, las familias de bajos ingresos no pueden salir de la marginalidad, pues gastan en ella los recursos que de otra suerte podrían ahorrar o destinar a mejorar su capacidad productiva y sus hogares.<sup>6</sup>

En gran medida, los programas de bienestar social abordan los problemas más fáciles que plantean los estratos que tienen un empleo seguro y pueden aprovechar los servicios públicos existentes: las familias amparadas por la seguridad social, las que cumplen los requisitos para optar a viviendas eco-

<sup>6</sup> En un reciente estudio sobre un asentamiento de Ciudad Guayana, Venezuela, en el que habitan, además de algunos trabajadores que disfrutan de buenos salarios, muchos desempleados, se observa que "la estructura del parentesco parece operar como un sistema de bienestar social y económico en un medio ambiente que, en otros respectos, es muy

nómicas, las que tienen hijos que van a la escuela. En esta esfera son más fáciles de aplicar las normas y técnicas de bienestar social importadas de regiones donde hay mayor abundancia y donde es menor el tamaño de los grupos que caen en la pobreza. Sin embargo, la función de orientar a los posibles beneficiarios a través del laberinto reglamentario que caracteriza al servicio público y de fiscalizar el cumplimiento de los requisitos para optar a esos beneficios tiende a desplazar a otras funciones en la atención de esos estratos.

## 2. Principios y métodos del bienestar social: función de las escuelas de servicio social

La principal fuerza unificadora de la política de bienestar social, ante la ausencia de objetivos públicos claros, de una programación sectorial y de estructuras administrativas eficaces, debe buscarse en las escuelas de servicio social y en el cuerpo de trabajadores sociales en ejercicio, que han obtenido de ellas ciertos principios y criterios comunes. El número de escuelas de servicio social se ha multiplicado repetidamente en los últimos dos decenios. Si bien muchas de ellas son muy pequeñas y su profesorado es insuficiente, se han elevado las exigencias académicas y se ha hecho más complejo el contenido del programa de estudios con la incorporación de las escuelas más importantes a las universidades. Las escuelas de servicio social son, en efecto, las únicas instituciones nacionales permanentes —aparte las tradicionales especialidades de educación y salud— que ofrecen una formación superior para el personal que ha de trabajar en los programas sociales. Hasta ahora la oferta de trabajadores sociales capacitados no ha saturado la demanda ocupacional; los egresados ingresan a una amplia variedad de instituciones y programas, en muchos de los cuales no es un objetivo primordial el bienestar social en su sentido más estricto.

Sin embargo, las condiciones en las cuales se ha ampliado la capacitación para el servicio social no ha permitido que las escuelas de servicio social y sus egresados aborden en forma efectiva los problemas de la política de bienestar social. En la preparación para el servicio social, como en otras ramas de la enseñanza superior de América Latina, la rapidez de la expansión ha respondido a diversas presiones y aspiraciones, siendo mínimas las posibili-

inseguro. La propia falta de consistencia del sistema hace que sean máximas las posibilidades que se ofrecen a cada persona para obtener ayuda. ...Al mismo tiempo, la estructura de parentescos que se observa en La Laja va en contra de la movilidad, dadas las permanentes exigencias que absorben los recursos de las personas que logran tener éxito. Existe un conflicto evidente entre la concentración de recursos que efectúan las clases medias para atender a las necesidades de educación y otras que favorecen la movilidad de la familia nuclear, y los patrones de dispersión de los recursos para sostener a los parientes necesitados, que caracterizan a las clases trabajadoras. ...Si las personas que gozan de buena situación en La Laja fuesen influidas por las doctrinas de la movilidad y el éxito, y ahorrasen a fin de educar a sus hijos, ¿cuál sería la suerte de todos los demás? ¿Cómo se haría frente a las cargas de la asistencia social de las cinco sextas partes de la población que precisan ayuda? Aun en el caso de que la sociedad en general estableciese instituciones impersonales de bienestar capaces de alimentar y vestir a esos necesitados ¿no se alteraría así materialmente su situación? ¿Acaso no hay diferencia entre ser un pariente momentáneamente sin trabajo y ser un cliente de la beneficencia social?" (Lisa Redfield Peattle, *The View from the Barrio*, The University of Michigan Press, Ann Arbor, 1968). Los especialistas latinoamericanos en bienestar social apenas han comenzado aún a plantearse preguntas como éstas, que habrían de expresarse de diversas maneras para cubrir la amplísima gama de situaciones locales que se observa en América Latina.

dades de investigar o de desarrollar teorías. Las escuelas se han centrado casi exclusivamente en la formación de profesionales para el servicio directo en las especialidades tradicionales del servicio social —trabajos por casos, trabajos de grupos, organización de la comunidad— traídas del exterior. Ante las nuevas exigencias, las escuelas han reaccionado inicialmente recargando los programas de estudio, ya muy abultados, con cursos de sociología, economía, planificación social, metodología de la investigación, etc. La falta general de políticas nacionales coherentes de bienestar social con referencia a las cuales podría definirse una serie de funciones concretas que requieren diferentes niveles y tipos de formación, hace que las escuelas carezcan de pautas para orientar la planificación de los programas de estudio y las reformas. Los nuevos cursos son enseñados, en su mayoría, por profesores improvisados pertenecientes al cuerpo docente de las escuelas de servicio social que tienen conocimientos superficiales de las demás disciplinas, o por profesores de otras escuelas indiferentes a la aplicación de sus propias disciplinas de trabajo social y que limitan sus exposiciones a teorías generales. No se satisface la necesidad relativamente reducida, pero estratégica, de formar personal que conozca a fondo los métodos del trabajo social y las técnicas de administración para que pueda desempeñar altos cargos administrativos y sostener un diálogo significativo con los encargados de la planificación del desarrollo y los especialistas en ciencias sociales.

Inevitablemente, a la abrumadora mayoría de los trabajadores sociales titulados le toca desempeñar labores rutinarias y auxiliares dentro de los programas sociales dirigidos por profesionales de otras especialidades, distribuir ayuda material, fiscalizar el cumplimiento de requisitos, asesorar a los clientes en materia de procedimientos administrativos, etc. Las técnicas que exigen que el trabajador social se concentre en un número limitado de casos, resultan inútiles para su trabajo. Los trabajadores sociales en ejercicio se frustran por la imposibilidad de aplicar la mayor parte de los conocimientos adquiridos en las escuelas, y por su incapacidad para influir en los programas en que trabajan o llegar a ocupar cargos directivos y de planificación.

Esta insatisfacción se refleja en las escuelas, muy comprometidas en la crisis de objetivos y de control que está perturbando a la educación superior en América Latina. Son sintomáticos de esta situación los frecuentes cambios de directores impuestos por los estudiantes y los profesores más jóvenes.

En el servicio social, como en otras disciplinas profesionales, existe gran preocupación por el *status* y por la protección de las oportunidades de trabajo para los profesionales titulados. En el caso del servicio social esta preocupación se agudiza por el cambio que se ha producido en la composición de clases entre los profesionales jóvenes, ya que predominan ahora los de la baja clase media, que desean elevar su *status* y asegurarse la subsistencia por medio de la educación profesional, y asimismo por la relativa indiferencia entre los administradores y el público en general ante las pretensiones de *status* profesional de los trabajadores sociales. Esta inseguridad ha provocado la resistencia general entre los profesionales a la formación de auxiliares que, en principio, podrían sustituirlos en las tareas más rutinarias desempeñadas por los trabajadores sociales titulados, lo que permitiría así el mejor aprovechamiento de los profesionales más calificados.

Otras reacciones ante la frustración y la inseguridad, que ahora se apre-

cian claramente en las escuelas de servicio social y entre los profesionales, deberían contribuir en mayor grado a la formulación y aplicación de políticas coherentes de bienestar social. La situación reinante se traduce en dos reclamaciones generales muy repetidas:

a) El trabajo social, y en consecuencia el bienestar social, debe liberarse de la dependencia de conceptos y técnicas importados; debe estimular el cambio revolucionario de las estructuras sociales y relaciones de poder, en lugar de limitarse a ayudar a sus clientelas a funcionar mejor en un medio social no viable.

b) El bienestar social debe ocupar un lugar reconocido en la planificación del desarrollo nacional y debe someter sus propias actividades a las disciplinas de la planificación. Por consiguiente, la educación para el servicio social debe incluir conocimientos sobre las técnicas de planificación.

Estas dos exigencias indican la dirección en que debe avanzar el servicio social para llegar a ser un componente dinámico de la política de desarrollo social. Por desgracia, hasta ahora, estas ideas no han superado la etapa de las generalizaciones que parecen fluctuar entre una desilusión vacilante y un optimismo más bien ingenuo respecto a la conducción de las reformas sociales mediante programas públicos; a la capacidad de los actuales conceptos e instrumentos de planificación del desarrollo para asignar un lugar importante al bienestar social, y a la posibilidad de impartir al conjunto de trabajadores sociales conocimientos completos sobre los procesos sociales y económicos y las técnicas de planificación.

### 3. *Programas, instituciones y actividades de bienestar social*

Ya se ha sugerido que las actividades desarrolladas con el nombre de "bienestar social" se encuentran administrativamente fragmentadas, y responden a muchas iniciativas independientes. Las características comunes a todos los sectores de la acción social pública se combinan con las circunstancias privativas del bienestar social, inseparables de su legítimo aporte a la política social, para hacer muy difícil formarse una idea coherente de lo que se está haciendo y de sus razones. Como ya se ha dicho, todos los sectores adolecen de hipertrofia administrativa, fragmentación y formulismo, y en todos ellos se establecen nuevos programas sin tener en cuenta que existen instituciones que desarrollan las mismas funciones. Los organismos nacionales acumulan actividades complementarias que duplican las actividades principales de otros organismos con la excusa de que éstas no ofrecen en la práctica los servicios complementarios que ellos necesitan. En todos los sectores, el deseo de amparar los programas concretos de las vicisitudes políticas y de la insuficiencia crónica de los ingresos públicos, ha hecho proliferar los organismos autónomos que se rigen por una legislación rígida y detallada y se financian con impuestos establecidos para fines específicos y con otras fuentes de ingresos que escapan al control presupuestario centralizado.

El bienestar social —según el significado indicado en tercer lugar— tiene una función complementaria, real o potencial, para casi todos los sectores de la acción social pública, las actividades productivas, y amplios programas socioeconómicos como el de la reforma agraria. Al mismo tiempo, se espera que las instituciones de bienestar social ofrezcan soluciones, aunque sean simbólicas, para varios males sociales evidentes —como el gran número

de niños en situación irregular— cuando las autoridades nacionales no tienen conceptos claros sobre las causas del mal o la forma de encararlo. Se ha esperado mucho más de la acción voluntaria y de la caridad para el bienestar social que para otros sectores sociales, y aunque la mayoría de este tipo de iniciativas se financia ahora con subvenciones fiscales, su evolución se ha ceñido más de cerca a las preferencias de los cuerpos religiosos y de los benefactores particulares que a la política pública.

Esas características implican también que en este sector es más débil y fragmentada la capacidad para ejercer aquella presión que permite a otros sectores sociales, con mayor unidad administrativa y una clientela mejor organizada, obtener mayores recursos. En bienestar social es típico que las negociaciones para obtener recursos se efectúen por instituciones y proyectos y que la eficacia de éstas dependa principalmente de la influencia personal de los patrocinadores de cada proyecto.

En la mayoría de los países de la región se encuentra alguna variación de la combinación siguiente:

1) Un ministerio mixto que se ocupa principalmente de la salud, el trabajo o la seguridad social, y que incluye una división de bienestar social. Esta división tiene responsabilidades directas de supervisión sobre algunas actividades de bienestar social e indirectas sobre otras. Es probable que sus funciones principales consistan en encauzar los fondos públicos hacia los organismos autónomos, con muy poco control sobre su destino.

2) Varios otros ministerios —por ejemplo, del interior, de justicia, de vivienda, de defensa, de educación— incluyen alguna unidad de bienestar social que tiene a su cargo servicios complementarios de sus labores principales, pero que suelen desarrollar asimismo otras actividades.

3) Varias instituciones autónomas están encargadas de prestar servicios a una clientela definida. En su mayoría son pequeñas, pero algunas son lo suficientemente grandes como para eclipsar a las divisiones de bienestar social de los ministerios. Los institutos del niño son los organismos autónomos más difundidos. Algunas de las instituciones de esta índole actúan principalmente como intermediarios que distribuyen fondos públicos obtenidos mediante impuestos para fines determinados o de alguna división ministerial de bienestar social a las instituciones privadas para la atención de niños, etc. Otras, que sólo tienen recursos para pagar un personal reducido, se limitan a elaborar normas y legislación protectora.

4) La administración pública, las fuerzas armadas y las grandes empresas públicas y privadas mantienen unidades de bienestar social para atender a su propio personal; en algunos países la ley dispone que están obligados a hacerlo los empleadores privados con cierto número de empleados o determinado volumen de inversiones.

Evidentemente, sería aconsejable fortalecer los departamentos más amplios de bienestar social existentes en las administraciones nacionales. Estos departamentos podrían así contribuir en gran medida a definir la política general, efectuar investigaciones, establecer normas de capacitación, reunir bajo una dirección común tantas unidades como fuera posible de las que ahora se encuentran dispersas en la administración pública, insistir en la evaluación de las actividades de bienestar social financiadas con fondos públicos, y usar las subvenciones recibidas para estimular la coordinación y fomentar el aprovechamiento eficiente de los recursos por los numerosos organismos públicos



autónomos y los organismos voluntarios. Sin embargo, este concepto tiene sus propias limitaciones. Los departamentos de bienestar social están cercados por una legislación complicada que puede crecer fácilmente, pero que es difícil reformar o abolir, y por la determinación de otros organismos públicos de mantener sus propias dependencias de bienestar social. El objetivo político universal de satisfacer, al menos en forma simbólica, tantos grupos de intereses como sea posible, restringe la capacidad del gobierno para aplicar una política coherente. Además, por su naturaleza, las actividades legítimas de bienestar social deben ser flexibles y descentralizadas porque han de responder a necesidades locales —de la comunidad, del grupo, de la familia y del individuo— y no a necesidades nacionales uniformes. Es conveniente aplicar políticas más uniformes y hacer cumplir las normas, pero no a expensas de un mayor crecimiento de la burocracia centralizada que dificulta la experimentación y la iniciativa voluntaria.

#### 4. *Política y planificación del bienestar social*

Las páginas anteriores indican varias de las razones por las cuales los planificadores del desarrollo encuentran difícil incluir el bienestar social en los planes nacionales, pese al deseo de muchos especialistas en bienestar social de que lo sea. La planificación exige objetivos claros, suficientemente cuantificados como para medir los resultados, y una delimitación del campo que se planifica suficientemente clara como para que pueda aplicarse un criterio definido a la asignación de recursos a ese campo y a la distribución dentro de él. Los objetivos que suelen formularse para el bienestar social son cuantificables sólo en los aspectos en que deberían ser subordinados (como la distribución de la ayuda material), o están tan estrechamente vinculados con la acción en otros campos de la política que no es posible cuantificarlos por separado. Los principios de “servicio social” más concretos e intrínsecos se refieren a aspectos del funcionamiento del hombre dentro de la sociedad que difícilmente son cuantificables, y las actividades llevadas a cabo son demasiado especializadas en un sentido y heterogéneas en otro como para ser evaluadas en comparación con objetivos generales.

Esto no implica necesariamente que el bienestar social deba amoldarse en formas asimilables por la planificación, como ésta se ha practicado hasta ahora. En las circunstancias actuales de insuficiencia e inestabilidad de los recursos públicos, esto ni siquiera ayudaría mucho al bienestar social a justificar sus peticiones de mayores recursos. Como se indicó en el capítulo X, los proponentes de los programas sociales suelen exagerar las facultades de los planificadores. Los programas sociales más pequeños y más fragmentarios están particularmente expuestos a ser objeto de fuertes reducciones en el presupuesto, y el hecho de someterse a la planificación no ofrece mucha protección inmediata.

En realidad, el problema más arduo para el bienestar social es idear sus propios principios en materia de planificación, aprovechando la experiencia de la planificación económica y la planificación social sectorial, pero sin dejarse intimidar por ellas. Dicha planificación tendría que aceptar las características especiales del bienestar social, la limitada posibilidad de usar la cuantificación en su trabajo y la inevitabilidad de cierta heterogeneidad y

dispersión en cuanto a su organización. El objetivo esencial sería lograr que todas las actividades correspondieran en cierta medida razonable a conceptos claros sobre las necesidades nacionales prioritarias, robustecer el respaldo mutuo con otras formas de acción social y asegurar que una elevada proporción de los servicios ofrecidos llegue a los estratos menos capaces de hacer valer su derecho a ellos y de sobrevivir sin ellos.

La profesión de trabajo social ha insistido en dos principios básicos que tienen gran importancia para el futuro del bienestar social: la aceptación y la autodeterminación. La *aceptación* supone que el trabajador social no imponga en principio un juicio normativo sobre el individuo o grupo que busca ayuda ni tampoco sobre las instituciones o grupos en que participa el individuo. Si fuera necesario que se emitiera ese juicio o que se sancionara la conducta antisocial, o que se hicieran reformas en el medio, se espera que esas acciones provengan de otras fuentes.

El principio de *autodeterminación* significa que no se debe exigir al individuo o al grupo, en nombre del bienestar social, que resuelva los problemas en la forma establecida por una clase, grupo o dirigente más poderoso o por el propio trabajador social. (Este principio no se aplica naturalmente a las categorías cuya incapacidad está definida jurídicamente, como los menores y los niños, los deficientes mentales y los insanos.) En la práctica éstos principios se acatan pero no se cumplen en los programas de bienestar social y en las actividades de trabajo social en América Latina (lo que probablemente sucede también en los países en que se originaron). Chocan directamente con las actitudes vigentes de paternalismo, de lo cual no están libres los trabajadores sociales y, con la predisposición a aplicar en cualquier contingencia reglamentos rígidos y detallados. Desde otros puntos de vista, es dudoso el valor del principio de la aceptación para los grupos marginales latinoamericanos. Sin embargo, los dos principios apuntan el aporte original que podría hacer el bienestar social para ampliar la política y la planificación social. En los métodos aplicados actualmente en la planificación y la formulación de políticas sociales y económicas se observa una marcada tendencia al manejo desde arriba. Para que la participación popular llegue a ser realidad, esta tendencia debe ser compensada por la disposición de aceptar el derecho del individuo a resolver sus problemas a su manera y aceptar la posibilidad de que su manera se adapte mejor a sus necesidades y a las necesidades de la sociedad que la forma elegida por el experto.

Si bien es posible que una elevada proporción de los recursos de bienestar social continúen comprometidos en actividades complementarias de otros programas sociales y en programas para grupos especiales, pueden proponerse algunos criterios para revisar las prioridades:

a) Como las familias y la solidaridad local tendrán que continuar inevitablemente soportando la mayor parte de la carga de mantener material y psicológicamente a los débiles y a los que se encuentran en situación más desventajosa, habría que asignar la más alta prioridad a las medidas destinadas a robustecer su capacidad para soportar esa carga; la adopción de esas medidas exige comprender mejor que hasta ahora la manera en que las familias y los grupos locales realmente funcionan y cómo luchan contra la pobreza y la inseguridad.

b) Como no se puede esperar que las sociedades hagan los sacrificios necesarios para combatir contra la pobreza y la marginalidad hasta que los estratos más afectados puedan plantear exigencias reales en forma organizada,

debe asignarse una prioridad más alta que la actual a los programas de bienestar social destinados a estimular la organización autónoma de los estratos que ahora se encuentran en una situación más desventajosa. En esos esfuerzos de organización debe mantenerse decididamente el principio de la autodeterminación y combatirse las relaciones paternalistas.

c) Como los estratos marginales no pueden salir de la marginalidad si no tienen medios de ganarse la vida, el bienestar social debe complementar otras orientaciones de la política económica y social buscando técnicas para ayudar a la población activa a prepararse para el trabajo, a encontrar empleo y a conservarlo.

d) Como las medidas mencionadas dejan sin atender importantes problemas residuales como los que plantean los niños sin hogar, las personas que sufren alguna deficiencia física o mental, los ancianos, etc., el bienestar social ha de continuar luchando por resolverlos en forma más satisfactoria que hasta ahora. Para eso se necesitarán informaciones más exactas sobre las dimensiones y las características de las necesidades. Sólo habría que recurrir a la reclusión en instituciones cuando es evidente que no hay otra solución. Es probable que los recursos dedicados eficientemente al fortalecimiento de la familia disminuyan en gran parte la necesidad de atender los problemas residuales, a menor costo por individuo ayudado dentro de la familia, y que aumenten enormemente los beneficios considerados en función del bienestar individual, especialmente en el caso de los niños.

e) Como la proliferación de las escuelas de servicio social dificulta la labor de planificar adecuadamente la formación profesional o de encontrar los profesores capacitados en relación con las necesidades prioritarias, es preciso tomar cuanto antes medidas de consolidación, combinación de recursos y división del trabajo entre instituciones. Unas pocas instituciones deberían capacitarse para atender las necesidades de planificadores y administradores del bienestar social de toda América Latina.

## CAPÍTULO XVII

### POLITICAS DE DISTRIBUCION DEL INGRESO Y DE LA RIQUEZA<sup>1</sup>

#### 1. Introducción

En América Latina, lo mismo que en otras regiones se ha producido en los últimos años un cambio parcial, que aún no ha terminado, de la orientación general de los conceptos predominantes respecto a la relación entre distribución del ingreso y desarrollo.

La concepción generalmente admitida hasta hace poco afirmaba en esencia lo siguiente: *a*) en las etapas iniciales del desarrollo la distribución del ingreso es extraordinariamente desigual, a fin de crear condiciones favorables a la consecución de un proceso de crecimiento autosostenido; *b*) una vez que este proceso está en marcha y se obtienen ingresos más elevados, la distribución se vuelve cada vez menos desproporcionada.

Ambas afirmaciones se apoyaban en hechos históricos. Se acepta generalmente que en los principales ejemplos de desarrollo hacia una economía industrializada se ha registrado una considerable concentración de los ingresos en ciertos sectores líderes, conseguida por los más variados medios y, por cierto, a expensas de la participación de los grupos mayoritarios. Las pruebas de la segunda afirmación parecen más controvertibles, aunque a menudo sean consideradas evidentes. Las estadísticas de los países más desarrollados muestran que la participación en el ingreso total de los grupos de ingresos más altos tiende a disminuir a lo largo del proceso de desarrollo. Pero la cuestión gira, justamente, alrededor de la validez de esas estadísticas. Se trata de saber si hay una correlación positiva entre desarrollo económico y mayor igualdad real en la distribución del ingreso o si sólo hay una correlación positiva entre desarrollo y mayor igualdad estadística de esa distribución. Se ha mostrado que los grupos de ingresos más altos tienen una notable capacidad para conservar sus ingresos transfiriendo una buena parte de ellos a la categoría de los no imposibles, con lo cual su parte en las estadísticas tiende a disminuir.<sup>2</sup>

A esto debe agregarse que, aunque la opinión tradicional fuera exacta, supone únicamente que para que haya desarrollo en las etapas iniciales debe haber gran desigualdad en la distribución, pero no que porque exista ésta se dará aquél. Es necesario, además, que el ahorro que así se hace posible sea

<sup>1</sup> Las cuestiones relativas a la distribución del ingreso han sido abordadas en varios otros trabajos de la CEPAL. Entre ellos conviene nombrar *La distribución del ingreso en la Argentina* (E/CN.12/802), publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: S. 68. II. G. 6 y *Estudios sobre la distribución del ingreso en América Latina* (E/CN.12/770 y E/CN.12/770/Add.1). Por otro lado, están en vías de terminarse un estudio comparativo de las situaciones respecto a la distribución de ingreso en varios países latinoamericanos y otros trabajos sobre los problemas e instrumentos de las políticas redistributivas del ingreso.

<sup>2</sup> Richard M. Titmuss, *Income distribution and social change*, George Allen & Unwin Ltd., Londres, 1962.

captado y transformado en inversión. Esta última condición no parece darse en América Latina según estudios efectuados y según se desprende de las recomendaciones formuladas por diversas reuniones regionales. La alta concentración del ingreso resulta un obstáculo para el desarrollo porque los receptores de altos ingresos no los invierten en la práctica en forma productiva y en proporciones suficientes, en tanto que sus modalidades de consumo ejercen presiones indeseables sobre el nivel de importaciones y sobre las modalidades de la producción interna. Por otra parte, la existencia de una extrema pobreza impide que las masas adquieran la capacidad y las actitudes necesarias para participar en una economía moderna, y su falta de poder adquisitivo restringe las potencialidades de crecimiento de la mayoría de las industrias que producen para el mercado interno.<sup>3</sup> Si a ello se agregan las resistencias que un sistema como el indicado provocaría, los argumentos políticos se suman a los propiamente económicos para considerarlo indeseable.

En efecto, la redistribución del ingreso, en su sentido más amplio, parece ser uno de los temas centrales alrededor de los cuales debe organizarse la política de desarrollo, además de ser un medio particularmente valioso para la integración económica y social, aunque esta afirmación debe calificarse al tener plenamente en cuenta la debilidad inherente a las medidas redistributivas de carácter más directo. En gran medida, las deficiencias de que adolecen los diversos sectores sociales deben considerarse como manifestaciones de los bajos niveles de ingresos y de una distribución deficiente del ingreso, más que como problemas resolubles mediante programas sectoriales; al mismo tiempo, las deficiencias de algunos de estos sectores, especialmente el de la educación, evidentemente confirman y perpetúan la distribución deficiente del ingreso. Desde el punto de vista económico, es una verdad incontestable que una política aceptable de redistribución del ingreso no puede reducirse a una distribución más equitativa de la pobreza; el objetivo deberá ser canalizar la mayor cantidad posible del ingreso nacional en forma tal que fortalezca la capacidad productiva de toda la población y los incentivos para producir.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Véase especialmente Raúl Prebisch, *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano* (E/CN.12/680), edición en español, México, D. F., Fondo de Cultura Económica, 1963, y *El desarrollo económico de América Latina en la postguerra* (E/CN.12/659/Rev.1), publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 64.II.G.6. La Carta de Punta del Este (1961) señala como meta "una distribución más equitativa del ingreso nacional, elevando con mayor rapidez los ingresos y niveles de vida de los sectores más necesitados de la población, y tratar al mismo tiempo de que los recursos dedicados a la inversión representen una proporción mayor del producto nacional". En *El proceso de industrialización en América Latina*, publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 66.II.G.4, se da especial importancia a la necesidad de redistribuir el ingreso como medio de estimular a las industrias que producen para el mercado interno. El *Estudio Económico de América Latina 1968*, de la CEPAL (E/CN.12/825) y el documento titulado *Aspectos básicos de la estrategia del desarrollo* (E/CN.12/836), que fue presentado al décimotercer período de sesiones de la CEPAL en abril de 1969, insisten de nuevo en que deben ocupar un destacado lugar en la estrategia del desarrollo tanto la redistribución del ingreso como, especialmente, la reducción del consumo de los estratos de más altos ingresos.

<sup>4</sup> Aníbal Pinto, en *Política y desarrollo*, Editorial Universitaria, S. A., Santiago de Chile, 1968, págs. 19 y 20, examina las distintas relaciones entre la distribución del ingreso y el desarrollo en los países industrializados y en los subdesarrollados. En los primeros el objetivo central es mantener la demanda efectiva; en los segundos, la redistribución "está subordinada al reajuste de la estructura productiva, manifiestamente rígida e insuficiente para satisfacer las necesidades de *wage goods* (sobre todo alimentos) y de servicios sociales".

Los estudios más recientes de la CEPAL parecen mostrar: *a)* que la distribución del ingreso en América Latina es mucho más desigual que la que existe en los países más desarrollados. En tanto que el 5% de los perceptores de más altos ingresos sólo reúnen el 16% del ingreso total en el Reino Unido y el 20% en Estados Unidos, llegan a poseer el 30% o más en los países latinoamericanos estudiados si bien en casos extremos se observan diferencias notables; *b)* no parece haber una correlación clara entre niveles de ingreso nacional por habitante dentro de América Latina y la distribución del ingreso; *c)* no hay indicaciones estadísticas o de otra índole que permitan demostrar que, a lo largo del proceso de crecimiento económico de un país determinado, la desigualdad de la distribución tienda a disminuir. Salvo la primera, estas afirmaciones parecen contradecir la teoría tradicional y, al mismo tiempo, aumentar la duda acerca de que el tipo de crecimiento económico que se está efectuando hasta ahora en América Latina conduzca a llenar las esperanzas que se suelen poner en el concepto del "desarrollo". No puede afirmarse que haya una relación necesaria entre los tipos de crecimiento económico que caracterizan los países de mayores ingresos de América Latina y una mayor igualdad en la distribución. Este hecho, en el caso de América Latina, parece tanto más significativo cuanto que casi todos los países se han comprometido a realizar políticas a las cuales se les atribuía un importante efecto redistributivo, y en alguna medida los han ensayado.

Es evidente, sin embargo, que los datos que se poseen son aún demasiado escasos y abarcan períodos demasiado breves para basar en ellos sólidas conclusiones acerca de las relaciones entre el desarrollo (con independencia de cómo sea definido) y la distribución del ingreso en América Latina. Es muy posible que, a muy largo plazo, la continuación del crecimiento económico tenga efectos favorables sobre la distribución. Pero ese plazo puede ser tan largo como para perder toda importancia desde el punto de vista de la política distributiva. Entre los diversos países, existen, incluso en América Latina, diferencias significativas si en lugar de considerarse sólo los perceptores de ingresos más altos se toman en cuenta los otros tramos. Así, el 20% de los perceptores de menores ingresos sólo participan en el 3.6% del ingreso total en México y lo hacen en un 7.1% en la Argentina, es decir en el doble. Puede decirse que, en un país más desarrollado, el grupo más bajo participa en mayor proporción en un ingreso medio más alto, aunque esa proporción se considere inadecuada y aunque los perceptores de ingresos más altos concentren la misma parte del ingreso que en un país menos desarrollado. Apreciaciones análogas podrían quizás hacerse comparando el medio urbano y el rural dentro de un mismo país. De cualquier manera los datos indican, con todo lo parciales que son, que la situación es sumamente compleja y que no hay nada automático en el mejoramiento de la distribución del ingreso. Hasta ocurre que en un proceso de aumento del ingreso nacional medio hay grupos que no sólo disminuyen su posición en términos relativos sino que aun lo hacen en términos absolutos. Probablemente una buena parte de estas discrepancias observadas entre lo esperable y la realidad no provienen solamente del error de las teorías tradicionales en cuanto a los términos estrictamente económicos del problema, ni del fracaso de las políticas redistributivas por haber sido mal concebidas, sino de no haberse tomado suficientemente en cuenta que la cuestión de la distribución del ingreso es de las más estrechamente asociadas a la distribución del poder. Es posible

que al confrontar las pocas medidas que se han tomado con las estructuras sociales y políticas, sus efectos sean muy diferentes de sus propósitos. La experiencia sugiere que, hasta el presente, las políticas redistributivas tienen efectos entre los estratos medios y contribuyen al mejoramiento relativo de algunos grupos urbanos organizados, pero tienen efectos muy escasos sobre la distinción general entre estratos altos, medios y bajos. Es posible que, en determinadas coyunturas, las redistribuciones en favor de ciertos sectores medios se hayan hecho realmente a costa de algunos estratos bajos, en lugar de serlo en perjuicio de los más altos.

A continuación se examinan algunas relaciones principales entre las políticas de distribución del ingreso y los sectores de política social referidos anteriormente.

## 2. Política fiscal

Una conferencia sobre política fiscal organizada por el Programa Conjunto de Tributación OEA-BID-CEPAL trató en detalle el uso de la política fiscal como instrumento para la distribución del ingreso; hubo acuerdo general sobre la necesidad de aumentar los ingresos públicos y de distribuir la carga en forma más equitativa, si bien los participantes discreparon considerablemente en cuanto a las técnicas que debían emplearse; la prioridad que debía asignarse a la redistribución del ingreso en relación con otros objetivos de la política fiscal, y la eficacia de ésta en relación con diversos métodos de redistribuir el ingreso.<sup>5</sup> El problema reside en la capacidad del Estado para imponer gravámenes a los grupos de más altos ingresos y patrimonio, en las circunstancias imperantes en América Latina, mediante técnicas eficaces que, al mismo tiempo, estimulen a esos grupos a usar sus recursos en forma más productiva. Aun cuando no es posible tratar en este trabajo de los diversos caminos que se abren ante la política fiscal y sus complejas consecuencias, una propuesta formulada en la Conferencia merece especial atención dentro del marco general de la política social: se propuso que los sistemas tributarios fueran examinados, en su totalidad, en relación con los objetivos sociales, a fin de distribuir la carga entre los distintos tramos de ingresos, y que debiera hacerse una distinción entre los diversos instrumentos tributarios apropiados para cada tramo. A este respecto, tomando como base participaciones conjeturales en el ingreso bruto de los grupos "alto", "medio" y "bajo" y la consiguiente contribución a las entradas fiscales, se propuso que los distintos instrumentos de distribución se asignaran conforme a la situación particular

<sup>5</sup> "Los participantes concordaron en que la mayor parte de los países latinoamericanos tienen capacidad bastante como para incrementar los ingresos fiscales, y en que una de las causas más importantes de la insuficiencia de recursos es que el sistema tributario no impone gravámenes efectivos a las clases pudientes y no cobra los que están en vigor. Mientras la gran masa de la población soporta considerables cargas fiscales debido a la estructura de los impuestos indirectos y a los impuestos personales retenidos en la fuente, los beneficios derivados de la propiedad de capital —ya sea en la forma de ingresos, de ganancias de capital o del poder adquisitivo que proporciona por sí misma la propiedad de la riqueza— escapan en gran parte a la tributación. Consideraciones tanto de equidad como de índole práctica, exigen que cualquier reforma trascendente del sistema tributario asegure que las clases pudientes, al igual que las clases trabajadoras, compartan en forma justa la carga común". Véase *Reforma tributaria para América Latina: II. Problemas de política fiscal*, publicación que contiene los documentos y actas de la aludida conferencia, celebrada en Santiago de Chile en diciembre de 1962, Washington, Unión Panamericana, 1964, pág. 831.

de cada uno de esos estratos de renta. Desde este ángulo, los instrumentos apropiados para captar la tributación del grupo de altos ingresos serían el impuesto sobre la renta, el impuesto sobre los activos en cualquiera de sus formas y un impuesto sobre los gastos en servicios y artículos suntuarios. El grupo de medianos ingresos estaría sujeto principalmente a un impuesto al gasto en *non-wage goods* (casi todos los bienes de consumo y servicios que no son de primera necesidad para el asalariado) y a bajas tasas del impuesto sobre la renta, basadas en los salarios y deducidas de éstos. El grupo de bajos ingresos no haría una contribución neta al fisco, dado el efecto redistributivo de los gastos públicos, pero pagaría impuestos en la medida en que su consumo de bienes cruzara la línea divisoria entre los bienes de primera necesidad y los que no lo son.

En la actualidad, la mayoría de los países de la región se hallan en diversas etapas de preparación o aplicación de reformas tributarias encaminadas a aumentar las rentas del sector público y a distribuir la carga tributaria en forma más equitativa, aun cuando todavía no se han incorporado a las políticas estatales unas metas concretas como las indicadas anteriormente. Las polémicas que actualmente se suscitan en las legislaturas y en la prensa indican que aún no se ha llegado a un consenso sobre los límites deseables de la distribución del ingreso mediante la reforma del sistema tributario. En la práctica, el sector público todavía depende en alto grado de los impuestos indirectos que pesan sobre los grupos de bajos y medianos ingresos, mientras la minoría representada por el grupo de ingresos superiores mantiene un poder enorme para resistir o eludir los intentos de aumentar su propia contribución.<sup>6</sup>

### 3. *Medidas para redistribuir la riqueza y difundir el control de los medios de producción*

La distribución excesivamente desigual del ingreso en la América Latina está ligada a un control concentrado en alto grado de las fuentes del ingreso, habiéndose formulado poderosos argumentos en el sentido de que una política eficaz de redistribución del ingreso debe incluir medidas para la redistribución de la riqueza. Esta propuesta ha tenido mayor aceptación en lo que se refiere a la propiedad de la tierra, y es innecesario repetir aquí los argumentos que justifican la reforma agraria, que han sido incorporados en numerosas recomendaciones sobre política regional aprobadas por los gobiernos, si bien todavía no se han llevado a la práctica en la mayoría de los países.

<sup>6</sup> Un resumen reciente de las tendencias de la política fiscal concluye que, hasta ahora, la preocupación de las reformas tributarias con la redistribución del ingreso ha tenido poco efecto en la práctica, y que en general la principal tendencia que se observa en los últimos años en materia de modificaciones tributarias ha sido la de establecer impuestos más generales sobre las de ventas debido en gran parte quizá a que se ha reducido la base tributaria sobre la cual se aplicaban los impuestos sobre los consumos específicos sobre el comercio exterior. El mismo estudio opina que en el caso especial del impuesto de la renta, pese a las objeciones tradicionales, hay motivos de sobra para pensar que cualquier país puede establecer eficazmente impuestos sobre los grupos de ingresos más altos haciendo que los contadores y los abogados que con tan buen resultado (y por lo general, sin violar las leyes) ayudan a sus clientes a evitar el pago de impuestos, trabajen para el gobierno. (Richard M. Bird, y Cliver Oldman, "Tax Reform in Latin America - A Survey and a Comentary", *Latin American Research Review*, Vol. III, N° 3, 1968, págs. 9 a 23.)



Tales reformas sólo son redistributivas en la medida en que la adquisición es financiada a expensas de los propietarios y suponen una modificación del poder político, privando a este grupo de la posibilidad de obstruir o evadir una medida que desagrada a sus componentes. Se ha señalado que la concentración de la propiedad agraria en latifundios, además del evidente efecto adverso sobre los salarios rurales y sobre las posibilidades de que surja una clase de pequeños agricultores eficientes, puede influir sobre el abastecimiento y los precios de los alimentos, frustrando así los propósitos redistributivos de las medidas relativas a salarios fuera del sector agrícola.

El pensamiento regional dista todavía más de ser unánime en lo que se refiere a la necesidad de utilizar instrumentos para lograr una más amplia dispersión de la propiedad y un mayor control público de los medios de producción en los sectores no agrícolas. Entre los instrumentos pertinentes deberían figurar estos: leyes para combatir los monopolios; estímulos a la tenencia de acciones de empresas por el público en general o por los trabajadores; mayor participación del sector público en la propiedad de grandes empresas o nacionalización de las mismas, y una amplia gama de medidas para estimular a los pequeños empresarios, que incluirían la concesión de créditos y el fomento de las cooperativas.

#### 4. *Servicios públicos*

Una gran proporción de cualquier aumento en las rentas obtenidas por el sector público se invertirá sin duda en educación, salud pública, viviendas de interés social, y otros servicios teóricamente accesibles a toda la población. En la medida en que los estratos de bajos ingresos realmente se beneficien con estos servicios y que el sistema de impuestos sea progresivo, estos servicios constituyen una forma sumamente importante de redistribución del ingreso, especialmente calculada para estimular el desarrollo aumentando la productividad de los "recursos humanos". Las descripciones sectoriales anteriores indican, sin embargo, que este objetivo dista mucho de haberse logrado. Aun en los países que tienen altos ingresos por habitante y una larga tradición en el suministro de tales servicios como derechos del individuo, existe el convencimiento de que, en la práctica, los grupos de ingresos inferiores, están en gran desventaja al usarlos. En las condiciones imperantes en América Latina, parecería que muchos de esos servicios significan una redistribución del ingreso en perjuicio de las masas que, a pesar de contribuir a sostenerlos, se ven imposibilitados de aprovecharlos. Por otra parte, en la educación, la verdadera importancia de una distribución desigual del servicio financiado por el sector público no reside en comparar las contribuciones efectuadas para sufragar los costos de la educación y los beneficios recibidos por las distintas clases o los distintos estratos del ingreso, aun cuando fuese posible hacer el cálculo. La distribución de las oportunidades que ofrece la educación contribuye en mucho a determinar la capacidad de generar ingresos de la siguiente generación. Una distribución de tales oportunidades que coincida en alto grado con el ingreso familiar y el lugar de residencia, reviste, por lo menos, igual importancia que la concentración de la riqueza para perpetuar las actuales modalidades de la distribución del ingreso en el futuro, sobre todo si las exigencias ocupacionales relativas a las calificaciones educativas crecen con tanta o mayor rapidez que la expansión del sistema educacional.

## 5. *Legislación sobre sueldos y salarios*

En muchos países de la región se han promulgado leyes de salarios mínimos de diverso alcance, y en aquellos en que se experimenta inflación es práctica habitual dictar leyes o decretos para aumentar periódicamente los sueldos y salarios. Los efectos redistributivos de estas medidas se reducen, en primer término, porque no se aplican en igual forma en los distintos tipos de empresas, y, en segundo término, porque inevitablemente se limitan a los trabajadores y empleados que tienen empleos regulares. Es posible que, como sucede con otros tipos de medidas redistributivas, el resultado global haya sido el de fortalecer la posición relativa de ciertos grupos de ingresos medios o de los tramos inferiores del nivel medio, favoreciendo en mayor grado a los trabajadores de las grandes empresas que a los de las empresas pequeñas, a los trabajadores urbanos más que a los rurales, a los obreros y empleados más que a los trabajadores por cuenta propia, etc. Es probable que los grupos más marginales de trabajadores ocasionales o por cuenta propia se hallen en desventaja en dos aspectos: las leyes de salarios mínimos (con frecuencia combinadas con disposiciones rígidas sobre la estabilidad en el empleo) hacen que los empleadores adopten métodos de uso intensivo del capital; y las empresas sujetas a esas leyes generalmente compensan los costos más altos aumentando los precios, lo que reduce el poder adquisitivo de los grupos no protegidos por tales leyes además de hacer, en parte, ilusorias las ventajas obtenidas por los protegidos.

## 6. *Legislación para promover o reglamentar las negociaciones colectivas y la agremiación*

Hasta ahora, la legislación sindical, al igual que las leyes sobre salarios, parece haber contribuido principalmente a fortalecer la situación relativa de ciertos grupos de asalariados respecto de otros, y respecto de los trabajadores ocasionales y por cuenta propia. En general, los grupos que están en condiciones ventajosas para negociar en forma colectiva y ejercer una presión efectiva sobre las autoridades públicas tienen poderosos motivos para proteger esa posición de privilegio contra la amenaza de la competencia por parte de una creciente fuerza de trabajo no organizada y subempleada. Al propio tiempo, la presencia de una gran reserva de trabajadores no organizados tiende a limitar el poder de las asociaciones gremiales de influir en los niveles de salarios, excepto en las empresas más grandes, en las que los salarios representan una proporción relativamente pequeña de los costos totales.<sup>7</sup> Las leyes en sí apoyan generalmente la distribución excesivamente desigual de los ingresos entre los trabajadores urbanos y los rurales. Se ha favorecido la agremiación de los primeros, mientras, a veces, se ha prohibido o restringido severamente la agremiación de los últimos.

<sup>7</sup> *El proceso de industrialización en América Latina, op. cit.*, págs. 107 y ss., señala las grandes variaciones en los niveles de salarios en el sector industrial —que permiten que las industrias relativamente ineficientes sobrevivan porque no necesitan ajustarse a los niveles de salarios imperantes en las industrias modernas—, indica la participación relativamente reducida, en promedio, de los sueldos y salarios en el valor agregado correspondiente al sector industrial, y también sugiere la relativa ineficacia de las leyes de salarios mínimos en las industrias más pequeñas.

### 7. *Medidas que afectan a los precios de los bienes de consumo y servicios*

Esta categoría comprende una amplia serie de medidas: control de precios de bienes de consumo esenciales; tratamiento favorable de las importaciones de esos bienes; subsidios a productores, y ventas directas por los organismos públicos para combatir el atesoramiento y el agio por parte de intermediarios. Las medidas de este tipo inevitablemente adquieren importancia en los países que experimentan inflación, los que libran crónicas batallas para mantener los precios de algunos bienes y servicios que repercuten más directamente sobre el nivel de vida de los grupos urbanos de bajos ingresos, especialmente el pan y los transportes. En la medida en que puedan aplicarse, las disposiciones destinadas a asegurar la estabilidad de los precios deberían beneficiar en mayor grado a los estratos más amplios de la población urbana que las medidas que afectan a los salarios. Sin embargo, a menos que incluyan un fuerte elemento de subsidio público a los productores de bienes esenciales, inevitablemente aumentan los desniveles entre los ingresos rurales y urbanos; el control de precios de los alimentos significa salarios rurales más bajos y menores ingresos para los pequeños agricultores, mientras que el control de precios de los bienes de consumo comprados por esos grupos suele ser mucho menos rígido. No se sigue de esto, automáticamente, que unos precios más altos de los artículos alimenticios hubieran de beneficiar a los trabajadores rurales y a los pequeños cultivadores, ya que ello dependería de su poder de negociación en relación con los terratenientes y con los intermediarios comerciales.

En los últimos años, el número de países que sufren de inflación crónica considerable ha aumentado y las políticas de estabilización han tenido, generalmente, sólo efectividad temporal. Este no es el lugar de discutir una cuestión muy controvertida; pero algunos puntos merecen destacarse. La inflación ha sido descrita como un medio de posponer o acallar la confrontación de fuerzas sociales opuestas cuando los recursos son insuficientes para satisfacer sus exigencias. Esto podría dar a las autoridades públicas más tiempo para superar las causas estructurales de la inflación. Es muy probable, sin embargo, que la inflación crónica interrumpida por períodos de estabilización, absorba la atención de las autoridades públicas, de los asesores en planificación y del público en general, dando lugar a una interminable serie de medidas de corto plazo para evitar descontentos excesivos y mantener o mejorar la posición relativa de los diferentes grupos en la distribución del ingreso; en este caso ninguna de las partes interesadas es capaz de elaborar tácticas acordes con una concepción racional de los intereses a largo plazo. Además, el público se vuelve cada vez más escéptico acerca de la eficacia de las promesas repetidas de terminar con la inflación, lo que, en sí mismo, constituye un factor que tiende a mantenerla.

### 8. *Medidas destinadas a complementar los ingresos inadecuados*

Esta categoría comprende los diversos programas de bienestar y seguridad social que han llegado a ser parte de la política del sector público en los países industrializados de altos ingresos y que se han introducido paulatinamente, por lo menos en escala reducida, en toda América Latina. Algunos de ellos, especialmente los sistemas de seguridad social que dependen de las condiciones de empleo y de las contribuciones previas, están sujetos a las mismas limitaciones

que las demás medidas redistributivas ya mencionadas; redistribuyen los ingresos hasta cierto punto dentro de los estratos medianos y los estratos medios inferiores, pero dado que los costos de las contribuciones que efectúan los empleadores y trabajadores para financiarlos se trasladan al consumidor general de los bienes y servicios de producción interna, dejan al estrato de más bajos ingresos desprovisto de protección y en condiciones más desventajosas que nunca.

En principio, las asignaciones familiares y las pensiones a la vejez que no dependen de las condiciones de empleo ni de las contribuciones anteriores, y la asistencia del sector público para mantener un nivel mínimo de ingresos, debieran tener efectos redistributivos más amplios. Los argumentos a favor de dichas medidas adquieren mayor peso a medida que aumenta el grado de urbanización y declinan la importancia relativa de las empresas económicas familiares y las formas tradicionales de asistencia mutua en la comunidad o la familia ampliada. Desde el punto de vista de los recursos humanos, es evidente que la pesada carga que significa el sostenimiento de los hijos y otras personas a cargo de las familias más necesitadas reduce su productividad potencial y restringe la capacidad futura de sus hijos para participar en la sociedad. En las actuales circunstancias, en que aumenta la participación de las masas urbanas en la política, y, hasta cierto punto, la de las masas rurales, cabe esperar que el concepto del derecho a mantener un nivel mínimo de ingresos adquirirá creciente influencia. Por desgracia, la introducción de este concepto en países en que la mitad o más de la mitad de la población está por debajo del nivel de la pobreza, en que los recursos del sector público son muy limitados, y en que la actual estructura social es apenas compatible con una reasignación de los recursos para resolver los problemas de la pobreza y la baja productividad, podría producir una brecha cada vez más ancha entre las pretensiones y la realidad, además de conducir a sistemas de distribución de ayuda material entre los estratos de más bajos ingresos que perpetúen la tendencia hacia la pasividad y la dependencia heredada de la relación paternalista del pasado.

Son diversos los sistemas de distribución de la ayuda material (almuerzo escolar gratuito, entrega de materiales de construcción para viviendas edificadas con el propio esfuerzo, donación de medicamentos a las clínicas de salud pública) que constituyen parte integral de programas destinados a los diversos sectores sociales, cuya justificación depende más de la contribución que estos hagan a la eficacia de la principal actividad sectorial que de lo que contribuyan a la redistribución del ingreso. Sin embargo, debe indicarse que otras formas de distribución de ayuda material, más aisladas y esporádicas, están alcanzando una apreciable importancia como complementos de las entradas de los estratos urbanos de bajos ingresos, y, en menor grado, de diversos grupos rurales. Dichas formas dependen de la disponibilidad de ciertos artículos (sobre todo de excedentes de productos alimenticios) donados por fuentes externas; de los donativos en especie que reciben las organizaciones de beneficencia, y de las tácticas preelectorales de algunos movimientos políticos (consistentes en distribución de vestidos, frazadas, materiales de construcción, etc.). Es inevitable que existan discrepancias entre los artículos distribuidos y la opinión que sostienen los beneficiarios acerca de sus propias necesidades inmediatas, siendo un hecho bien conocido y frecuente que los beneficiarios resuelvan esas discrepancias mediante la venta de los artículos

que se les entregan, con lo que transforman la ayuda material en un suplemento de su ingreso en efectivo.

### 9. Políticas de empleo

Si bien muchos trabajadores a jornada completa no ganan lo suficiente para mantener debidamente a sus numerosas familias, también es sabido que existe el subempleo entre gran parte de la población de bajos ingresos, la que subsiste en forma precaria con trabajos estacionales en el campo o con ocupaciones transitorias de baja productividad en las ciudades. Si las actuales tendencias del empleo, tanto en la industria como en la agricultura, se relacionan con el rápido crecimiento de la fuerza de trabajo, se presenta la posibilidad de un continuo aumento de la población subempleada, y de que aparezca un franco desempleo en mayor escala que antes. Una redistribución del ingreso que beneficie a los subempleados y desempleados supone la creación de empleos que les permitan obtener ingresos, y ahora se comienza a prestar atención a las posibilidades que ofrecen los programas de obras públicas en gran escala, con el doble objetivo de proveer empleos y utilizar los recursos ociosos de mano de obra para promover inversiones esenciales de infraestructura en caminos, represas, construcciones, etc. Ya se han aplicado tales políticas en una escala apreciable para afrontar situaciones de emergencia, por ejemplo, en períodos de sequía en el Nordeste del Brasil. Deberán afrontarse las consecuencias más amplias que resulten de adoptarlas en escala nacional, y algunos de los argumentos a favor de ellas parecen argumentos desesperados: ya que no parece existir otra solución al problema del creciente subempleo, hay que recurrir a utilizar una gran densidad de mano de obra en la construcción de obras públicas.<sup>8</sup> De todas maneras, a menos que sean financiadas enteramente con ayuda externa, tales programas exigen un progreso concomitante en las técnicas fiscales de redistribución del ingreso puesto que el sector público deberá obtener fuertes recursos adicionales para costearlos.

Las consideraciones que anteceden indican que una política eficaz de redistribución del ingreso exige el cumplimiento de varios requisitos generales, como los siguientes:

a) Habrá de figurar en ella una evaluación combinada de las medidas aplicadas en todos los sectores de la actuación social pública en cuanto a la progresividad de su financiamiento, la equidad de su distribución, y sus efectos sobre la capacidad de aumento del ingreso personal y el acceso al empleo.

b) Asimismo incluirá o acompañará a la difusión planificada de los progresos tecnológicos a fin de disminuir las diferencias de productividad entre los distintos sectores de la economía y compensar los efectos marginalizadores de determinadas categorías de tecnología que precisan de una gran densidad de capital.

<sup>8</sup> Aquellos economistas según los cuales no cabe esperar que la capacidad de la industria para absorber trabajo se equipare a los aumentos en la fuerza de trabajo, generalmente recurren a alguna de las dos soluciones residuales: obras públicas en gran escala o retención de los trabajadores en la agricultura. Una declaración de Gunnar Myrdal da especial importancia a esta última opción. Véase G. Myrdal, *La agricultura y la revolución económica mundial* (LARC/65/Conf.16), disertación en la Octava Conferencia Regional de la FAO, 1965.

c) Incluirá o acompañará igualmente cambios planificados de la estructura de la producción y de los distintos servicios que se ofrezcan, para hacer que los artículos de primera necesidad y los servicios consumidos por las masas populares resulten accesibles en respuesta a unos ingresos crecientes y sin el estímulo de las presiones inflacionarias.<sup>9</sup>

d) Habrá que depender de los cambios que tengan lugar en las relaciones sociales y en la distribución del poder político. En este punto aparece el siguiente dilema: i) En tanto que los estratos de elevados ingresos retengan el poder en grado considerable y sean sordos a los argumentos relativos a las necesidades nacionales y a la justicia social, será totalmente insuficiente la capacidad de las autoridades públicas de aplicar las medidas necesarias para redistribuir el ingreso, y los intentos de hacerlo serán fragmentarios y vacilantes, dejando amplio margen para la resistencia, la evasión, la huida de capitales y prolongados períodos de inseguridad que no inducirán a la inversión privada. ii) Si desaparece el control de los estratos de altos ingresos y las fuerzas políticas de los otros estratos obligan a una rápida redistribución del ingreso, el Estado tropezará con grandes dificultades para ejercer un grado suficiente de control sobre el proceso a fin de reducir la inflación y orientar hacia las inversiones una proporción adecuada de los recursos.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> El Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social ha analizado este requisito en estudios aún inéditos, en términos de la elección entre "diversificar" el mercado para los fabricantes nacionales confiando en la demanda que hacen los estratos de altos ingresos de un gran número de productos caros, y "ampliar" el mercado aumentando el empleo y el ingreso, además de producir en masa artículos baratos para ese mercado mayor.

<sup>10</sup> En la obra de Aníbal Pinto *La distribución del ingreso en América Latina*, Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1967, se examinan en detalle varios de los requisitos y problemas que se han indicado anteriormente. Se observa en esta obra que, probablemente, serán ineficaces las políticas dirigidas hacia la distribución del ingreso, consistentes en la aplicación de medidas como las anteriormente indicadas, si no se presta simultáneamente atención a las características básicas del sistema social y económico que favorece la concentración del ingreso merced a un proceso de "causación acumulativa".

## CAPÍTULO XVIII

### LA POLÍTICA DE POBLACION

#### 1. Introducción

Las poblaciones de la mayor parte de los países latinoamericanos, como bien se sabe, están creciendo con una rapidez que sólo se observa en pocos países de otras regiones. En el capítulo IV se muestra que las tendencias previsibles de la fecundidad, la mortalidad y la migración auguran casi con certeza que persistirán por algunos años tasas elevadas de incremento en la mayoría de los países de la región.

Hasta hace muy poco esos incrementos se hubieran mirado con satisfacción, en vista de la poca densidad de población de casi todos los países latinoamericanos y de las ventajas que cabría esperar de poblaciones nacionales más grandes, como mercados internos de mayor tamaño, fuerzas de trabajo crecientes más jóvenes, y robustecimiento del poder frente a otros países y regiones. Ahora ha surgido una corriente de opinión contraria, y tanto en América Latina como en el resto del mundo se ha iniciado un debate en el cual el "problema de población" y la "política de población" generalmente se identifican con las ventajas o desventajas de tasas elevadas de incremento y de medidas para reducir dichas tasas controlando la fecundidad.<sup>1</sup>

Esta preocupación preferente por un aspecto de lo que en principio se considera generalmente como una esfera muy amplia y compleja de estudio y de formulación de políticas tal vez no sea sorprendente ante las dificultades reales que presentan las repercusiones a largo plazo de las tasas actuales de incremento. Sin embargo, el diagnóstico que se expuso antes sugiere que, para ser eficaces, las políticas de población deberán tener un mayor alcance y un adecuado marco conceptual que considere todos los factores pertinentes.

De una parte, las interrelaciones y las secuencias de causa y efecto entre el crecimiento de la población y el desarrollo socioeconómico en las variadas situaciones de los distintos países latinoamericanos, no se conocen lo suficiente como para justificar que en cada caso se elija el crecimiento de la población como variable fundamental que puede y debe atacarse directamente para

<sup>1</sup> Han proliferado en los últimos años los estudios sobre este tema, así como los documentos polémicos o propagandísticos y las conferencias. Varios estudios que versan sobre América Latina figuran en *Proceedings of the World Population Conference, Belgrade 30 August-10 September 1965*, publicación de las Naciones Unidas en cuatro volúmenes; N° de venta: 66.XIII.5.6.7.8 y en *Family planning and population programs*, Proceedings of International Conference on Family Planning Programs, Ginebra, agosto de 1965, the University of Chicago Press, 1966. Entre las publicaciones que se refieren a América Latina desde muchos puntos de vista se encuentran: Jorge Iván Hübner, *El mito de la explosión demográfica*, Ateneo de Madrid, 1967; Armand Mattelart, *¿Adónde va el control de la natalidad?*, Editorial Universitaria, Santiago de Chile, 1967; J. Mayone Stycos, "Problemas demográficos de América Latina", *Revista Latinoamericana de Sociología*, II, 1, marzo de 1966; Víctor Urquidí, "El desarrollo económico y el crecimiento de la población", *Demografía y Economía*, III, 1, 1969; Benjamín Viel, *La explosión demográfica. ¿Cuántos son demasiados?*, Ediciones de la Universidad de Chile, Santiago, 1966.

acelerar el desarrollo. En especial, no se puede dar por sentado que las políticas adoptadas por algunos países de bajos ingresos y densamente poblados de otras regiones, cuya experiencia ha influido mucho en la actual campaña mundial por establecer políticas de población, generalmente sean apropiadas o factibles en toda América Latina.

De otra parte, la insistencia reciente en asignar importancia abrumadora a las curvas de crecimiento de la población, en las condiciones prevalecientes de disenso político, ha dado lugar a suspicacias y acusaciones de motivaciones ocultas. Se sospecha que los países de ingresos altos desean limitar el crecimiento de la población de sus vecinos más pobres, ya sea para reducir futuros pedidos de ayuda, o para precaverse de cambios en el poder relativo. En lo interno, se sospecha que los grupos acomodados obedecen a iguales motivaciones cuando abogan por una menor fecundidad en la población marginal. Los partidarios de distintas estrategias para acelerar el desarrollo económico suelen oponerse a que se coloque el tema del crecimiento demográfico en lugar prominente pues sostienen que con ello se distrae la atención de asuntos que a su parecer merecen mayor prioridad, como la necesidad de conseguir condiciones más liberales de comercio y asistencia o la de introducir reformas estructurales y eliminar el estado de dependencia. Estas sospechas representan una situación de hecho que no puede desestimarse al considerar la viabilidad probable de las políticas de población centradas en el control de la fecundidad y complicar todo intento de análisis objetivo del problema.

Algunos pocos gobiernos latinoamericanos han hecho declaraciones en las que asienten o disienten frente a la proposición general de que es deseable reducir las tasas de incremento; pero hasta ahora ninguno de ellos ha tratado de aplicar en escala nacional un conjunto de instrumentos que constituyan una política de población, ni siquiera en este sentido estrecho. Las políticas de población más amplias que se discutirán más adelante no han pasado de la etapa de especulación. Al mismo tiempo puede decirse, tanto respecto a la población como a otros sectores de política, que los distintos organismos públicos, principalmente los que trabajan en salud pública, y los organismos privados, están propiciando y aplicando políticas propias de población (generalmente en pequeña escala). En la etapa actual de incertidumbre y controversia, quizá esto sea inevitable. No hay otra forma de comprobar empíricamente el grado en que las diversas medidas pueden lograr lo que se espera de ellas.

Sin embargo, esta etapa actual de incertidumbre y controversia no puede prolongarse indefinidamente. El elemento población deberá incorporarse de manera más adecuada y coherente en la política pública, principalmente en dos sentidos: *a*) como una esfera de política con límites, objetivos e instrumentos definidos e incorporados a una planificación unificada; *b*) como un factor que debe tomarse en cuenta —en su calidad de sujeto y objeto— en todas las esferas de la política de desarrollo social y económico.

El resto de esta sección contiene algunas proposiciones preliminares e hipótesis que deberán someterse a prueba. Tienen por objeto llevar a un análisis más equilibrado de los problemas y políticas de población en los diferentes medios latinoamericanos. Cabe destacar que estas proposiciones se refieren exclusivamente a las relaciones aparentes entre población y desarrollo, pese a que estos no serán los únicos factores determinantes de las políticas de población que finalmente se adopten. Los sistemas de valores sólo se consi-



deran aquí en cuanto a su efecto en la factibilidad de políticas de población y de sus instrumentos.

La delimitación de la esfera política que se considera plantea problemas que se discutieron anteriormente al tratar los sectores sociales en general, al final del capítulo XI. La política de población que sólo abarca medidas encaminadas a influir en la tasa de incremento de la población puede calificarse legítimamente de demasiado limitada. Sin embargo, como todas las políticas sociales y económicas se refieren a la raza humana o "población", no tiene objeto ampliar abusivamente la definición de la política de población hasta transformarla en sinónimo de la "política de desarrollo". Para que las políticas de población ocupen el lugar que les corresponde *dentro* de la política global de desarrollo, en los dos sentidos indicados antes, deben definirse de modo que abarquen esferas susceptibles de ceñirse a una política y planificación unificadas, sin desestimar los factores pertinentes ni ampliarse hasta hacerse inmanejables.

## 2. Tipos de países en relación con la política de población

Los países latinoamericanos pueden clasificarse según las estructuras y tendencias de su población en grupos bien definidos que corresponden en líneas generales a la tipología presentada en el capítulo III; esto sugiere que sus políticas de población también deberían mostrar diferencias por lo menos en cuanto al aspecto en que hacen hincapié. Una clasificación reciente de países según sus características demográficas distingue los grupos siguientes:<sup>2</sup>

- 1) Argentina y Uruguay. En ellos la fecundidad y la mortalidad han descendido hasta niveles similares a los de los países muy industrializados y urbanizados de otras regiones; la tasa global de crecimiento anual es inferior al 2%; el porcentaje de la población menor de 15 años es muy inferior al del resto de América Latina, y el porcentaje de población de 65 años o más es muy superior. (Véase el cuadro 1.) En estos dos países vive aproximadamente un 10% del total de la población latinoamericana.
- 2) Chile y Cuba. En ellos la fecundidad está empezando a seguir la anterior tendencia descendente de la mortalidad; la tasa global de incremento es inferior al promedio regional, aunque sigue siendo alta; el porcentaje de menores de 15 años es marcadamente inferior al promedio regional, y el porcentaje de personas de 65 años o más es algo mayor. Estos dos países tienen aproximadamente 7% de la población latinoamericana.
- 3) Bolivia y Haití. En ellos la fecundidad es alta, pero la mortalidad ha descendido menos que en otros países, de modo que la tasa de incremento de la población probablemente es inferior al promedio regional, pese a que sus estadísticas no son muy fidedignas. Estos países reúnen alrededor del 4% de la población regional.
- 4) Los restantes 14 países. En ellos la mortalidad ha declinado marcadamente, aunque no de manera uniforme, en tanto que la fecundidad sigue siendo alta, sin que por ahora haya indicios de una tendencia descendente. Las tasas de incremento de la población, por lo tanto, son muy altas, y también lo es el porcentaje de población menor de 15 años (aproximadamente 45%). Los países de este grupo reúnen alrededor de 78% de la población regional.

<sup>2</sup> Carmen A. Miró, *Aspectos demográficos de América Latina*, CELADE, Documento A/88. Esta clasificación no incluye a los países de habla inglesa del Caribe.

Los países de los dos primeros grupos demográficos corresponden al tipo I de la tipología empleada en este trabajo, a excepción de Cuba, que queda al margen de dicha tipología por los cambios recientes que han experimentado sus estructuras políticas, sociales y económicas. Los países del tercer grupo demográfico se aproximan al tipo IV. El cuarto grupo demográfico que abarca la mayor parte de la población latinoamericana, corresponde en líneas generales a los tipos II y III.

Es natural que el debate de hoy respecto a la política de población, centrado en determinar si es deseable el control de la fecundidad, se base casi exclusivamente en la situación de los países que forman el último grupo demográfico (tipos II y III). Sólo se lograría oscurecer el problema si se usaran argumentos similares para los países de los dos primeros grupos, o se refutaran los argumentos en pro del control de la fecundidad considerando las necesidades de estos países, pese a que se hace ocasionalmente. Antes de abocarse a los problemas más amplios de la política de población, quizá sea útil exponer algunas proposiciones respecto al aumento de población en los países que tienen casi cuatro quintos de la población regional.

Parece innegable que tasas más bajas de fecundidad, con los cambios consiguientes en las tasas de crecimiento de la población y en la distribución por edades, aliviaría los problemas de desarrollo de los países de los tipos II y III. Sin embargo, esta generalización merece las siguientes reservas:

a) A corto plazo, por lo menos, la comparación de las experiencias de los distintos países latinoamericanos indica que las altas tasas de incremento de la población se dan en países con altas tasas de crecimiento de la producción, y que las tasas bajas de crecimiento de la población pueden coexistir con el estancamiento económico. En el último decenio, el crecimiento del ingreso por habitante en los países del tipo I ha sido en general muy inferior al registrado en los países de los tipos II y III. Determinar las relaciones directas de causalidad, si las hay, entre estos dos fenómenos es un problema demasiado complicado como para discutirlo aquí, pero la posibilidad de que las tasas más altas de crecimiento de la población hayan estimulado en cierto grado el crecimiento económico es algo que no puede descartarse basándose en el conocimiento actual y merece una investigación más a fondo. Las tasas extremadamente altas de incremento de la población no pueden combatirse considerando en forma simplista que si se reduce el porcentaje de incremento de la población que se resta del incremento anual del ingreso nacional, el incremento del ingreso por habitante se elevará automáticamente en la misma cantidad. Las dificultades reales que plantea el tipo de incremento rápido de la población que deriva de una gran discrepancia entre las tasas de fecundidad y mortalidad son más complejas y se han mencionado en varios contextos en este trabajo: la carga que significan las personas dependientes en las familias de ingresos bajos, la perpetuación e intensificación de la marginalidad en los estratos más desposeídos, la acentuación de la diferencia entre la oferta y demanda de mano de obra no calificada, la presión sobre los servicios educativos y otros servicios sociales, las dificultades de establecer sistemas de uso de la tierra que sean más productivos y que desperdicien menos recursos humanos y naturales. Se ha señalado que con las tendencias actuales del crecimiento económico es posible que el ingreso nacional por habitante se eleve con una tasa ajustada a las metas de la planificación del

desarrollo, sin que una gran parte de la población se beneficie de ello ni contribuya a lograrlo.

b) Hay que tomar en cuenta que el descenso de la fecundidad no contribuirá por sí sólo a aumentar los recursos disponibles para la inversión y ni para la mejor crianza de la población infantil si a tal descenso no precedieran o acompañaran medidas efectivas para elevar los coeficientes de inversión, redistribuir el ingreso y reformar el contenido y la distribución de los servicios sociales. De otra suerte, lo único que podría suceder es que se aliviara un tanto la presión sobre el sector público, reduciendo las presiones para que éste emprendiera una vigorosa campaña de reforma.

c) Las consecuencias prácticas de tasas más bajas de incremento de la población —conforme a hipótesis realistas— se harían sentir en plazos diferentes en el ingreso familiar y en la carga que significan las personas dependientes, en los servicios de educación y salud, en la vivienda, en la oferta de alimentos, en el empleo, etc. Se originaría principalmente una mayor adecuación del ingreso familiar para vivir y criar hijos. Evidentemente, otras consecuencias de tasas de incremento diferentes irían adquiriendo importancia a más largo plazo.

d) El problema inmediato, salvo posiblemente en algunos de los países más pequeños, pobres y densamente poblados de los tipos III y IV, no reside en el número actual de habitantes ni en el hecho de que crezca la población, sino en la magnitud de la tasa de ese incremento. Como es comprensible, con tasas menores de crecimiento de la población se facilitaría la solución de importantes aspectos del problema del desarrollo económico y esto, sobre todo, para aquellos países que registran las tasas más altas de la región. Sin embargo, por ahora no hay una base objetiva para determinar la tasa óptima de incremento para cada país, y menos aún para establecer el tamaño óptimo de la población para los fines de desarrollo. Entre otros será necesario conocer aspectos tales como los cambios futuros en la tecnología, la evolución industrial, el uso de la tierra, los niveles de los servicios sociales, la redistribución de la población, además de diversos factores sociales, que en su conjunto dependerán de condiciones específicas de cada país. Es imprescindible comenzar por apreciar límites de variación y sus efectos y relaciones ante los incentivos para la inversión, la dotación de capital, la disponibilidad de la fuerza de trabajo más largo plazo y la capacidad efectiva y potencial para lograr una tasa de inversión suficientemente elevada como para lograr un crecimiento sostenido del ingreso por habitante.

### 3. Componentes de la política de población

Una formulación global de la política de población tendría que incluir objetivos e instrumentos coherentes relativos a: a) los tres determinantes del tamaño de la población (fecundidad, mortalidad, migración); b) la distribución de la población; c) la calidad de la población; d) la familia como árbitro y principal ejecutor de las decisiones y acciones que afectan al tamaño, distribución y calidad de la población.

#### a) Tamaño y tasa de incremento

Al parecer, son generalmente aplicables las siguientes proposiciones sobre los factores determinantes del tamaño de la población y sobre los instrumentos que pueden usarse para modificarlos:

i) Actualmente no se tiene una base sólida para juzgar la eficacia potencial de las políticas públicas dirigidas al control de la fecundidad que serían viables dentro de los límites impuestos por los sistemas de los valores y las posibilidades administrativas de los gobiernos de los países que hoy se caracterizan por tasas altas de incremento de la población, y en las condiciones sociales y culturales prevalecientes. Las características generales de los diferentes sectores de acción pública que se han señalado —burocratización, utilización diferenciada por los estratos medios urbanos, capacidad limitada para proporcionar servicios efectivos a los estratos urbanos marginales y a la población rural— sugieren que el resultado práctico a corto plazo de dichas medidas no sería muy grande, por lo menos en la medida en que dependen del empeño de la administración pública.

ii) Tampoco hay hoy base satisfactoria para juzgar el alcance y la rapidez de los cambios no planificados o espontáneos que experimente la fecundidad en el futuro. Las proyecciones altas, medianas y bajas presentadas en el capítulo IV se basan necesariamente en la experiencia, que indica que las transiciones demográficas han sido lentas. Sin embargo, actualmente han surgido muchos elementos nuevos de importancia, además de la posible decisión de los gobiernos de promover medidas para reducir la fecundidad. Los avances en las técnicas contraceptivas, combinados con la penetración creciente de por lo menos algunos aspectos de las formas de vida urbana “moderna” a través de los medios de información —que también están experimentando rápidos avances tecnológicos— hacen pensar que antes de mucho tiempo la mayoría de la población latinoamericana tendrá acceso a métodos de control de la fecundidad que más baratos y menos dependientes que ahora de la previsión y del uso sistemático y que la información sobre los métodos tendrá también mucha difusión. Las consecuencias sólo pueden conjeturarse, pues no hay información sistemática sobre las motivaciones pertinentes en los diferentes estratos de la población latinoamericana. Se cree que la actitud rural tradicional en favor de tener muchos hijos que habrán de contribuir al trabajo familiar y su fuente de seguridad social en la ancianidad de sus padres, sobrevive tenazmente aun en situaciones en que ha perdido toda validez. También se piensa que la combinación de pobreza e inseguridad en que vive gran parte de la población urbana y rural marginal coarta toda planificación sostenida para el futuro de modo que los niveles de fecundidad estarían determinados en gran parte por impulsos biológicos sexuales. También se ha atribuido en parte la fecundidad alta al culto del “machismo”: el hombre siente que el procrear muchos hijos es prueba esencial de su virilidad. Indudablemente, todas estas hipótesis tienen alguna validez, pese a la aparente incompatibilidad entre las dos primeras. Es probable que las motivaciones que afectan al tamaño de la familia sean confusas y contradictorias incluso en el seno de las familias. El ajuste marginal a la pobreza y la inseguridad sin duda limita la capacidad de planificar y de actuar sistemáticamente, si bien esto no significa que no haya *alguna* previsión. (Estos problemas se examinan en el capítulo V de este trabajo, en relación con la posibilidad de aplicar el concepto de “una cultura de la pobreza”.) En todo caso, en el futuro próximo las posibilidades de controlar la fecundidad y la difusión de informaciones acerca de los métodos para hacerlo serán sin precedentes. Es muy probable que las reacciones espontáneas ante estas posibilidades tendrán un efecto mayor en la fecundidad que las políticas de los gobiernos. En este caso, el descenso de la

fecundidad a los niveles característicos de los países industrializados podría acelerarse por la difusión tecnológica, en la misma forma en que se ha logrado reducir la mortalidad.

iii) Las medidas relativas a la mortalidad recaen principalmente en el sector de la salud pública. Cualesquiera sean los puntos de vista sobre la tasa de incremento de la población, la reducción de la mortalidad seguirá siendo un objetivo preferente en la política de desarrollo social. Sin embargo, se ha señalado en varias partes de este trabajo que los países de los tipos I y II, y en menor grado los del tipo III, ya han hecho casi todos los avances que cabe esperar de la prevención de enfermedades infecto-contagiosas y de otras medidas que pueden realizarse con costos unitarios bajos y en aislamiento parcial de otras esferas de política. Los nuevos avances dependerán de servicios médicos y sanitarios más caros y del mejoramiento de otros componentes del nivel de vida, especialmente del consumo de alimentos y de la higiene ambiental.

iv) El tercer factor determinante del crecimiento de la población, la migración, probablemente sólo tendrá un papel cuantitativo muy pequeño en el futuro por las razones expuestas en el capítulo IV; pero su importancia cualitativa justifica los esfuerzos decididos de los gobiernos por atraer migrantes con especialidades necesarias y desalentar la emigración de los que las posean.

#### b) *Distribución*

Es sabido que en todos los países más grandes de América Latina y en casi todos los más pequeños la distribución geográfica de la población es muy dispareja. Las tendencias actuales apuntan a una creciente aglomeración en los centros urbanos más grandes y a una presión creciente sobre la tierra en las zonas agrícolas más antiguas, con desplazamientos de la población hacia zonas poco pobladas y formación de nuevos centros urbanos de crecimiento en sólo algunas de ellas, siempre en escala mucho más pequeña.<sup>3</sup> Así, las cifras nacionales sobre densidad de la población son engañosas: en los promedios aparecen compensadas entre sí zonas muy densamente pobladas con zonas que están casi desiertas. La distribución geográfica de la población es especialmente dispareja en los países del tipo I, donde la concentración en el centro urbano más grande es muy pronunciada. Sin embargo, en estos países las posibilidades de que esa aglomeración aumente son relativamente limitadas, aunque no despreciables; la inmigración desde el extranjero seguramente no volverá a desempeñar el mismo papel que tuvo en el pasado, y la reserva constituida por la población rural y la de los pueblos pequeños ahora es poca frente al tamaño de las principales ciudades. Las posibilidades de que aumente la aglomeración son más en los países de tipo II, en los cuales la población rural es todavía enorme, tiene tasas muy altas de incremento natural y experimenta la poderosa atracción de las grandes ciudades, por el carácter concentrado del crecimiento económico. También es probable que en los países del tipo III se acelere la concentración de la población, pero en escala limitada por el tamaño relativamente pequeño de las poblaciones nacionales, y probablemente por la

<sup>3</sup> Estos problemas se analizaron en detalle en "Distribución geográfica de la población de América Latina y prioridades regionales del desarrollo", *Boletín Económico de América Latina*, Vol. VIII, N° 1, marzo de 1963.

menor capacidad de los centros urbanos para ofrecer oportunidades de ganarse la vida.

Los principios en que podrían basarse las políticas encaminadas a distribuir mejor la población son objeto de polémica. La información existente sobre la índole y distribución de los recursos naturales y de otros factores pertinentes es muy inadecuada, especialmente con respecto al interior tropical de América Latina. Sin embargo, se puede afirmar que las tendencias de la redistribución geográfica de la población tienen por lo menos tanta importancia como las tasas globales de incremento, y que probablemente pueden ser más susceptibles de cambiar constructivamente en respuesta a la política pública en un plazo mediano. Dentro de la política de población o en coordinación con ella deberían buscarse empeñosamente arbitrios para encauzar la redistribución geográfica y ocupacional de la población hacia un desarrollo vigoroso. Se necesitan técnicas de planificación regional que alienten la aparición de nuevos centros de crecimiento y promuevan la formación de redes nacionales de pueblos y ciudades de diferentes tamaños y con funciones complementarias, capaces de ofrecer empleo productivo al excedente de la fuerza de trabajo rural. Habrá que encontrar medios de aprovechar las más promisorias de las grandes regiones del interior hoy casi despobladas, cuidando de que se exploten adecuadamente sus recursos naturales y se proteja a los colonos, cosa que no ocurre en los procesos actuales de especulación con la tierra y de ocupación ilegal, destructivos y librados al azar.<sup>4</sup>

### c) *Calidad*

En los análisis de la política de población comúnmente se expresa que los aspectos cualitativos merecen tanta atención como los cuantitativos para luego centrarse exclusivamente en medidas relacionadas con estos últimos. Antes se sugirió una razón: cuando se consideran los aspectos cualitativos es muy difícil trazar una línea divisoria entre la política de población y la política global de desarrollo. Es evidente que entre la cantidad y la calidad hay influjos recíprocos, y que el significado de los cambios en población con miras al desarrollo no puede determinarse considerando una u otra aisladamente. Mientras peor nutrido, peor educado y más social y psicológicamente inestable sea un estrato de población, menos podrá contribuir al desarrollo y mayor será la carga que impondrá su crecimiento rápido. A la inversa, mientras más alta sea la tasa de incremento de la población, mayores serán las probabilidades de que grandes estratos de población tengan las características negativas mencionadas, lo cual los excluirá de los beneficios del desarrollo u obligará a distraer una gran proporción de las ganancias de una producción creciente en ayudarlos a superar sus desventajas. El hecho de que la mortalidad se haya reducido —con medidas sanitarias más que mediante mejoramientos generales de los niveles de vida— hace más probable que mucha de la población que ha sobrevivido de este modo se vea impedida física y psicológicamente por la pobreza e inseguridad de la familia. De ahí que la calidad, la cantidad y la distribución deban tomarse en cuenta en todos los aspectos de la política social y económica, y que para esto se necesitarán investiga-

<sup>4</sup> Véase "Los patrones de asentamiento rural y el cambio social en América Latina", *Boletín Económico de América Latina*, Vol. X, Nº 1, marzo de 1965.

ciones interdisciplinarias que hasta ahora no han ido más allá de exploraciones preliminares.

#### d) *La familia*

En materia de natalidad, la responsabilidad de la acción final recae en la familia. Esto concuerda con los sistemas de valores y con las concepciones de los derechos humanos que tienen los países latinoamericanos. Este argumento se aduce a veces para defender la abstención del Estado en materia de planificación de la familia, en el sentido restringido en que se usa el término generalmente. Aunque este argumento parece insostenible, pues no toma en cuenta que el Estado interviene ya en el comportamiento de la familia, de muchas maneras, sin entrar en conflicto con los valores de aceptación general, la acción pública está sujeta en este campo a limitaciones. El Estado puede pedir a las familias que limiten o aumenten su fecundidad, e incluso puede establecer incentivos y proporcionar medios convenientes para hacerlo, pero difícilmente puede obligarlas en el hecho de tener menos o más hijos. Asimismo, el Estado puede establecer una serie de incentivos y penalidades para motivar a las familias a emigrar o quedarse en su lugar de origen, pero sólo en pequeña escala es practicable tomar medidas de residencia obligatoria o de erradicación, y ello sólo en circunstancias especiales de necesidad pública perentoria, como ocurre cuando hay que evacuar a familias porque sus tierras serán inundadas para construir una presa. Las posibilidades prácticas de aplicar el control estatal en la crianza de los niños suelen limitarse a las sanciones contra los actos de crueldad y abandono y a la obligatoriedad de la asistencia escolar; y aun de la aplicación efectiva de esos controles es incapaz el Estado en las condiciones en que vive gran parte de la población latinoamericana. La política de población puede definirse como una serie de medidas destinadas a influir sobre las decisiones de millones de familias y a brindarles a esas familias los medios para que puedan cumplir sus decisiones.

Por lo tanto, una política eficaz de población debe a la vez robustecer a la familia para que pueda asumir sus responsabilidades, entre ellas decidir el tamaño de la familia y actuar según esa decisión. En su sentido corriente, el término "planificación de la familia" se refiere sólo a este tipo de decisiones, pero es preciso darle mayor alcance. A menos que la familia pueda y quiera tomar decisiones racionales respecto a ocupación, lugar de residencia, distribución del ingreso entre rubros de consumo y ahorro, y formación de los hijos, es poco probable que adopte decisiones reales a largo plazo respecto a cuántos hijos desea cualquiera sea su receptividad inmediata ante la información sobre contraceptivos.

Para que sea eficaz el apoyo público a la planificación de la familia, entendida en este sentido más amplio, es preciso que los organismos públicos correspondientes orienten sus actividades con más conocimiento de las características y motivaciones de las familias de diferentes estratos sociales, que deben habérselas con los estímulos y fuentes de inseguridad en continua evolución que van unidos al proceso de urbanización actual. La valoración que se da a los hijos y los estándares para criarlos y educarlos en los distintos estratos sociales presentan numerosas incógnitas. Existe la necesidad de inculcar una valoración más alta del niño como individuo, y metas más claras para su futuro, proceso que será lento y difícil.

El interés de la familia en hacer planes para su propio porvenir, incluso sobre el número y espaciamiento de los hijos, puede no coincidir siempre con la política demográfica del Estado. Aunque la política estatal se incline por una tasa más alta de incremento, muchas familias tendrán sus propios motivos para limitar el número de hijos, o para superar el incremento previsto. Por razones de índole práctica y de justicia social, es preferible que todas las familias tengan a su alcance los medios de cumplir sus decisiones. Por lo demás, en las condiciones hoy imperantes, sería fútil y discriminatorio que las autoridades públicas les negaran este derecho. En ese caso sólo a las familias más impedidas de obtener la información y de ejercer su iniciativa —en su mayor parte las que tienen la mayor dificultad en asumir la responsabilidad de criar a sus hijos— se les estaría de hecho privando de la posibilidad de opción.

La difusión creciente de la información y de los medios técnicos para limitar la familia constituye también un aspecto del fenómeno que se consideró en la primera parte de este trabajo, el de la dependencia creciente del condicionamiento del consumo. El deseo de adquirir bienes de consumo duraderos y otros símbolos de la vida urbana “moderna” sin duda es ya una motivación importante para limitar el tamaño de la familia en los estratos urbanos medios, y bien puede llegar a pesar mucho en el resto de la población; pero no se concilia fácilmente con el concepto de planificación de la familia esbozado antes, según el cual las familias deberían dar prioridad en la distribución interna de sus recursos al mejoramiento de la preparación de los hijos que tienen.



## CAPÍTULO XIX

### LA PARTICIPACION POPULAR EN EL DESARROLLO<sup>1</sup>

#### 1. Naturaleza de la participación popular

La tesis de que la participación popular es indispensable para un auténtico desarrollo se ha difundido rápidamente en los círculos de planificación, en los movimientos políticos y en la prensa. Pero queda la sensación de que los que enarbolan este término tienen ideas distintas sobre sus connotaciones, o han adoptado la participación popular como consigna, sin tener un concepto claro de cómo llevarlo a la práctica.

Cabría preguntarse *quiénes* deben participar, *por qué*, *en qué forma* y *para qué clase de desarrollo*. Estas interrogantes conducen a algunos de los puntos más polémicos de la teoría sociológica y política contemporánea. Según los valores de que se parta y las concepciones que se elijan respecto a la naturaleza y potencialidades de las sociedades latinoamericanas, puede llegarse a muchos diferentes conjuntos de conclusiones sobre la naturaleza e importancia de la participación popular. Los problemas envueltos se han enfocado desde diversos ángulos en capítulos anteriores de este estudio. Este capítulo se ocupa de los medios para la acción colectiva de los diversos estratos o grupos de intereses de la población, y de las medidas gubernamentales para estimular o encauzar esta acción. No pretende explotar todas las connotaciones conceptuales y prácticas de la "participación popular", pero es necesario comenzar con algunas respuestas provisionales a las preguntas formuladas.

¿Quiénes deben participar? El uso del término "participación popular" centra la atención en el papel potencial de los estratos de población mayoritarios caracterizados hasta ahora por ingresos bajos, exiguo grado de instrucción y poca o ninguna posibilidad de hacerse oír en los asuntos nacionales. Estos estratos incluyen a los obreros urbanos y rurales, los artesanos que trabajan por cuenta propia, los tenderos y pequeños agricultores, y los llamados estratos marginales. Estos son los grupos que aún no han sido incluidos, o sólo lo han sido últimamente y de modo precario, en los sistemas de compromiso político que se examinan en el capítulo II. En otras palabras, la política de participación popular implica una expansión y redistribución de las oportunidades para tomar parte en el proceso societal de toma de decisiones.

¿Por qué deben participar? Los planificadores e ideólogos del desarrollo y las masas cuya participación se considera tienen razones muy diferentes para creer que esta participación es deseable e importante. Los primeros quizá

<sup>1</sup> Algunos de los problemas que se examinan en este capítulo se consideran con más detalle y desde diversos puntos de vista en "Conceptos y métodos de la programación por zonas para el desarrollo de la comunidad", *Boletín Económico de América Latina*, Vol. XII, Nº 1, mayo de 1967; en "Los programas de desarrollo local integral en América Latina", *Boletín Económico de América Latina*, Vol. XIII, Nº 2, noviembre de 1968; y en Rubén D. Utría, *Desarrollo nacional, participación popular y desarrollo de la comunidad en América Latina*, Pátzcuaro, México, 1969.

tengan preocupaciones muy limitadas y prácticas: aprovechar recursos humanos subutilizados, y hacer que la mayor cantidad posible de gente comprenda las medidas que su estrategia de desarrollo exige, y coopere con ellas. O quizá vayan mucho más lejos y vean en la participación popular organizada un medio de destruir y reemplazar estructuras sociales, económicas y políticas que consideran incompatibles con el desarrollo.

Otra razón para atribuir importancia a la participación popular deriva de diagnósticos sociológicos y psicológicos sobre la alineación y desarraigamiento que se supone están creciendo en las sociedades modernas "masificadas". Esta alienación parece ser tan pronunciada en los países industrializados de altos ingresos como en los demás. Así, cuando la participación popular se propone como antídoto indica un cambio importante de acentuación en el concepto de "desarrollo" y también en el tipo de beneficio que se espera de la participación popular. Sugiere que el desarrollo auténtico consiste, entre otras cosas, en alcanzar un orden social en el cual la población en su conjunto tiene la sensación de pertenecer y de estar logrando realizaciones significativas. La principal contribución de la participación popular organizada, por lo tanto, bien puede ser psicológica. Esta concepción ofrece posibilidades interesantes para el futuro, pero hasta ahora su influencia en las propuestas de participación popular en América Latina ha sido pequeña.

Es probable que estas razones para participar no tengan significado para las masas de población, por lo menos mientras su participación no haya alcanzado un alto nivel de organización y de conciencia de sí misma. La participación organizada que saque partido del número ofrece la única esperanza de que esas masas obtengan una respuesta más favorable de la sociedad a sus necesidades inmediatas, de mayores ingresos, más seguridad de poder ganarse la vida y mejor acceso a los servicios del Estado, especialmente.

Quizá todas las razones expuestas para apoyar la participación popular sean igualmente válidas, pero, como se verá más adelante, no es fácil conciliarlas en una política.

¿Cómo deben participar? El enfoque que se dé a la participación popular depende de supuestos implícitos o explícitos sobre la naturaleza del Estado. Si suponemos que el Estado ha de seguir siendo la expresión de un sistema de compromiso político, en el sentido que se indica en los capítulos II y V, la participación estará limitada a la organización de grupos de intereses para ejercer presiones y formar alianzas que lleven a una inclusión en el compromiso y, por lo tanto, a compartir los beneficios —empleos, subsidios, servicios, legislación protectora— que se puedan extraer al aparato estatal. Conforme a este concepto, la participación puede ir haciéndose más variada y activa, pero no tendría objeto elaborar una política de participación popular, ya que no habría otro agente para aplicarla que los grupos de intereses organizados que ya estarían participando según su capacidad. Algunos de estos grupos de intereses podrían estar dispuestos a alentar la inclusión de nuevos grupos para reforzar el compromiso mismo, pero la extensión de esta táctica a todos los posibles participantes sería de por sí contraproducente. Uno de los aspectos salientes de la crisis actual en varios países latinoamericanos es precisamente la incapacidad del sector público para satisfacer las demandas generadas al ampliar este tipo de participación frente a las limitaciones impuestas por las estructuras económicas y sociales existentes, y el desquiciamiento consiguiente de los diversos planes populistas de justicia social.

redistributiva.<sup>2</sup> Hasta en estas circunstancias sería de mala fe deplorar la pugna de los grupos excluidos por participar; pueden aducir que tienen tanto derecho a hacerlo como los grupos que han participado; que la preservación de la viabilidad del sistema que los excluye no es responsabilidad de ellos, y que aunque el sistema se desplome por el peso de sus demandas, su situación tal vez sería menos desventajosa que antes en relación con los demás grupos.

La *política* de participación tiene sentido si se supone que el Estado puede transformarse en instrumento de una *élite*, clase o alianza de fuerzas que tiene una estrategia coherente de desarrollo y que necesita obtener el mayor apoyo posible para ella; o bien si se supone que el Estado mismo puede asumir un papel autónomo y dinámico en el desarrollo.

Con cualquiera de estos dos últimos supuestos, la política que surgiría seguramente haría hincapié en la movilización más que en la participación. Es decir, trataría de organizar y encauzar la participación popular de acuerdo con ciertas líneas y para ciertos fines, en lugar de acoger y dar respuesta a formas autónomas de participación y de automovilización espontánea. En el análisis de política que se hace en el resto de este capítulo se supone que el Estado puede y debe impulsar la participación popular aplicando ciertas técnicas y ciertos instrumentos que se analizarán más adelante, y que la acción estatal inevitablemente envuelve el propósito de movilizar apoyo para una estrategia de desarrollo dada. Al mismo tiempo, se señalan aquí algunas ambigüedades y peligros de este enfoque. Se rechaza el supuesto de que los líderes políticos y los planificadores van a adquirir suficiente sabiduría, altruismo y capacidad administrativa como para atar la participación popular a objetivos y plazos preestablecidos. Transformar la movilización en manipulación es evidentemente objetable en términos de valores democráticos, y quizá sea también contraproducente, pues la participación manipulada difícilmente se ajustará lo bastante a los deseos y capacidades reales de la gente como para originar una contribución apreciable a los objetivos estatales de desarrollo. La brecha entonces entre lo que la gente quiere y lo que se le dice que quiere, se amplía, y la alineación reaparece de otra guisa. Si la naturaleza y objetivos del Estado llegan a ser realmente compatibles con la participación popular como componente de la política y como fuente de dinamismo para el proceso de desarrollo, habrá un juego recíproco de iniciativas procedentes de arriba y de abajo, junto a una acción recíproca de conflicto y consenso en muchos niveles del orden social. Esta concepción de la participación popular admite plenamente el derecho humano a la libre determinación, y deja en claro que la oposición es un componente legítimo y esencial de la auténtica participación. La importancia relativa de la oposición y el conflicto frente al consenso y apoyo a una estrategia de desarrollo dada dependerá entonces de la velo-

<sup>2</sup> Véase Celso Furtado, *Dialéctica del desarrollo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1965, págs. 19 a 20 y 82 a 85, donde aparece un análisis de la frustración inevitable de este tipo de participación en un medio en que las masas están desorganizadas y sólo tienen el sufragio para dar a conocer sus aspiraciones. "La masa, por el hecho de ser amorfa, no tiene posibilidad alguna de participar en el proceso político, excepto en el momento de negociar su voto contra promesas electorales. Y cuando esta masa vive en condiciones de subempleo, sometida al castigo permanente del infraconsumo, por una parte, y por otra a la excitación que representan las formas de consumo conspicuo predominantes entre los grupos de ingresos altos y medios, se comprende con facilidad cuáles serán sus exigencias en el momento supremo de negociar su voto" (pág. 20).

cidad del cambio y del grado de incompatibilidad entre las aspiraciones de los diferentes estratos sociales afectados por él. Aquí se supone que la participación se encauzará a través de muchos tipos de organizaciones formales y oficiosas, algunas promovidas por el Estado o por movimientos políticos, y otras surgidas espontáneamente para satisfacer las necesidades de ayuda mutua, defensa y satisfacciones psicosociales de sus miembros y para hacer valer diversas demandas.

¿Qué clase de desarrollo? Con una auténtica participación popular en el desarrollo, cabe esperar que la naturaleza del desarrollo y la distribución de sus frutos ha de cambiar radicalmente por la interacción de las nuevas estrategias que ofrecen los dirigentes y las demandas de los estratos capaces de participar. El diagnóstico que aparece en la primera parte de este estudio ha indicado que la naturaleza de las líneas actuales de crecimiento económico y cambio social excluye la participación popular, o que la deforma de modo incompatible con un desarrollo sostenido. Las políticas encaminadas a obtener participación popular para llevar a cabo los planes de desarrollo, tal como se han formulado hasta ahora, contendrían contradicciones inherentes. En el capítulo XI se dijo que uno de los requisitos para el desarrollo es la generación de imágenes más auténticas y realistas de sociedades futuras que justifiquen el esfuerzo de desarrollo y permitan ordenar objetivos e instrumentos dentro de políticas societales coherentes. La viabilidad de la participación popular depende principalmente de los avances que se hagan en este sentido, pero al mismo tiempo es requisito para estos avances.

Sin embargo, no hay necesidad de llevar esta proposición al extremo utópico de esperar que toda la población participe consciente y continuamente en el "desarrollo" o en el examen de los planes de desarrollo. La movilización popular intensiva para una causa tan general y abstracta como el desarrollo sólo puede lograrse en condiciones de crisis y es difícil de mantener por mucho tiempo. En su mayoría la gente se interesa y participa activamente movida por metas y símbolos más concretos. La ampliación deseada de la participación abarca a los estratos menos preparados para el razonamiento abstracto y más regido por necesidades materiales inmediatas. Su participación necesita de un marco de referencia simbólico que tenga significación para ellos y puede tomar diversas formas (el progreso de la nación, del "pueblo", de su clase social o de su comunidad); de ciertas tareas concretas por medio de las cuales puedan vincularse a procesos más amplios; y de una percepción de razones convincentes por las cuales los esfuerzos y sacrificios actuales han de llevar a beneficios futuros. La participación universal activa puede ser valiosa como ideal, pero no se ha logrado en ninguna sociedad conocida. Para muchos aspectos del proceso de desarrollo y durante gran parte del tiempo tal vez baste con la participación pasiva, entendida como la realización normal de funciones ocupacionales y sociales, la recepción de ciertos beneficios de la acción social pública y la aceptación condicional de las líneas principales de política pública.

## 2. Organización para la participación

Todo enfoque operativo de la participación popular tiene que tomar en cuenta que todas las sociedades se componen de muchas unidades sociales.<sup>3</sup> Algunas

<sup>3</sup> En este punto el análisis tropieza con dificultades terminológicas, ya que los especialistas en ciencias sociales han introducido terminologías adaptadas a sus propios esque-

de estas unidades se identifican con determinados estratos sociales, otras atraviesan varios de ellos. Algunas unidades son grandes, compuestas, nacionales o aún internacionales en su distribución geográfica; otras son pequeñas, localizadas y de estructura simple. Algunas tienen cohesión, organización formal y gran capacidad para actuar de común acuerdo en persecución de objetivos conscientemente seleccionados. Otras no poseen organización formal, y sólo tienen conciencia débil e intermitente de algunos intereses o problemas comunes. El acceso de cada individuo y familia a las oportunidades o recursos que se distribuyen dentro de la sociedad en su conjunto depende principalmente de que pertenezca a una o más de las unidades sociales capaces de influir en esa distribución.

Evidentemente, las unidades sociales mal integradas y poco organizadas no podrán obtener respuesta satisfactoria de las sociedades a las que pertenecen. Si la sociedad misma cambia lentamente, las reacciones de pasividad, alienación, delincuencia o rebelión de estas unidades ante su impotencia tal vez no preocupen a las unidades sociales dominantes (terratenientes, comerciales, militares, burocráticas o religiosas). Evidentemente, ya no es ésta la situación en América Latina, salvo tal vez en algunos de los países de los tipos III y IV.

La participación *popular* puede equipararse al grado de respuesta de la sociedad ante las demandas de las unidades sociales más grandes, pero más débiles y con menos cohesión, y en otro sentido, a las demandas de los elementos que no han tenido voz en las unidades que atraviesan varios estratos sociales, como los pueblos. Esta participación se transforma en un problema importante para las unidades sociales dominantes y para el Estado en las siguientes condiciones: *i*) cuando las unidades sociales antes débiles y pasivas muestran una conciencia colectiva, adquieren símbolos unificadores y aprenden a ejercer presión organizada para que se redistribuyan las oportunidades y los recursos societales; *ii*) cuando las unidades sociales que constituyen una parte importante de la población tienen tan pocas esperanzas de obtener respuestas favorables, que su alienación y apatía parecen descalificarlas frente a los tipos de "modernización" y de contribución a la producción que comienzan a ocupar el primer plano entre los valores de las unidades dominantes.

Estas dos condiciones existen, en distintas combinaciones, en toda América Latina. Y ambas dirigen la atención de las unidades dominantes, de los dirigentes políticos, de los planificadores y de los especialistas en ciencias sociales,

mas conceptuales, y los diversos movimientos que postulan la participación popular han tomado estos términos y los han usado en forma indefinida y heterogénea. Aquí se ha evitado el término "comunidad", pues ha adquirido diversas connotaciones que confunden. Se ha usado la expresión "unidad social" como término genérico para unidades grandes compuestas y unidades pequeñas, simples y capaces de interacción directa. Amitai Etzioni (*The active society*, Free Press, Nueva York, 1968) propone el término "colectividad" para grupos que son grandes en número de miembros, están compuestos por subunidades y poseen en grado apreciable intereses o problemas comunes. Las concentraciones estructuradas de población, como las ciudades, los sindicatos nacionales con filiales locales, y los partidos políticos con filiales locales serían ejemplos de colectividades. Las colectividades, como las unidades sociales simples o los individuos, tienen capacidad (aplicada o latente) para actuar con conciencia de sí mismas, y para tomar parte en la toma de decisiones o en la acción; pueden verse envueltas en una gran variedad de problemas, algunos de los cuales dividen y otros unifican a sus miembros. La distinción entre "colectividad" y "grupo" tiene utilidad para una parte del análisis que se hará más adelante; aquí se usa el término por falta de otro de general aceptación para designar unidades sociales grandes y compuestas que son efectivamente actores societales.

al problema de movilizar las masas de la población para lograr el tipo de participación concordante con sus diferentes concepciones del desarrollo, y al de encauzar y controlar la movilización espontánea que se pueda estar produciendo. En los esquemas resultantes y en los procesos reales de movilización las motivaciones y líneas de acción políticas, económicas, sociales y de bienestar humano están tan entrelazadas, que generalmente los movilizadores y las unidades sociales en pugna las consideran un todo compuesto.

Las unidades sociales participan en la vida de sus sociedades a través de una vasta gama de formas de organización que difieren por la naturaleza de sus miembros, los intereses o valores que los inducen a organizarse y sus actividades o modos de participación. En sociedades donde el nivel de participación es alto, estas organizaciones serán numerosas y complejas, y la mayoría de los individuos participarán conscientemente a través de varias organizaciones vinculadas a sus papeles políticos, ocupacionales u otros. Sin embargo, también en esas sociedades altamente estructuradas los miembros de las unidades sociales más débiles quizá tengan menos vínculos orgánicos que los demás, y participan menos activamente si son miembros de las organizaciones. Antes de examinar en este capítulo las formas de organización en que se han centrado las políticas públicas latinoamericanas que postulan la participación popular, conviene clasificar todas las formas de organización que podrían quedar incluidas en estas políticas según los principales intereses comunes de sus miembros, sus formas de actividad o participación, y sus papeles específicos:

1. Según los principales intereses comunes de los miembros:
  - a) como asalariados;
  - b) como productores;
  - c) como consumidores;
  - d) como residentes de una localidad;
  - e) como jefes de familia;
  - f) como beneficiarios de diversos servicios públicos de carácter social;
  - g) como copartícipes de concepciones comunes, tanto religiosas como ideológicas, sobre los derechos y deberes sociales.
2. Según las principales formas de actividad o modos de participación:
  - a) negociaciones obrero-patronales apoyadas en la amenaza de huelga;
  - b) movilización electoral;
  - c) manifestaciones de protesta y desobediencia civil;
  - d) compras o ventas organizadas;
  - e) autoayuda o colaboración recíproca organizada;
  - f) educación o adoctrinamiento de los miembros y del público en general.
3. Según los papeles políticos, económicos, sociales u otros que den a los miembros intereses comunes y les permitan pertenecer a la organización:
  - a) Políticas
    - el electorado, considerado como una unidad social difusa y distribuida en toda la nación a la que se moviliza para participar a intervalos periódicos;
    - partidos políticos;
    - organizaciones no partidistas para la educación política y la movilización del electorado;
    - organizaciones que cabildan en favor de grupos de intereses.

b) Económicas u ocupacionales

- organizaciones de empleadores;
- sindicatos de obreros urbanos, principalmente de la industria, el transporte y la minería;
- sindicatos de empleados del sector privado;
- sindicatos de empleados del sector público;
- comités obrero-patronales para la dirección de las empresas;
- organizaciones de tenderos, artesanos independientes y profesionales en libre ejercicio;
- sindicatos de obreros rurales;
- asociaciones de terratenientes, arrendatarios, aparceros, etc.;
- cooperativas de consumidores, productores, ahorradores o inversionistas;
- organizaciones de beneficiarios de la reforma agraria;
- organizaciones de contribuyentes;
- organizaciones de jubilados, beneficiarios de la asistencia social y cesantes.

c) Sociales o localistas

- organizaciones de comunidades locales o vecinales;
- organizaciones de mejoramiento cívico;
- organizaciones privadas de caridad y bienestar social;
- asociaciones deportivas o culturales;
- organizaciones de minorías étnicas o de inmigrantes;
- organizaciones de migrantes urbanos por localidad de origen;
- organizaciones de padres o madres;
- asociaciones de padres y maestros;
- organizaciones estudiantiles;
- otras organizaciones juveniles;
- organizaciones de ancianos.

d) Religiosas

- jerarquías eclesiásticas, órdenes y comunidades religiosas;
- asociaciones de miembros laicos de denominaciones religiosas.

Es evidente que la estructura orgánica de una sociedad nacional, que se sintetiza en la lista anterior, debe ser representativa en sus formas de participación. La interacción directa entre personas sólo es posible en grupos pequeños. La participación simbólica, a través de los valores comunes y del consenso, en colectividades muy grandes sin organización formal, sólo puede ser efectiva para alcanzar una gama restringida de objetivos. Las organizaciones, por lo tanto, proporcionan un sistema de lazos que favorecen la interacción entre las microunidades y macrounidades sociales por medio de la representación.

Estas formas representativas de organización pueden concebirse en tres dimensiones. Una es lateral, y refleja la distribución de las diversas clases de organizaciones en la población total del país. La segunda dimensión es vertical o jerárquica, y está constituida por el entrelazamiento de las relaciones o papeles en los planos local, regional y nacional que se alza paralela a la jerarquía de poder de la sociedad. El carácter de esta estructuración jerárquica en un país dado es un factor fundamental para evaluar la capacidad de sus organizaciones para sustentar la participación activa de sus miembros. La tercera dimensión es la temporal. Algunas unidades sociales organizadas surgen sólo para una reunión, o por un plazo corto, como los comités espe-

ciales. Otras duran generaciones, y renuevan sus miembros por afiliación o nacimiento. Las organizaciones antiguas suelen ser más rígidas y amantes de la tradición a causa de sus fuertes controles sociales internos de carácter normativo. Las organizaciones jóvenes suelen responder constructivamente a estímulos externos y aceptar nuevas normas y funciones, pese a que cabe citar muchas excepciones. Así, la duración de una forma orgánica también tiene importancia para evaluar su contribución potencial a determinadas concepciones de la participación popular.

En América Latina, el Estado, organismos públicos semiautónomos, y unidades sociales organizadas han tratado deliberadamente en los últimos años de promover o controlar nuevas organizaciones; estos intentos han sido demasiado variados y numerosos como para analizarlos aquí sistemáticamente; sin embargo, es evidente que estas iniciativas no han considerado igualmente deseables las muchas formas de organización que se han enumerado, ni se han inclinado por algunas de ellas al azar. Algunas organizaciones han recibido atención continua de los niveles más altos de liderazgo político, a través de una mezcla cambiante de aliento y regulación. (Los sindicatos de obreros urbanos constituyen un ejemplo destacado.) Esta atención se debe al deseo de las unidades sociales dominantes de incluir a estas organizaciones en sistemas dados de compromiso político, y al peligro que significa su crecimiento espontáneo para estos sistemas. Otras organizaciones como las asociaciones de obreros agrícolas, han sido puestas prácticamente fuera de la ley en casi todos los países. La incompatibilidad entre estas organizaciones y los sistemas de tenencia de la tierra, así como el poder de los terratenientes en los sistemas de compromiso político, lo explican suficientemente. Otras organizaciones han contado con la benevolencia del Estado, pero los intentos de fomentar su crecimiento han sido esporádicos y han quedado en manos de los niveles más bajos de algunos organismos públicos u organismos privados que reciben subvención estatal.

Otras formas de organización, como los comités obrero-patronales destinados a dirigir las empresas y repartir las utilidades, han sido demasiado incompatibles con las estructuras vigentes y no se han considerado seriamente, salvo en Cuba y en algunos pocos proyectos de reforma agraria.

En general, cabe esperar que la organización de *grupos* locales será apoyada con menos vacilaciones que la organización de grandes *colectividades*. Los primeros se pueden controlar con relativa facilidad, en tanto que las últimas pueden ser una amenaza inmanejable para el compromiso existente. En algunos países esta preocupación ha llevado a prohibir las federaciones nacionales de sindicatos. Sin embargo, cuando el Estado emprende políticas que necesitan de amplio apoyo popular para superar la resistencia de colectividades amenazadas, las organizaciones grandes son indispensables. En estas circunstancias, es probable que el liderazgo político opte por los movimientos de masas sin unidades locales autónomas y vigorosamente organizadas, que se pueden manejar a través de algunos pocos líderes.

Algunas formas de acción orgánica seguramente serán aceptadas con más facilidad que otras por las autoridades o las unidades sociales dominantes que desean una movilización guiada hacia el desarrollo. La ayuda mutua organizada será siempre bien acogida, las compras y ventas organizadas y las actividades educativas, no siempre; las huelgas sólo en algunas circunstancias, y la desobediencia civil casi nunca. Mayor o menor probabilidad de que un tipo



dado de organización trate de promover los intereses de sus miembros utilizando algunas de estas tácticas contribuirá a que se acentúe la actitud de promoción, control o no interferencia de las autoridades.

En este capítulo no se ahondará en los complejos problema de las relaciones del Estado con las organizaciones existentes y las unidades sociales que se han movilizado espontáneamente, pero se analizarán algunas iniciativas y programas en los cuales la intención de movilizar a las unidades débiles para acrecentar su capacidad de participar ha sido bastante clara.

### 3. *Movilización*

Para que haya movilización se necesitan movilizadores; las fuentes y propósitos de éstos determinan las características iniciales del proceso, pero no necesariamente su curso posterior, pues deben dar paso al nuevo liderazgo institucionalizado de las unidades sociales. Sólo se mencionarán aquí algunos aspectos del problema. Evidentemente, las unidades sociales más débiles necesitan liderazgo que ofrezca conocimiento, motivaciones y capacidad de organización, y que puedan negociar efectivamente con otras unidades y con el Estado para actuar coherentemente y lograr respuesta más favorable a sus necesidades. Salvo entre los obreros industriales y en algunas otras unidades con sistemas de producción y relaciones de trabajo que alientan la acción colectiva, es difícil que surjan movilizadores efectivos de las unidades inicialmente más débiles, aunque sea en el plano local. Hay casos de movilización espontánea efectiva que indican la existencia de movilizadores internos en algunos grupos campesinos marginales y urbanos, pero se sabe muy poco de sus características. En general, no parecen tener capacidad para extender la movilización a la colectividad más grande o de darle forma orgánica permanente. Un número creciente de movilizadores externos potenciales (activistas políticos, estudiantes, ocasionalmente abogados, trabajadores sociales u otros profesionales) ha tratado de asumir papeles de liderazgo en las unidades sociales desfavorecidas, pero la información disponible al respecto es demasiado escasa para poder generalizar sobre los resultados. Por último, una gran gama de instituciones públicas y privadas han preparado y enviado movilizadores externos y han tratado de formar movilizadores dentro de las unidades sociales, principalmente a través de cursos de "liderazgo".

Estas últimas iniciativas han adolecido inevitablemente de vaguedad o ambivalencia acerca del nivel y tipo de participación deseada, se han visto afectadas por fluctuaciones en el apoyo de los círculos más altos de política pública, han tenido un conocimiento insuficiente de las unidades sociales a las que se dirigen, y han carecido de técnicas de acción verdaderamente eficaces. Como resultado, un número considerable de jóvenes instruidos y de miembros de los grupos locales desfavorecidos se sienten ahora frustrados o perplejos por su incapacidad para ejercer el liderazgo para el cual los prepararon.

El examen precedente ha sugerido causas de confusión en cuanto a los objetivos. Algunos patrocinadores consideran que estos programas son medios de crear una movilización estrictamente limitada y controlada que eleve la productividad de las unidades más débiles y les permita darse los servicios que el Estado no puede proporcionarles. Otros los ven como medios de dar un impulso irreversible a los cambios en las estructuras de poder y la distribución de los beneficios societales; a veces este segundo objetivo ha recibido

un impulso mayor y más rápido que el previsto por los proponentes, por la labor de movilizados que trabajan en el terreno y que comprueban la incompatibilidad entre la movilización, y la distribución de la propiedad local y del poder. Otros patrocinadores se interesan principalmente en los dividendos políticos (votos y creación de mecanismos partidistas locales) que puede dar el reclutamiento de líderes locales y la distribución de ayuda material. En algunos pocos casos, el objetivo inmediato ha sido el de impedir la contramovilización por medio de guerrillas y otros movimientos revolucionarios. Estos programas, como otros, no han escapado a la presión destinada a lograr empleos públicos, de modo que en su personal incluyen movilizados con poco afán de movilización. Entre tanto, elementos importantes de las unidades sociales dominantes observan estas iniciativas con viva suspicacia y esperan la oportunidad de ponerles trabas o de desacreditarlas.

El argumento más influyente para asignar recursos públicos a los programas de movilización popular ha sido su capacidad potencial para canalizar mano de obra local ociosa hacia la construcción de casas, escuelas, carreteras, sistemas de riego, etc., con un costo mínimo para el Estado. En circunstancias favorables, esta potencialidad tiene indudable importancia, pero los intentos de hacerla realidad en las condiciones políticas imperantes en la mayor parte de América Latina colocan involuntariamente en pugna a los movilizados externos y a los grupos movilizados. Los primeros están tratando de librar al Estado de parte del costo de la construcción de la infraestructura local y de los servicios sociales, en tanto que los últimos esperan que su organización, unida al nuevo programa público, les permita obtener asignaciones del Estado para estos fines, y también empleo remunerado en las obras públicas. Los grupos que se movilizan están conscientes de que la distribución de las asignaciones públicas es muy desigual y de que los grupos urbanos más acomodados están recibiendo los servicios que ellos deberán proporcionarse a sí mismos. Por lo demás, los movilizados de movimientos políticos de oposición generalmente hacen notar estos puntos y apremian a los grupos a aprovechar la iniciativa del Estado para insistir en sus propias demandas.

Muchos de los programas iniciales destinados a proporcionar o a capacitar movilizados —que estuvieron orientados casi exclusivamente a las unidades indígenas y a otras unidades sociales rurales— partieron con ideas preconcebidas sobre la organización y el consenso comunales, las modalidades de trabajo colectivo y la tenencia de la tierra que ya no correspondían a la realidad, y tal vez nunca lo hicieron. Estas ideas reflejaban dos valores muy diferentes en los proponentes de los programas: 1) preferencia por un orden socialista o comunitario, con predisposición a creer que las instituciones sociales sobrevivientes de las zonas rurales eran favorables a este orden; 2) preferencia por las culturas populares de tradición local frente a la sociedad “moderna” dominada por lo urbano, con deseo de demostrar la viabilidad continuada de esas culturas locales. Estas ideas preconcebidas sufrieron posteriormente críticas penetrantes basadas en investigaciones en el terreno, y se han hecho casi insostenibles por la aceleración de la movilidad rural y el desquiciamiento de las estructuras más antiguas que se analizó en el capítulo VII. Aunque su influencia ha menguado, vale la pena destacar que al configurar los programas han coincidido con la preferencia por la acción limitada y local que también ha sido propiciada por el carácter ambivalente o vacilante del apoyo público a los programas.

Es posible que las iniciativas públicas localizadas de movilización popular, pese a todas sus limitaciones, hayan contribuido apreciablemente a despertar a las unidades sociales más débiles y a dotarlas de los símbolos y habilidades que las ayudarán a automovilizarse más eficazmente cuando se presente la oportunidad, o cuando el Estado adquiera capacidad para impulsar el proceso con más vigor. Algunos pocos programas de este tipo, principalmente en México, datan de los años veinte, pero sólo durante el último decenio han aceptado la mayoría de los gobiernos latinoamericanos la función de movilizar a los grupos locales, y han establecido estructuras administrativas para encargarse de esta tarea. En la práctica, se ha acentuado la identificación y preparación de líderes locales que puedan actuar como movilizadores y como nexo entre el grupo, de un lado, y los servicios técnicos públicos y los programas sociales sectoriales, de otro.

#### *4. Programas públicos orientados a la movilización y participación populares*

Las características más evidentes de estos programas en la mayoría de los países son su abundancia, la diversidad de sus formas de organización y sus limitaciones operacionales por escasez de recursos. En un estudio que efectúa actualmente la secretaría de la CEPAL se han identificado cientos de tales programas en América Latina. Su proliferación ha sido estimulada por numerosos organismos internacionales que compiten entre sí y que usan terminologías diferentes para designar actividades básicamente parecidas. Actualmente, los programas de este tipo son una de las manifestaciones más conspicuas de acción pública en el plano local, tanto en zonas rurales como urbanas; están regidos por todo tipo de organismos públicos y privados (que generalmente reciben subvenciones estatales), y generalmente tienen un alcance geográfico y técnico muy limitado. Continúan proliferando porque la demanda sigue creciendo. En ninguno de los países latinoamericanos se observa una política central única de participación popular; son muchas las políticas diferentes que se entrelazan, se contraponen o se duplican. Los programas se han establecido sobre la base de leyes nacionales, decretos presidenciales, decretos ministeriales, decisiones administrativas de los organismos, o ante la insistencia de asociaciones privadas o movimientos populares. Los objetivos visibles de participación para el desarrollo se han combinado con los intereses orgánicos y de promoción de los organismos gubernamentales y de los partidos políticos, para apoyar la proliferación de los programas. Normalmente los cambios de administración hacen surgir varios programas nuevos, en tanto que la mayoría de los antiguos se las arreglan para sobrevivir.

La mayor parte de los programas son rurales, y en ellos se hace hincapié en la reforma agraria, el desarrollo rural integrado, la integración indígena, la colonización, la educación de adultos, la organización cooperativa y algunos tipos de extensión agrícola. Todos ellos —si recurren a métodos de desarrollo de la comunidad, a la autoayuda asistida y a la organización de asociaciones locales con líderes elegidos— tienen en la participación popular sus principales consignas y objetivos.

Es frecuente encontrar varios organismos con actividades similares que trabajan en localidades adyacentes. A veces evitan la competencia directa y la superimposición de programas por medio de la coordinación o de “acuerdos de caballeros” de no competir por la misma clientela. Entre otros casos,

Pese al gran número de programas organizados en torno a diferentes intereses geográficos y sectoriales, éstos no han sido canales efectivos para la participación popular en la planificación nacional o regional de desarrollo, ni siquiera en el sentido restringido de hacer que la gente comprenda los objetivos de la planificación. Los organismos de planificación, por razones que se indican en otra parte de este estudio, no han logrado dar una función realista a la participación popular en sus actividades. Los organismos encargados de los programas de "participación popular" aún no están vinculados satisfactoriamente en sus niveles superiores al mecanismo de planificación, y no parecen muy dispuestos a buscar la participación de su clientela en su propia formulación de políticas o toma de decisiones. En algunos pocos casos, las juntas de vecinos, los asentamientos de la reforma agraria, las cooperativas, etc., están participando más en la planificación y ejecución de los programas que piden esta participación. Pero en el mejor de los casos, sólo pueden influir en uno o dos organismos, y no pueden hacerse oír en toda la gama de actividades del sector público que afectan a su vida, ni comprender las interconexiones de esas actividades y las posibilidades de asignaciones optativas de recursos públicos.

En este punto es preciso mencionar dos limitaciones de la capacidad del Estado para lograr una auténtica participación popular mediante programas locales como los considerados, aunque dichas limitaciones se desprenden del análisis anterior.

Primero, los funcionarios que trabajan en los organismos públicos provienen en su mayoría de los estratos medios urbanos, y su estilo de vida, valores y motivaciones son antagónicos a las tareas que deben ejecutar. Suelen sentirse superiores por su clase social y su educación, a los individuos y grupos con los que trabajan. Aunque generalmente carecen de preparación adecuada para movilizar grupos locales, creen saber lo que es mejor para su clientela, de modo que su actitud suele ser condescendiente y autoritaria. Ni siquiera la juventud entusiasta traída a los programas desde las universidades está libre de estas fallas. En los países con mucha población indígena, si los funcionarios vienen de las ciudades, generalmente no comprenden las diferencias culturales, y a veces hasta desconocen el idioma de la población local; si provienen de las *élites* locales y de los estratos medios de pueblos pequeños, posiblemente les sea aún más difícil superar la tradición de superioridad y de desprecio hacia las formas rurales de vida. En los barrios de tugurios de las ciudades el funcionario público suele encontrarse a la defensiva en un ambiente muy politizado. Su empleo se considera muestra de favor político y no de idoneidad. Se le presiona constantemente para que haga gala de generosidad que, según la población local, el gobierno puede mostrar si lo desea. A menos que combine una preparación sólida y cualidades personales excepcionales, este funcionario probablemente se protegerá repitiendo promesas altisonantes o siguiendo al pie de la letra las instrucciones que vienen de niveles más altos.

Frente a "movilizadores" de este tipo, el campesino o el habitante de tugurios urbanos aparece como un objeto del programa, no como un sujeto que debería tener libertad para expresar preferencias sobre las metas y procedimientos, y responde en consecuencia. Su reacción final puede ser de indiferencia, evasión, hostilidad velada o apreciación realista de los beneficios materiales que el programa puede ofrecer, pero difícilmente será de participación creadora. Dentro de los límites establecidos por los objetivos de estos programas locales se pueden buscar soluciones parciales buscando a un mayor número de

la han recibido han adquirido suficiente penetración y motivaciones como para hacer uso de ellas. Y han contribuido a crear el interés actual de los especialistas en ciencias sociales y de los estudiantes universitarios en los problemas de la movilización popular.

No se puede esperar más de estos programas mientras los centros nacionales de decisión sólo establezcan objetivos estrechos para la participación, o emprendan programas a instancias de asesores de las organizaciones internacionales con la esperanza de dar con un medio milagrosamente barato e indoloro de hacer que la gente produzca más y se proporcione sus propios servicios sociales. Sin embargo, se habrá ganado algún terreno para las políticas de desarrollo nacional realmente capaces de incorporar la movilización y participación populares que puedan pasar a un primer plano. La experiencia fragmentaria obtenida hasta ahora puede contribuir a la acción del Estado en escala adecuada y siguiendo tres líneas principales:

1) *Organización societal*: a través del apoyo de las asociaciones populares regionales o nacionales que tienen nexos con los grupos de intereses locales y las unidades geográficas locales (unidades vecinales, aldeas, barrios urbanos) para permitir que estos grupos participen en forma consciente y organizada en colectividades más amplias.

2) *Capacitación para movilizar* a un gran número de líderes de grupos y de funcionarios públicos con el fin de prepararlos para organizar actividades locales de desarrollo, para establecer vínculos con colectividades más amplias, y también para abrir nuevos canales de interacción y comunicación entre el gobierno y el pueblo.

3) *Coordinación multisectorial* de acciones locales por organismos públicos y privados, nacionales o regionales, que prestan servicios, como medio de crear sistemas integrales de acción conjunta en los cuales la cobertura de los organismos se pueda racionalizar tanto técnica como geográficamente.

das en políticas compatibles con los recursos y las prioridades del desarrollo. Los desajustes se ven intensificados por la rapidez con que crece la población y por el dinamismo insuficiente del crecimiento económico, sin que éstos sean los factores causales. Si el crecimiento de la población fuese más lento y el crecimiento de la producción más rápido, no por ello se eliminaría la necesidad de efectuar reformas estructurales para que el orden social funcionara de manera más satisfactoria.

4) Uno de los factores más ominosos en la situación actual es la incapacidad del mercado de trabajo para ofrecer empleo con niveles tolerables de productividad, remuneración y seguridad en el trabajo a una fuerza laboral que crece con rapidez y que está tratando de apartarse de las ocupaciones agrícolas y artesanales poco productivas. Este problema afecta también a los países que han alcanzado niveles de crecimiento relativamente altos en la producción y en el ingreso por habitante. Aún más, quizá en esos países sea más agudo porque las líneas actuales del crecimiento económico estimulan el desplazamiento de la mano de obra desde las ocupaciones tradicionales, pero sin absorberla. En la mayoría de los países las discrepancias entre la oferta y la demanda de mano de obra parecen estar acentuándose.

5) Hasta ahora los desajustes entre la oferta y la demanda de empleo se han manifestado sólo secundariamente en desempleo visible y mensurable, pero hoy éste se está haciendo más marcado, especialmente en los países con un grado más bien alto de urbanización y desarrollo industrial. La insuficiencia de la oferta de empleo ha afectado al estrato urbano medio, en rápido crecimiento, y también al estrato más bajo que se traslada a las ciudades. Estos dos estratos sociales han encontrado arbitrios muy diversos para encarar la situación y ganarse la vida de algún modo. Dichos arbitrios han mostrado hasta ahora una notable flexibilidad y capacidad de absorción, pero a costa de consecuencias cada vez más perniciosas para el crecimiento económico, el bienestar humano y el funcionamiento del orden social. De manera muy simplificada, puede decirse que los distintos estratos sociales hacen frente a la insuficiencia de las oportunidades de empleo de las siguientes maneras:

a) Los estratos medios urbanos han podido ampliar la oferta de empleos correspondientes a su *status* y expectativas, principalmente por medio de presiones en el sector público, y han logrado proteger su acceso a los empleos profesionales o de oficina mediante disposiciones legislativas que imponen requisitos de educación sistemática. Algunas categorías de trabajadores urbanos también han logrado obtener una relativa seguridad en el trabajo a través de una organización poderosa o de disposiciones legislativas.

b) Los llamados estratos "marginales", con niveles de educación demasiado bajos como para reunir los requisitos necesarios para ocupar empleos específicos y con una capacidad limitada (aunque creciente) para presionar a las autoridades y hacerlas satisfacer sus necesidades, subsisten por una combinación de trabajo asalariado esporádico, formas improvisadas de trabajo por cuenta propia, asistencia recíproca en el seno de la familia y la vecindad, y en algunas ciudades, por una asistencia pública creciente en alimentos, terrenos y materiales para la construcción, etc.

6) Las dos formas de ganarse la vida que se han mencionado contribuyen a acrecentar los altos porcentajes de población empleados en los servicios, que universalmente se consideran excesivos para el nivel de desarrollo de los países latinoamericanos. El primer tipo de arbitrio contribuye asimismo a dar excesiva

cambio social que se observa hoy y en las presiones consiguientes sobre la política pública, así como en la limitada capacidad del Estado para adoptar decisiones autónomas de política, resolver conflictos y movilizar recursos financieros y administrativos. No es posible eliminar los problemas por el simple expediente de mejorar la planificación y la administración, aunque esto es indispensable.

2) Llama la atención que aún no hayan surgido imágenes claras creadas en América Latina de la dirección que se desea imprimir al cambio social ni de una sociedad futura que justifique la lucha por el desarrollo, pese al examen incesante del desarrollo y de los derechos humanos que en los dos últimos decenios se ha hecho en toda la región. Así se tiende a aceptar implícitamente como modelos a los países que actualmente tienen ingresos altos, aunque su evolución pasada y futura no sea asequible ni deseable para países como los latinoamericanos. Por lo tanto es indispensable formular auténticas políticas "societales" que incorporen imágenes del futuro y de las sendas para alcanzarlos, como requisito previo para el ordenamiento de la acción social. Para que esta empresa sea auténtica y dinámica deben participar en ella no sólo los líderes políticos, los planificadores y los especialistas en ciencias sociales, sino también las masas de población. Como corolario, la capacidad nacional para formular y aplicar políticas de manera autónoma deberá acrecentarse mucho, para que pueda enfrentar los poderosos factores que contribuyen a elevar la dependencia de influjos externos y que conducen a medidas improvisadas para hacer frente a las demandas más insistentes. Será preciso ampliar, equiparar y conciliar las oportunidades reales de participar en la elaboración de las políticas, en el marco de los objetivos societales comunes.

3) Habrá que elegir, de acuerdo con las condiciones especiales de cada país, entre algunos objetivos amplios de plazo mediano en torno a los cuales se puedan ordenar los instrumentos de política. Entre estos objetivos están la redistribución del ingreso y de la riqueza, el empleo pleno, la equiparación de las oportunidades sociales y de trabajo, el desarrollo de los recursos humanos, el fortalecimiento de la familia y el mejoramiento del bienestar de la infancia y la juventud y una mayor participación popular en el desarrollo.

4) Cada uno de los sectores tradicionales de acción social pública —educación, vivienda, seguridad social, salud, bienestar social, etc.—, tienen características y objetivos que les son peculiares, y que exigen técnicas diferentes de planificación, financiamiento, administración y organización de la participación popular. Sin embargo, todos ellos se ven afectados por los problemas generales que se examinaron más atrás. Su necesidad de una mayor eficiencia interna ante objetivos claramente definidos y de grandes cambios en su contenido y distribución son bien conocidas y han sido objeto de numerosos estudios y recomendaciones. Sin embargo, el avance hacia mayor eficiencia, reformas de contenido y distribución más equitativa depende de una comprensión más profunda del funcionamiento de los sectores y de las fuentes de presión o inercia que habría que enfrentar en el proceso de planificación y reforma.

5) La cooperación internacional tiene inmensa importancia real y potencial para la política social, pero también tiene limitaciones inherentes que aún no se han tomado en cuenta suficientemente. El respaldo internacional a los derechos sociales y las metas cuantitativas de acción social debe complementarse con una mayor atención a la compatibilidad de los distintos objetivos





Printed in Mexico  
69-30502-3.400

Price U.S. \$ 4.00  
(or equivalent in other currencies)

United Nations publication  
E/CN.12/826/Rev.1  
Sales No: S70.II.G.3