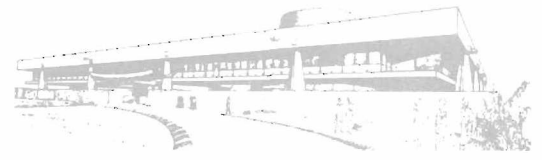


# notas sobre la economía y el desarrollo de américa latina



Preparadas por los Servicios Informativos de la CEPAL N°64 - Feb. 16-1971

\*\*\*\*\*



## Algunos aspectos del Desarrollo Social

En su Estudio Económico Anual y en investigaciones especializadas, la CEPAL ha venido ocupándose sistemáticamente de analizar las características del Desarrollo Social en América Latina. Ahora, uno de sus más recientes trabajos ha sido incluido en el Informe sobre "La Situación Social en el Mundo, 1970", publicación de Naciones Unidas. A continuación resumimos algunos de los aspectos examinados en el documento.

- situación general -

En la década del 60, que insinuó el comienzo de un período de transición en la búsqueda de estrategias más eficaces, no se cumplió plenamente ninguno de los cambios estructurales de tipo fundamental que se habían previsto. Así, aunque varios países lograron y sobrepasaron la meta mínima de crecimiento per capita del 2.5 por ciento

anual, la mayoría no lo logró. Por otra parte, no hubo cambios sustantivos en la estructura de las exportaciones, pero si se tornó más desfavorable la relación de precios del intercambio con el exterior. En el mismo período los pagos por servicio de deudas y otras remesas al exterior compensaron crecientemente la afluencia de capital, y las industrias en las cuales se cifraron principalmente las esperanzas de desarrollo pasaron rápidamente a depender de intereses externos.

Mientras tanto, la acción social pública, especialmente en educación, se amplió considerablemente; y se iniciaron numerosas reformas y medidas institucionales para redistribuir el ingreso. No obstante, no se logró el efecto estratégico deseado, y, actualmente, hasta los países con más altas tasas de crecimiento y acción social más imponente confrontan los mismos problemas de comienzos

Continúa a la vuelta

TIPOLOGIA DE SITUACIONES NACIONALES a/

del decenio del sesenta. Por ello, en la etapa actual de discusiones regionales sobre la política de desarrollo, hay varias corrientes:

- se vuelve a insistir en que las tensiones sociales y las deficiencias del desarrollo, sobre todo el problema del desempleo estructural - sólo pueden resolverse con tasas de crecimiento de 6, 7 y hasta 8 por ciento; superiores a las propuestas para el decenio de 1960;
- se afirma que no hacen falta nuevos diagnósticos, y que lo que falta son estrategias de acción práctica, y recursos para llevarlas adelante;
- cunde la insatisfacción con las teorías de desarrollo aceptadas hasta la fecha y con sus repercusiones en cuanto a dependencia e imitación en la tecnología, la organización industrial y los patrones de consumo y culturales.
- en ausencia de la identificación de una fuerza capaz de imponer la concepción dada de desarrollo o de cambios, se ha despertado interés en la capacidad del Estado para ello, bien por iniciativa de sectores desarrollistas o de las fuerzas armadas.

Las dos primeras corrientes suponen la continuación del empeño por lograr el desarrollo con orientaciones similares a las del pasado. Las dos restantes suponen cambios de gran alcance en el tipo de desarrollo que se busca y en las formas para obtenerlo. En las dos primeras se sugiere que la etapa de diagnóstico terminó o debe terminar, en tanto que las restantes dan por sentado que la comprensión de los procesos de cambio es todavía inadecuada para orientar la acción.

Al hacer un análisis de la situación, se observa que las tendencias sociales de la actual América Latina involucran varios rasgos negativos, que han resistido el proceso de crecimiento y de cambios del decenio de 1960, aunque están modificándose sus características y su escala.

De este modo, persisten el crecimiento rápido de la población y de la concentración urbana, la generación insuficiente de empleo productivo y la consiguiente "marginalización", y la desigual distribución del ingreso, de los servicios sociales, y de la oportunidad de participar en las sociedades nacionales.

- exámen de otros aspectos -

Como estos rasgos negativos han sido objeto de repetidos análisis, el trabajo de la CEPAL sobre la situación social en la región hacia 1970 se ocupa de otras tendencias no menos importantes: los tipos de situaciones nacionales, la regionalización del desarrollo, y el empleo, los recursos humanos y la distribución del ingreso. El exámen hace la salvedad de que sus conclusiones deberán ser tomadas con la debida cautela por no disponerse de la suficiente información primaria.

- tipos nacionales -

La elaboración de tipologías nacionales obedece al continuo interés de los analistas por encontrar un método comparativo que resuelva un hecho largamente comprobado en la región: que no es posible generalizar en todos los aspectos socio económicos que le atañen. No obstante, el valor de estas tipologías es limitado por diversas razones. Como ejemplos se cita que los indicadores estadísticos que se escojan influyen en los tipos; y que el significado real de cada indicador depende del lugar que ocupe en el patrón general del país. También se anota que no hay razón a priori para creer que los países latinoamericanos se dividan en tipos claramente diferenciados; y se mencio

	I	II	III	IV
Nivel del producto por habitante	Alto	Mediano	Bajo	Bajo
Tasa de crecimiento del producto por habitante	Bajo	Mediano alto	Mediano alto	Bajo
Tamaño de la población nacional	Alto bajo	Alto	Bajo	Bajo
Tasa de crecimiento de la población nacional	Mediana baja	Alta	Alta	Mediana
Proporción de la población que se halla en los grupos de edades más bajas (0 a 14 años)	Mediana baja	Alta	Alta	Mediana
Grado de industrialización y diversificación económica	Mediano alto	Mediano alto	Bajo	Bajo
Nivel de urbanización y tamaño del estrato medio urbano	Alto	Mediano	Bajo	Bajo
Tasa de urbanización y crecimiento de los estratos medios urbanos	Mediana baja	Alta	Mediana	Baja
Importancia de los estratos marginales en la población urbana	Mediana baja	Alta	Mediana alta	Mediana alta
Porcentaje de población en la agricultura	Bajo	Mediano	Alto	Alto
Proporción de la población capaz de participar en el proceso político a través del voto y de demandas organizadas	Alta	Mediana	Baja	Baja
Grado de desigualdad de desarrollo y de ingreso entre regiones internas	Mediano bajo	Alto	Mediano	Bajo
Grado de desigualdad en la distribución del ingreso	Mediano alto	Alto	Alto	Mediano bajo
Capacidad de absorción de profesiones y especializaciones	Baja	Alta	Mediana	Baja
Importancia del sector público como fuente de empleo e inversión	Alta	Mediana alta	Baja	Baja
Cobertura de la educación y otros servicios sociales y proporción de los productos nacionales asignada a estos servicios	Alta	Mediana	Baja	Baja
Tasa de crecimiento de la cobertura de esos servicios	Mediana baja	Mediana alta	Mediana	Baja
Presiones internas para el crecimiento de los servicios según las líneas actuales	Altas	Medianas altas	Medianas	Bajas
Presiones para reformar e igualar los servicios	Medianas bajas	Altas	Medianas bajas	Bajas
Capacidad técnica para planificar y reformar los servicios	Alta	Mediana	Baja	Baja
Capacidad del sector público para aumentar los recursos de los servicios sociales	Baja	Mediana	Mediana alta	Baja

a/ La clasificación de "bajo", "mediano" o "alto" se refiere al promedio latinoamericano, no a normas internacionales.

na que además de existir diferencias notables entre las regiones de cada país, la mayoría de éstos sufren cambios relativamente rápidos, por lo que un tipo de clasificación puede resultar inestable, o representar situaciones o estructuras en un momento dado.

Hechas estas salvedades, el documento de la CEPAL indica que de los seis patrones nacionales que pudieran considerarse como principales, hay cuatro que corresponden a la mayoría de los países latinoamericanos. (VEASE CUADRO ADJUNTO). De los dos restantes, el tipo V se aplica a Cuba, con una población de casi el 3 por ciento de la regional. Cuba, a comienzos de la década del 60 se aproximaba al tipo I por sus niveles de ingreso y al III por su extrema dependencia de un monocultivo: la caña de azúcar. En el tipo VI se han clasificado provisionalmente los países y territorios del Caribe (exceptuados Cuba, la República Dominicana, Haití y los países de habla hispana que bordean el Caribe). La clasificación obedece principalmente a las diferencias de sistemas administrativos y de lenguaje y cultura, por razones históricas.

El tipo I, formado por países cuyo nivel de producción e ingreso por habitante está bastante por encima del promedio regional, pero con tasas de crecimiento económico relativamente bajas, incluye a Argentina, Chile y Uruguay. Este grupo en conjunto abarca un 13 por ciento de la población regional y tiene entre sus características:

- el 60 por ciento o más de la población nacional vive en ciudades con más de 20.000 habitantes;

- la clase media representa proporciones relativamente altas de la población urbana;
- la población rural representa sólo una pequeña parte;
- los programas de educación, salud pública y seguridad social, llegan a la mayoría, aunque su distribución sea desigual;
- se ha creado conciencia acerca de la necesidad de planificar;
- existe gran demanda y presión por obtener más educación, pero es débil la demanda ocupacional de los graduados. Por ello, la emigración de profesionales puede alcanzar serias dimensiones.

El tipo II corresponde a países con niveles medianos de ingreso por habitante y tasas relativamente altas de crecimiento, en relación con el promedio regional. Sus cifras nacionales ocultan disparidades grandes. Cinco de los países más populosos se aproximan a este tipo: Brasil, Colombia, México, Perú y Venezuela.

La urbanización y el tamaño de los estratos medios urbanos del grupo, muestra un crecimiento sostenido, aunque por debajo de los niveles del grupo I; y posee grandes estratos urbanos marginales que pueden crecer incalculablemente por la migración de la población rural. Los programas sociales están ampliando con alguna rapidez su cobertura anteriormente baja. Han alcanzado etapas de industrialización y diversificación económica, pero la escasez de profesionales y técnicos coarta su capacidad de desarrollo. Por ello, en los impulsos internos de expansión, y en el surgimiento de diversas iniciativas sociales, se observa un fuerte dinamismo combinado con tendencias contradictorias y falta de coordinación.

Los tipos III y IV incluyen la mayoría de los países denominados "de menor desarrollo relativo", y su población en conjunto abarca menos del 13 por ciento de la población latinoamericana.

En el tipo III el ingreso por habitante es similar al del grupo II. Los países del tipo III crecen, en su mayoría, con tasas más o menos satisfactorias, pero la industrialización y la diversificación económica son más limitadas. Su crecimiento depende más de las exportaciones de unas pocas materias primas. Predomina la población rural; y en cuanto a cobertura de los programas sociales, la tasa de crecimiento es similar a las del tipo II, registra niveles más bajos. Además, el carácter especializado del crecimiento económico no genera una demanda fuerte de recursos humanos altamente calificados. Al tipo III se ajustan en diversos grados la mayoría de los países de habla hispana más pequeños de la región.

Los países del tipo IV tienen un producto por habitante bajo y poco o ningún crecimiento económico. La urbanización es limitada, los estratos urbanos medios pequeños y sus tasas de crecimiento bajas. La población es rural en mayoría abrumadora. Todavía no se ha generado una expansión importante de los estratos urbanos marginales porque las ciudades no ofrecen atractivo a los emigrantes. Actualmente sólo uno o dos de los países pequeños de la región se acercan a este tipo.

- algunos rasgos comunes -

Observa el documento de la CEPAL que los tipos de situaciones nacionales coinciden en cierta medida con posiciones y posibilidades diferentes dentro del sistema mundial de interdependencia económica, aunque en esta esfera las semejanzas entre los problemas nacionales pueden ser más importantes que las diferencias.

Así, los países de los tipos I y II se distinguen de los demás en cuanto al grado de diversificación de sus economías o al grado de sustitución de importaciones por productos nacionales. En los países pequeños de los tipos III y VI, el comercio exterior representa una proporción elevada de la actividad económica, a tiempo que son menos variadas las exportaciones y los bienes de consumo ocupan un lugar más prominente entre las importaciones. La inflación crónica es más característica de los países del tipo I, y ha afectado más a los del tipo II. En todos los tipos (excepto el IV) el control externo de las actividades económicas sigue siendo importante, y en la medida en que se abren paso la industrialización y la diversificación económica en los tipos I y II, tal control se desplaza de la producción de materias primas a la industria y al comercio internos.

- regionalización del desarrollo -

Recuerda el trabajo de la CEPAL, cómo se atribuye a los diversos tipos de centralización y distribución espacial dispareja del poder, de la actividad económica y de la modernización tecnológica y social de la población, gran parte de las deficiencias del desarrollo latinoamericano. Y anota que, aunque esto ha sido impugnado total o parcialmente, "cualquiera sea el razonamiento aplicado y la importancia dada dentro de los objetivos globales de desarrollo, las autoridades de todos los países grandes de la región y la mayoría de los pequeños han aceptado en principio que se debe hacer algo por enderezar el equilibrio entre las regiones internas, y están tratando de considerar los aspectos espaciales del desarrollo en sus políticas y planes".

El trabajo, pasa revista a diversas experiencias en Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México, Perú y Venezuela, e indica los problemas y dificultades que aquejan a los planificadores ocupados en la creación de los mecanismos regionales. Al respecto observa que si bien en los últimos tiempos ha logrado amplio apoyo gubernamental la idea de establecer esos mecanismos - vinculados con los organismos nacionales - la aplicación de tales métodos es demasiado reciente como para lograr ya resultados mensurables.

Advierte además el documento que existe preocupación por definir una estrategia para las zonas rurales, porque éstas, que tradicionalmente son las que han recibido un trato poco equitativo, todavía concentran los grandes focos de pobreza, baja productividad y sub empleo, y aún ofrecen el problema de carencia de participación de sus comunidades en la toma de decisiones nacionales o locales.

Una idea de la magnitud de este problema que se plantea a las autoridades es el caso de México, en donde se estima que buena parte de la población rural habita en más de setenta mil localidades minúsculas y dispersas. De hecho, cualquier programa de mejoramiento social para esa población rural demanda grandes esfuerzos pues los costos por habitante aumentan a medida que las localidades son más pequeñas.

- empleo, recursos humanos y distribución del ingreso -

Al mencionar que las deficiencias en el empleo y en el aprovechamiento de los recursos humanos han sido factores fundamentales en las tasas de crecimiento de los países latinoamericanos, el documento de la CEPAL detalla como características principales del problema, y de acuerdo con lo establecido en los estudios estadísticos, las siguientes:

Concluye a la vuelta

- Que la población en edad de trabajar (entre los 15 y los 64 años) representa un porcentaje relativamente bajo de la población total. Excepción de Argentina, Uruguay y Cuba (alrededor de un 60 por ciento) en la mayoría es inferior al 55 por ciento, mientras que en otras regiones los porcentajes para ese grupo son: Europa Occidental, 65.0; URSS, 63.0; y E.E.UU y Canadá, 59.7).
- Que la población económicamente activa representa un porcentaje aún mucho menor, especialmente porque es baja la tasa de participación de la mujer. Se estima que el porcentaje del grupo en edad de trabajar que está económicamente activo en América Latina fluctúa entre el 55 y el 56 por ciento contra 67.3 por ciento en Europa Occidental.
- Que hay sub aprovechamiento de la población clasificada como económicamente activa. Datos de 1960 señalaban que en ese entonces más del 40 por ciento de la población activa de la región se sub utilizaba, y que esto representaba el equivalente de una tasa de desempleo del orden del 27.4 por ciento de la población activa.
- Que la parte de la población activa que ha logrado una preparación profesional relativamente alta no encuentra una oferta siempre sostenida de empleo que aproveche sus calificaciones y las remunere en forma adecuada. Esto explica en gran parte el éxodo de profesionales.

Tras recordar las características anteriores, el documento de la CEPAL formula una serie de consideraciones en un intento de buscar explicación al problema y de trazar una estrategia para resolver el desempleo y aprovechar en mejor forma los recursos humanos de la región.

El planteamiento de esta serie de consideraciones no ha sido fácil porque el desempleo y el sub empleo no parecen tener como causas exclusivas la baja productividad por haber bilante o un bajo grado de instrucción y especialización. En efecto, en la mayor parte de nuestros países el grado de instrucción ha aumentado notablemente en el último decenio.

Surgen así en el análisis como otras causales del problema "la demanda demasiado floja de mano de obra", el elevado ritmo de aumento de la población activa y el que las tecnologías que se han introducido en la región, ofrecen la oportunidad de aumentar la producción a la vez de reducir la fuerza de trabajo.

Analizando luego la relación que existe entre el empleo y la distribución del ingreso, el documento de la CEPAL señala que aquel es un mecanismo indispensable para tal distribución, así como para que la producción de bienes alcance un nivel satisfactorio.

De esa relación surgen las modalidades de consumo y la definición de un círculo vicioso donde la mayoría de bajos ingresos tiene una reducida demanda de bienes y servicios y el empleo es escaso porque la demanda se concentra en bienes duraderos cuya producción requiere inevitablemente técnicas que requieren equipo y materiales importados.

Lo anterior tiene visos suficientes, dice el trabajo, como para apoyar la conclusión de que sólo podría romperse este círculo vicioso con una acción simultánea en varios frentes. O sea: que la estructura de la producción no se modificará para producir bienes baratos mientras las masas no tengan poder adquisitivo. Y que este poder adquisitivo sólo será posible cuando las masas tengan empleo productivo, que debe ser generado en gran parte por actividades económicas que produzcan bienes y servicios, incluida la vivienda.

#### - la juventud y el mercado de trabajo -

En la parte final de su estudio, la CEPAL examina algunas de las posibles repercusiones de las condiciones crónicas de sub utilización de los recursos humanos en la juventud latinoamericana.

En primer término, se espera que siendo floja la demanda de trabajo suba la edad media de ingreso de la población al mercado de trabajo y que aumenten las presiones para ampliar la educación secundaria y superior, en parte para dar a la juventud mayor preparación y en parte para mantenerla ocupada. Una mayor preparación es desde luego ventajosa; pero podría llevar a que en el futuro, si se presenta la saturación en la demanda de la mayoría de los niveles del mercado de trabajo, los que tengan más educación sufran frustraciones quizás mayores que los insuficientemente educados.

Por otra parte, no puede olvidarse que el proceso de urbanización puede agudizar el problema, y que millones de jóvenes que antes habrían vegetado en minifundios o en zonas de cultivo o en ocupaciones artesanales, pasen a reforzar los grupos de desempleados o sub empleados.



NACIONES UNIDAS

Notas sobre la Economía y el Desarrollo de América Latina

Preparadas por los Servicios Informativos de la CEPAL. Casilla 179-D. Santiago, Chile