

INT UN
EC 10
C.2

Boletín Económico de América Latina



NACIONES UNIDAS

VOL. XI, Nº 1, ABRIL 1966

Evolución reciente de la economía latinoamericana ❖ La reforma monetaria internacional, por Robert Triffin ❖ Desarrollo social y planificación social: Estudio de problemas conceptuales y prácticos en América Latina ❖ El servicio social en América Latina: Sus funciones y sus relaciones con el desarrollo, por Virginia A. Paraiso ❖ La distribución del ingreso en la República Argentina

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

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

SÍMBOLOS EMPLEADOS

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

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

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

El signo menos (—) indica déficit o disminución.

El punto (.) se usa para indicar decimales.

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

Una diagonal (/) indica un año agrícola o fiscal; por ejemplo, 1955/56.

Un asterisco (*) se utiliza para indicar cifras parciales o totalmente estimadas.

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

La preposición (“a”) entre los años (1948 a 1952) significa el período completo, por ejemplo de 1948 a 1952, ambos inclusive.

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 suman siempre el total correspondiente.

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



096000022

Boletín Económico de América
Latina, Vol. XI N^o 1 1966 C.2

Precio del *Boletín Económico de América Latina* (Vol. XI, No. 1), 2.50 dólares su equivalencia en otras monedas. El *Boletín* puede adquirirse en todas las agencias de ventas de las publicaciones de las Naciones Unidas

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

Santiago, Chile

BOLETIN ECONOMICO DE AMERICA LATINA

Vol. XI, No. 1, abril de 1966



NACIONES UNIDAS, Nueva York, 1966

EVOLUCIÓN RECIENTE DE LA ECONOMÍA LATINOAMERICANA*

A mitad del decenio que inauguró en el continente un programa cooperativo contra el subdesarrollo, esta reunión del Consejo Interamericano Económico y Social ha tenido por fuerza que abocarse a verificar lo sucedido en estos cinco años y a identificar las características y problemas de la actual evolución económica y social. El valioso documento presentado por la Secretaría bajo el título de *El futuro desarrollo de la América Latina y la Alianza para el Progreso*, así como los elaborados por otros organismos del sistema constituyen importantes aportes a esta labor de confrontación que debe conducir a una acción política consecuente con los resultados del análisis. La Secretaría de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas, tal como lo ha hecho en años anteriores, desea contribuir con sus puntos de vista a esta indagación colectiva de los caminos que han de conducirnos a una América Latina avanzada y justa.

La evolución reciente de las economías latinoamericanas, que, en su conjunto, mostraron en dos años sucesivos una tasa de crecimiento global relativamente alta, es signo alentador y condición propicia para reflexionar sobre su significado.

Las fluctuaciones apreciables en el ritmo de crecimiento, los avances temporales seguidos de otros tantos retrocesos, no son un hecho nuevo en la experiencia latinoamericana. Las mismas tasas favorables del producto interno de los años 1964 y 1965, que en ambos casos superaron el 6 por ciento anual, representan en buena medida una recuperación respecto de la evolución adversa que en general caracterizó los dos años anteriores. En efecto, la tasa media anual de crecimiento del producto para el conjunto del período 1960-65 es sólo 4.5 por ciento, es decir, 1.6 por ciento por habitante, ligeramente inferior al 1.7 por ciento registrado en 1955-60 y más bajo aún en comparación con el 2.2 por ciento de los años 1950-55.

Pero no sería legítimo asimilar mecánicamente la expansión de los dos últimos años a esos ciclos de avance y retroceso que han caracterizado la experiencia latinoamericana durante la postguerra, porque, a diferencia del pasado, es claro hoy día que hay que afirmar la presencia en nuestro proceso de desarrollo de objetivos, decisiones e instrumentos que se orienten hacia rectificaciones de fondo de aspectos básicos del desarrollo económico y social de América Latina.

Por esa misma comprensión sobre las raíces de los factores que obstaculizan el desarrollo latinoamericano, las reflexiones sobre los resultados logrados en lo que va de la presente década no pueden limitarse a los niveles —todavía insuficientes— de la tasa global de crecimiento. El sentido del esfuerzo en que se está empeñado va más allá de las metas cuantitativas de aceleración del ritmo de expansión económica,

* Exposición del Dr. José Antonio Mayobre, Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina, en la 4ª Reunión Anual del Consejo Interamericano Económico y Social al Nivel Ministerial (Buenos Aires, 25 de marzo al 1º de abril de 1966).

para proyectarse en términos de una tarea de transformación de nuestras economías, modernizándolas y readaptándolas de manera que los frutos del desarrollo alcancen equitativamente a todos los sectores de la población. Como instrumentos al servicio de ese objetivo alcanzan todo su significado los esfuerzos de planificación y las reformas estructurales; y son esos propósitos los que obligan a un mayor empeño para acrecentar los niveles de ahorro interno y justifican la más amplia contribución financiera y técnica del exterior.

Sin duda, se han registrado desde 1960 avances muy significativos. Los esfuerzos de planificación —cualesquiera sean su grado de formalización y el acento que pongan en distintos instrumentos o enfoques específicos— han contribuido a racionalizar la acción pública y a utilizar más efectivamente los recursos disponibles; los esquemas de integración económica regional exhiben cifras de intercambio considerables y en rápido aumento; se han abierto nuevos canales a la colaboración externa; y se ha participado, junto a otras regiones en vías de desarrollo, en planteamientos fundamentales en materia de comercio internacional.

De estos y otros factores derivan fuerzas potencialmente capaces de dar continuidad a un ritmo razonable de crecimiento económico de nuestros países y hacer posible el cumplimiento de los otros objetivos de la política de desarrollo que se han trazado. Pero no sería realista dejar de reconocer que en muchos aspectos se trata de una tarea recién iniciada, y que persisten obstáculos muy serios cuya superación depende en parte de los propios países latinoamericanos y en parte de decisiones que han de tomarse fuera de la región.

Los efectos del comercio exterior

Por mucho que hayan venido fortaleciéndose factores endógenos de impulso al crecimiento latinoamericano, el sector externo sigue constituyendo un elemento de enorme influencia.

En el conjunto del período 1950-65 las tasas de expansión del producto interno y el poder de compra de las exportaciones fueron muy similares (alrededor de 4.5 por ciento como promedio anual); pero es aún más significativa la asociación que se constata en los cambios de ambas variables dentro de ese período, sobre todo si se excluye a la Argentina y el Brasil por los factores peculiares que se hicieron presentes en su evolución económica reciente. En los demás países latinoamericanos —con la exclusión adicional de Cuba, por falta de información comparable— las mayores tasas de crecimiento del ingreso real se dieron en 1963 y 1964, coincidiendo con el aumento del volumen y mejoramiento de los precios de exportación; en 1965, en cambio, disminuyó notablemente el ritmo de aumento del poder de compra de las exportaciones (1.7 por ciento en comparación con 8.3 por ciento en 1964), fenómeno que se reflejó de inmediato en una caída importante de la tasa de crecimiento del producto y el ingreso.

La inestabilidad y el ritmo por lo común inadecuado de expansión de los ingresos de exportación continúa, pues, constituyendo un elemento perturbador que se deja sentir con gran fuerza en la intensidad del crecimiento económico de los países latinoamericanos. Esta consideración es tanto más importante si se tiene en cuenta que no se ha conseguido revertir la tendencia a la disminución de la participación de América Latina en las corrientes del comercio mundial. El aumento de este último entre 1960 y 1965 fue de 45 por ciento, medido en valores corrientes, en tanto que las exportaciones latinoamericanas (excluidas las de Cuba) aumentaron en sólo 28 por ciento.

La pérdida de participación relativa latinoamericana que envuelven esos aumentos ha tenido lugar en la mayoría de los países industrializados que han sido clientes tradicionales de América Latina. La disminución ha sido pequeña en los países de la Comunidad Económica Europea (de 6 a 5.2 por ciento) y en Canadá (de 5.5 a

5 por ciento), más acentuada en el grupo de la Asociación Europea de Libre Intercambio (de casi 5.4 a poco más de 4 por ciento) y particularmente grave, por los valores absolutos que envuelve, en el caso de los Estados Unidos (de 21.3 a 17.2 por ciento entre iguales años, siempre excluyendo las exportaciones cubanas). Sólo el incremento considerable de las ventas al Japón y el rápido desarrollo del comercio intrarregional atenuaron los efectos de esas contracciones que se habrían traducido en una declinación todavía más acentuada.

Su significado se apreciará mejor si se tiene en cuenta que de haberse mantenido en 1965 una participación de América Latina en las importaciones estadounidenses en una proporción similar a la de 1960, las ventas a ese país habrían sido superiores a las efectivas realizadas en aproximadamente 900 millones de dólares, y que igual supuesto habría significado exportaciones adicionales de casi 500 millones de dólares a los países de la Asociación Europea de Libre Comercio.

En el caso de los Estados Unidos, la proporción decreciente de sus compras en América Latina afecta a varios de los principales productos de la exportación latinoamericana. Por ejemplo, entre el mismo año de 1960 y el periodo enero-noviembre de 1965, la participación relativa de nuestros países en el mercado estadounidense ha declinado desde 87 a menos de 75 por ciento en el caso del café, de 64 a menos de 35 por ciento en el de mineral de hierro, de 54 a 47 por ciento para el petróleo crudo y productos de petróleo tomados en conjunto, y de 48 a 31 por ciento en el caso de los metales no ferrosos. En algunos casos esta menor participación relativa obedece a cambios en los hábitos de consumo y a una ausencia de promoción de los productores latinoamericanos. Pero sería necesario investigar a fondo este fenómeno en todos sus aspectos, ya que resulta paradójico que este desmejoramiento de la posición relativa de América Latina en los Estados Unidos coincida con los años de mayor esfuerzo de cooperación económica entre ambas regiones.

Contrarrestar esas tendencias y atenuar las fluctuaciones de corto plazo continúa siendo pues una tarea urgente y de importancia fundamental para América Latina. Sin embargo, los acuerdos de productos, que constituyen uno de los instrumentos para lograr esos objetivos, no registran avances satisfactorios.

De los cuatro convenios concertados sobre productos que interesan a América Latina —los referentes a trigo, azúcar, café y estaño— el del café, a pesar de las dificultades a que se ha visto sujeto, ha logrado resultados favorables, en tanto que el del azúcar dejó de operar prácticamente desde hace varios años al no llegarse a un arreglo satisfactorio en la distribución de las cuotas de exportación. Las negociaciones para un acuerdo sobre el cacao fracasaron a fines de 1963, después de cinco años de discusiones preliminares, por desacuerdos en torno a los topes mínimos y máximos de precios que incorporaría el convenio. Si bien prosiguen ahora esas conversaciones, así como sobre el azúcar, no son claras las perspectivas de que culminarán a corto plazo con la firma de los acuerdos correspondientes.

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo de 1964 amplió considerablemente la naturaleza y las funciones de los convenios sobre productos, reconociéndoles un papel muy importante como instrumentos para promover la expansión del comercio y el crecimiento de los países en desarrollo. Con tal fin, recomendó la negociación de convenios, no sólo del tipo formal como los actualmente existentes, sino también otros tipos de arreglos como los Grupos de Estudio u otras formas de organización, que permiten a los países realizar consultas intergubernamentales. Sin embargo, en la mayoría de los países persiste aún la noción, heredada de la Carta de La Habana, de que los convenios sobre productos son procedimientos de excepción, a los que debe acudir sólo en situaciones de emergencia como las que se presentan cuando hay una gran acumulación de excedentes de producción. Pero es precisamente en estas situaciones de emergencia cuando resulta más difícil conciliar los intereses —que parecen opuestos aunque no siempre lo son— entre países importadores y exportadores. En momentos de un grave desequilibrio

del mercado, suele ocurrir que algunos países piensen que pueden obtener ventajas inmediatas aún a riesgo de ignorar las ventajas más duraderas que se derivan de un comercio estable y próspero.

Nada aconseja seguir repitiendo esa experiencia. Por el contrario, todo indica que habría que realizar un esfuerzo decidido para extender el número de los productos en los cuales la negociación de un convenio puede contribuir eficazmente a una mayor estabilidad de los mercados y a un nivel de precios adecuado.

En algunos casos, la efectividad de los esfuerzos para regularizar el mercado de productos básicos queda condicionada a la política interna de los países industrializados. En el Acta Final de la Conferencia sobre Comercio y Desarrollo, los países signatarios se comprometieron a no establecer nuevas barreras al comercio ni incrementar las que existían entonces sobre las importaciones de productos primarios de interés para los países en desarrollo. Con todo, el mantenimiento del *statu quo* en materia de restricciones no garantiza que los países en desarrollo logren conservar la participación que actualmente tienen en los mercados de los países desarrollados, mientras se continúen aplicando políticas de estímulo a la producción interna, como las que llevan a cabo los Estados Unidos, el Reino Unido y la Comunidad Económica Europea. No son pues consistentes con el espíritu de aquellos compromisos ciertas medidas adoptadas por las naciones industrializadas en el curso de 1965, especialmente en relación con productos tales como el azúcar, las carnes y el trigo. A este respecto, desde la entrada en vigencia del tratado de Roma, los países latinoamericanos han hecho renovadas demandas ante la Comunidad Económica Europea sobre los efectos restrictivos y discriminatorios de la política agrícola común y de las preferencias otorgadas a los países asociados por sobre las exportaciones de origen latinoamericano. La posición latinoamericana está siendo objeto de consideración, pero todavía los intereses de la región no gravitan con suficiente fuerza en los planteamientos de la política comunitaria.

Aunque se carece aún de perspectivas para juzgar la forma en que esa política agrícola común influye en las actuales corrientes del intercambio, debe señalarse que no obstante el aumento en valores absolutos registrados en las exportaciones latinoamericanas hacia esa región, éste ha sido de magnitud inferior al ocurrido en las importaciones desde otras áreas. De otra parte, la ayuda financiera y los programas de expansión agrícola que están llevando a cabo los países asociados les permitirán superar las limitaciones actuales de la oferta y convertirse en fuertes competidores de América Latina, disfrutando además del tratamiento preferencial establecido en el Convenio de Asociación.

Las incertidumbres que emanan de esos hechos, unidas a las características estructurales de la demanda de productos primarios, refuerzan la necesidad de acrecentar esfuerzos para ir procurando una creciente diversificación de las exportaciones latinoamericanas. Los planteamientos que se formularon con ocasión de la misma Conferencia sobre Comercio y Desarrollo a propósito del acceso de productos manufacturados procedentes de países en vías de desarrollo al mercado de los países industrializados, siguen teniendo plena vigencia. Se trata, sin embargo, de un objetivo que requerirá de mayor plazo para irse materializando y que depende tanto de decisiones de las naciones desarrolladas como de un esfuerzo gigantesco que nos corresponde hacer a nosotros para adecuar nuestra capacidad productiva industrial a las oportunidades que vayan abriéndose.

De inmediato, parece esencial afirmar y organizar la acción iniciada en 1964 en Brasilia y Altagracia para armonizar la política comercial de los países de América Latina y su actuación en los organismos internacionales y en sus relaciones con los países importadores y con los grupos regionales. No basta llegar a acuerdos sobre principios generales, sino que se requieren una acción concertada permanente en todas las mesas de negociaciones y un apoyo colectivo a los intereses legítimos de cada país. Los mecanismos existentes en la actualidad están aún en estado inci-

piente y su efectividad, en consecuencia, es muy reducida. Corresponde a nosotros mismos el hacerlos más operativos.

Los esquemas de integración económica en América Latina

En estrecha relación con los problemas del comercio exterior están los esquemas tendientes a realizar la integración económica de América Latina.

Los esfuerzos desplegados en esta materia vienen ofreciendo ya resultados muy positivos. Entre 1960 y 1965, el crecimiento del intercambio recíproco ha sido notable, tanto en términos absolutos como relativos: las importaciones entre los países miembros de la ALALC pasaron en esos años de 375 a unos 735 millones de dólares, y las exportaciones entre países del mercado común centroamericano, de 33 a 142 millones de dólares. Al mismo tiempo, continúan afianzándose determinados progresos en los esquemas institucionales de la integración.

En el caso centroamericano, los avances han conducido a un grado de interdependencia económica entre los cinco países que ha llegado a hacer de la integración un elemento orgánico de desarrollo de sus sistemas productivos. De ahí que, consolidados varios de los acuerdos e instituciones regionales, sus preocupaciones próximas añaden a las del perfeccionamiento de la base legal y los instrumentos que la apoyan, la de dotar al mercado común de una infraestructura económica proporcionada a sus dimensiones, y la de armonizar políticas internas —en el campo tributario y monetario, de las inversiones extranjeras, de los estímulos industriales, de importaciones provenientes de terceros países y aun de avances de los programas sociales— para atender con eficacia a nuevos problemas que suscita el propio progreso de la integración.

La ALALC registra igualmente avances recientes de interés en los aspectos institucional y técnico. Cabe mencionar, entre ellos, la creación del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, el acuerdo multilateral de compensación de saldos concertado entre los bancos centrales, los arreglos para dar mayor dinamismo a las funciones del Comité Ejecutivo Permanente, y otras acciones tendientes a la adopción de un sistema de gravámenes *ad valorem*, que tienden asimismo a la elaboración de instrumentos y mecanismos aduaneros comunes, y también a la preparación de un programa de modernización y readaptación de industrias, al fomento del crédito a la exportación, etcétera.

Pero hay que registrar también signos de lentitud. El avance de las concesiones previstas en el Tratado de Montevideo no es satisfactorio y hay capítulos y secciones completas de la Nomenclatura Aduanera en que no se ha negociado concesión alguna. De otra parte, sólo el 25 por ciento de las concesiones otorgadas corresponde a productos industrializados, en tanto que las tres cuartas partes se refieren a materias primas y bienes intermedios. De los acuerdos de complementación, sólo están vigentes los que se refieren a válvulas electrónicas y determinadas máquinas de estadística y análogas. Tampoco ha progresado suficientemente el propósito de instaurar mecanismos de automaticidad en el programa de liberación.

Por importantes que sean las corrientes ya logradas de comercio recíproco, su magnitud y contenido han de evaluarse no tanto en comparación con años pretéritos como en relación con las exigencias del desarrollo. Y en ese sentido, los resultados no pueden considerarse todavía satisfactorios.

Mirado el tema en una perspectiva latinoamericana, está también por delante la tarea de encontrar fórmulas adecuadas para institucionalizar relaciones provechosas entre la ALALC y el mercado común centroamericano. Son significativas a este respecto las conversaciones recientes sostenidas entre México y los países centroamericanos con vistas a acrecentar su comercio recíproco. Los avances que fueran lográndose por ese camino permitirán ir concretando algún tipo de esquema que abarcara la totalidad de América Latina y ofrecería también elementos de juicio para consi-

derar con más propiedad los eventuales beneficios y riesgos de otros arreglos subregionales que pudieran surgir en el futuro.

Los esfuerzos de planificación

Entre los factores duraderos que están acrecentando la capacidad de América Latina para afirmar, merced a su propio esfuerzo, ritmos sostenidos y mayores de crecimiento económico, cabría contabilizar ciertamente los avances en materia de planificación. En el curso de pocos años, todos los países latinoamericanos han instalado oficinas de planificación, 18 de ellos han elaborado planes específicos, uno está próximo a finalizarlo y en otro se avanza en las tareas preparatorias; al mismo tiempo, se ha adelantado significativamente en el mejoramiento de las estadísticas básicas, los métodos de programación y el adiestramiento de personal, tareas en las que ha cabido no poca participación a la colaboración técnica de entidades internacionales. Viene imponiéndose así un proceso de creciente racionalización de la política de desarrollo en general, y de la acción pública en particular, que es irreversible y tenderá necesariamente a perfeccionarse.

Como es natural, el esfuerzo no ha estado exento de vicisitudes, subsisten incompreensiones y se enfrentan dificultades y problemas.

En algunos casos, se ha reducido la trascendencia del esfuerzo planificador, adoptándolo más bien como instrumento para introducir mayor racionalidad en la acción tradicional o facilitar la canalización de recursos externos, antes que en uno que sirva también para orientar una nueva política de desarrollo y emprender con eficiencia las reformas que ella involucre. En otros, no ha habido suficiente persistencia para hacer de la planificación una tarea continua, que no se agota con la formulación de un plan y de la que no pueden esperarse de inmediato resultados completos y espectaculares. En muchos, la tarea de planificación se ha mantenido aislada de los mecanismos de decisión pública, produciendo una suerte de disociación ficticia y nociva entre planes y política económica. Es frecuente que los organismos centrales de planificación no se hayan esforzado suficientemente —o no hayan tenido el respaldo necesario— para compartir su tarea con entidades descentralizadas sectorial y regionalmente, constituyéndose en un organismo que se superpone a la administración tradicional en lugar de propender a que la planificación llegue a ser un método habitual de trabajo de toda la organización administrativa nacional. El contacto y participación insuficientes del sector privado —de empresarios y asalariados— ha restado a la planificación concursos que pueden ser muy útiles, hacen muy aleatorio el cumplimiento de aquellas metas que no dependen directamente de la acción pública y disminuyen la posibilidad de hacer de los planes un vehículo de movilización nacional tras los objetivos del desarrollo. En más de un caso, el esfuerzo se ha esterilizado por discusiones en torno a alternativas aparentes, pero sin fundamento real, de planificación global o parcial, de largo o corto plazo, de planificación general o de proyectos específicos. Sobre este último aspecto, que desafortunadamente ha encontrado algún eco en determinados círculos del exterior, cabe suscribir sin reservas las consideraciones expuestas en el excelente documento que presentan a esta misma reunión los expertos de la Nómina.

Con todo, la persistencia de los problemas que se han mencionado no disminuye el valor de lo ya realizado. Por el contrario, ello sirve para enriquecer nuestra experiencia y pone de relieve el tipo de obstáculos que pueden y deben irse superando en el futuro próximo, para dar a la planificación todo el contenido y alcance que se requiere a fin de hacerla el instrumento por excelencia para la política de desarrollo.

Reforma agraria y progreso agrícola

A largo plazo, la utilidad de la planificación quedará condicionada a la medida en que se la utilice como instrumento para acrecentar el esfuerzo interno y promover

las reformas estructurales que son indispensables para acelerar y reorientar el desarrollo latinoamericano. En este sentido, cabe reconocer lo limitado de los progresos que vienen haciéndose en materia de reforma agraria.

A la acción masiva realizada en períodos anteriores por México y Bolivia, se han agregado en años recientes las emprendidas por Cuba y Venezuela. De otra parte, con posterioridad a la Carta de Punta del Este sancionaron leyes de reforma agraria Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú, y la República Dominicana; pero los avances efectivos del proceso vienen tropezando en muchos de ellos con múltiples obstáculos que le imprimen una marcha muy lenta.

Las razones económicas que atribuyen particular urgencia a la reforma agraria y a la modernización de la agricultura son bien conocidas y han encontrado nueva confirmación al registrarse en 1965 niveles de producción agropecuaria por habitante prácticamente iguales a los que se tuvieron en los años 1957-59. Pero es importante señalar también que a ese convencimiento viene añadiéndose un reciente consenso en América Latina sobre ciertos aspectos básicos referentes a las modalidades y objetivos de la reforma agraria, aunque su importancia relativa haya de apreciarse a la luz de cada situación nacional en particular.

Se reconoce, por ejemplo, que la reforma agraria no consiste sólo en una modificación de los sistemas de tenencia de la tierra, sino que debe acompañarse de las inversiones económicas y sociales que aumenten la productividad de la agricultura y mejoren las condiciones de vida de la población rural, para proyectarse sobre la vida urbana y la industrialización. La política agraria, la inversión en el campo y la transformación del medio rural pueden ser instrumentos poderosos para combatir uno de los problemas sociales más agudos del continente: la migración excesiva a las ciudades y el crecimiento desproporcionado de la población marginal.

Es natural que esa trascendencia acreciente las dificultades del proceso, aunque no disminuye su urgencia. De otra parte, envuelve la movilización de grandes recursos financieros, desde el momento en que los cambios de estructura en el régimen de tenencia de tierras han de acompañarse de esfuerzos simultáneos de tecnificación y modernización de las formas de trabajo agrícola. Los problemas de financiamiento de la reforma agraria, de la medida en que han de distribuirse los recursos entre compensaciones a los antiguos propietarios, servicios sociales a la población rural beneficiada, obras de infraestructura y maquinarias y equipos, recursos para el crédito y la adquisición de insumos, etc., requieren de particular preocupación en estos momentos, y constituyen algunos de ellos campos particularmente fecundos para la asistencia financiera y técnica internacional.

La reforma tributaria

Tampoco pueden considerarse satisfactorios los avances que se registran hasta el momento en materia de reforma tributaria, si bien cabe reconocer algunos progresos apreciables. En general, se constata desde 1960 una tendencia al aumento de los ingresos tributarios, particularmente acentuada en los casos de Brasil, Chile, México, Nicaragua y Venezuela, en los que se registraron tasas de crecimiento real que oscilan entre 9 y 10 por ciento como promedio anual. El significado de estos avances es tanto mayor si se tiene en cuenta que se trata en varios casos de países donde las presiones inflacionarias hacen más difícil mantener la elasticidad del sistema tributario y en que a veces la propia política de estabilización provoca situaciones de escasa liquidez monetaria que tiende a acentuar la evasión.

Con todo, las modificaciones legales que se sancionaron durante el último quinquenio y las mejoras administrativas que se implantaron en igual período se han circunscrito más bien al objetivo inmediato de acrecentar los ingresos públicos procedentes de la tributación; pero no siempre han estado igualmente presentes los

objetivos de más largo alcance de influir por ese medio en la estructura de la demanda, orientar las actividades del sector privado y contribuir a una distribución más progresiva del ingreso. En otras palabras, se ha tratado más bien de un esfuerzo aislado que de uno incorporado a una política general de desarrollo.

Progresos y limitaciones en los aspectos sociales

Ha sido rasgo característico de la política reciente de desarrollo la decisión de atribuir importancia creciente a los aspectos sociales, definidos en unos casos en los términos más bien restringidos de determinados servicios públicos y en otros con un sentido más amplio, que comprende los aspectos demográficos, de empleo y distribución del ingreso, y de participación plena en la vida nacional.

No es fácil evaluar con antecedentes cuantitativos los resultados de esa decisión. Transformado en campo preferente de la asistencia financiera internacional, se ha facilitado sin duda una mayor canalización de recursos hacia las finalidades de educación, salud y vivienda, principalmente a través del sector público, y han mejorado en consecuencia los índices respectivos. Lo que no es igualmente claro es si la intensidad de esos avances responde a la magnitud del problema, así como su significado de fondo en ausencia de suficiente progreso simultáneo en otros aspectos básicos de la condición económica-social.

Lo primero se relaciona con las dificultades para extender los servicios sociales en el contexto de un crecimiento demográfico cada vez más rápido y de tasas aún mayores de urbanización. No es extraño, por lo tanto, que la preocupación mundial por el problema del aumento de la población se extienda también a nuestros países, se registren ya algunas medidas tendientes al control de la familia y haya comenzado a incorporarse esta área de acción a los programas de ayuda externa. Sobra decir que se trata de un tema que cada país examinará a la luz de consideraciones muy respetables, y que en todo caso habrá de considerarse en el cuadro general de una política de desarrollo y no como alternativa a esfuerzos mayores de crecimiento y cambios estructurales.

En cuanto a lo segundo, cabe reflexionar sobre la eficacia a largo plazo de los esfuerzos de expansión de determinados servicios sociales, conforme vienen emprendiéndose, si no se los acompaña de políticas igualmente vigorosas en materia de aumento de las oportunidades de empleo, de redistribución del ingreso, de educación de la mano de obra y otros aspectos. Hay el riesgo de que una excesiva sectorialización del problema haga olvidar a veces que ciertos índices deficitarios son expresión de un cuadro más amplio y hondo de marginalidad social, sin cuya corrección simultánea importantes estratos de la población latinoamericana podrían quedar sin acceso a la vivienda, o sin oportunidad para traducir los beneficios de la educación en mejoramientos efectivos de sus condiciones de vida, sin olvidar que no se puede lograr un desarrollo sostenido si no se produce una efectiva incorporación a la economía de los sectores de bajos ingresos.

Magnitud y sentido del esfuerzo de industrialización

Casi todos los principales problemas, tanto de orden interno como externo, que viene confrontando el desarrollo latinoamericano confluyen en definitiva al sector industrial, imponiendo a la industrialización nuevas y mayores tareas. La diversificación de las exportaciones significa en buena medida fortalecer una corriente de ventas al exterior de productos manufacturados; la integración latinoamericana envuelve ante todo un desarrollo industrial orientado hacia el intercambio recíproco de manufacturas y un reajuste de la base industrial para obtener el mayor fruto posible de los progresos técnicos y recursos disponibles; la magnitud dramática del problema del empleo reclama encontrar en una mayor aceleración y en nuevas modalidades de

la industrialización una contribución positiva; el propio mejoramiento de las condiciones sociales puede ver comprometida su permanencia si no se lo acompaña de un esfuerzo industrializador que asegure la capacidad interna para sostenerlo.

Sobre la industria vienen recayendo pues responsabilidades sin precedentes, además de la función tradicional de sustituir importaciones. Sin embargo, en contraste con esas mayores responsabilidades, la experiencia del desarrollo reciente acusa una inquietante disminución del ritmo de crecimiento industrial. La tasa de crecimiento del producto manufacturero, que alcanzó al 6 por ciento como promedio anual en el período 1950-55 y 6.6 por ciento en el quinquenio 1955-60, ha sido de sólo 5.6 por ciento como promedio de los años 1960-65. Por lo mismo, en este último período es precisamente cuando han sido menores los cambios en la estructura de la economía latinoamericana considerada en su conjunto, desde el punto de vista de la composición sectorial del producto: aunque el producto total aumentó alrededor de 30 por ciento —magnitud suficiente como para esperar cambios apreciables de estructura— la participación de la industria manufacturera apenas pasó de 21.7 por ciento en 1960 a 22.7 por ciento en 1965, avance relativo muy inferior al que se registró en la segunda mitad de los años cincuenta.

Esas cifras globales están ciertamente influidas por las características recientes de la evolución de la economía del Brasil. En dicho país, la expansión industrial representó en los años 1950-55 casi el doble de la expansión agropecuaria, y algo más del triple en el período 1955-60, en tanto que en lo que va corrido de la presente década se ha invertido la relación, hasta el punto de que el crecimiento agrícola —favorecido a fines del período por condiciones climáticas excepcionales— excedió notoriamente al de la industria manufacturera. Pero aun con tales reservas, se extiende a otros países la presencia de signos de debilitamiento del proceso de industrialización, asociados en gran medida a la menor fuerza de estímulo tradicional de la sustitución de importaciones y sin que adquieran todavía suficiente fuerza otros factores llamados a ofrecer nuevos impulsos dinámicos.

Enfrentar con decisión la tarea que está ahora abierta al esfuerzo industrializador ofrece también la oportunidad para que, en el marco de un desarrollo industrial más rápido, se aborden con igual fuerza las rectificaciones que es imperioso incorporar a ciertas modalidades desfavorables que han caracterizado el crecimiento industrial del pasado. Son bien conocidas algunas de las características adversas que exhibe en la actualidad la industria latinoamericana, en gran parte a consecuencia de factores ajenos al propio sector industrial. Pero reorientar el desarrollo industrial significa no sólo modificar los criterios de asignación de recursos —incluidos los de destino de la producción, localización, absorción técnica— para las nuevas iniciativas manufactureras, sino que envuelve también un esfuerzo de readaptación y modernización de toda la base industrial existente. La propia interdependencia de las distintas ramas industriales, y de ellas con los otros sectores de la economía, harían ilusorio pensar en que es posible alcanzar situaciones de productividad, eficiencia y capacidad competitiva en unas cuantas líneas de producción manufacturera, sin que el progreso técnico se difunda en el conjunto de las economías nacionales. El enfoque de la industrialización con vista al mercado integrado latinoamericano, la introducción de un mayor grado de competencia y la acción concertada continental en las industrias básicas con vistas a una programación de las inversiones, se convierten así en elementos imprescindibles de una nueva política industrial latinoamericana.

No viene siendo consistente con esas exigencias el retraso relativo que registran los esfuerzos de planificación industrial. Mientras para las inversiones de infraestructura se han ido perfeccionando instrumentos de planificación que en un contexto parcial comenzaron a utilizarse desde hace muchos años, y mientras la planificación de los servicios sociales ha recibido poderosos estímulos, la planificación industrial aparece en la mayoría de los casos como un aspecto particularmente débil en los pro-

gramas latinoamericanos de desarrollo. Se trata de una situación que, si bien obedece parcialmente a motivos comprensibles, urge corregir, para atender con más eficacia a las exigencias imperiosas de acelerar y reorientar el desarrollo industrial.

Los esfuerzos de estabilización

Los objetivos de largo alcance —como el que acaba de reseñarse a propósito de la industrialización— quedan condicionados a la superación de problemas inmediatos muy agobiantes y cuya persistencia representa obstáculos adicionales para cumplir esos mismos objetivos. Así ocurre con las presiones inflacionarias, que continúan caracterizando el cuadro de la evolución económica reciente de varios países latinoamericanos. Cabe anotar como rasgos altamente positivos de este período la mayor disposición de las autoridades económicas para abordar resueltamente el problema inflacionario, así como la tendencia creciente a considerar los programas de estabilización en relación estrecha con los requerimientos del desarrollo económico. Para esclarecer mejor esta afirmación podría agregarse que, si bien la inflación continúa siendo objeto de atención en casi todas partes, ella ya no se plantea como un problema aislado, que pueda abordarse sin tener en cuenta todos los elementos que generan las diversas amenazas contra el equilibrio general, y menos aún sin considerar las repercusiones eventuales de cualquier acción sobre las tendencias del desarrollo. En otras palabras, la política económica ha experimentado un gran progreso en el sentido de integrar sus principales propósitos y de utilizar y coordinar los diferentes instrumentos a fin de que no haya contradicciones, todo lo cual encuentra su expresión concreta en aquellos programas de desarrollo que son capaces de definir explícitamente sus fines y sus medios.

En años recientes, tal vez con mayor relieve que en el pasado, la inflación se ha manifestado de manera diferente en cada país y en grupos de países. Algunos de ellos, como casi todos los centroamericanos, Panamá y Venezuela y hasta cierto punto México, han gozado de una virtual estabilidad. Otros, como Perú y Colombia, han registrado tasas de crecimiento de los precios relativamente moderados aunque persistentes, con altibajos marcados en el caso de Colombia y una aceleración en 1965 en el Perú. Bolivia, Ecuador y Paraguay, han mostrado en el último tiempo una disminución de las presiones inflacionarias. En los países del cono sur, en cambio, se perciben contrastes llamativos. Argentina y Chile todavía acusan elevaciones relativamente altas de los precios, pero sin que se registre una aceleración del movimiento, sobre todo en la experiencia de Chile, que consiguió en 1965 disminuir apreciablemente el ritmo de la inflación. El Brasil, que llegó a un punto agudo de desequilibrio en los años 1963 y 1964, logró un progreso importante en 1965, aunque todavía registra una tasa de alza de sus precios relativamente alta. El Uruguay, por último, parece encontrarse en una situación de desequilibrio tan marcada como la que afectó a algunos de sus vecinos en años recientes.

Aunque de ninguna manera puedan subestimarse las dificultades de la política antinflacionaria, tal vez haya razón para mirar con algún optimismo las perspectivas en el futuro próximo. Sobrepasada ya la etapa de los enfoques unilaterales, que a menudo causaron tantos contratiempos como los que se deseaba subsanar, la decisión de asociar todas las piezas de la política económica en el marco de los programas de desarrollo lleva a presumir que podrá avanzarse hacia ese objetivo tan proclamado y tan esquivo de máximo desarrollo y mínimo desequilibrio.

La formación de capital y la expansión de la capacidad productiva. El financiamiento externo

No es difícil asociar a la persistencia de las condiciones de inestabilidad y a efectos indirectos de las políticas seguidas para contrarrestarla, uno de los factores que mo-

tiva mayor preocupación en el desarrollo reciente de las economías latinoamericanas. Se trata del ritmo de formación de capital y de expansión de la capacidad productiva.

La formación bruta de capital, cuyos niveles son todavía insuficientes para asegurar un crecimiento satisfactorio y duradero, ha experimentado nuevos retrocesos durante los últimos años al exhibir aumentos inferiores al del producto interno. En efecto, el coeficiente de inversión —definido como relación porcentual entre la inversión bruta y el total del producto— ha disminuido desde 17.3 en 1960 a 16.3 por ciento en 1965.

Al mismo tiempo, han ocurrido cambios significativos en la composición de las inversiones según su canalización institucional y distribución por sectores. En general, se ha registrado un aumento apreciable de la inversión pública, pero simultáneamente ha ocurrido una declinación persistente en los aportes relativos a la formación de capital por parte del sector privado. Éste es un hecho muy serio, puesto que significa que los mayores esfuerzos hechos por la vía del sector público y de la cooperación financiera externa se han esterilizado en parte al no aumentar la inversión privada en consonancia con el ritmo global de expansión económica.

Sus consecuencias se proyectan además sobre la estructura de la capacidad productiva. El mayor acento de la inversión pública en obras de infraestructura y servicios sociales, unido al retraimiento relativo de la inversión privada, puede traducirse en serios retrasos en la canalización de recursos encaminados a ampliar la base industrial y otros sectores de la producción de bienes.

A la luz de esos antecedentes, se concluye que parte del crecimiento económico registrado en los últimos años se ha logrado merced a mejoramientos en el grado de utilización de capacidades productivas ya existentes. Como signo de mayor eficiencia en el uso del capital disponible, es ése un hecho positivo; pero no puede dejar de tenerse en cuenta que ese proceso tiene límites, y que si no se corrigen esas tendencias en la tasa de formación de capital, se estarán comprometiendo inevitablemente las posibilidades de crecimiento ulterior.

El comportamiento poco satisfactorio de la tasa de inversión durante los últimos años no significa necesariamente que no se hayan acrecentado los esfuerzos de ahorro interno, sino que es resultado más bien de tendencias opuestas entre éste y el ahorro externo.

En 1961, después de un persistente proceso de aumento, el ahorro externo llegó a financiar más del 9 por ciento de las inversiones brutas de la región, con un total de 1 300 millones de dólares; pero a partir de ese año, el ahorro nacional fue compensado en medida creciente por la contracción experimentada por el financiamiento neto externo, hasta llegar en 1965 a constituir el 98 por ciento de las inversiones totales. Cabe reconocer que esta tendencia regional está muy influida por el comportamiento de Argentina, Brasil y Venezuela. Los dos primeros obtuvieron en 1964 y 1965 superávit en cuentas corrientes del balance de pagos, después de períodos continuados de déficit, en tanto que en Venezuela la industria petrolera ha venido operando como un exportador neto de capitales. Los restantes dieciséis países latinoamericanos —es decir, exceptuando los tres mencionados y Cuba— mantuvieron cifras relativamente elevadas pero no crecientes de ahorro externo durante el período 1960-65, con un promedio de cerca de 800 millones de dólares anuales, monto con el que financiaron alrededor de un 15 por ciento de sus inversiones internas brutas.

De todos modos, es hecho significativo que América Latina en su conjunto haya venido acrecentando persistentemente desde 1961 la proporción del ahorro nacional en el financiamiento de las inversiones regionales. A su vez, ese hecho está influido por la crítica situación de pagos que ha enfrentado la región a consecuencia de los niveles alcanzados por el endeudamiento externo. Las políticas restrictivas a que ello ha obligado se reflejan en un descenso del déficit en cuenta corriente, desde los

1 100 millones de dólares que se registraron en 1960 a cerca de sólo 300 millones en 1965, reducción que tuvo lugar principalmente en Argentina, Brasil, Uruguay y, en menor medida, Chile.

La capacidad total para importar de la región ha sido persistentemente inferior al total de las exportaciones de bienes y servicios, debido a que el monto de los pagos de factores al exterior ha excedido al movimiento neto autónomo de capitales. Venezuela constituye de nuevo un caso particular y determinante de esa situación, ya que si se la excluye la relación es inversa; pero en el resto de los países de la región cabe observar que la adición a la capacidad para importar representada por el movimiento autónomo de capitales ha mostrado una severa tendencia a la declinación, hasta el punto de transformarse en 1965 en un factor de signo negativo. Ha pesado en esa tendencia el movimiento de la inversión privada directa, la que después de desempeñar un papel preponderante el decenio anterior ha decaído considerablemente, sustituyéndola en gran medida los préstamos de largo plazo de las instituciones financieras internacionales y de los Estados Unidos.

La situación de financiamiento neto externo a que se llegó en 1965 destaca la gravedad con que se plantea en estos momentos la acumulación de compromisos derivados del endeudamiento exterior, que además muestra la perspectiva de agudizarse en los próximos años. Por lo mismo, conviene analizar cuidadosamente la medida en que esta situación puede encontrar alivios significativos en función de un refinanciamiento de la deuda externa como el que han logrado recientemente algunos países de la región, por medio de acuerdos bilaterales o plurilaterales con los países acreedores. Al hacerlo, conviene tener en cuenta que el problema tiende a generalizarse en América Latina y que pueden no ser suficientes arreglos de plazo relativamente corto acordados una vez que las situaciones han llegado a hacerse ya muy críticas; parece que nos enfrentamos a un problema más bien de carácter regional, que puede plantear a la colaboración exterior la necesidad de una acción coordinada y modalidades de contribución distintas a las del pasado. También cabe mencionar en estos momentos el valioso documento sobre financiamiento externo presentado a esta reunión por la Nómina de los Nueve, que debería servir de base a una revisión a fondo de las modalidades y procedimientos que han predominado hasta el presente en este campo.

Señores:

He dicho al comienzo que el resultado más positivo de la presente reunión sería el adecuar la política de desarrollo a los resultados del análisis de nuestra situación presente. Una política económica no puede ser estática, sino que la realidad misma y la evaluación de los resultados obtenidos van señalando los puntos débiles y arrojando luz sobre los instrumentos y medidas aconsejables para un mejor logro de los objetivos. Esperamos y confiamos que la acción enérgica y valiente, tanto en el frente interno como en la cooperación internacional, sean el fruto de nuestras deliberaciones. Poco lograremos, con todo, si permanecemos aislados los latinoamericanos. Robustecer y perfeccionar nuestros instrumentos de colaboración es condición indispensable para resolver nuestros problemas y para que nuestros justos reclamos sean atendidos.

LA REFORMA MONETARIA INTERNACIONAL*

por *Robert Triffin*
Universidad de Yale

INTRODUCCIÓN

La CEPAL me ha honrado solicitándome un breve resumen de los problemas vinculados a la reforma monetaria internacional, de la situación actual de las negociaciones que están en marcha y de lo que diferentes soluciones optativas significarían para América Latina.

A mi entender, esta tarea es limitada y de índole práctica. Excluye la consideración de los mejoramientos concebibles en los mecanismos monetarios latinoamericanos que son ajenos a la negociación actual de reformas monetarias internacionales. Descarta también todo intento de hacer valer intereses específicos que puedan haber sustentado los países latinoamericanos durante las negociaciones, pero que no son defendibles ni justificables como objetivos mundiales legítimos, de interés para todos los países participantes. Por su peculiar formación, los diplomáticos tienden a mirar toda negociación inter-

nacional como un proceso de regateo cuyo fin es una transacción entre intereses nacionales divergentes, y no como un intento constructivo de descubrir y utilizar los intereses convergentes de todos sus países para la actualización (*aggiornamento*) de instituciones y políticas internacionales anticuadas a las realidades de un mundo cuya interdependencia es creciente. Sólo enfocando el problema con este espíritu habrá esperanzas de idear soluciones negociables que sirvan al común denominador más alto —no al más bajo— de todos los intereses en juego. Espero sinceramente que el presente estudio confirme la tesis expuesta y demuestre que los intereses de los países latinoamericanos, como los de otros países, emergen del examen racional de las necesidades esenciales de un sistema monetario internacional cuyo único fin es aprovechar todas las oportunidades de crecimiento no inflacionario de la economía mundial, mucho más claramente que de un estudio superficial sobre las posibilidades (reales o no) de que los países latinoamericanos obtengan “concesiones” de otros países en el curso de las negociaciones actuales.¹

¹ Los lectores que estén al corriente de las negociaciones y sus antecedentes pueden prescindir de las secciones A y B y comenzar directamente por la sección C.

* Las opiniones expresadas por el autor son de su propia responsabilidad y pueden no coincidir con las de la Comisión Económica para América Latina. Las denominaciones empleadas en este artículo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de ninguno de los países o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

A. FUNCIONAMIENTO DEL PATRÓN CAMBIO-ORO EN LOS ÚLTIMOS AÑOS (1950—junio de 1965)

1. *Necesidades de reservas en una economía mundial en expansión*

La demanda de dinero se determina por la suma de los “saldos en efectivo” o “saldos de operación” que las empresas y las familias prefieren mantener en forma líquida, puesto que la distribución en el tiempo de entradas y gastos no siempre coincide y a menudo es imprevisible. Satisfacen hoy esa demanda más de 100 sistemas bancarios nacionales, que funcionan en cada país bajo la dirección y la responsabilidad general de las autoridades monetarias nacionales.

Las reservas monetarias internacionales están constituidas esencialmente por los saldos en

efectivo o de explotación acumulados por las autoridades monetarias nacionales para cubrir la diferencia entre los gastos en divisas y las entradas en divisas —en cuenta corriente y de capital— de los residentes de cada país y para evitar fluctuaciones perjudiciales del tipo de cambio entre las monedas nacionales y las monedas extranjeras. Cuando las entradas globales —en cuenta corriente y de capital— de los residentes del país superan a sus pagos en el extranjero, las autoridades monetarias tienen que vender en el mercado sumas adicionales de su moneda nacional para evitar el alza de su tipo de cambio, y aceptar por ellas oro o divisas. Cuando ocurre lo contrario, es decir, cuando los pagos superan

a las entradas, las autoridades monetarias deben redimir en oro o divisas la moneda nacional excedente que existe en el mercado, para impedir su depreciación. Las reservas monetarias internacionales se elevan en el primer caso y descienden en el segundo, con el fin de preservar la estabilidad cambiaria. Una reducción no deseable y/o insostenible de las reservas cambiarias de un país induce u obliga a modificar la política del país para corregir ciertos efectos indeseados de una acumulación excesiva de reservas monetarias (presiones inflacionarias en la economía interna) o de una tasa excesiva de agotamiento (presiones deflacionarias internas); finalmente, impulsa a corregir la incapacidad de las autoridades monetarias para suministrar al mercado divisas que eviten una depreciación o restricción cambiaria.

Estas consideraciones no pueden conducir a una determinación científica del nivel "ideal" de reservas para un país ni para el mundo en su conjunto. Sin embargo, existe una amplia gama de niveles efectivos de reservas que las autoridades monetarias podrían considerar satis-

factorios o aceptables y que no las inducirían a modificar su política sacrificando otras metas fundamentales (como empleo y crecimiento económico adecuados, estabilidad de precios, etc.) Todo cuanto puede decirse al respecto es que por regla general los países más ricos tendrán más tendencia y capacidad que los países pobres para acumular reservas monetarias relativamente elevadas, algunas de las cuales hubieran podido dedicarse a la compra de bienes de consumo y de inversión extranjeros. (Aquí resalta de nuevo la semejanza que existe entre las reservas de un país y los saldos en efectivo de un particular. Dentro de márgenes bastante amplios, las reservas, como los saldos en efectivo, son bienes suntuarios que se elevan en forma más que proporcional al ingreso.)

La razón promedia entre las reservas brutas y las importaciones en 1964 fue de 47 por ciento para los países desarrollados y de 29 por ciento para los países en desarrollo; en 1949, esa misma razón fue de 91 por ciento para los primeros y 47 por ciento para los segundos. (Véase el cuadro 1.)

Cuadro 1
RESERVAS MONETARIAS BRUTAS EN EL MUNDO, 1949-64
(Porcentajes de las importaciones y de la oferta monetaria)

	Como porcentaje de las importaciones		Como porcentaje de la oferta monetaria	
	1949	1964	1949	1964
I. Regiones desarrolladas	91	47		
A. Centros de reservas	173	53	21	10
1. Estados Unidos	345	82	24	10
2. Reino Unido	21	15	8	7
B. Comunidad Económica Europea	26	49	14	28
1. Francia	18	66	7	17
2. Alemania	9	54	6	47
3. Italia	39	53	17	19
4. Países Bajos	24	33	23	55
5. Bélgica	54	37	31	36
C. Otros países del Club de París	31	39	34	21
1. Canadá	42	38	33	37
2. Japón	25	25	9	8
3. Suiza	192	87	66	48
4. Suecia	23	26	22	29
D. Resto de Europa	33	36		
E. Australia, Nueva Zelandia y Sudáfrica	47	43		
II. Regiones menos desarrolladas	47	31		
A. América Latina	54	33		
B. Medio Oriente	62	44		
C. Resto de Asia	56	29		
D. Resto de África	9	20		
III. Mundo	77	43		
A. Oro	57	26		
B. Divisas	18	15		
C. Posiciones de las reservas en el Fondo	3	3		

FUENTE: *International Financial Statistics*.

La extensión de las restricciones y de la devaluación en el segundo grupo de países sugiere que las razones muy inferiores a 30 por ciento distan mucho de ser ideales para aquellos países en los que son considerablemente inestables los precios y el producto de sus exportaciones. En algunos países europeos con economías mucho más equilibradas, la convertibilidad de la moneda sólo fue restablecida después de la guerra cuando la proporción entre las reservas y las importaciones había alcanzado o excedido, en la mayoría de los casos, este nivel relativamente bajo. Sin embargo, algunos países altamente desarrollados —Suecia y el Reino Unido, por ejemplo— tradicionalmente se han mostrado menos reacios a mantener reservas más bajas (20 a 25 por ciento en casi todos los años después de la guerra) que los países continentales de la Europa Occidental, en los que no se consideran excesivas reservas de 35 por ciento o más.

Quizá sea más fácil definir las tasas adecuadas de incremento de las reservas monetarias, cuya importancia operativa es mayor que la de los niveles absolutos que se registran en algún momento dado. Cabría esperar que esas tasas de incremento estuviesen vinculadas en forma burda a hechos como el crecimiento medio del comercio externo y otras transacciones internacionales de los países. Pero el crecimiento de la producción en general podría ser un indicio orientador igualmente valioso, puesto que, normalmente, de mantenerse por largo plazo, implica una expansión paralela² de la oferta de dinero y de las obligaciones a la vista de los bancos centrales. Éstos no verán con agrado que el crecimiento de tales obligaciones sea mucho mayor que el de las reservas internacionales necesarias para suscribirlas en un régimen de libre convertibilidad y tipos de cambios fijos.

Las burdas generalizaciones que hemos expuesto sólo con mucha cautela pueden aplicarse a un país determinado. Unos países pueden haberse propuesto un incremento mayor para reconstituir reservas mermadas, o financiar pagos previsibles o imprevisibles de deudas externas, etcétera. A la inversa, otros países quizá prefieran o acepten asignar a la independencia en materia de política y a otras ventajas derivadas de la posesión de reservas cuantiosas, menor prioridad que a objetivos nacionales como la aceleración del desarrollo económico a través del aumento de las importaciones, etc. En estas decisiones puede influir también la posibilidad de obtener crédi-

² En los países en desarrollo se produce un fenómeno paralelo, pero evidentemente distinto: la oferta de dinero tiende a elevarse en forma más que proporcional al producto nacional bruto, hasta alcanzar una etapa avanzada de desarrollo en la que el papel moneda es sustituido cada vez más por otras formas de liquidez, que reducen la necesidad de aumentarlo.

tos externos con costos financieros y políticos aceptables.

Es evidente que estas complejas consideraciones excluyen la adopción de directrices rígidas y automáticas en cuanto a una tasa deseable de incremento de las reservas mundiales. Del mismo modo, la complejidad de la administración monetaria nacional ha impedido siempre —diga lo que diga Milton Friedman— que los países fijen normas rígidas y automáticas para los incrementos deseables de la oferta monetaria nacional. Las autoridades que deben afrontar cualquiera de estos dos problemas han de formular directrices adecuadas a condiciones diversas e imprevisibles, teniendo en cuenta las presiones inflacionarias o deflacionarias que deben observar, anticipar y combatir. Sin embargo, se puede aceptar como orientación burda y *presuntiva* del incremento de la reserva mundial a largo plazo, un crecimiento medio de 4 o 5 por ciento anual similar al propuesto por el profesor Friedman para la oferta monetaria nacional en los Estados Unidos.

Esto no significa que las instituciones monetarias mundiales o la política monetaria mundial puedan apoyar ésa ni ninguna otra tasa de crecimiento en un país determinado sin considerar si su política nacional es o no sensata. Lo que sí cabe esperar de la administración monetaria internacional es que procure el crecimiento de las reservas *mundiales*, para permitir así que los países eleven las suyas en la cantidad necesaria o deseable para sostener una actividad y un desarrollo económicos factibles y no inflacionarios, siempre que su política sea adecuada y persiga los mismos fines. No podría haber, pues, una tasa negativa de crecimiento medio de las reservas mundiales —salvo lo que se dirá más adelante—, ni siquiera una tasa muy inferior a la meta presuntiva de 4 o 5 por ciento que se mencionó anteriormente.

Algunos países podrían verse forzados a aplicar una política innecesariamente restrictiva o deflacionaria o a devaluar su moneda para proteger sus propias reservas contra los embates de otros países, aunque todos ellos orientaran su política hacia un incremento de las reservas consecuente con el crecimiento económico, pero más elevado que el incremento disponible de la reserva mundial.

Los incrementos de las reservas mundiales, por otra parte, no *impondrían* una política inflacionaria a ningún país, aunque excediesen de 4 o 5 por ciento. Sin embargo, debilitarían o eliminarían las barreras que la pérdida de reservas erige contra esas políticas y que aún hoy pueden salvarse con demasiada facilidad mediante restricciones cambiarias o devaluaciones monetarias. Una expansión moderada de las reservas

Cuadro 2

TASAS MEDIAS ANUALES DE CRECIMIENTO DE LAS RESERVAS, LAS IMPORTACIONES Y LA OFERTA MONETARIA, 1950-64

	Reservas	Importaciones	Oferta monetaria
I. Centros de reservas	— 2.9	6.1	2.7
A. Estados Unidos	— 3.0	5.5	2.7
B. Reino Unido	1.9	4.0	2.5
II. Todos los demás países	7.0	7.3	
A. Comunidad Económica Europea	14.7	10.0	9.7
B. Otros países del Club de París	6.8	9.5	10.3
C. Otras regiones desarrolladas	7.0	6.4	
D. Regiones menos desarrolladas	1.2	4.4	

FUENTE: Las estimaciones básicas proceden de *International Financial Statistics* y están expresadas en dólares de los Estados Unidos.

NOTA: Las estimaciones de la oferta monetaria han sido recalculadas en dólares estadounidenses para permitir su agregación y su comparación con otras estimaciones. Este proceso, muy lento, no se ha podido aplicar a todos los países, especialmente por las dificultades adicionales derivadas de las tasas múltiples que muchos de ellos aplican.

mundiales por lo menos puede impedir que algunos países financien sus propios excesos inflacionarios con transferencias indeseadas de recursos reales desde otros que aplican políticas antinflacionarias o simplemente menos inflacionarias.

Cabe formular una última observación. Podría ser necesario o conveniente incrementar considerablemente las reservas mundiales para compensar una escasez inicial o para contrarrestar acumulaciones excesivas de reservas en algunos países que aplican políticas innecesariamente deflacionarias o restrictivas. Por otro lado, para los países que sustentan una política razonable quizá basten incrementos más bajos, si ellos van unidos a pérdidas cuantiosas de reservas en los países que inicialmente las tenían en exceso o que aplican una política inflacionaria con pérdidas indeseadas de reservas. La importancia de esta observación se hará evidente enseguida.

Las reservas mundiales en su conjunto (véase el cuadro 2) han experimentado un modesto crecimiento medio anual de 2.8 por ciento durante los últimos quince años (1950-64), pese a que en la mayoría de los países y en el propio comercio mundial el incremento de la oferta monetaria fue mucho mayor: 6.8 por ciento para las importaciones mundiales durante los mismos quince años y 8.5 por ciento durante los últimos cinco años (1960-64). Sin embargo, los índices de las Naciones Unidas para los precios de importación (expresados en dólares, como los incrementos de las reservas señalados más arriba) muestran alzas medias de precios inferiores a 0.5 por ciento anual durante el período en su conjunto, aunque en los últimos años del período (1963 y 1964) esas alzas fueron mucho mayores: aproximadamente 2 por ciento en las regiones desarrolladas.

En líneas generales, se observa que los incrementos muy inferiores a la meta presunta de 4 o 5 por ciento anual indicada anteriormente no parecen haber impregnado la economía mundial de tendencias deflacionarias. Quizá esto se explique en gran medida por el hecho de que, salvo en los Estados Unidos, el incremento de las reservas nacionales mantuvo un nivel medio mucho más alto durante este período (6.8 por ciento anual, que equivale exactamente a la tasa de crecimiento del comercio mundial) por las enormes pérdidas netas de reservas de los Estados Unidos. A estas pérdidas se deben más de dos tercios del incremento de las reservas de los demás países. Tan vasta redistribución de las reservas de los Estados Unidos —que al comenzar el período excedían en mucho a las que el país necesitaba— fue en parte intencional y en parte fortuita, y a ella se refiere la última observación formulada más arriba respecto al cálculo del incremento deseable de las reservas mundiales en su conjunto.

2. Factores que determinan la formación de reservas

Los factores que determinan la formación de reservas en nuestro sistema monetario actual no guardan relación alguna con criterios racionales acerca de las necesidades legítimas de reservas. En teoría, el oro sigue siendo la base del sistema, pero lo complementan cada vez más las reservas en divisas, primordialmente en forma de créditos a corto plazo en dólares y libras esterlinas contra bancos y tesorerías de los Estados Unidos y el Reino Unido. Los créditos netos contra el Fondo Monetario Internacional (FMI) de los países miembros —acumulados por la

suscripción en oro del capital del Fondo y los giros netos en la moneda de cada país miembro por los demás países miembros— constituyen una tercera fuente, la menor, de reservas internacionales.³

1. Los incrementos anuales de las reservas en oro se determinan considerando las fluctuaciones de la producción de este metal en el Occidente, *menos* el oro absorbido por las artes, la industria, el atesoramiento y las especulaciones, *más* las ventas de oro (o *menos* las compras de oro) de la Unión Soviética, de la República Popular de China y de otros países comunistas en los mercados occidentales.

³ Los tramos adicionales de crédito y los acuerdos de crédito contingente concedidos por el Fondo Monetario Internacional, así como los acuerdos bilaterales sobre operaciones de intercambio monetario internacional (*swaps* y *standby swaps*) se consideran aquí como "facilidades de crédito" y no como reservas en sentido estricto. Véase *infra*, p. 20.

a) El aumento pronunciado de las compras privadas de oro en los últimos años, especialmente desde 1960 —más de 1 000 millones de dólares por año, es decir, alrededor del 82 por ciento de la producción bruta— ha reducido a una corriente muy pequeña la cantidad de oro aportada por la producción occidental a la reserva mundial de este metal: aproximadamente 405 millones de dólares anuales en el decenio de 1950, pero sólo un promedio anual de 235 millones de dólares en 1960-64, lo que representa no más de 10 por ciento del incremento de las reservas en esos años, con fluctuaciones considerables entre 130 y 300 millones de dólares por año.

b) Las ventas de oro de los países comunistas contribuyeron aproximadamente 50 por ciento más que la producción occidental a la formación de reservas en los bancos centrales: alrededor de 340 millones de dólares anuales,

Cuadro 3

FUENTES DE INCREMENTO DE LAS RESERVAS MUNDIALES, 1950 A JUNIO DE 1965
(Tasas medias anuales)

	En millones de dólares estadounidenses			En porcentajes de los totales I y II		
	1950-59	1960-64	Enero-junio de 1965	1950-59	1960-64	Enero-junio de 1965
I. Países que no son centros de reservas	1 556	3 324	— 200	100	100	—100
A. Mundo occidental	406	234	— 60	26	7	— 30
1. Producción	939	1 289	1 400	60	39	700
2. Absorción privada (—)	— 533	—1 056	—1 460	— 34	— 32	—730
B. Ventas de oro de la Unión Soviética	116	340	—	7	10	—
C. Instituciones internacionales ^a	35	46	528	2	1	262
D. Pérdidas netas de reservas de los Estados Unidos y el Reino Unido	999	2 461	620	64	74	310
1. Estados Unidos	1 205	2 065	— 128	77	62	— 64
a) Activos brutos	452	966	1 820	29	29	910
b) Reservas pasivas	753	97	—1 948	48	33	—974
2. Reino Unido	— 206	396	748	— 13	12	374
a) Activos brutos	— 105	97	— 952	— 7	3	—476
b) Reservas pasivas	— 101	299	1 700	— 6	9	850
E. Otras divisas, errores y omisiones	—	243	—1 288	—	7	—644
II. Reservas mundiales brutas	1 209	2 261	—1 068	100	100	—100
A. Obligaciones de los centros de reservas (ID 1b y 2b)	652	1 398	— 248	54	62	— 23
B. Otras fuentes (IA, B, C y E)	557	863	— 820	46	38	— 77

FUENTE: *International Financial Statistics*.

^a Incrementos de las posiciones de las reservas en el FMI, menos los incrementos de las tenencias de oro del FMI y del Banco Internacional de Pagos, y las obligaciones del Reino Unido y de los Estados Unidos con el FMI (estas últimas están incluidas en las pérdidas netas de reservas de los Estados Unidos y el Reino Unido, pero no en las reservas brutas).

descendiendo a 200 millones en 1960 y 1962 y elevándose a 550 millones en 1963.

2. Las reservas mundiales de oro son pequeñas en comparación con las reservas en divisas, originadas principalmente por los déficit de los Estados Unidos y del Reino Unido: aproximadamente 7 390 millones de dólares en el quinquenio 1960-64, es decir, 1 480 millones por año, lo que equivale al 65 por ciento de la acumulación bruta de reservas en todo el período. Esta fuente principal de reservas es también la más volátil, pues depende no sólo de las fluctuaciones de los balances de pagos de los Estados Unidos y del Reino Unido, sino también del deseo o de la renuencia de los bancos centrales a mantener reservas en dólares y libras esterlinas, en vez de convertir estas divisas en oro. La aportación de las deudas a corto plazo en divisas a la reserva mundial llegó en 1960, por ejemplo, a 2 560 millones de dólares, especialmente a causa de los grandes déficit experimentados ese año por los Estados Unidos, pero en 1957 y durante los primeros seis meses de 1965, esa aportación fue negativa por razones opuestas. En 1957, un excedente efímero en los Estados Unidos, asociado a la crisis de Suez, redujo la reserva mundial de divisas en casi 800 millones de dólares. Durante la primera mitad de 1965, en cambio, una contracción masiva de reservas de divisas por valor de 2 175 millones de dólares reflejó la cuantiosa liquidación de los saldos en dólares y libras esterlinas acumulados por los bancos centrales durante muchos años.

3. La situación de las reservas netas en el FMI —menos las compras de oro o más las ventas de oro del FMI y del Banco Internacional de Pagos— constituye la tercera fuente de incremento de las reservas, la de menor magnitud: alrededor de 80 millones de dólares por año durante la década de 1950, y de 210 millones anuales en 1960-64, lo que representa sólo el 9 por ciento del incremento total de las reservas durante este último período. Tal vez adquiriera mayor importancia esta fuente en el futuro, pero sólo como resultado de reformas profundas en el actual patrón cambio-oro, reformas que se analizarán en otras secciones de este estudio. (Véase el cuadro 3.)

3. Ajuste de la oferta a las necesidades

Es innecesario añadir que el sistema descrito no ofrece un método racional para ajustar la oferta de reservas a las necesidades existentes. Sería absurdo esperar que las fluctuaciones de la producción aurífera —especialmente en un país amenazado por la guerra racial—, los cambios de política del Kremlin, los déficit en los balances de pagos de los Estados Unidos y del

Reino Unido, las compras particulares de oro con fines industriales, artísticos, de atesoramiento o especulativos, y las preferencias de los bancos centrales por el oro, la libra esterlina o el dólar, conduzcan a la formación de las reservas que se necesitan anualmente para mantener tasas no inflacionarias de expansión económica.

El aumento total de las reservas mundiales producido por estas fuentes ha fluctuado, por ejemplo, entre menos de 400 millones de dólares en 1962, y más de 3 400 millones de dólares en 1963. Lo errático e irracional de este sistema para la creación de reservas aconseja corregirlo o reformarlo.

Otro problema estrechamente vinculado al anterior es el de la vulnerabilidad a corto plazo y la no viabilidad a largo plazo de las reservas en divisas, que son una parte cuantiosa y creciente de las reservas totales. Los bancos centrales están autorizados legalmente para convertir en cualquier momento sus activos en dólares, libras esterlinas u otras divisas en oro. Así lo hicieron en forma masiva en la primera mitad de 1965, cuando los países desarrollados, exceptuados los dos centros de reservas —los Estados Unidos y el Reino Unido—, liquidaron en el corto espacio de seis meses 3 200 millones de sus tenencias en divisas. De esta suma, menos de 700 millones correspondieron a pérdidas brutas de reservas, asociadas a cancelaciones para saldar el balance de pagos global. La porción mayor (más de 2 500 millones) correspondió a la conversión en oro (1 545 millones) y a créditos garantizados con valor oro contra el FMI (965 millones) de las tenencias de divisas, principalmente dólares y libras esterlinas. (Véase el cuadro 4.)

Estas conversiones masivas y súbitas constituyen una amenaza para los signos monetarios que forman las reservas y para el propio sistema internacional de reservas, amenaza que continuará cerniéndose año tras año si el crecimiento de las reservas mundiales se alimenta en el futuro, como en el pasado, de la aleatoria acumulación de pagarés de los Estados Unidos y del Reino Unido en los libros de los demás bancos centrales. Hace más de un año,⁴ el Grupo de los Diez llegó en forma unánime a la conclusión, por lo demás evidente, de que este proceso no podría continuar indefinidamente. Sin embargo, como hemos visto más arriba, su cese interrumpiría la afluencia de divisas que ha originado dos tercios del crecimiento total de las reservas mundiales en los últimos años.

El mecanismo del patrón cambio-oro lleva en sí las semillas de la autodestrucción. Su proceso de formación de reservas no sólo es incierto y

⁴ Ministerial Statement of the Group of Ten and Annex Prepared by the Deputies, agosto de 1964.

Cuadro 4

LIQUIDACIÓN (—) DE LAS RESERVAS EN DIVISAS EN LA PRIMERA MITAD DE 1965
(Millones de dólares)

	Total	Reservas globales	Conversión de reservas		
			Total (c=b-a= =d+e) (c)	A oro (d)	Al FMI (e)
	(a)	(b)			
I. Europa industrial	-2 125	+ 20	+2 145	+1 345	+700
Rep. Fed. de Alemania	- 706	-430	+ 276	+ 130	+146
Francia	- 409	+429	+ 887	+ 704	+183
Italia	- 346	+128	+ 474	+ 277	+197
Suiza	- 178	-113	+ 64	+ 64	...
Países Bajos	- 142	- 10	+ 132	+ 68	+ 64
Bélgica	- 103	+ 72	+ 175	+ 112	+ 63
Dinamarca	- 167	-135	+ 30	+ 5	+ 25
Austria	- 96	- 33	+ 63	+ 63	—
Suecia	+ 33	+ 77	+ 43	+ 13	+ 30
Noruega	+ 35	+ 35	—	—	—
II. Resto de Europa	- 490	-235	+ 255	+ 220	+ 35
España	- 262	- 63	+ 198	+ 164	+ 34
Finlandia	- 83	- 84	—	—	—
Irlanda	- 47	- 46	+ 1	+ 1	—
Portugal	- 45	- 21	+ 24	+ 24	—
Otros países	- 50	- 20	+ 30	+ 30	—
III. Otras regiones desarrolladas	- 585	-480	+ 110	+ 110	+220
Canadá	- 258	- 66	+ 191	+ 63	+128
Japón	- 82	+ 6	+ 88	+ 23	+ 65
Australia, Nueva Zelandia y Sudáfrica	- 247	-418	- 170	- 195	+ 25
IV. Total	-3 200	-695	+2 510	+1 545	+965

FUENTE: *International Financial Statistics*.

NOTA: Las conversiones totales de las reservas (columna c) en oro (columna d) y las posiciones de las reservas en el FMI (columna e) son iguales, con signo opuesto, a las ventas totales (—) de divisas (columna a) menos la porción absorbida por el ajuste de déficit globales de los balances de pagos, o más las divisas que provienen corrientemente de superávit de los balances de pagos (columna b).

cada vez más vulnerable, sino que tarde o temprano ha de llevar a un colapso súbito, como sucedió en 1931, o a una disminución gradual

del incremento de las reservas indispensables para mantener tasas factibles de crecimiento del comercio y la producción mundiales.

B. PLANES DE REFORMA

Durante los últimos cinco años, las reformas necesarias para la supervivencia de un sistema monetario internacional ordenado han sido objeto de estudios y negociaciones en los niveles más altos, entre expertos y funcionarios nacionales e internacionales. Ya se han dado algunos pasos y se ha cumplido la función crucial de ganar tiempo para iniciar discusiones más detenidas con el fin de determinar de común acuerdo las reformas fundamentales que se consideren indispensables a largo plazo. Los acuerdos bilaterales sobre operaciones de intercambio monetario (*swaps*) y los acuerdos de crédito contingente suscritos por los Estados Unidos y una docena de países importantes tienen por objeto proporcionar créditos a corto plazo en momentos

de necesidad, con la mayor rapidez y discreción posibles. Además, los bancos centrales han acordado coordinar en cierta medida sus intervenciones en el mercado de Londres. Los Estados Unidos han colocado bonos a plazo mediano con garantía contra riesgos cambiarios en numerosos bancos centrales, para reforzar su decisión de no efectuar conversiones excesivas de dólares en oro. Las repetidas crisis de la libra esterlina han sido encaradas con compras cuantiosas de libras por los bancos centrales, efectuadas en forma multilateral y a muy corto plazo, y con liquidaciones de las mismas algunos meses después, a través de giros del Reino Unido contra el FMI (las obligaciones en libras esterlinas en realidad se cambian por créditos contra el Fondo).

Los Acuerdos Generales para la Obtención de Préstamos se adoptaron con el fin de reponer las tenencias del Fondo en monedas de los principales países acreedores, cuando dichas monedas se agotan como resultado de éstas y otras operaciones. Por último, cabe señalar que los miembros del Fondo han acordado aumentar levemente las cuotas a partir de un futuro próximo.

Estas medidas de política monetaria y otras han permitido al mundo vivir, aunque peligrosamente, durante los últimos años, pero es evidente que están lejos de ser las reformas que se necesitan para consolidar y mejorar el funcionamiento a largo plazo del sistema monetario internacional. Tales reformas están siendo consideradas activamente por el FMI, el Grupo de los Diez y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.

1. *Hacia un consenso*

El primer informe del Grupo de los Diez, de agosto de 1964, y el *Informe anual 1964* del FMI exhibían indicios alentadores de un avance revolucionario en el pensamiento oficial sobre los principales problemas implícitos. El diagnóstico del problema reveló consenso unánime respecto a las deficiencias básicas del sistema actual, dentro de líneas muy semejantes a las esbozadas en la primera sección de este estudio. Ambos informes concuerdan en que la producción de oro ha sido por mucho tiempo y seguirá siendo muy insuficiente para asegurar un crecimiento satisfactorio de las reservas mundiales, y en que el dólar estadounidense no podrá seguir llenando totalmente la brecha entre la provisión de oro y las necesidades mínimas de reservas de una economía mundial en expansión.⁵

Ambos informes se refieren en forma más bien vaga y provisional a la índole de las reformas que podrían proponerse más adelante. Sin embargo, concuerdan sobre numerosas conclusiones de importancia, tanto negativas como positivas.

Entre las posibles soluciones del problema, dos se descartaron decididamente y por unanimidad al comenzar la investigación: la revalorización del precio del oro y el uso de tipos de cambio flexibles. El comunicado de 2 de octubre de 1963 sobre la creación del Grupo de los Diez había expresado que al revisar las perspectivas a plazo más largo, los Ministros y Gobernadores habían estado de acuerdo en estimar que la estructura subyacente del sistema monetario actual, basada en tipos de cambio fijos y en el precio estable del oro, ha demostrado su utilidad como

⁵ Véase *Annex Prepared by the Deputies*, párrafo 25, incisos a) y b), y FMI, *Informe anual 1964*, p. 42. En ninguno de estos dos informes se menciona la libra esterlina en relación con este tema.

base para mecanismos presentes y futuros. Esta misma opinión se citó y reafirmó en el informe de agosto de 1964.

Los delegados también rechazaron la proliferación de las monedas de reserva como solución al problema. Señalaron que no hay perspectivas inmediatas de que otra moneda asuma el papel de reserva monetaria internacional y que, en realidad, en la coyuntura presente ese hecho ocasionaría problemas, sin reforzar apreciablemente el sistema.⁶ Efectivamente, al abrir la puerta a desplazamientos de una moneda a otra, y de las monedas al oro, tal proliferación *umentaría* la inestabilidad del sistema.

“Las facilidades bilaterales recientemente establecidas en relación con los acuerdos de crédito mutuo bilateral (*swaps*) y las operaciones especiales de ayuda han logrado ya, en períodos de tensión, mantener el orden en las condiciones de los pagos internacionales dentro del mercado cambiario. Deberían... continuar desempeñando un papel esencial...” Tienen gran importancia aquí los pasajes que he omitido de esta cita y que ahora expongo separadamente, para hacer resaltar su importancia: “dentro del marco adecuado para una vigilancia multilateral” y “para fines de corto plazo”.⁷ El informe del FMI aclaraba de una vez por todas el significado de la expresión “corto plazo” al afirmar que los convenios bilaterales de intercambio monetario (*swaps*) no se prestan para encarar desequilibrios sino por pocos meses. El Fondo ha precisado también que “la posibilidad de concertar semejantes acuerdos no la tiene, en la práctica, sino un grupo de países relativamente limitado. En cambio, las instituciones multilaterales pueden extender el campo de sus operaciones a países miembros en el mundo entero”.⁸

En ambos informes, por consiguiente, se rechaza claramente la posibilidad de que convenios bilaterales de esta especie satisfagan la necesidad de aumentos permanentes a largo plazo de las reservas. En el de los delegados, tales convenios se agrupan con las propias transacciones del FMI, no como elementos para la creación de reservas, sino como “facilidades crediticias” que seguirán desempeñando un papel esencial en la financiación de desequilibrios. Sobre todo en lo relativo al crédito *a mediano plazo*, el FMI cum-

⁶ *Annex Prepared by the Deputies*, párrafo 25, inciso c). Como este inciso sigue al inciso b), que se refiere exclusivamente al papel del dólar en la reserva, las palabras “cualquier otra moneda” significan “cualquier otra moneda que no sea el dólar” e implican el reconocimiento por todos los países—incluso por el Reino Unido—de que la libra esterlina ha dejado de ser aceptable como verdadera moneda internacional de reserva.

⁷ *Ibidem*, párrafo 25, inciso f).

⁸ FMI, *Informe anual 1964*, p. 44.

ple una función valiosa y única y debe seguir desempeñando su papel central".⁹

Pasando ahora a las recomendaciones más constructivas, hay que fijar la atención en dos que se caracterizan por su audacia, y son apoyadas en ambos informes.

La primera es que "con el tiempo puede llegar a sentirse la necesidad de cierta especie adicional de activo de reserva. Creemos que sería oportuno investigar los problemas que plantea la creación y utilización de este activo, las formas que podría asumir y los aspectos institucionales que van asociados a él".¹⁰ Es comprensible que esta revolucionaria conclusión se expresase en lenguaje sumamente cauteloso, pero de todos modos, al momento de salir a luz el informe ya se había establecido un Grupo de Estudio sobre Creación de Activos de Reserva.

La segunda gran conclusión del Grupo de los Diez fue que "el proceso de reajuste y la necesidad de liquidez internacional están estrechamente relacionados entre sí... Como la necesidad estriba en proporcionar suficiente liquidez para financiar los desequilibrios temporales de pagos sin frustrar el proceso requerido de reajuste internacional en los diversos países, conviene someter a examen y evaluación multilateral los diferentes medios de financiar los superávit y déficit". En consecuencia, el Grupo adoptó diversas medidas para "crear una base de observación multilateral de los diversos elementos de creación de liquidez".¹¹

El señor Schweitzer, Director Gerente del FMI, ha interpretado correctamente esta conclusión en varios discursos diciendo que indica "la aparición en la comunidad internacional de un consenso en el sentido de que la creación de liquidez internacional, como la creación de liquidez interna, debiera convertirse en materia de decisión deliberada".

2. La negociación de las divergencias entre los Diez

a) Diferencias básicas

El acuerdo logrado con tanta habilidad y ex-

⁹ *Annex Prepared by Deputies*, párrafo 25, inciso e). El uso de letra cursiva para destacar algunas palabras es mío. Sin embargo, también se señala después, en el inciso gg) del mismo párrafo que "cuando los créditos proporcionados por las autoridades monetarias son utilizados por el deudor, en este acto se crea cierta forma de activo de reserva". Esta salvedad abre las puertas para que el FMI se utilice con fines de creación de reservas; para cumplir este objetivo, sin embargo, se necesitarían nuevos recursos y procedimientos, no previstos en el Convenio Constitutivo, sobre todo a fin de evitar —o compensar— la "destrucción de reservas" que va implícita en las obligaciones de reembolso a mediano plazo.

¹⁰ *Ibidem*, párrafo 25, inciso d).

¹¹ *Ibidem*, párrafo 25, inciso h), y párrafo 37.

presado en el informe de agosto de 1964 del Grupo de los Diez encubre, sin embargo, diferencias fundamentales entre los dos deudores en monedas de reserva (los Estados Unidos y el Reino Unido) y los principales acreedores de reserva (los países europeos, sobre todo Francia).

Los deudores en monedas de reserva fijaron la atención en la escasez de liquidez y estimaban que todo nuevo activo de reserva que se crease sería sólo un *complemento*, pero no un *sustituto*, de las formas ya existentes de creación de liquidez. Sería absurdo, sostenían, hacer recaer sobre este nuevo activo de liquidez, aún no sometido a prueba, ninguna carga mayor de lo que fuera estrictamente necesario. Mientras, y en la medida en que los dólares y las libras esterlinas pudieran cubrir la brecha entre las disponibilidades insuficientes de oro y las legítimas necesidades de liquidez, se debería fomentar esta forma tradicional y familiar de conservación de reservas, en vez de desalentarla. El nuevo activo de reserva sólo debiera usarse para completarla, en caso necesario.

Los europeos, por su parte, especialmente el Ministro de Hacienda de Francia, señor Giscard D'Estaing, estaban disconformes con este diagnóstico y con el remedio que se quería aplicar. El mayor defecto del actual sistema de creación de reservas es su *incertidumbre*, que tanto puede producir excesos inflacionarios como deficiencias deflacionarias, y en realidad así lo ha hecho en los últimos años y lo sigue haciendo ahora, debido ante todo a la monetización de los inmensos y persistentes déficit que se dan en los países de monedas de reserva. La simple introducción de otro tipo de activo de reserva en el sistema no remediaría esta situación, y hasta podría agravarla si, bajo poderosas presiones políticas, los Estados Unidos, el Reino Unido o ambos países lo usaran para eliminar retroactivamente los saldos en dólares y libras esterlinas que aparecieran por nuevos déficit de dichos países, cada vez que los bancos centrales se negaran a acumularlos y retenerlos voluntariamente como reservas.

Estos argumentos económicos del Ministro de Hacienda francés fueron transformados en un ruidoso argumento político por el presidente De Gaulle en su conferencia de prensa del 4 de febrero de 1965. ¿Por qué ha de permitirse a los dos países más ricos del mundo monopolizar las ventajas de la creación internacional de reservas para financiar sus propios déficit? ¿Por qué ha de pedirse al Banco de Francia que participe, mediante sus compras de dólares, en la financiación de políticas de los Estados Unidos en que Francia no tiene nada que decir y con las cuales podría estar en fundamental desacuerdo? ¿No cabe atri-

buir los déficit de los Estados Unidos, al menos en parte, a la creciente afluencia de inversiones privadas de los Estados Unidos hacia el extranjero, que desplazan la inversión francesa, a la ayuda que prestan los Estados Unidos a Chiang Kai-Shek, a la intensificación de la guerra en Asia Sudoriental, etc?

Si se crean nuevos activos de reserva, debería ser mediante decisiones conjuntas, para fines adoptados de común acuerdo, y para reemplazar, no simplemente para complementar, el privilegio —económicamente irracional y políticamente inaceptable— de que ahora disfrutaban a este respecto las dos monedas anglosajonas.

Un segundo motivo importante de desacuerdo dentro del Grupo de los Diez se refería a la distribución de los votos en el procedimiento colectivo de decisión que se iba a adoptar. El Reino Unido y los Estados Unidos, al hallarse en minoría en el Grupo de los Diez, sostenían que como las decisiones requeridas afectarían a los intereses del mundo en general, debían ser tomadas por un organismo mundial, el FMI, no por un grupo reducido que, cada vez con mayor frecuencia, era denominado "club de las naciones ricas". Los países de la Comunidad Económica Europea, en cambio, no querían exponerse a ser derrotados en votación con demasiada facilidad en el Consejo Ejecutivo del Fondo, donde sólo contaban con la quinta parte de los votos mientras aportaban más del 70 por ciento de los recursos efectivamente utilizados por ese organismo. Era comprensible que estuviesen poco inclinados a confiar decisiones vitales sobre la cuantía y administración de sus contribuciones adicionales a un Consejo Ejecutivo en el que los

prestatarios netos actuales (¿y tal vez los futuros?) controlan casi los dos tercios de la votación total. (Véase el cuadro 5.)

De ahí que los europeos desearan conservar el control dentro del Grupo de los Diez, en el cual contaban con una indudable mayoría. Los más reacios de los representantes de países incluso insistían, a pesar de esta mayoría, en que las futuras decisiones siguieran exigiendo una votación unánime, permitiendo así que un país vetara por sí solo la creación de nuevos activos de reserva que a su juicio fueran inflacionarios.

b) Propuestas e intentos iniciales de negociación

Estas y otras discrepancias fundamentales se reflejan en la diversidad de propuestas formuladas por los miembros del Grupo de los Diez, las cuales se resumen a continuación.¹²

El único plan concreto y detallado que se presentó al Grupo de los Diez es el de los franceses, el cual, para empezar, prevé la posible creación de las llamadas "unidades colectivas de reserva" (UCR), distribuidas tan sólo entre los miembros del grupo, en estricta proporción

¹² La reserva con que se desarrollaron las negociaciones impide presentar mayores datos. En todo caso, éstos tendrían escaso valor en vista del significado sumamente precario de "posiciones de negociación" mutuamente incompatibles, susceptibles de conciliación sólo mediante modificaciones radicales que pudieran hacerse en el curso de las negociaciones. Quien desee conocer una minuciosa exposición y análisis de estas discrepancias en las negociaciones puede ver el *Report of the Study Group on the Creation of Reserve Assets*, publicado el 31 de mayo de 1965, que, en adelante se denomina "Informe Ossola".

Cuadro 5

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL: POSICIONES NETAS Y DISTRIBUCIÓN DE LOS VOTOS (Porcentajes del total de créditos netos y del total de votos)

	Créditos o deudas netas (—) ^a	Derechos de voto ^b	
		Por países	Por directores ejecutivos
I. <i>Créditos netos contra el FMI</i>	100	33.5	36.1
A. Comunidad Económica Europea	72	16.0	20.8
B. Otras regiones desarrolladas	28	17.5	15.3
II. <i>Débitos netos al FMI</i>	64	66.5	63.9
A. Estados Unidos y Reino Unido	49	33.2	33.2
B. Regiones menos desarrolladas	16	33.3	30.7
III. <i>Oro del FMI</i>	43	...	...
IV. <i>Utilidades del FMI (II + III — I)</i>	7	...	...

^a Al 30 de septiembre de 1965.

^b Al 30 de abril de 1965. Los derechos de voto de los países pequeños se combinan y en realidad los ejerce un director ejecutivo elegido por ellos de común acuerdo emitiendo un solo voto por todos los países que lo eligieron; en consecuencia, en la última columna se redistribuyen los derechos de voto según la nacionalidad de los directores ejecutivos.

a las reservas de oro de cada país. Los acuerdos posteriores sobre reservas entre los países participantes se efectuarían mediante transferencias simultáneas de reservas de oro y UCR, de conformidad con las proporciones globales de estos dos tipos de activos de reserva que estuvieran disponibles al momento de tales arreglos como resultado de la creación acumulativa de UCR en el pasado. Los saldos en dólares, libras esterlinas y otras monedas extranjeras quedarían excluidos de tales arreglos entre los países participantes, y los saldos disponibles también se reemplazarían gradualmente por saldos en UCR. Sin embargo, otros países que se consideran pertenecientes a la zona del dólar o la de la libra esterlina seguirían acumulando y conservando saldos de dólares o libras en sus reservas, si así lo deseaban. Por último, todas las decisiones relativas a la creación de nuevas UCR requerirían la votación unánime, y cada país mantendría el derecho de convertir en oro en cualquier momento sus saldos acumulados de UCR, aunque es probable que esto entrañara su retirada del sistema y, si otros miembros procedieran de igual modo, hasta podría ocasionar su liquidación forzosa.¹³

El plan francés parece haber sido apoyado sustancialmente por los holandeses, pero sólo resultó parcialmente aceptable para los demás países de la Comunidad Económica Europea. Todos ellos estuvieron de acuerdo en la necesidad de levantar fuertes barreras contra los abusos inflacionarios de cualquier nueva técnica para la creación de reservas, así como en la conveniencia de separar la creación de reservas "ganadas", "propias", "incondicionales" destinadas a "guardarse" de la creación de reservas "obtenidas en préstamo", "condicionales" destinadas a "gastarse" y, por ende, a financiar los déficit de balance de pagos de un país determinado. También deseaban mantener la creación de nuevos activos de reserva bajo el efectivo control de los Diez, aunque por otra parte reconocían la conveniencia de hacerlo entrar dentro del marco mundial del FMI. Además, los representantes alemanes e italianos mostraron especial interés por las propuestas encaminadas a lograr una composición más "armónica" de las reservas en sus proporciones de oro y divisas. Además de ser lógicamente atrac-

¹³ La técnica de las UCR se basaba muy de cerca en las propuestas originales de E. M. Bernstein, pero éste las colocó en un marco extremadamente expansionista en vez de equilibrado, conservando una amplia función para el dólar, la libra esterlina, o ambos, con el complemento de alzas considerables en la cuantía y el automatismo de los préstamos del FMI. Véase mi artículo "The Bizarre Proposals of Dr. Bernstein for International Monetary Reform", *Kyklos*, 1964, fasc. 3, pp. 328-345.

tiva, esta posición también correspondía, como es natural, a su propio interés, ya que, en comparación con los demás países de la CEE, una proporción relativamente más pequeña de sus reservas totales se mantenía en oro, y una proporción mayor, en saldos "no precisados" de divisas. Por último, Bélgica insistió especialmente en la adopción de técnicas legales para robustecer y hacer más obvio el carácter totalmente líquido y transferible de los nuevos activos de reserva y en la indudable legitimidad de su uso como componente normal de las reservas monetarias.

Los Estados Unidos, el Reino Unido, Suecia, el Canadá y el Japón destacaron en general la necesidad de ampliar las reservas y de proceder mediante votaciones ponderadas en el FMI, no por decisiones unánimes restringidas al Grupo de los Diez. Los dos países primeramente mencionados, sobre todo los Estados Unidos, insistieron especialmente en que convenía evitar todo debilitamiento de la función de sus propias monedas en el proceso de creación de reservas. Los británicos se mostraron más dispuestos que los estadounidenses a conceder garantías de valor de cambio e incluso garantías de valor oro a las disponibilidades de monedas de reserva, en el grado necesario para inducir a los bancos centrales extranjeros a acumularlas y conservarlas para liquidar sus superávit futuros, absteniéndose de conversiones "desestabilizadoras" y "deflacionarias" de tales disponibilidades en oro metálico.

c) *¿Perspectivas de transacción?*

Estos pareceres contrapuestos llegaron a convertirse en una "guerra fría" monetaria, que culminó en el choque de alto nivel entre el presidente De Gaulle y el presidente Johnson en sus respectivas conferencias de prensa de febrero de 1965, así como en las cuantiosas conversiones en oro que hicieron Francia y otros países europeos (2 300 millones de dólares en nueve meses, desde octubre de 1964 hasta junio de 1965).

En los meses siguientes surgieron indicios de un nuevo esfuerzo para llegar a negociaciones y transacciones, luego del viaje por Europa del secretario Fowler a mediados del año, de la reunión anual del FMI en septiembre y de la reunión del Grupo de los Diez en París en noviembre.

Un comunicado de los Ministros y Gobernadores del Grupo de los Diez emitido el 28 de septiembre, reveló tres apreciables concesiones de los europeos al punto de vista anglo-norteamericano.

1. El convenio de que los Acuerdos Gene-

rales para la Obtención de Préstamos se renovasen por un segundo cuatrienio (de octubre de 1966 a octubre de 1970), sujetos a revisión y adaptación en octubre de 1968 o posteriormente;

2. El acuerdo de intensificar, en una primera fase, sus discusiones sobre previsión de contingencias (*contingency planning*) a fin de lograr “los mejoramientos que necesita el sistema monetario internacional, incluidos arreglos sobre futura creación de activos de reserva, según y cuando se necesiten, a fin de permitir un margen adecuado para las necesidades de reserva de la economía mundial. Los Delegados informarán a los Ministros en la primavera de 1966 sobre la marcha de sus deliberaciones y el grado de acuerdo que hayan encontrado”.

3. El reconocimiento de que “apenas se haya logrado una base de acuerdo sobre puntos esenciales, será necesario pasar de esta primera fase a una consideración más amplia de las cuestiones que afectan a la economía mundial en su conjunto. Están de acuerdo [los ministros y gobernadores] en que sería útil encontrar maneras de que los esfuerzos del Consejo Ejecutivo del Fondo y los de los Delegados del Grupo de los Diez se orienten a la búsqueda de consenso sobre líneas de conducta convenientes, y han dado instrucciones a sus Delegados para que durante el año venidero, en estrecha consulta con el Director Gerente del Fondo, elaboren procedimientos para lograr este fin, con miras a preparar la adopción definitiva de nuevas disposiciones en una reunión internacional adecuada”.

La exposición hecha por el Ministro de Hacienda de Francia en la reunión del FMI estuvo encaminada en gran parte a obtener el apoyo de los países en desarrollo, y mitigó por primera vez la rígida vinculación que Francia había propugnado anteriormente entre el nuevo activo de reserva y el oro:

“Se podría buscar un acuerdo para establecer una relación entre la creación de nuevos activos de reserva y la organización de mercados para ciertos productos... Cabe pensar que una distribución de nuevos activos de reserva podría tener en cuenta, entre otros criterios, los esfuerzos efectivos que haga cada país en favor de los países en desarrollo.”

Las exposiciones convergentes —y a todas luces concertadas— que formularon los representantes de los demás países de la CEE insistieron mucho en otro aspecto del problema, cuidadosamente soslayado a través de la mayor parte de los debates anteriores. El gobernador Holtrop, de los Países Bajos, se refirió a “la inestabilidad del sistema, que se debe en parte a la libertad de conversión de un medio de reserva a otro”. El propio gobernador Holtrop

había aplaudido esta inestabilidad en la reunión del FMI celebrada en Viena en 1961, por considerarla una protección tanto contra la acumulación excesiva e inflacionaria de reservas en moneda extranjera, como contra su liquidación cuantiosa y deflacionaria al convertirlas en oro metálico. “Ahora, a la luz de la experiencia reciente, hay motivo otra vez para preguntarse si no sería preferible reemplazar, a lo menos dentro de un grupo limitado de países industrializados, la libertad de acción para pasar de un medio de reserva a otro por ciertas reglas de conducta respecto a la proporción de los diferentes medios de reserva que se deben mantener en las reservas oficiales. Y también hay motivo para investigar si la actual responsabilidad unilateral de los países de monedas de reserva por las consecuencias de las fluctuaciones en el volumen total de moneda de reserva que mantienen terceros países en sus saldos oficiales y extraoficiales, no podría reemplazarse por alguna forma colectiva de esa responsabilidad. Estoy convencido de que la solución de estos dos problemas debe formar parte integrante de toda futura reforma del sistema monetario internacional.”

El gobernador Blessing, de la República Federal de Alemania, agregó su opinión de que “el problema más agudo no es la creación artificial de nueva liquidez, sino el peligro de que la liquidez pueda ser destruida por una conversión repentina dirigida contra la voluntad de un país o grupo de países”.

El análisis más detallado, concreto y constructivo de este problema lo hizo el ministro Colombo, de Italia. Destacando también la urgente necesidad de proteger la estabilidad del sistema monetario internacional contra el peligro inmediato de que el volumen de las reservas se pueda contraer debido a conversiones repentinas o cuantiosas de las monedas de reserva a oro, recomendó medidas concertadas para lograr una composición más armoniosa de las reservas en sus proporciones de oro y medios de crédito, y la conversión de los saldos monetarios no requeridos, bien sea en títulos de crédito contra el FMI o en cuentas monetarias mutuas.

Por último, el gobernador Ansiaux, de Bélgica, propuso modificaciones al Convenio Constitutivo del FMI destinadas a realzar la aceptabilidad y atractivo de los títulos de crédito contra el FMI como reservas internacionales de los bancos centrales: garantías al valor de cambio, incondicionalidad y liquidez cuando se las utilizara para saldar balances de pagos, libre transferibilidad, etcétera.

Las exposiciones de los gobernadores representantes de los Estados Unidos y el Reino Unido fueron menos explícitas. El secretario Fowler insistió en que “los Estados Unidos no

están comprometidos con ningún plan determinado... se hallan impresionados por la amplia variedad de posibilidades técnicas desarrolladas en los estudios de distinguidos economistas, tanto aquí como en el extranjero". Por su parte, el canciller Callaghan puso en claro que "en el Reino Unido estamos dispuestos a considerar con imparcialidad todas las propuestas presentadas. Lo que más falta hace, a mi juicio, es que despleguemos el máximo esfuerzo para obtener el asentimiento de todas las partes legítimamente interesadas en cuanto a la forma como debe evolucionar el sistema monetario internacional. No resulta ventajoso para el mundo que todos nosotros nos apeguemos a nuestras propias preferencias para alcanzar esa evolución si ha de resultar que no estamos dispuestos a satisfacer la necesidad de crear deliberadamente más reservas, a medida que surja tal necesidad".

Estas indicaciones de flexibilidad de parte de los Estados Unidos y el Reino Unido en su modo de apreciar las futuras negociaciones se vieron reforzadas por la publicación del libro del exsecretario del Tesoro Roosa titulado *Monetary Reform for the World Economy* (Herper and Row, 1965), en el que con razón o sin ella, muchos vieron el reflejo del pensamiento oficial de los Estados Unidos. En este libro se sugería que los Estados Unidos podrían mitigar su anterior oposición a:

- 1) las garantías del valor en cambio o incluso del valor en oro de las deudas de los Estados Unidos con bancos centrales;
- 2) disposiciones especiales sobre votación que aumentarían la influencia de los posibles contribuyentes europeos en todas las decisiones relativas a la cuantía y administración de cualquier nuevo activo de reserva que se cree en el futuro;
- 3) La adaptación de alguna fórmula sobre UCR para la creación y distribución de este nuevo activo de reserva.

3. Las propuestas del Fondo Monetario Internacional

El parecer del propio FMI sobre un problema que toca tan de cerca a sus responsabilidades y objetivos quedó expuesto en forma muy autorizada, pero también muy cautelosa y circunspecta, en los informes anuales de su consejo ejecutivo correspondientes a 1964 y 1965. No podía esperarse que los directores ejecutivos disintieran de las posiciones adoptadas, durante las negociaciones del Grupo de los Diez, por los países que ellos mismos representan en el FMI. Tampoco cabía pensar que aceptarían propuesta alguna respecto a la cual sus países aún ocupa-

ran posiciones contrapuestas en esas negociaciones. Hechas estas salvedades, las observaciones manifestadas por los directores ejecutivos pueden considerarse sumamente positivas e interesantes.

Se refirieron a la concentración de los estudios del Grupo de los Diez "en la creación deliberada de reservas mediante una acción internacional colectiva de acuerdo con la necesidad general de reservas, más bien que en su creación para atender a las necesidades inmediatas de ayuda para fines de la balanza de pagos de cada país".¹⁴ Sin dejar de reconocer que "la tarea de influir en el nivel total de las reservas mundiales podría ser realizada por una nueva institución...", subrayaron los argumentos que se podían aducir razonablemente en el sentido de que "un asunto que reviste interés para todos los países debería estar a cargo de una institución que haya sido expresamente organizada como un instrumento de cooperación financiera sobre una base mundial".¹⁵

Después de mencionar los convenios ya logrados o por lograrse sobre aumentos de las cuotas y sobre renovación de los Acuerdos Generales para la Obtención de Préstamos, los directores ejecutivos se concentran en la forma concreta en que el Fondo podría contribuir a la expansión de la liquidez "incondicional".¹⁶ En realidad, ésta ya está creada, según el actual sistema de actividades del Fondo, para todo miembro cuyo "tramo de oro" automático o posición de reserva en el Fondo aumente a consecuencia de los giros de su moneda que hagan otros miembros. Sin embargo, esta creación de liquidez incondicional se produce "únicamente como derivación de los giros, y en cuantías que resultan pequeñas si se las compara con las cuotas en total".¹⁷

Hay tres técnicas que se mencionan como procedimientos posibles para que el Fondo amplíe sistemáticamente la liquidez incondicional, según y cuando esto se estime necesario.

La primera sería ampliar los derechos automáticos de obtener préstamos más allá del tramo de oro, incluyendo cierta fracción de los actuales tramos de crédito. La segunda sería "sustituir una parte de la suscripción en oro al Fondo por un sistema alternativo de pago, por ejemplo, por medio de certificados oro".¹⁸

Cualquiera de estos dos métodos ampliaría los derechos automáticos de giro contra el Fondo, pero no proporcionaría a éste los recursos

¹⁴ Informe anual 1965, p. 25.

¹⁵ *Ibid.*, p. 30.

¹⁶ Acerca de la distinción que el Grupo de los Diez hace correctamente entre la creación de liquidez y el suministro de facilidades crediticias véase *supra*, p. 21.

¹⁷ Informe anual 1964, p. 52.

¹⁸ *Ibidem*, p. 53.

necesarios para pagar tales giros en las monedas acreedoras que los miembros necesiten para saldar sus balances de pagos. Así, por ejemplo, a fines de octubre de 1965 el Fondo ya se vio obligado a reponer sus disminuidas tenencias de monedas de la CEE mediante ventas de oro y préstamos obtenidos en virtud de los Acuerdos Generales sobre este particular por un valor total superior a 1 600 millones de dólares. De todos modos, sus tenencias totales de estas monedas descendieron a menos de 500 millones de dólares. Por consiguiente, toda ampliación de los compromisos de préstamo del Fondo podría resultar rápidamente insostenible e ilusoria si no la acompañara una expansión paralela de sus posibilidades de obtener las monedas de los acreedores que se requirieran para financiar tales préstamos.

La tercera técnica sugerida por el Fondo se inspira directamente en la naturaleza del problema que se ha de resolver, es decir, la escasez prevista de liquidez, dejando de lado los esfuerzos por darle solución indirecta como derivación de sus operaciones tradicionales de préstamos. El Fondo relacionaría inversiones, en divisas o en oro, por iniciativa propia y no de un país determinado, con la finalidad expresa de crear liquidez y no para satisfacer alguna necesidad de balance de pagos. Las inversiones se podrían distribuir entre todos los países miembros o de una manera selectiva para respaldar las políticas que se adoptaran de común acuerdo.

Los recursos necesarios para financiar tales inversiones podrían obtenerse de líneas de crédito negociadas, de "depósitos" ajustados a pautas adecuadas o de otras fuentes. "Para que de hecho las inversiones del Fondo aumentaran la liquidez incondicional, sería indispensable que los países miembros consideraran los créditos líquidos resultantes contra el Fondo como reservas... La naturaleza precisa de esos pasivos del Fondo (es decir, activos de reserva de los países miembros) es cosa que habría que resolver, pero podría incluir al menos lo siguiente: 1) la posibilidad de que el activo fuese cambiado por una moneda útil, por lo menos con la misma libertad que se tiene en tratándose de las posiciones del tramo de oro, o, alternativamente, la facilidad de transferirlo directamente a otros países miembros; 2) una garantía del valor oro; 3) una modesta tasa de interés que refleje el valor oro del título. Se advertirá que los títulos de crédito bajo los Acuerdos Generales para la Obtención de Préstamos reúnen estas tres características."¹⁹

¹⁹ Informe anual 1964, p. 54, e Informe anual 1965, pp. 31-32.

4. El informe del grupo de expertos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

El informe del grupo de expertos²⁰ designado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo se basa esencialmente, como se indica en el párrafo 70, en los estudios que realizan el Fondo y el Grupo de los Diez, facilitando así el diálogo entre ellos y los países en desarrollo, que hasta entonces habían desempeñado un papel escaso o nulo en una negociación en la que también estaban vitalmente envueltos sus propios intereses.

El informe sólo ofrece una tibia acogida, "como etapa preliminar o provisional del proceso de creación deliberada de reservas", a la idea del Fondo de hacer "extensivos a los tramos de crédito los derechos automáticos de giro que se aplican ahora en el tramo de oro" (párrafos 85 y 84), y dedica su atención principal a los procedimientos que aseguran ventajas máximas a los países en desarrollo a través de un mecanismo arbitrado "para la creación ponderada de reservas mediante la acción colectiva internacional a la luz de una evaluación de la necesidad general de reservas, en lugar de apoyarse principalmente [como en la actualidad] en la acumulación, en gran parte fortuita, de reservas monetarias de oro y tenencias de monedas de reserva que surgen de los déficit de los centros de reserva" (párrafo 67, a).

Aunque las palabras citadas en este párrafo están sacadas del Informe anual de 1965 del Fondo (p. 25), el mecanismo concreto propuesto más adelante por los expertos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo se basa esencialmente en la propuesta francesa de las UCR, bastante modificada para que se ajuste a los objetivos de los países insuficientemente desarrollados. La participación se haría extensiva, más allá del Grupo de los Diez, a todos los miembros del Fondo (párrafo 77) y aun a "países que en estos momentos no son miembros, si están dispuestos a participar tanto en las ventajas como en las obligaciones de los nuevos arreglos monetarios destinados a servir los intereses de toda la comunidad internacional" (párrafo 68, d).

El mecanismo será dirigido por el Fondo y no por la entidad central del plan anterior, y "presumiblemente [la cursiva es mía], la regla de la unanimidad será sustituida por la del voto ponderado". En este nuevo contexto, las UCR reciben el nuevo nombre de "Unidades del Fondo". Por lo demás, "sería posible que el

²⁰ Los problemas monetarios internacionales y los países en desarrollo (TD/B/32 y TD/B/C.3/6), 1º de noviembre de 1965.

sistema se reprodujese exactamente igual que antes" (párrafo 74).

Esto quiere decir que se crearían Unidades del Fondo dotadas de una garantía de su valor en relación con el oro en cantidades determinadas cada año por los países participantes, las cuales se distribuirían entre ellos según alguna fórmula convenida, contra depósitos de contrapartida de sus propias monedas nacionales. Quedarían exclusivamente en manos de las autoridades monetarias y se usarían solamente para saldar balances de pagos, junto con el oro y en proporción uniforme con él, siendo ésta igual a la proporción global entre las Unidades del Fondo emitidas y las reservas de oro en el momento de la liquidación. El oro y las Unidades del Fondo se redistribuirían periódicamente entre los participantes a fin de restablecer la proporción convenida entre las Unidades del Fondo y el oro en las reservas de cada país.²¹ Por último, "los depósitos de contrapartida en monedas nacionales sólo se utilizarían en caso del retiro de un miembro, de la liquidación del sistema, o de una decisión de rescatar parte del total de UCR" (párrafo 71).

Sin embargo, la contingencia que se acaba de citar es como un paliativo —es lo menos que puede decirse— de la transformación fundamental del plan de la UCR que va implícita en la propuesta ulterior de los expertos: que los depósitos de contrapartida de los países desarrollados sean prestados por el Fondo "al BIRF y a otras entidades del sistema, para inversiones en los países en desarrollo, recibiendo a cambio bonos del BIRF. Esto no alteraría el total de Unidades del Fondo creadas a la luz de la situación monetaria mundial ni, en ninguna medida considerable, la distribución de estas Unidades entre el grupo de los países desarrollados y el de los países en desarrollo. Pero esto significaría que cada país desarrollado habría de competir para lograr los pedidos adicionales de bienes necesarios para el desarrollo dimanados de las inversiones del BIRF, a fin de retener toda la adición a sus reservas representada por la distribución inicial de las Unidades del Fondo. Si la parte correspondiente a cada país de los pedidos adicionales (o más estrictamente, del aumento total de la actividad comercial originado por la financiación del Banco) correspondiese a la participación de su moneda en los gastos del BIRF por concepto de préstamos, la distribución inicial permanecería intacta; de otro modo, se registraría alguna redistribución de reservas entre los países desarrollados conforme a la distribución de los excesos y los defectos en la comparación

²¹ Véase mi artículo "The Bizarre Proposals of Dr. Bernstein for International Monetary Reform", *Kyklos*, 1964, fasc. 3, pp. 333-337.

entre los pedidos obtenidos y las monedas aportadas. Por supuesto, esta redistribución sólo podría afectar a aquella parte de la creación original de reservas con respecto a la cual se hubieran prestado al BIRF las monedas de contrapartida, y no a la parte correspondiente a las monedas de contrapartida retenidas por el Fondo" (párrafo 81).

Esta propuesta vinculación entre la creación de las reservas necesarias para finalidades monetarias, por una parte, y la financiación internacional del desarrollo, por otra, constituye con mucho, a mi juicio, el aspecto más válido e interesante de las recomendaciones de los expertos. Todo un capítulo de su informe (el capítulo IV) está dedicado a un mayor esclarecimiento de los complicados problemas que entran en juego y a defender la "conveniencia" de esa vinculación contra las objeciones tradicionales y obvias, inspiradas en arraigadas confusiones entre las limitaciones dentro de las cuales debe actuar una firma bancaria privada para proteger su solvencia y liquidez, y los criterios totalmente diferentes que deben orientar la política de las autoridades monetarias nacionales y, más aún, de los que inspiran la creación internacional de reservas dentro de un marco mundial.²²

Por motivos que se harán más explícitos en la última sección de este artículo, me parece mucho más discutible la adaptación que hacen los expertos de la propuesta sobre las UCR, para efectuar una distribución inicial de Unidades del Fondo a base de una fórmula rígida que guarda escasa o ninguna relación con la necesidad real de los depósitos de contrapartida que se entregarían al Fondo, o con la posibilidad de utilizarlos. De las tres fórmulas optativas mencionadas a este respecto en el informe Ossola, los

²² Véase un examen más detenido *infra*, pp. 30-32.

Cuadro 6

DIVERSOS CRITERIOS PARA LA DISTRIBUCIÓN DE LAS UTILIDADES DEL FONDO
(Porcentajes de los totales mundiales a mediados de 1965)

	Oro	Reservas totales	Cuotas del FMI
I. Países subdesarrollados	7	15	24
América Latina	3	4	9
Otros países	4	11	15
II. Países desarrollados	93	85	76
Grupo de los Diez ^a	86	73	66
Otros países	8	12	10
III. Totales mundiales	100	100	100

^a Suiza está incluida en las dos primeras columnas.

expertos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo se quedan con aquella —la de una fracción proporcional de las cuotas del FMI para cada país participante— que elevaría al máximo la parte correspondiente a los países en desarrollo. (Véase el cuadro 6.) Aun entonces, la parte asignada a todos los países en desarrollo en conjunto no pasa de 24 por ciento, el 9 por ciento de la cual corresponde a la totalidad de América Latina. Si en las negociaciones llegara a prevalecer el criterio de las “reservas totales”, que es más fácil de defender, esas proporciones bajarían aún más, a 15 y 4 por ciento, respectivamente.

De aquí surge un primer motivo —aunque sólo sea de carácter cíclico y nacionalista— para que los países en desarrollo no malgasten en tan pobre objetivo su capacidad de negociación, y apunten más bien al empleo de una apreciable porción, por lo menos, de los depósitos de contrapartida para la financiación del desarrollo.

El segundo motivo que justifica esta estrategia, por razones más generales, es que las únicas monedas realmente útiles y utilizables para este fin, así como para los objetivos de estabilización monetaria del FMI, son las de los países con superávit que deben recibir pagos de los demás. La asignación de Unidades del Fondo

a un país no se debiera considerar como un privilegio, sino como una compensación por el hecho de que quiere y puede transferir recursos reales a los países deficitarios. Las monedas que el Fondo debiera comprar entregando Unidades del Fondo son las que los países deficitarios necesitan y de las cuales el propio Fondo se está encontrando escaso: no cruceros brasileños, pesos argentinos, escudos chilenos, rupias indias, etcétera, de las cuales rebosan sus arcas, sino francos franceses, marcos alemanes, libras italianas, chelines austriacos, etc.

Esto no quiere decir que la situación no pueda cambiar más adelante. Por el contrario, dada la rapidez con que evolucionan los balances de pagos en el tiempo, puede asegurarse que así sucederá y que las monedas que el Fondo necesite mañana no serán exactamente las mismas que necesita hoy. Tal es precisamente el motivo de que ninguna fórmula rígida, como la basada en la magnitud relativa de las cuotas del FMI, pueda servir de criterio para la distribución de las Unidades del Fondo. En cambio, esa distribución ha de ceñirse a las necesidades efectivas que se presenten en los años venideros, según se reflejen en los balances de pagos de los países, en las variaciones de las reservas monetarias y en las posiciones netas en el Fondo.

C. CONVERGENCIA DE INTERESES Y SOLUCIONES PRÁCTICAS

En el informe Ossola se exponen en forma muy clara y útil los diversos argumentos con que los negociadores del Grupo de los Diez justifican sus contradictorias respuestas y soluciones a las cuestiones básicas respecto a las cuales, en última instancia, tendrán que ponerse de acuerdo para que el actual sistema no derive irremediablemente hacia el despeñadero y el caos.

Las mismas cuestiones serán examinadas a continuación, si bien en orden diferente, a la luz de los intereses convergentes que tienen todos los países —tanto en desarrollo como desarrollados, deudores como acreedores— en el reajuste, ya muy retrasado, de nuestro incierto, vulnerable y anticuado sistema monetario internacional, para adaptarlo a las necesidades prácticas que impone el crecimiento ordenado y no inflacionario de la economía mundial. Lo más acertado es dividir este examen en dos partes: 1) los objetivos y soluciones a largo plazo, cuya negociación no se debe apresurar excesivamente para no caer, por el afán de obtener acuerdos rápidos, en la aceptación de transacciones que no son la mejor solución; y 2) los asuntos de carácter más inmediato y menos polémico, en torno a los cuales es más urgente y más factible lograr un pronto acuerdo.

1. *Objetivos y soluciones a largo plazo*

a) *El volumen global de creación de reservas*

Ésta es una materia respecto a la cual se ha logrado un amplio acuerdo, aunque éste, desdichadamente, no puede ponerse en práctica por completo antes que muchas otras cuestiones relativas a su ejecución concreta también se hayan resuelto a satisfacción de todos los participantes.

El acuerdo básico ha quedado bien resumido en el *Informe anual* del FMI correspondiente a 1965 (p. 25) con el reconocimiento de la necesidad de una “creación deliberada de reservas mediante una acción internacional colectiva de acuerdo con la necesidad general de reservas, más bien que en su creación para atender a las necesidades inmediatas de ayuda para fines de la balanza de pagos de cada país”, o, podríamos agregar nosotros, siguiendo las vicisitudes de la producción de oro, de las ventas de oro por la Unión Soviética y de las especulaciones en torno a la futura tasa de cambio entre el oro y las monedas de reserva.

También hay acuerdo en que esto entrañará, para más tarde, la creación de un nuevo tipo de activo internacional de reserva que complementa

o reemplace la función preponderante que ahora se asigna a las monedas nacionales de reserva, sobre todo al dólar, en el proceso de creación de reservas.²³ Esta necesidad la experimentan hoy con suma urgencia los Estados Unidos y el Reino Unido, cuyas pérdidas brutas de reservas y cuyo endeudamiento creciente con los bancos centrales de otros países han proporcionado a éstos casi los dos tercios de sus aumentos totales de reservas en el decenio 1950-59 y las tres cuartas partes en los años 1960-64. En cambio, los países de la Comunidad Económica Europea, cuyas reservas brutas han aumentado, en consecuencia, hasta en un 15 por ciento anual por término medio a lo largo de este período de quince años, estiman que la adopción de cualquier nuevo tipo de activo de reserva podría agregar mayor ímpetu inflacionario a un movimiento ya excesivo de creación de reservas, si viene a sumarse a los grandes y renovados déficit de los Estados Unidos y el Reino Unido.

Estos dos últimos países están de acuerdo con los europeos en zanjar sus divergencias a este respecto iniciando desde ahora una "planificación contingente" de medidas que sólo se pondrán realmente en práctica *cuando* se necesiten, *si* es que llegan a necesitarse, para combatir las consecuencias deflacionarias que se seguirían de una eliminación *duradera* de los déficit de los Estados Unidos y el Reino Unido. Sin embargo, los europeos no sólo han dejado de acumular entre tanto mayores saldos de dólares y libras esterlinas como reservas, sino que han empezado a convertir en oro y títulos de crédito contra el Fondo con garantía de valor oro, partes considerables de los saldos en dólares y libras esterlinas acumulados anteriormente.

Una línea de conducta diferente sería más lógica como solución del problema, y mucho menos peligrosa para la estabilidad del dólar, de la libra esterlina y del propio sistema monetario internacional. En vez de aplazar el acuerdo sobre la creación deliberada de reservas hasta que en los Estados Unidos y el Reino Unido se haya conseguido y mantenido el equilibrio del balance de pagos por cierto tiempo (¿por cuánto tiempo?), el nuevo mecanismo podría haberse instalado sin demoras, en la inteligencia de que se utilizaría *haciendo caso omiso de los déficit o superávit de los Estados Unidos y el Reino Unido*, pero únicamente:

1) en forma automática —o a lo menos por decisiones de simple mayoría— para impedir la efectiva disminución de las reservas que acarrea-

²³ Véase *Ministerial Statement of the Group of Ten and Annex Prepared by Deputies* (que se cita más adelante como "Informe del Grupo de los Diez"), párrafo 25, incisos a), b), c) y d), e *Informe anual 1964* del FMI, p. 42.

ría la liquidación por los bancos centrales de sus saldos en dólares o libras esterlinas, o las compras privadas de oro que excedieran de la nueva oferta procedente de la producción corriente o de las ventas de la Unión Soviética;

2) por votación calificada —al menos dos tercios del total de derechos de voto— para complementar o reemplazar otras fuentes de aumento de las reservas, si hubiere una insuficiencia reconocida en relación con las necesidades.

Los criterios para las decisiones discrecionales de que se habla en el inciso 2 son necesariamente imprecisos e inseparables —como ocurre con la administración monetaria nacional— del falible juicio humano. En el párrafo 10 del informe Ossola se mencionan síntomas claros e innegables de una situación cada vez más difícil y de escasez generalizada de reservas.

Sin embargo, no es menester la aparición de tales síntomas para predecir con toda seguridad necesidades amplias e imperiosas de una creación concertada de reservas en el futuro a largo plazo. La oferta monetaria nacional tendrá que crecer para sostener un crecimiento adecuado de la producción, aun no habiendo alzas inflacionarias de precios. Las reservas internacionales, por su parte, también tendrán que aumentar, tanto para respaldar esas expansiones del volumen de moneda nacional, en un mundo de monedas convertibles, como para amortiguar los desequilibrios temporales en los niveles ascendentes del comercio mundial.

La oferta de monedas nacionales —traducida en dólares estadounidenses como unidad común de medida— casi se ha duplicado a lo largo de los últimos quince años en los países del Grupo de los Diez, tomados en conjunto, es decir, ha tenido un crecimiento medio de aproximadamente 4.7 por ciento anual. Las importaciones mundiales han aumentado en el mismo período a una tasa media de 6.8 por ciento al año.²⁴ La proyección de tasas de aumento mucho más bajas que éstas, por ejemplo, de 3 o 4 por ciento anual durante los próximos quince años, exigiría una expansión de la reserva mundial global de 38 000 a 55 000 millones de dólares, de la cual es probable que no llegue a 10 000 millones lo que se obtenga de la nueva producción de oro y de las ventas de oro por la Unión Soviética. La enormidad de tales cifras permite comprender más fácilmente la importancia que todos los países conceden a las reglas que determinarán su relativa influencia y sus

²⁴ Cifra exactamente igual a la tasa de crecimiento de las reservas internacionales fuera de los dos países centros de reservas, cuyas pérdidas netas de reservas hicieron compatible esa tasa de crecimiento con la tasa de crecimiento mucho más baja de las reservas mundiales en conjunto, que sólo fue de 2.8 por ciento anual.

derechos de voto en las decisiones colectivas que regirán en el porvenir la creación, distribución y usos de las reservas.

b) *Participación y derechos de voto*

Los argumentos en favor y en contra de que la calidad de miembro se haga extensiva a todos los países del mundo se resumen en los párrafos 117-122 del informe Ossola, y el peso de la opinión dentro del Grupo de los Diez —que difiere del que predomina fuera de dicho grupo— se trasluce bastante bien en la conclusión siguiente: “ Toda discriminación en la elección de participantes es evidentemente absurda. Pero también es absurda la participación de países que, en razón de su comportamiento anterior, no dan garantías adecuadas de solidez y solvencia financieras”.²⁵

Esto, a su vez, sugiere una precaria transacción entre opiniones contrapuestas, de donde surge una predicación muy discutible de la manera futura de actuar, que distinguirá ovejas blancas y negras a base de una evaluación igualmente discutible de su comportamiento anterior. Un modo de pensar más lógico reconocería que:

1) Todos los países tienen intereses vitales y legítimos en el problema y en alguna forma deben quedar asociados a su solución;

2) Diferentes países pueden verse precisados, en distintos momentos, a conceder a la comunidad internacional títulos de crédito *de efecto inmediato* sobre sus recursos reales, bajo la forma de saldos de su moneda nacional que se necesiten para liquidar sus actuales superávit con el resto del mundo, a cambio de títulos de crédito *futuro* sobre los recursos de otros países, bajo la forma de reservas nacionales que se utilicen tan sólo para liquidar sus propios déficit en el futuro;

3) El derecho de voto de los países participantes en la administración del sistema debe guardar relación, al menos en parte, con la cuantía relativa de sus contribuciones, a fin de que éstas se les puedan pedir en la amplia escala que se estima adecuada para el cumplimiento de sus objetivos básicos.

Con este enfoque habría criterios objetivos y prácticos en vez de las polémicas evaluaciones y conjeturas que se sugieren en el informe Ossola. Esos criterios quedarían determinados esencialmente por el cuadro cambiante de los balances

²⁵ Esta frase no aparece así en los argumentos a favor y en contra que da el informe mismo, sino en la página 284 de un resumen muy fiel, lúcido y conveniente preparado por el propio señor Ossola, que apareció con el título “On the Creation of New Reserve Assets: the Report of the Study Group of Ten”, *Banca Nazionale del Lavoro. Quarterly Review*, n.º 74 (septiembre de 1965), pp. 272-292.

de pagos y las compensaciones oficiales entre los países participantes. Los países con superávit tendrían que limitar sus aspiraciones de un pago en oro, en el mejor de los casos, a los medios disponibles, y aceptar una liquidación parcial de sus títulos de crédito en el nuevo activo de reserva que se crearía.

El principio general se podría poner en práctica de diversas maneras, siendo la más simple de ellas la obligación de cada país de mantener en forma de depósitos de reserva en el Fondo una proporción convenida de sus reservas totales o de sus futuros aumentos de reservas. Dicha proporción se determinaría a la luz del cociente entre las tenencias disponibles de oro y el volumen total de reservas necesarias para sostener tasas viables de crecimiento no inflacionario del comercio y de la producción mundiales. La pauta actualmente aplicada por el Fondo en la selección de monedas que se pueden usar para giros y reembolsos ya se aproxima a este resultado. Como se señala en el *Informe anual* de 1965 (p. 28), “el Fondo... hace todo lo posible por asegurar una distribución equitativa de las posiciones de reserva, a la luz de la situación de la balanza de pagos y de las posiciones de reserva en el Fondo de los países cuyas monedas se piensa girar. A la larga, a consecuencia de este procedimiento, las posiciones de reserva en el Fondo de los países miembros cuyas monedas son adecuadas para giros han tendido a *aproximarse a una proporción uniforme de sus reservas totales* (la cursiva es mía).” Este procedimiento se podría simplificar, si se desea, y hacerlo extensivo a todos los miembros si:

1) la completa liquidez y la transferibilidad de las posiciones de reserva del FMI se hicieran constar de la manera sugerida por el gobernador Ansiaux en la última reunión del FMI;²⁶ y

2) las suscripciones de capital al Fondo se omitieran, sustituyéndose por las obligaciones de depósito mínimo que se sugieren más arriba.

Entretanto, mientras no se realice tan drástica metamorfosis del mecanismo del Fondo, podrían pedirse y aceptarse contribuciones, a cambio de posiciones de reserva del Fondo, tan sólo de aquellos países cuya moneda amenaza hacerse escasa en el Fondo. Tal procedimiento se basaría en el artículo VII del actual Convenio Constitutivo y tendría su punto de partida en el precedente creado por los Acuerdos Generales para la Obtención de Préstamos.

c) *Depósitos de reservas en el FMI como fuente para su financiamiento*

Los depósitos de reserva no se crearían con el fin de financiar operaciones de crédito y su

²⁶ Véase *supra*, p. 24.

monto total se determinaría a la luz de las necesidades globales de reserva, más bien que atendiendo a los déficits del balance de pagos de uno o de varios países determinados. Sin embargo, aumentarían como *subproducto* inevitable de la capacidad de préstamo del Fondo. ¿En qué forma debería emplearse esta capacidad?

Podría utilizarse, desde luego, en los giros normales cuando las necesidades legítimas y aprobadas de tales giros excedan la capacidad normal de préstamo del Fondo, derivada del Convenio Constitutivo. Una de las formas especiales de esta utilización, de gran importancia en condiciones de convertibilidad, sería la considerada en los Acuerdos Generales para la Obtención de Préstamos: la necesidad de contrarrestar con un financiamiento compensatorio del Fondo los movimientos perturbadores pero reversibles del capital a corto plazo entre los principales centros financieros. Sin embargo, es posible que se atienda mejor a esta necesidad redistribuyendo las inversiones del FMI que se discutirán en seguida, en vez de aplicar los procedimientos tradicionales de giro establecidos en el Convenio Constitutivo. Las fugas temporales del capital a corto plazo desde Londres a Nueva York, por ejemplo, podrían compensarse, rutinariamente, por medio de las conversiones correspondientes de dólares estadounidenses a libras esterlinas en los activos de inversión del FMI, sin necesitar una petición de giro del Reino Unido, que sería susceptible de minar la confianza en la libra.

A la larga, no obstante, una proporción considerable de los recursos adicionales del Fondo habría de canalizarse con más provecho en forma que contribuyera al financiamiento de las necesidades de desarrollo de los países menos desarrollados. En efecto, si los préstamos del Fondo, como hasta ahora dentro de los procedimientos normales de giro, continuaran otorgándose sólo a plazo mediano con vencimiento a tres o a cinco años, muy pronto los préstamos cuantiosos que serían necesarios año tras año para compensar reembolsos y alimentar los aumentos deseados de las reservas mundiales excederían todas las necesidades y usos razonables de esa asistencia a plazo mediano, mientras que, por falta de fondos adecuados, permanecerían desatendidas necesidades mucho más apremiantes de financiamiento del desarrollo a largo plazo.

No olvido las objeciones tradicionales contra el empleo de los depósitos monetarios líquidos para este tipo de financiamiento a largo plazo, ya sea por bancos comerciales o por los bancos centrales nacionales. Sin embargo, estas objeciones no podrían aplicarse a las operaciones de un centro mundial de reservas como el que se recomienda aquí, y así lo ha demostrado con inteli-

gencia e ingenio el profesor Machlup.²⁷ Los peligros inflacionarios que encierran los préstamos a largo plazo y los préstamos a corto plazo deberían prevenirse limitando la creación global de reservas del Fondo a las necesidades no inflacionarias de incremento de las reservas. Para evitar posibles abusos inflacionarios del nuevo potencial de préstamo del Fondo podrían establecerse por tratado topes máximos presuntos a los incrementos anuales de los créditos pendientes del Fondo; los que rebasaran esos topes tendrían que ser aprobados por una mayoría de dos tercios, cuatro quintos o más de los votos.

En cuanto al peligro de iliquidez, que corrientemente acompaña a los préstamos a largo plazo, no se presentaría con el sistema propuesto. Como el fondo común de reservas mundiales está llamado a crecer con el tiempo y es poco o nada probable que las circunstancias exijan una contracción súbita o masiva, el Fondo no se vería jamás ante una reducción drástica de sus obligaciones por concepto de depósitos que lo forzara a liquidar una porción apreciable de sus activos globales. Los ajustes de los balances de pagos efectuados por los tenedores de reservas del Fondo redistribuirían entre sus miembros las obligaciones por concepto de depósito del Fondo, pero no reducirían su monto total.

No obstante, hay razones válidas para limitar los plazos de los préstamos e inversiones del Fondo. En primer lugar, tales limitaciones permitirán que la ayuda del Fondo pueda desplazarse con mayor flexibilidad desde algunos países a otros cuyas necesidades quizá sean mayores y excedan la contribución que el Fondo podría efectuar normalmente a base de los incrementos deseables en la totalidad de las reservas crediticias mundiales.

Otra razón por la que el Fondo no debería otorgar directamente préstamos a largo plazo para el desarrollo estriba en que este tipo de préstamos requiere conocimientos y especialización distintos de los adecuados a sus tareas y a sus objetivos primordiales, a saber:

- 1) una tasa de creación de reservas mundiales que permita tasas no inflacionarias de crecimiento económico;
- 2) distribución de su capacidad de préstamo correspondiente en forma tal que estimule la adopción e implantación de políticas adecuadas de reajuste por los beneficiarios;

²⁷ Véase "The Cloakroom Rule of International Reserves: Reserve Creation and Resources Transfer", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. LXXIX, No. 3 (agosto de 1965), p. 343: "Para los pagos internacionales dentro del mismo mundo, los activos (monto, calidad, composición, liquidez) del banco internacional de reservas (o de un FMI adecuadamente organizado) carecen de importancia; sólo la tendrían para los pagos a personas, bancos o bancos de reservas de otros planetas, es decir, para los *pagos interplanetarios*."

3) redistribución de los créditos necesarios para compensar movimientos cuantiosos pero reversibles de capital privado, especialmente entre los principales mercados monetarios y financieros cuya política general esté en consonancia con el equilibrio a más largo plazo de sus balances de pagos.

De ahí que la mayor parte de la aportación del Fondo al financiamiento a largo plazo del desarrollo probablemente se canalizaría a través de instituciones intermediarias especializadas en préstamos a largo plazo de esta índole, las que desempeñarían a la vez la función de amortiguadores. Así, por ejemplo, el Fondo podría distribuir su cartera de inversiones entre las obligaciones transables de instituciones internacionales (como el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento), y distribuir otras inversiones a plazo corto o mediano en los principales centros financieros (Nueva York, Londres, París, Frankfurt, Amsterdam, etc.), lo que permitiría a éstos dedicarse en forma más activa y resuelta a los préstamos a largo plazo sabiendo que las presiones transitorias sobre las reservas de un país se compensarían mediante una redistribución de la propia cartera de inversiones del Fondo. Como antes se advirtió, esta redistribución sería muy adecuada a fin de cumplir los mismos objetivos que hoy se proponen los Acuerdos Generales para la Obtención de Préstamos.

d) *Presiones para el ajuste de balances de pagos y su distribución entre los países con superávit y los deficitarios*

Un tema que reaparece constantemente en las discusiones del Grupo de los Diez es la conveniencia de aislar el proceso de creación de reservas del financiamiento de los déficit de los balances de pagos. Las reservas deben ser "ganadas, propias, incondicionales y capaces de mantenerse", en vez de "prestadas, condicionales y destinadas a gastarse".

Las primeras dos condiciones son irreconciliables con la distribución automática de los nuevos activos de reserva que habrían de crearse entre once países, de acuerdo con alguna fórmula arbitraria, y contrariamente al supuesto de obligaciones equivalentes de los beneficiarios —en sus monedas nacionales— como quieren los proponentes de las UCR. Éstas no serían totalmente ganadas ni propias; no harían variar las reservas netas del grupo, cuyas reservas brutas sólo aumentarían en forma paralela a los incrementos equivalentes de las obligaciones por concepto de reservas.

En efecto, las reservas netas sólo pueden aumentar en forma que no sea oro²⁸ a través de la

²⁸ U otras "reservas en productos", como se pro-

acumulación de "reservas crediticias", es decir, de reservas que llevan implícitas operaciones crediticias internacionales en una u otra forma. Las sugerencias esbozadas más arriba se ajustarían mucho mejor a los criterios en que insisten los proponentes de las UCR. Cualquier país podría aumentar sus reservas brutas en cualquier momento mediante préstamos del Fondo o de otras fuentes, pero las reservas netas acreditadas en el Fondo tendrían que "ganarse" por medio de superávit en los balances de pagos (en vez de recibirse automáticamente) y serían absolutamente propias e incondicionales. Más aún, tales reservas sólo serían acumuladas por los países con preparación y capacidad para obtenerlas y para conservarlas.

Sería absurdo, sin embargo, prohibir a los países que "gastaran" las reservas previamente ganadas, o que obtuvieran reservas "prestadas" para hacer frente a déficit transitorios de sus balances de pagos. Éste es justamente el objeto de las reservas propias y de los giros contra el Fondo.

La distribución "automática" entre once o más países de los activos de reservas UCR recientemente creados contravendría directamente otro principio cardinal, destacado a menudo en los debates del Grupo de los Diez: la estrecha interrelación que guardan el proceso de ajuste y la necesidad de liquidez internacional (Informe del Grupo de los Diez, párrafo 5), la conveniencia de "efectuar una revisión y estimación multilateral de los diversos medios de financiar superávit o déficit" (*ibidem*, párrafo 25, inciso h) y la necesidad de ejercer "vigilancia multilateral sobre las *diversas formas de creación de liquidez* [las cursivas son mías], con miras a evitar el exceso o escasez de los medios de financiar los superávit y déficit existentes o previstos en los balances de pagos, y de proponer medidas adecuadas a cada país de acuerdo con el panorama económico general" (*ibidem*, párrafo 37).

El mejoramiento de los actuales mecanismos de ajuste debería ser objetivo esencial de la reforma propuesta, y la distribución de los cré-

pone en otro informe a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo que prepararon Hart, Kaldor y Tinbergen, así como en un discurso reciente de Mendès-France. Para no alargar más este estudio, no analizo aquí una propuesta que no logrará aceptación ni será considerada seriamente en las negociaciones actuales. Aun siendo superior a un sistema de reservas en oro exclusivamente, un sistema de reservas en productos básicos o materias primas me parece ruinoso y de un automatismo excesivamente ciego y arbitrario, que no podría tener justificación económica. Esto no quiere decir, sin embargo, que algunos de los préstamos e inversiones del Fondo no puedan destinarse adecuadamente a apoyar los esfuerzos internacionales encaminados a evitar las fluctuaciones excesivas de los precios de los productos principales en el comercio internacional.

ditos que constituyen la contrapartida de cualquier acumulación de reservas fiduciarias debería determinarse bajo este punto de vista, y no por medio de alguna fórmula automática y arbitraria. Consideremos ahora separadamente la índole de las presiones que el sistema actual ejerce sobre los deudores para que eliminen sus déficit y sobre los acreedores para que eliminen sus superávit.

Las presiones sobre los *países deficitarios* son evidentes. Su capacidad para financiar déficit está limitada por el tamaño de sus reservas propias y por su acceso al crédito. Las reservas propias de los países con tendencia deficitaria son en la gran mayoría de los casos, menores de lo que sería deseable para el legítimo propósito de contrarrestar déficit transitorios y dar tiempo para aplicar con éxito la política de reajustes internos más adecuada, cuyos efectos serán siempre relativamente lentos. El acceso al crédito debería impulsar la adopción y ejecución de tal política, pero subordinándose a ellos, pues es ésta la única alternativa a restricciones comerciales y cambiarias indeseables e innecesarias y/o a la devaluación. Es posible, sin embargo, que la devaluación monetaria resulte conveniente y hasta inevitable si las disparidades de costos y precios han llegado a tal punto que la política fiscal y crediticia interna necesaria para restaurar el equilibrio externo reduciría en forma inaceptable el crecimiento del empleo y la producción.

El financiamiento de todo déficit, aunque sea transitorio, provoca alguna transferencia de recursos reales desde los países con superávit a los países deficitarios. El monto total de los créditos accesibles al mundo en su conjunto para este fin deriva:

- 1) de la voluntad de los inversionistas privados y públicos de limitar sus propios créditos *inmediatos* sobre bienes y servicios a cambio de créditos *diferidos*, a través de las operaciones de préstamo e inversión;

- 2) del deseo de las autoridades monetarias, en especial las de los países más ricos, de ganar y acumular reservas monetarias propias e incondicionales, para conservar una mayor libertad a fin de aplicar directrices propias en caso de producirse posteriormente algún déficit en sus transacciones internacionales.

El análisis de nuestras instituciones monetarias internacionales de hoy y de la necesidad de una reforma monetaria afecta en forma más directa a esta segunda fuente. Estimaciones moderadas de las necesidades no inflacionarias de incremento de las reservas mundiales en los próximos quince años fluctúan entre 38 000 y 74 000 millones de dólares, es decir, entre 2 500 y 5 000 millones de dólares por año. Los incrementos de las reservas fiduciarias (incrementos de reser-

vas distintas del oro) fluctúan entre 29 000 y 65 000 millones de dólares, es decir, aproximadamente entre 2 000 y 4 000 millones de dólares por año. Dentro del patrón cambio-oro tal como ha funcionado en años recientes, se ha hecho frente a esas necesidades con préstamos masivos y persistentes a los Estados Unidos y al Reino Unido por parte de las autoridades monetarias de otros países. Esto ha permitido que los Estados Unidos y el Reino Unido, a su vez, hayan podido efectuar exportaciones de capital mucho mayores a otros países (tanto desarrollados como en desarrollo) a costa, sin embargo, de una vulnerabilidad cada vez mayor ante las imprevisibles conversiones en oro del creciente endeudamiento que en este proceso han contraído con los bancos centrales extranjeros.

La recomendación de un nuevo tipo de activo de reserva deriva de la imposibilidad de seguir alimentando una formación futura de reservas, en escala apropiada, por medio de un método que significa incrementos indefinidos de por lo menos 2 000 millones de dólares anuales en pagarés de los Estados Unidos y del Reino Unido, convertibles en oro en cualquier momento. Sin embargo, la adopción de un nuevo sistema de formación colectiva y concertada de reservas no debería entrañar una reducción apreciable en el volumen de las necesidades no inflacionarias de crecimiento de las reservas mundiales.

Volviendo ahora de los países deficitarios a los *países con superávit* resulta también evidente que el sistema actual no aplica a su capacidad de acumular superávit cuantiosos y persistentes limitaciones tan rigurosas como a la capacidad de los países deficitarios para financiar déficit prolongados y persistentes. Más aún, este sistema les permite ampliar o contraer en cualquier momento la porción disponible del fondo común de reservas mundiales decidiendo unilateralmente:

- 1) aceptar activos de reservas fiduciarias en los ajustes de sus superávit corrientes y/o cambiar reservas en oro acumuladas previamente; o, por el contrario,

- 2) obtener de otros países cantidades excesivas de sus limitadas disponibilidades de oro insistiendo en que sean ajustados en oro sus superávit corrientes y también las reservas fiduciarias acumuladas durante muchos años.

La próxima reforma del sistema monetario internacional debería distribuir en forma más equitativa y racional los ajustes de los balances de pagos entre los países con superávit y los países deficitarios. El ritmo general de la formación o destrucción de reservas debería ser objeto de decisiones colectivas, concertadas entre todos los países interesados. Debería solicitarse de los países con superávit, tomados en con-

junto, que acumularan y mantuvieran en forma de activos de reservas fiduciarias la porción de sus superávits que excediera a las disponibilidades de oro. Sin embargo, cualquiera de los países con superávit podría elegir libremente entre tres posibles líneas de acción:

1) Disminuir sus superávits en cuenta corriente aplicando una política fiscal y monetaria que tendiera más a la expansión; o, si esto creara presiones inflacionarias inconvenientes sobre los precios, disminuyendo las restricciones arancelarias y otros obstáculos a la importación o, por último, revalorizando su tipo de cambio. (El uso más frecuente de esta última técnica combatiría la tendencia a la devaluación, opuesta a la revalorización, que es característica del sistema actual.)

2) Aumentar sus préstamos extranjeros, privados, oficiales o ambos.

3) Acumular reservas fiduciarias, con garantías cabales de su valor en cambio y de su liquidez, pero con un tipo de interés bajo y en forma tal que pudiera contribuir a financiar las necesidades de desarrollo a largo plazo de los países menos desarrollados.²⁹

e) Integración monetaria regional

No creo que aspecto alguno de la reforma propuesta del sistema monetario internacional tenga tanta trascendencia para los intereses de los países menos desarrollados como la distribución más racional y equitativa de las presiones de los balances de pagos entre los países con superávit y los países deficitarios, que se propugna en el precedente inciso. Tal distribución, sin embargo, implica que las autoridades del Fondo deberán evaluar con gran prudencia la política de reajuste que deberán adoptar los países deficitarios para obtener la asistencia del Fondo.

Evidentemente, esto no es nuevo: los prestatarios —lo mismo los gobiernos que los particulares— siempre han tenido que discutir con los prestamistas el destino que se dará a los préstamos y las condiciones a que se sujetarán. No obstante, la política de préstamos del FMI ha sufrido muchas críticas, a veces válidas, en este sentido; los prestatarios potenciales sin duda recibirían con agrado cualquier ampliación de su derecho a préstamos automáticos, como sugieren, por ejemplo, el Dr. Bernstein, el informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo y el propio FMI.

Pese a que yo también vería con satisfacción algún movimiento en ese sentido, sigo creyendo que los derechos automáticos a obtener préstamos deberían limitarse a sumas moderadas y a plazos relativamente cortos, y que tales presta-

mos deberían destinarse a situaciones imprevistas, dando tiempo para examinar con detenimiento el problema del país y para llegar a acuerdos conjuntos sobre el monto y el destino de la asistencia prestada por el Fondo. En realidad sería revolucionario y utópico esperar que los prestamistas lleguen a aceptar cuantiosos compromisos automáticos para financiar a ciegas los déficits futuros de todos y cada uno de los países, sin considerar la prudencia o insensatez de las políticas que pueden haber originado estos déficits.

Aceptar un examen exhaustivo con el Fondo como condición para obtener su asistencia no entraña una renuncia a la soberanía nacional. Los países están en libertad de rechazar los consejos del Fondo, junto con las facilidades financieras subordinadas a ellos. Pero una descentralización mayor del sistema monetario internacional, basada en el movimiento creciente hacia la integración y cooperación monetaria internacional en muchas partes del mundo, podría contribuir a evitar conflictos innecesarios entre los miembros prestatarios y el Fondo y disminuir la renuencia de los países que esperan obtener superávit a renunciar al control absoluto sobre las cuantiosas contribuciones que en el futuro se les pedirían para ampliar adecuadamente el fondo común de reservas mundiales.

Estas contribuciones se reducirían a cantidades más manejables si no tuvieran otro objeto que financiar desequilibrios entre cada grupo regional y el resto del mundo, y si los desequilibrios dentro de cada grupo se financiaran con contribuciones al grupo, que tendría el control absoluto de ellas. Este es el sistema concebido para los países de la CEE en el artículo 108 del Tratado de Roma, cuya aplicación más lógica se haría —como probablemente se hará algún día— a través de la creación del Fondo Europeo de Reserva, que propugnan Jean Monnet y su Comité de Acción para los Estados Unidos de Europa.

Los países centroamericanos han hecho ya grandes progresos en este sentido al establecer en 1961 la Cámara de Compensación Centroamericana y al suscribir en 1964 el Acuerdo para el Establecimiento de la Unión Monetaria Centroamericana. Aunque son de más modesto alcance, los acuerdos concertados entre los países miembros de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) podrían servir de base para una cooperación similar en el futuro.

Si cada banco central latinoamericano mantuviera una porción convenida de sus reservas totales en depósito en una cámara central de compensación, ésta tendría cierta capacidad de préstamo que le permitiría por lo menos prestar alguna ayuda, por modesta o insuficiente que

²⁹ Véase *supra*, pp. 31-32.

fuera en la mayoría de los casos, a cualquier miembro que se encontrase en dificultades de balance de pagos. Los propios países latinoamericanos discutirían las condiciones de estos préstamos, y la concepción de tales condiciones quizá sería más realista que las de las impuestas a veces por el Consejo Ejecutivo del FMI. Si además hubiese necesidad de recurrir al Fondo —lo que seguramente sucedería a menudo— para complementar los escasos recursos de la cámara de compensación latinoamericana, podría hacerse a través de una “acción concertada” de todos los miembros, como lo prevé el inciso 2 a) del artículo 108 del Tratado de Roma. Este apoyo tendría mayor peso por haberse manifestado de antemano la voluntad de los demás miembros en el sentido de comprometer sus propios recursos para ayudar a la política de reajuste del país prestatario.

En cambio, si los demás países latinoamericanos considerasen que la política del presunto prestatario era inadecuada y no justificaba su propia asistencia financiera, no podrían culpar al FMI por insistir también en la aplicación de otras medidas como condición para sus propios préstamos.³⁰

2. Un primer paso urgente

a) Argumentos para la negociación de prioridades

La solución de los problemas a largo plazo analizados más arriba —ajuste de la formación de reservas a las necesidades monetarias del desarrollo económico y uso de la capacidad de préstamo resultante para presionar en forma más efectiva con el fin de lograr los ajustes deseados

³⁰ Para mayor información sobre estos mismos problemas y sobre otros métodos de resolverlos véanse mis publicaciones siguientes: “Integración económica europea y política monetaria”, *Coordinación monetaria regional* (CEMLA, México, 1963, pp. 43-63, publicado antes en la *Revue d'Economie Politique*, año 70, n° 6 (París, noviembre-diciembre de 1960), pp. 58-81; *La Communauté Economique Européenne et la coopération monétaire internationale*, informe a la 10ª Mesa Redonda sobre Problemas Europeos (Basilea, noviembre de 1962), reproducido en *Problèmes de l'Europe*, 1963; “Una cámara de compensación y unión de pagos latinoamericana”, *Cooperación financiera en América Latina* (CEMLA, México, 1963), pp. 95-117; “Hacia una organización monetaria latinoamericana”, *Integración de la América Latina. Experiencias y perspectivas* (Miguel S. Wionczek, ed.; México, Fondo de Cultura Económica, 1964), pp. 264-270; “Acuerdos monetarios internacionales, mercados de capital e integración económica de América Latina”, *Revista de Economía Latinoamericana* (Caracas, 1964), reproducido en *Journal of Common Market Studies*, Vol. IV, n° 1 (Oxford, octubre de 1965), pp. 70-104, y “Report on the possibilities of establishing a clearing and payments union in Africa”, *Report of the expert group on an African Payments Union* (E/CN.14/262, 4 de febrero de 1964), anexo VI.

tanto en los países deficitarios como en los que tienen superávit— ejercerá por muchos años una influencia decisiva, favorable o desfavorable, en el futuro de nuestro mundo. Sin embargo, estos problemas todavía originan complejas cuestiones que dividen a los negociadores; se deben a reacciones económicas, políticas y emocionales opuestas sobre el ritmo que conviene imprimir al incremento de reservas, su destino legítimo, el papel del oro en el sistema, las necesarias limitaciones o fusiones en la soberanía monetaria nacional, la selección de los países que deben participar en estas decisiones, su respectivo derecho a voto, el grado de automatismo que puede estimarse aceptable en vez de las continuas negociaciones para resolver desacuerdos, etc. Cualquier conciliación práctica de puntos de vista en estas materias requerirá mucho tiempo; todo apresuramiento indebido por llegar a un acuerdo es probable que conduzca a compromisos inconvenientes basados en el común denominador más bajo —no el más alto— entre las técnicas y objetivos opuestos que adoptan hoy los principales deudores y acreedores de reservas del Grupo de los Diez.³¹

Los tenedores principales de reservas de la Europa continental, sin los cuales es imposible lograr un acuerdo óptimo sobre estos problemas de largo plazo, siguen mirando con suspicacia toda discusión acerca de incrementos concertados de reservas que podrían emplearse para suscribir por anticipado futuras operaciones internacionales de rescate en favor de las monedas de reserva, cuando sus bancos centrales rehusen agregar pagarés en dólares y libras esterlinas a tenencias que estiman muy superiores a sus necesidades.

La remoción de este obstáculo a un acuerdo negociado depende ante todo de los Estados Unidos y el Reino Unido, por un lado, y de los principales tenedores de reservas de la Europa continental, por el otro, más que de cualquier acción que pudieran emprender los países menos

³¹ El peligro de contraer compromisos inconvenientes de esa índole ha aumentado desde que se escribieron estas páginas. De ahí que surja una participación más activa y vigorosa de los países menos desarrollados en los próximos debates del FMI. El problema principal planteado es el nexo entre la creación de reservas y el financiamiento del desarrollo (véase *supra*, B 4 y C 1 c), recomendado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, pero que hasta ahora ha despertado una decidida oposición en el Grupo de los Diez. Es posible que en el Congreso de los Estados Unidos esté produciéndose un movimiento de apoyo a esa vinculación. Véase el reciente informe al Comité Económico Mixto preparado por los representantes Henry S. Reuss (Presidente del Subcomité de Cambios y Pagos Internacionales) y Robert F. Ellsworth, *Off Dead Center: Some Proposals to Strengthen Free World Cooperation* (Washington, diciembre de 1965).

desarrollados. No obstante, todo acuerdo destinado a proteger al dólar y a la libra contra devaluaciones innecesarias favorecería a estos últimos, puesto que la mayoría de sus reservas monetarias están constituidas por saldos en esas monedas. Más aún, el acuerdo concreto respecto a la manera de *ampliar* las reservas en la forma más racional y eficiente, cuando sea necesario, se facilitaría mucho si existiera un mecanismo previamente establecido, de la índole sugerida más adelante, para impedir su contracción.

Un acuerdo de esta naturaleza debería tener prioridad en las negociaciones actuales, puesto que es muy apremiante, y su rápida negociación podría ser mucho más fácil que la de las medidas tendientes al incremento futuro de las reservas.

Su urgencia deriva de la gran cantidad de reservas en divisas (alrededor de 22 000 millones de dólares) legalmente convertibles en oro por sus tenedores en cualquier momento, ya sea en forma directa o indirecta. Tales conversiones pueden desencadenarse tanto por acontecimientos políticos como por hechos estrictamente económicos: temor a la congelación, negativa a facilitar el financiamiento de los déficit de los países deudores, temor a modificaciones de las paridades del oro, etc. *La liquidación de 3 200 millones de dólares de activos de reserva en divisas por países desarrollados que no sean los Estados Unidos ni el Reino Unido en los primeros seis meses de 1965 confirma la realidad de este peligro.* (Véase *supra*, pp. 18-19.)

Esas medidas deberían ser tanto más fáciles de negociar cuanto que no requerirían la conciliación de puntos de vista acerca del ritmo con que deberían crecer las reservas, la distribución geográfica de sus incrementos, las políticas que apoyarían, etc. Sólo se trataría de evitar toda contracción masiva de títulos de crédito y deudas pendientes, que fueron acumuladas a lo largo de los años e incorporadas hace mucho tiempo a la estructura existente de las reservas mundiales.³²

b) *Características generales del acuerdo inicial propuesto*

Durante largos años, ocho países (los Estados Unidos, el Reino Unido, Suiza, Francia, la República Federal de Alemania, Italia, Bélgica y los Países Bajos) han mantenido en oro tradicionalmente una proporción de sus reservas monetarias totales que supera en mucho a la de los demás países. En junio de 1965, por ejemplo, las tenencias de estos países en oro y divisas comprendían 85 por ciento en oro y sólo 15 por ciento en divisas. Otros países, por el contrario,

sólo tenían 33 por ciento de sus reservas en oro y 67 por ciento en divisas. Las tenencias en oro de esos ocho países representaba entonces más de cuatro quintos de las tenencias totales de los países que no pertenecen al bloque comunista.

La compatibilidad futura entre la demanda y la oferta globales de oro monetario, a los precios actuales del oro, depende fundamentalmente de la acción concertada de esos países para limitar su demanda total de oro a las disponibilidades del metal. Sin embargo, es evidente que en la coyuntura actual no sería posible negociar acuerdo alguno de esta índole, si por él los seis países de la Europa continental tuviesen que acumular y retener en las monedas de los otros dos (el Reino Unido y los Estados Unidos) todos o la mayoría de los incrementos futuros de sus actuales reservas monetarias. Esto no favorecería los intereses de los propios países en desarrollo y contravendría directamente el principio de "vigilancia multilateral" expuesto repetidamente en el informe del Grupo de los Diez, ya que destinaría casi automáticamente la mayor parte de la acumulación probable de reservas a préstamos —requeridos o no— en favor de los Estados Unidos y del Reino Unido.

Si esto ha de evitarse y si el uso de los fondos de préstamo que son la contrapartida de la acumulación de reservas, ha de colocarse bajo vigilancia multilateral, los tenedores de reservas deberían contar con otro posible activo de reserva, suficientemente seguro y atractivo, que pudiese sustituir tanto al oro como a los dólares y la libra esterlina.

El acuerdo esbozado en el anexo del presente artículo establecería con este fin una Cuenta de Conversión de Oro, administrada conjuntamente por los países participantes. Cada uno de ellos depositaría en esta cuenta todo exceso en los saldos de las divisas acumuladas por su autoridad monetaria, que superase a los saldos normales de operación necesarios para estabilizar los mercados cambiarios y a las necesidades previstas de pago de deudas al país (o países) en cuya moneda se mantuviesen esos saldos.

Los depósitos en la Cuenta de Conversión de Oro tendrían garantías totales de su valor en relación con el oro³³ y un modesto tipo de interés. Se emplearían primordialmente, a la vista (o dando aviso con poca anticipación) para reponer saldos de operación mermados en cualquier moneda participante. Más aún, serían converti-

³² En el apartado c), *infra*, pp. 38-39, se analizan con más detalle las posibilidades de negociación.

³³ Otras garantías contra la falta de pago, la congelación, etc., se exponen en mi estudio sobre "The International Monetary System", *Moorgate and Wall Street* (verano de 1965), pp. 33-34, reproducido en *Guidelines for International Monetary Reform* (Audencias del Subcomité de Cambios y Pagos Internacionales del Comité Económico Mixto del Congreso, Washington, 1965), Parte 2: Suplemento, pp. 358-359.

Cuadro 7
RESERVAS MONETARIAS MUNDIALES Y EFECTO DE LA CONSOLIDACIÓN PROPUESTA
(Al 30 de junio de 1965)

	En millones de dólares estadounidenses ^a			Divisas como por ciento del total ^b	En millones de dólares estadounidenses	
	Oro	Divisas	Total		Tenencias proporcio- nales ^c	Máxima conver- sión en oro ^d
I. Principales tenedores de oro	33 844	6 180	40 024	15	6 180	...
A. Deudores de moneda de reserva	16 534	1 112	17 646	6	2 724	-1 612
1. Estados Unidos	14 308	546	14 854	4	2 293	-1 747
2. Reino Unido	2 226	566	2 792	20	431	+ 135
B. Acreedores de moneda de reserva	17 310	5 068	22 378	23	3 456	+1 612
3. Suiza	2 789	220	3 009	7	465	- 245
4. Países Bajos	1 763	254	2 017	13	311	- 57
5. Francia	4 433	917	5 350	17	826	+ 91
6. Bélgica	1 563	437	2 000	22	309	+ 128
7. Rep. Fed. de Alemania	4 378	2 015	6 393	32	987	+1 028
8. Italia	2 384	1 225	3 609	34	557	+ 688
II. Otros países	7 555	15 520	23 075	67	...	...
A. Del Grupo de los Diez	1 618	3 534	5 152	69	...	...
9. Canadá	1 089	1 400	2 489	56	...	...
10. Suecia	202	721	923	78	...	...
11. Japón	327	1 413	1 740	81	...	...
B. Otras regiones desarrollos.	3 117	4 616	7 733	60	...	...
1. De Europa	2 511	3 019	5 530	55	...	...
2. Australia, Nueva Zelan- dia y Sudáfrica	606	1 597	2 203	72	...	...
C. Regiones menos desarro- lladas	2 820	7 370	10 190	72	...	...
1. América Latina	1 070	1 865	2 935	64	...	...
2. Medio Oriente	785	1 775	2 560	69	...	...
3. Resto de Asia	665	2 545	3 210	79	...	...
4. Resto de África	155	1 185	1 340	88	...	...

^a Las estimaciones básicas de las columnas 1, 2 y 3 proceden del número de diciembre de 1965 de *International Financial Statistics* (pp. 16-17).

^b Columna 4 = (columna 2 + columna 3) × 100.

^c Columna 5 = columna 3 multiplicada por la relación media de divisas de los 8 tenedores principales considerados conjuntamente (15.44 por ciento, redondeado a 15 por ciento en la primera línea de la columna 4).

^d Columna 6 = columna 2 menos columna 1; muestra el límite máximo de la redistribución de oro conforme al acuerdo propuesto.

bles en oro en cualquier momento y por cualquier depositante cuya relación entre el oro y las reservas totales (definidas como las tenencias de las autoridades monetarias en oro, divisas y depósitos en la Cuenta) fuera inferior a la relación media de los países participantes en su conjunto. A la inversa, los países donde esa relación del oro fuera más alta se comprometerían a vender oro a la Cuenta contra incrementos equivalentes de sus depósitos con garantía oro, en la medida necesaria para hacer frente a los giros de oro de otros miembros.

Los saldos monetarios futuros de cualquier país que éste transfiriera a la Cuenta serían pagaderos a ella en oro por los países deudores, en forma inmediata y automática, siempre que ex-

cediesen a los saldos en divisas transferidos a la Cuenta por esos mismos países. Sin embargo, esta norma no se aplicaría a los saldos monetarios *pendientes* al entrar en vigor el acuerdo, saldos que se habrían acumulado durante largos años de funcionamiento del actual patrón cambio-oro. En efecto, uno de los propósitos primordiales del acuerdo sería resguardar contra una contracción súbita e inmediata del fondo común de reservas mundiales, contra las pérdidas insostenibles de oro que podrían sufrir los países con monedas de reserva y contra el peligro consiguiente de colapso del sistema monetario internacional que tales conversiones podrían provocar. Por lo tanto, los saldos monetarios *pendientes* transferidos *inicialmente* a la Cuenta se conser-

varían en ella y estarían sujetos a acuerdos con los deudores para garantizar plenamente su valor en relación con el oro y tipos bajos de interés. Su amortización se efectuaría gradualmente, en un plazo de varios años:

1) como mínimo, para reducir las demandas excesivas de los deudores que desearan convertir en oro los superávits que acumularan en el futuro;

2) si fuere necesario, para llegar a un acuerdo, en cuotas periódicas, a una tasa que no excedería de 2 o 3 por ciento anual, amortización contractual que podría diferirse si se considerara opuesta a los objetivos generales de estabilización sustentados por el FMI.

c) *Posibilidades de negociar un acuerdo de esta naturaleza*

La última columna del cuadro 7 nos muestra los montos *máximos* de redistribución del oro que hubieran podido derivarse del acuerdo propuesto si hubiese entrado en vigor el 30 de junio de 1965. Como es natural, un cambio de fecha modificaría estas estimaciones, pero pueden servir como indicación burda de las magnitudes implicadas y de los privilegios y compromisos que entrañarían para los posibles participantes.

i) *Posibilidades de que los acreedores aceptaran monedas de reserva de la Europa continental.* Los acreedores de monedas de reserva de la Europa continental, en conjunto, limitarían aproximadamente a 1 600 millones de dólares los derechos teóricos de conversión a oro que al 30 de junio de 1965 totalizaban más de 5 000 millones (columnas 6 y 2, respectivamente, del cuadro 7).

Esto permitiría que, de desearlo, la mayoría de ellos pudieran convertir a oro cantidades considerables de reservas en divisas (hasta más de 1 000 millones de dólares en el caso de Alemania). Sólo dos países, Suiza y los Países Bajos, podrían verse obligados a vender a la Cuenta pequeñas cantidades de sus reservas de oro, y esto sólo en el caso poco probable de que todos los países acreedores ejercieran totalmente sus derechos de conversión en oro.

Sin embargo, las conversiones efectivas en oro es probable que fueran muy inferiores a lo sugerido por estas estimaciones máximas. En todo caso, los países acreedores tendrían que retener una porción apreciable de sus activos pendientes en divisas como saldos de operación necesarios para la estabilización diaria de los mercados cambiarios. Estas reservas "requeridas" en divisas pueden estimarse aproximadamente entre 5 y 10 por ciento de sus tenencias totales de reservas de 22 000 millones de dólares, es decir, aproximadamente 1 000 a 2 000

millones. Esto reduciría a 3 000 o 4 000 millones, como máximo, las sumas que podrían depositar en la cuenta de conversión de oro.

Como los depósitos en la nueva Cuenta Oro ganarían intereses y estarían plenamente garantizados contra devaluación, mora, congelación, etcétera, sería improbable que efectuaran conversiones masivas de tales depósitos a oro aquellos países que antes se habían abstenido de convertir a oro activos en divisas sin garantía, que se hallaban expuestos a los riesgos aludidos. Las conversiones efectivas en oro, por lo tanto, seguramente se mantendrían muy por debajo de las cifras máximas que aparecen en la columna 6 del cuadro 7. Con el correr del tiempo y con mayor experiencia en el nuevo sistema, incluso cabría esperar conversiones opuestas, es decir, que algunos de los países participantes vendieran oro voluntariamente a la Cuenta, a cambio de depósitos en ella, cuyo valor en relación con el oro estaría garantizado, que ganaría intereses y que podría utilizarse en la misma forma que el oro para ajustar balances de pagos.

ii) *Posibilidad de aceptación por los deudores de moneda de reserva.* Las reservas en oro del Reino Unido fueron levemente inferiores, al 30 de junio de 1965, a las sumas que este país tendría derecho a solicitar y mantener conforme al acuerdo propuesto. Por consiguiente, su posición a este respecto fue similar a la de la mayoría de los participantes de la Europa continental que se mencionaron más arriba.

Los Estados Unidos, en cambio, se expondrían a conversiones en oro por un total máximo de 1 750 millones de dólares, aproximadamente,³⁴ pero de hecho, por las razones expuestas en el inciso i), estas conversiones seguramente serían mucho menores o no se producirían. Sin embargo, los Estados Unidos quedarían totalmente protegidos contra conversiones en oro mucho mayores (hasta un máximo teórico de 5 600 millones de dólares) que los otros siete países participantes podrían exigir legalmente de los Estados Unidos, ahora o en el futuro, si desearan provocar la revalorización del oro, si se negaran a participar en el financiamiento de los déficit y políticas de los Estados Unidos con los que estuvieren en desacuerdo, si trataran de obligar a los Estados Unidos a modificar tales políticas

³⁴ En vista de las garantías inherentes a los depósitos en la Cuenta Oro que los Estados Unidos requerirían en cambio, dichos depósitos podrían seguirse considerando como parte de las reservas en oro de los Estados Unidos. Tal es la razón de que no se hayan hecho deducciones de ellos por concepto de las sumas adeudadas a autoridades monetarias extranjeras o internacionales, ni siquiera cuando implican un compromiso total en oro (como sucede, por ejemplo, con los 800 millones de dólares en oro del FMI invertidos en valores estadounidenses).

o si quisieran protegerse contra las congelaciones de sus cuentas en dólares que los Estados Unidos podrían efectuar en el caso extremo de divergencias políticas agudas, etcétera.

Ésta es una de las razones por las cuales los Estados Unidos deberían considerar sumamente ventajoso un acuerdo de este tipo, con independencia del interés que revista para los otros objetivos, más amplios, de la reforma monetaria internacional. Otra razón reside en el hecho de que, al disminuir las expectativas de una revalorización forzada del oro —como resultado de las conversiones masivas de dólares por tenedores crecientemente reacios de la Europa continental—, es casi seguro que se produciría una reversión espectacular de la especulación en oro y divisas, a la que probablemente puedan atribuirse hoy todos o casi todos los déficit residuales del balance de pagos de los Estados Unidos. El atesoramiento y las compras especulativas de oro —no justificadas por usos industriales y artísticos— se doblaron con creces después de la crisis del oro en octubre de 1960, y en la primera mitad de 1965 alcanzaban a casi cuatro veces el monto medio de la década de 1950. Así, sólo en los últimos seis años se elevaron en un total de 5 000 millones de dólares o más las existencias especulativas de oro. Un acuerdo como el sugerido aquí, que hace evidente y efectiva la determinación de los principales países tenedores de oro en el sentido de evitar cualquier cambio en los precios del metal, sin duda desalentaría a los especuladores y los haría deshacerse de varios miles de millones de enormes y onerosos atesoramientos de oro efectuados en previsión de una próxima revalorización del oro. La mayor parte de los fondos liberados de este modo se reinvertirían en los principales mercados financieros del mundo —es decir, en Nueva York y hasta en Londres—, cambiando así la dirección de las cuantiosas fugas de capital a corto plazo que han sufrido esos países en años recientes.

Los déficit globales del balance de pagos de los Estados Unidos son hoy muy inferiores al vuelco de 2 600 millones de dólares en los movimientos anuales de capital a corto plazo experimentados por dicho país a partir de los rumores de devaluación que circularon en 1960, que indujeron a reemplazar un promedio anual de 1 000 millones de dólares de entradas normales hacia un centro financiero principal durante el quinquenio 1955-59, por salidas anormales de 1 600 millones de dólares cada año en el quinquenio 1960-64.³⁵

³⁵ Un estudio econométrico más elaborado de Jerome L. Stein estima igualmente en unos 2 500 millones de dólares el efecto de los movimientos especulativos de capital sobre el balance de pagos estadounidense, no habiendo diferencias en el tipo de interés. Véase su artículo "International Short-Term Capital Movements",

Dos de las posibles objeciones de los Estados Unidos al acuerdo propuesto exigen un último comentario.

La primera es el costo de la garantía del valor en relación con el oro de los saldos en dólares a corto plazo transferidos inicialmente a la Cuenta y consolidados por ella en obligaciones a largo plazo. Como es natural, esta garantía sería un requisito previo para tal consolidación; de hecho, sin embargo, no debería tener costo alguno, si se lograra cumplir nuestra reiterada promesa de mantener la estabilidad del dólar al eliminar una de las grandes amenazas a nuestra capacidad para hacerlo. Más aún, de inmediato se obtendría gran ahorro en los saldos transferidos en esta forma, puesto que los costos por intereses de esas obligaciones cuyo valor en relación con el oro está garantizado, serían muy inferiores a los saldos actuales que carecen de dicha garantía.

La segunda objeción surgiría de la necesidad de abandonar toda expectativa de financiar gran parte de nuestros futuros déficit en forma casi automática, mediante nueva acumulación de saldos en dólares como reservas de los países participantes. Sin embargo, tal expectativa parece irreal a estas alturas y valdría la pena renunciar a ella a cambio de protección contra conversiones a oro que son mucho más probables, como las de nuestro endeudamiento *pendiente* con dichos países. Por lo demás, se contrapondría el principio de "vigilancia multilateral", en virtud del cual este financiamiento estaría sujeto a consultas multilaterales y seguiría siéndonos accesible en muy gran escala a través del FMI, de los Acuerdos Generales para la Obtención de Préstamos y de otras disposiciones que podrían ampliar, en una segunda etapa de negociaciones, las funciones de la propia Cuenta de Conversión de Oro (véase *infra*, apartado e), pp. 40-41). En todo caso, nuestros activos actuales de reservas *brutas* —que equivalen aproximadamente al 75 por ciento de las importaciones anuales— deberían cubrir con amplitud las necesidades legítimas de financiamiento de déficit que haya en el futuro, si pudiesen destinarse a este solo fin y protegerse contra la liquidación súbita o masiva de nuestros pasivos de reservas más vulnerables.

d) *Extensión a otros países*

Si los ocho países enumerados anteriormente adoptasen el acuerdo propuesto, todos los demás —con la excepción de Sudáfrica, por supuesto— se encontrarían en la situación ventajosa de haber eliminado una de las amenazas más importantes e inmediatas a la estabilidad de la moneda en que mantienen el grueso de sus reservas *American Economic Review*, vol. LV, n° 1 (marzo de 1965), pp. 40-66.

y por lo tanto a la estabilidad del sistema monetario internacional.

Es posible que otros países quisieran suscribir también el acuerdo, y la adhesión de por lo menos algunos de ellos ampliaría ventajosamente el alcance de la vigilancia multilateral.

Habría que enfrentar entonces una dificultad principal: la adhesión de muchos otros países en condiciones similares podría traer una disminución considerable de la cuota mínima en oro que podría garantizarse a los miembros. En la medida en que los ocho signatarios iniciales del acuerdo mantuviesen su apego tradicional a las reservas en oro, podrían oponerse a la reducción de su cuota en oro que tal vez derivaría del acceso de otros países al sistema.

Esta objeción se debilitaría con el tiempo y llegaría a desaparecer totalmente si, como se ha previsto antes, la comprobación de las ventajas de los depósitos en la Cuenta Oro hace preferirlos gradualmente a atesoramientos estériles de oro en calidad de reserva.

Mientras tanto, la dificultad podría subsanarse negociando acuerdos separados sobre el uso máximo que los nuevos miembros desearan o podrían hacer de sus derechos de conversión a oro, especialmente en relación con sus reservas pendientes en divisas. En todo caso, tanto el deseo como la capacidad de solicitar tales conversiones serían muy inferiores a lo sugerido por las estimaciones que aparecen en las columnas 2 y 4 del cuadro 7:

1) porque las reservas globales de la mayoría de los países, excluidos los signatarios iniciales, se aproximan mucho más a los niveles mínimos de operación necesarios para intervenir en el mercado, por lo que dejan relativamente poco margen para conversión a depósitos en la Cuenta Oro;

2) porque una porción considerable de esas reservas deriva de préstamos a plazo relativamente corto obtenidos en Nueva York o Londres, préstamos que tal vez no serían renovados si sus bancos centrales disminuyesen sus depósitos en esos centros;

3) porque la preferencia por el oro es tradicionalmente mucho menor en estos países y está compensada con creces por su deseo de elevar al máximo las ganancias (que pueden obtenerse de reservas en divisas y en menor grado de depósitos en la Cuenta Oro, pero no pueden lograrse con reservas en oro);

4) en la zona de la libra esterlina, porque ciertas disposiciones un poco más formales inducen a los miembros de ultramar de esta zona a retener en Londres una parte considerable de sus reservas en forma de saldos en libras esterlinas.

Finalmente, al atenuarse el temor de una re-

valorización del oro y en vista de que los depósitos en la Cuenta Oro tendrán garantizado su valor en relación con el metal, disminuiría más aún la probabilidad de que aquellos países donde la sed de oro no arraiga en hábitos, costumbres o tradiciones del pasado, experimentarían una apetencia súbita e irracional de dicho metal. De esos países, más que de los europeos, cabría esperar movimientos tendientes a cambiar atesoramientos estériles de oro por depósitos voluntarios en la Cuenta Oro.

e) *Vinculación con los objetivos a largo plazo*

Debe admitirse que la aplicación del acuerdo inicial sugerido anteriormente no resolvería el problema a largo plazo de incrementar adecuadamente las reservas en una economía mundial en expansión. Sin embargo, facilitaría la negociación posterior de medidas necesarias para ese fin, que podrían injertarse en el mecanismo destinado a resguardarse contra una declinación súbita de las reservas existentes.

En este sentido, cabría mencionar brevemente aquí tres posibilidades, aunque sería más cuerdo posponer la "planificación de contingencias" hasta que el problema se haga presente —y evidente para todos— y se haya creado confianza suficiente en los nuevos depósitos en la Cuenta de Conversión de Oro, como medio seguro, líquido y conveniente de acumulación de reservas por parte de los bancos centrales.

i) *Incorporación de disposiciones del Acuerdo General para la Obtención de Préstamos en el Acuerdo sobre la Cuenta de Conversión Oro:*

1) En aquellas circunstancias en que los países participantes hubieran debido recurrir a las disposiciones actuales del Acuerdo General para la Obtención de Préstamos, en vez de proceder así, podrían dirigirse a la Cuenta de Conversión de Oro para que invirtiera una parte adecuada de sus activos en este metal en obligaciones garantizadas en oro del país que solicitase una transacción cambiaria o algún crédito contingente "necesario para prevenir o encarar algún deterioro del sistema monetario internacional... en las nuevas condiciones de convertibilidad generalizada, que incluyen una mayor libertad para los movimientos de capital a corto plazo..." (Acuerdo General para la Obtención de Préstamos, párrafo 6 y preámbulo).

2) La preferencia creciente de los miembros por mantener depósitos en la Cuenta Oro, en vez de reservas auríferas, proporcionaría cuantiosos recursos para tales operaciones. Sin embargo, si los recursos en oro de la Cuenta se hiciesen inadecuados para este fin, podría recurrirse al párrafo 6 del Acuerdo sobre la Cuenta de Conversión de Oro que se propone, preferiblemente en

las condiciones más flexibles de votación sugeridas para el funcionamiento de dicha Cuenta. (Si no se llegara a un acuerdo sobre las normas de votación, incluso sería posible reconocer el derecho de los países minoritarios a no participar en una operación decidida por mayoría de votos. En este caso, sólo los países mayoritarios se comprometerían a elevar la proporción de sus reservas totales que se mantendría en forma de depósitos en la Cuenta de Conversión de oro.)

ii) Los mismos procedimientos (*supra*, i) 1) y 2) podrían utilizarse cuando los países participantes coincidieran respecto a la necesidad de incrementar las reservas mundiales en cualquier cantidad dada.

He sostenido durante mucho tiempo que tal decisión podrá realizarse mejor invirtiendo en obligaciones del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento o en obligaciones de los países más capaces y deseosos de acometer el financiamiento a largo plazo de las necesidades de desarrollo de las regiones subdesarrolladas del mundo. (Véase, por ejemplo, mi obra *The Evolution of the International Monetary System: Historical Reappraisal and Future Perspectives*, Princeton, 1964, pp. 33-35.) Después de todo, sólo así los países industriales más ricos podrían aumentar sus reservas *netas* "ganadas", en oposición a las reservas *brutas* "prestadas recíprocamente". La opinión oficial, por lo menos en la Europa continental, parece inclinarse todavía a otras soluciones más automáticas: prorrato de los nuevos activos de reserva conforme a las tenencias de oro de cada país, a las cuotas del FMI o a otros criterios preestablecidos. A mi entender, esto sería incompatible con su objetivo, expresado reiteradamente, de vincular los incrementos de las reservas mundiales al mejoramiento de los actuales mecanismos y políticas de ajuste de los balances de pagos.

En todo caso, no veo razones que obliguen a conciliar de inmediato y definitivamente, en una sola fórmula, todas esas opiniones contradictorias. La elección entre las posibilidades expuestas y algunas más puede confiarse a decisiones especiales de los países participantes en el momento en que coincidan en la necesidad de incrementar las reservas, pues tales decisiones podrían variar en cada caso, a la luz de las condiciones predominantes y de los principales objetivos de la política del momento. El incremento de las reservas que se estime conveniente podría lograrse, no sólo por los medios reseñados brevemente más arriba, sino también, por ejemplo, con depósitos en oro o monedas de la Cuenta de Conversión de Oro en el FMI, destinados a ampliar la capacidad del Fondo para financiar giros normales conforme al Convenio Constitutivo.

iii) Un tercer destino de las inversiones de

la Cuenta de Conversión de Oro podría ser, ocasionalmente, el reembolso de los giros del Fondo al cabo del período de tres a cinco años especificado en las decisiones adoptadas por el Consejo Ejecutivo el 13 de febrero de 1952 y el 23 de diciembre de 1953. Tal vez en algunas circunstancias ese reembolso se considere perjudicial, tanto para el país interesado —a la luz de su situación y de la política que aplique en ese momento— como para la evolución de las reservas mundiales. Los países miembros de la Cuenta de Conversión de Oro podrían inclinarse entonces a compensar el efecto nocivo de ese reintegro invirtiendo en obligaciones del país pagador. Tales inversiones no llevarían por sí mismas a nuevos incrementos, sino que evitarían una declinación del nivel vigente de reservas mundiales.

(Este procedimiento podría ser útil, por ejemplo, para extender el plazo en que deben pagarse las cuantiosas obligaciones del Reino Unido con el FMI, vistos los niveles extremadamente bajos e inadecuados de las reservas de ese país.)

f) *Relación entre las proposiciones expuestas y otras sugerencias respecto a la reforma monetaria internacional*

Las proposiciones expuestas coordinan diversas sugerencias efectuadas en el pasado por los negociadores del Grupo de los Diez, y especialmente:

1) La sugerencia del señor Roosa en favor de un sistema menos asimétrico para asegurar la convertibilidad de las principales monedas que emplea el comercio mundial. Hoy sólo los Estados Unidos y Francia rescatan directamente en oro las tenencias excedentes de sus monedas que los bancos centrales presentan para su conversión. Esto se debe a que esos dos países mantienen en oro el grueso de sus reservas monetarias y sólo una parte relativamente pequeña en divisas. Si se pidiera a otros países el rescate de su moneda en oro —y no en dólares, como ahora— podrían sentirse inclinados a convertir en oro muchos de sus dólares actuales. Y evidentemente no es esto lo que desea el señor Roosa.

En cambio, mi proposición de una Cuenta de Conversión de Oro restablecería una simetría total entre los derechos y obligaciones de conversión de todas las monedas participantes, sin provocar pérdidas masivas de oro a los países cuya moneda es hoy de reserva;

2) Las sugerencias francesas, alemanas y neerlandesas en favor de una distribución más armoniosa y equitativa de las reservas brutas entre oro y divisas;

3) Las sugerencias belgas tendientes a hacer que los activos de los bancos centrales, aunque

no estén en oro, sean totalmente líquidos y por lo tanto aceptables como reservas monetarias;

4) Las sugerencias italianas y otras (del señor Roosa, por ejemplo) en favor de aplicar esta técnica a la consolidación del excesivo endeudamiento a corto plazo del Reino Unido, pero manteniendo la liquidez de esos créditos;

5) Las sugerencias francesas tendientes a basar esos activos en garantías adecuadas de su valor en relación con el oro y de su convertibilidad;

6) El plan del excanciller Maudling, con tres

modificaciones destinadas i) a absorber previa y no retroactivamente las reservas innecesarias en divisas, cuya liberación súbita podría desencadenar imprevistamente una crisis en el país deudor; ii) a asegurar que sus "cuentas monetarias recíprocas" fueran totalmente aceptables y transferibles, y iii) a determinar las obligaciones de reembolso de los países deudores;

7) Las propuestas del FMI respecto de inversiones del Fondo, decididas cuando éste se inició y financiadas con los depósitos de reserva de los miembros.

D. RESUMEN Y CONCLUSIONES

El interés primordial de los países latinoamericanos en las actuales negociaciones monetarias coincide con el de otros países.

A corto plazo, interesa que un acuerdo rápido entre los principales tenedores de oro elimine la principal amenaza a las reservas existentes y a la estabilidad del sistema monetario internacional, es decir, que elimine el peligro de conversiones desatinadas en oro del excesivo endeudamiento a corto plazo acumulado por los centros de reservas durante muchos años de funcionamiento del patrón cambio-oro.

Este objetivo podría alcanzarse asignando prioridad en las negociaciones actuales a la creación de una Cuenta de Conversión de Oro que limite esas conversiones a las disponibilidades del metal, que sea un medio más adecuado e interesante de mantener reservas y que en varios sentidos sea capaz de aventajar al oro para estos fines.

A largo plazo, los intereses esenciales de todos los países están vinculados a una organización más racional del proceso de creación de reservas:

1) que determine el ritmo global de incremento de las reservas conforme a las necesidades mundiales de crecimiento no inflacionario del comercio y la producción, en vez de considerar, como se hace hoy, factores completamente secundarios o que son de índole accidental (por ejemplo, el grado en que es lucrativa la minería del oro; las ventas de oro de la Unión Soviética en los mercados occidentales; la absorción privada de oro en las artes, la industria, el atesoramiento y la especulación, y las conversiones de oro a monedas de reserva, o viceversa, que efectúan los bancos centrales);

2) que coloque bajo vigilancia multilateral y sujeto a decisiones colectivas el uso de la capa-

cidad de préstamo que se derivaría de la acumulación ulterior de las reservas fiduciarias o crediticias que en el futuro se necesitarían en escala creciente para complementar la oferta inadecuada de oro (o para reemplazarla totalmente), cuando los funcionarios de los bancos centrales se hubieran familiarizado con las cualidades del nuevo tipo de activo de reserva que habrá de crearse, y adquirieran confianza en él.

Entre los múltiples aspectos de esta actualización (*aggiornamento*) de nuestro anticuado sistema monetario internacional, dos tienen importancia crucial para todos los países, pero en especial para las regiones menos desarrolladas del mundo, a saber:

1) distribuiría más efectiva y equitativamente las presiones y disciplinas necesarias para efectuar ajustes entre los países deficitarios y los que tienen superávit, a la luz de las tendencias deflacionarias o inflacionarias que la acción monetaria debe combatir;

2) asignaría adecuadamente una gran parte de la contrapartida destinada a préstamos de la acumulación de reservas necesaria, de manera que pudiera contribuir al financiamiento a largo plazo del desarrollo, sin el menor peligro para la liquidez de las tenencias de reservas destinadas a ajustar balances de pagos.

Los países latinoamericanos y otros países en desarrollo servirían mejor tanto sus propios intereses como los de otros países, orientando su influencia en las negociaciones hacia la realización de esos objetivos, en lugar de desperdiciarla en esfuerzos fútiles por obtener de otros países concesiones unilaterales de diversa índole, no relacionadas en forma igualmente directa con los intereses convergentes de todos los países en la creación de un orden monetario internacional más eficiente.

Anexo I

EVOLUCIÓN DE LAS RESERVAS MONETARIAS INTERNACIONALES

Cuadro A
FUENTES Y DISTRIBUCIÓN DE LAS RESERVAS MONETARIAS INTERNACIONALES,
1949 A JUNIO DE 1965
(Millones de dólares)

	<i>Fines de</i>			<i>Junio de 1965</i>
	<i>1949</i>	<i>1959</i>	<i>1966</i>	
I. Oro monetario internacional	34 975	40 193	43 062	42 997
II. FMI y Banco Internacional de Pagos	153	937	1 983	3 639
A. Posición de las reservas en el FMI	1 658	3 250	4 155	5 276
B. Menos las tenencias de oro del FMI y el Banco Internacional de Pagos	- 1 505	- 2 313	- 2 172	- 1 637
III. Divisas	10 390	16 470	23 860	21 730
A. Dólares	3 360	10 393	15 585	14 611
B. Libras esterlinas ^a	7 019	6 066	7 046	6 504
C. Otras y discrepancias (incluidos eurodólares y eurolibras esterlinas)	11	11	1 229	615
<i>Total reservas brutas</i>	<i>45 518</i>	<i>57 600</i>	<i>68 905</i>	<i>68 366</i>
I. Centros de reservas (netas)	17 338	7 346	- 4 959	- 5 269
A. Estados Unidos	22 664	10 611	287	351
1. Activos brutos	26 024	21 504	16 672	15 762
a) Oro	24 563	19 507	15 471	14 308 ^b
b) Posición de las reservas en el FMI	1 461	1 997	769	908 ^b
c) Divisas	—	—	432	546
2. Obligaciones (—) con	- 3 360	- 10 893	- 16 385	- 15 411
a) el FMI	—	- 500	- 800	- 800
b) autoridades monetarias extranjeras	- 3 360	- 10 393	- 15 585	- 14 611
B. Reino Unido	- 5 326	- 3 265	- 5 246	- 5 620
1. Activos brutos	1 752	2 801	2 316	2 792
a) Oro	1 321	2 514	2 136	2 226
b) Posición de las reservas en el FMI	—	65	—	—
c) Divisas	431	222	179	566
2. Obligaciones (—) con	- 7 078	- 6 066	- 7 562	- 8 412
a) el FMI	- 59	—	- 516	- 1 908
b) autoridades monetarias extranjeras	- 7 019	- 6 066	- 7 046	- 6 504
II. Otros países (brutas)	17 742	33 295	49 917	49 812
III. Subtotal (I + II)	35 080	40 641	44 958	44 543
IV. Obligaciones de los centros de reservas ^c	10 438	16 959	23 947	23 823

FUENTES: Las estimaciones proceden de las siguientes publicaciones: *International Financial Statistics, Survey of Current Business, Federal Reserve Bulletin, Bank of England Quarterly Bulletin y Annual Report of the Bank for International Settlements.*

Las cifras sobre los usos industriales y artísticos del oro y las tenencias oficiales de libras esterlinas en 1949 son estimaciones burdas obtenidas de diversas fuentes.

No se dispone de cifras sobre las obligaciones por concepto de reservas de países que no sean los Estados Unidos y el Reino Unido, pero son relativamente pequeñas, si se exceptúa su deuda neta con el FMI (total aproximado de 900 millones de dólares a fines de 1964).

^a Se incluyen las tenencias en libras esterlinas (6 846 millones en diciembre de 1964 y 6 504 millones en junio de 1965) y los depósitos en moneda extranjera (200 millones en diciembre de 1964) de las instituciones monetarias centrales extranjeras.

^b Los 259 millones en oro pagados en junio al FMI en previsión de un incremento de la cuota del Fondo se incluyen aquí en la partida "Oro", no en la partida "Posición de las reservas en el FMI".

^c Suma de las obligaciones de los Estados Unidos (partida I A 2) y el Reino Unido (partida I B 2).

Cuadro B
FUENTES Y DISTRIBUCIÓN DE LOS CAMBIOS EN LAS RESERVAS MONETARIAS INTERNACIONALES,
1950 A JUNIO DE 1965
(Tasas anuales de cambio, en millones de dólares)

	<i>Período</i>		<i>Enero-junio 1965</i>
	<i>1950-59</i>	<i>1960-64</i>	
I. Oro monetario mundial procedente de:	522	574	- 130
A. Ventas de la Unión Soviética	111	340	—
B. Fuentes occidentales	411	234	- 130
1. Producción	939	1 289	1 400
2. Absorción privada (—):	- 527	-1 056	-1 530
a) Artes e industria	- 200	- 300	- 350
b) Atesoramiento y especulación	- 327	- 756	-1 180
II. FMI y Banco Internacional de Pagos	78	209	3 312
A. Posición de las reservas netas en el FMI	159	181	2 242
B. Menos las tenencias de oro del FMI y el Banco Internacional de Pagos	- 81	28	1 070
III. Divisas	608	1 478	-4 260
A. Dólares	703	1 038	-1 948
B. Libras esterlinas	- 95	196	-1 084
C. Otras discrepancias (incluidos eurodólares y eurolibras esterlinas)	—	244	-1 228
<i>Total: Cambios en las reservas brutas</i>	<i>1 208</i>	<i>2 261</i>	<i>-1 078</i>
I. Centros de reservas (netas)	- 999	-2 461	- 620
A. Estados Unidos	-1 205	-2 065	128
B. Reino Unido	206	- 396	- 748
II. Otros países (brutas)	1 555	3 324	- 210
III. Subtotal (I + II)	556	863	- 830
IV. Obligaciones de los centros de reservas	652	1 398	- 248

FUENTE: Las mismas del cuadro A. Las cifras sobre las ventas oro efectuadas por la Unión Soviética proceden del *Annual Report of the Bank for International Settlements*.

Anexo II

PROYECTO DE ACUERDO INICIAL PARA EL ESTABLECIMIENTO DE UNA "CUENTA DE CONVERSIÓN DE ORO" ENTRE LOS PRINCIPALES TENEDORES DE RESERVAS AURÍFERAS

1. La República Federal de Alemania, Bélgica, los Estados Unidos Unidos, Francia, Italia, los Países Bajos, el Reino Unido y Suiza establecerán y administrarán conjuntamente una "Cuenta de Conversión de Oro", empleando como agente al Fondo Monetario Internacional (¿o al Banco Internacional de Pagos?).

2. Cada país participante depositará en esta Cuenta de Conversión de Oro los excesos de los saldos en divisas acumulados por sus autoridades monetarias que rebasen los saldos de operación necesarios para estabilizar los mercados cambiarios y para pagar sus propias deudas al país (o países) en cuya moneda se hallan esos saldos.

(Quizá se estime aconsejable señalar toques máximos a las tenencias que se retendrían, para hacer realidad el propósito de "vigilancia multilateral" expresado en el informe del Grupo de los Diez y para evitar financiamientos monetarios excesivos, establecidos por decisión unilateral o por negociación bilateral, susceptibles de ejercer presiones inflacionarias inconvenientes sobre otros países.)

3. Los depósitos en la Cuenta de Conversión de Oro tendrán la garantía total de su valor en relación con el oro y un tipo de interés bajo. Se emplearán primordialmente y a la vista (o previo aviso con poca anticipación) para reponer saldos de operación mermados en cualquiera de las monedas participantes, pero el depositante podrá retirarlos en oro metálico en cualquier momento, salvo lo establecido en las disposiciones 4 y 6 o 3 de este acuerdo.

4. Los saldos monetarios pendientes transferidos inicialmente a la Cuenta serán retenidos en ésta, previo acuerdo con el deudor acerca de la garantía total de su valor en relación con el oro y el tipo de interés bajo. Estarán sometidos a:

a) la amortización regular, cuya tasa no excederá de (¿2, 3 o 5?) por ciento anual, amortización que podrá diferirse cuando se la considere opuesta a los objetivos generales de estabilización del FMI;

b) la amortización extraordinaria prevista en la disposición 6 b) 3) de este acuerdo.

5. Los demás saldos monetarios que se transfieran posteriormente a la Cuenta serán pagaderos en oro automáticamente.

6. Todo desequilibrio global entre los pagos en oro a la Cuenta y los giros en oro contra ella recibirán el siguiente tratamiento:

a) En el caso de que los países participantes consideren excesiva la acumulación de oro en la Cuenta,

podrán reducirse los tipos de interés que devengan sus obligaciones por concepto de depósitos;

b) en el caso de que amenace sobrevenir una escasez de oro en la cuenta: 1) podrán elevarse los tipos de interés que devengan sus obligaciones por concepto de depósitos; 2) para atender las demandas de retiro de oro que formulen los países deudores de la Cuenta (como resultado de la disposición 4, de este acuerdo) podrá hacerse una amortización extraordinaria de la deuda pendiente del respectivo país; 3) si las medidas anteriores fuesen insuficientes para detener la amenaza de escasez de oro en la Cuenta, los países cuya relación entre reservas auríferas y reservas totales (definidas estas últimas como las tenencias de sus autoridades monetarias en oro, divisas y depósitos en la Cuenta) sea más alta aceptarán vender oro a la Cuenta contra incrementos equivalentes en sus depósitos con garantía oro en la Cuenta en la medida necesaria para atender el retiro de oro por parte de los demás miembros. (Así tendería a disminuir la amplitud actual de la composición de las reservas y, como factor limitante, se podría finalmente ajustar esa composición al promedio de los ocho países).

7. Cualquier otro país con moneda convertible podrá ser invitado a adherirse al acuerdo, siempre que:

a) acepte las obligaciones señaladas en este acuerdo, y

b) se comprometa a no emplear el derecho a la conversión en oro especificado en la disposición 4 de este acuerdo para incrementar sus tenencias de oro metálico a cantidades que rebasen la relación tradicional entre sus reservas auríferas y sus reservas totales. (Esa relación "tradicional" debería establecerse de común acuerdo antes de la adhesión, y podría calcularse a base de un período anterior de referencia, y de factores como el endeudamiento compensatorio del país en la moneda que forma habitualmente una proporción considerable de sus reservas monetarias totales.)

8. El sistema de votación que se establezca habrá de basarse principalmente (¿o exclusivamente?) en el volumen relativo del promedio de depósitos y de compromisos contingentes de cada país participante, conforme a la disposición 6 b) 3 de este acuerdo. (Si el sistema de votación sólo estuviese determinado por los compromisos contingentes (véase la columna 5 del cuadro 7, p. 37), alcanzaría a equilibrar inicialmente los votos combinados de los Estados Unidos, el Reino Unido y Suiza con los de los cinco participantes de la Comunidad Económica Europea. Sin embargo, el sistema real variaría en el transcurso del tiempo, al cambiar las reservas y compromisos totales de cada país y los depósitos adicionales y voluntarios en la Cuenta.)

“DESARROLLO SOCIAL” Y “PLANIFICACIÓN SOCIAL”: ESTUDIO DE PROBLEMAS CONCEPTUALES Y PRÁCTICOS EN AMÉRICA LATINA*

I. INTRODUCCIÓN

En el curso de los últimos veinte años diversas corrientes de teoría, opinión y práctica gubernamental se han juntado para dar un apoyo cada vez más amplio a la planificación como necesaria para que progresen los países que ahora tienen bajos niveles de ingreso. Las naciones que ya han alcanzado niveles elevados de ingreso han estado más indecisas en aceptar la planificación formal aunque aun aquellas que la consideran inútil para sí la recomiendan a sus vecinos más pobres. El objetivo central de dicha planificación —o por lo menos el de más fácil planteamiento— ha sido el de elevar la tasa de incremento de la producción de bienes y servicios, midiéndose el progreso alcanzado por medio del indicador compuesto que es el ingreso nacional por habitante.

Las técnicas de la planificación con este objetivo han sido perfeccionadas principalmente por economistas empeñados en distribuir recursos escasos de modo de alcanzar la máxima producción, y los organismos de planificación que han tratado de aplicar las técnicas han estado en las manos de economistas, estadísticos e ingenieros. Desde los comienzos, sin embargo, fue evidente que la planificación no podía dejar de lado las demandas de gastos inmediatos para bienestar que formulaban los sectores mejor organizados y con ma-

yores medios de expresión, demandas que respaldaban los aspirantes rivales a la conducción política —en un afán de ganar el apoyo popular— y la influencia creciente de los estándares sociales que propulsaban organismos intergubernamentales. La experiencia pronto señaló, además, que a fin de alcanzar el objetivo económico de crecimiento autosostenido de la producción por habitante era necesario tomar en cuenta factores no económicos.

Así, las expresiones “desarrollo social”, “planificación social”, “aspectos sociales del desarrollo económico”, “desarrollo económico y social equilibrado” y otras por el estilo empezaron a circular corrientemente. La necesidad de incorporar el elemento “social” en la planificación global ha llegado a ser un lugar común en las resoluciones de los organismos intergubernamentales. Las asambleas internacionales sobre una u otra variación de este tema han producido un formidable conjunto de documentación, y hasta las conclusiones de conferencias sobre programas sociales har-to especializados suelen rendir homenaje al desiderátum de la integración en planes más amplios.¹ Se organizan cursos sobre planificación

* El presente documento (E/LACCY/BP/L.4), presentado a la Conferencia Latinoamericana sobre la Infancia y la Juventud en el Desarrollo Nacional (Santiago de Chile, 28 de noviembre al 11 de diciembre de 1965), representa una etapa en el programa permanente de estudio de los problemas del desarrollo social que ha emprendido la División de Asuntos Sociales de la Comisión Económica para América Latina. En investigaciones posteriores se entrará en aspectos como los siguientes: la estructura social de América Latina y la posibilidad de usar la “participación popular” en la formulación y ejecución de políticas y planes; la “regionalización” y “localización” de los programas sociales; criterios de desarrollo urbano y rural y problemas que plantea su integración; investigación y estadísticas relativas a la política y la programación social; problemas de comunicación entre los estudiosos de las ciencias sociales, los responsables de la política y el público. Entre los documentos preparados conforme a este programa de estudios se encuentran “La participación popular y los principios del desarrollo de la comunidad en el desarrollo económico y social”, *Boletín Económico de América Latina*, Vol. IX (1964), pp. 224-254, y “El servicio social en América Latina: sus funciones y relaciones con el desarrollo” que se inserta más adelante.

¹ Las reuniones organizadas por organismos de las Naciones Unidas exclusivamente, sin contar las reuniones sobre planificación en general y las reuniones limitadas a un solo sector social, incluyen: el Grupo de Trabajos de Expertos en Aspectos Sociales del Desarrollo Económico en América Latina (México, 1960); Grupo de Trabajo de Expertos en Planificación del Desarrollo Social (Bangkok, 1963); Grupo de Trabajo sobre Desarrollo Económico y Social de la Comisión Económica para África (Addis Abeba, 1962); Grupo de Expertos Europeos sobre Problemas y Métodos de Planificación Social (Dubrovnik, 1963); Grupo de Trabajo de Expertos en Requisitos Sociales Previos para el Crecimiento Económico (Nicosia, 1963); Seminario Europeo sobre Problemas y Métodos de Planificación Social (Kallvik, Finlandia, 1964). El informe de este Seminario (SOA/ESWP/1964/4) señala claramente que las interpretaciones sobre lo que significa la “planificación social” y las opiniones sobre la utilidad de este concepto siguen siendo muy dispares, aun entre especialistas de países con los sistemas más perfeccionados y mejor establecidos de acción social pública; además de los documentos resultantes de dichas reuniones, podrán encontrarse discusiones y resúmenes de opiniones contemporáneas relativas a desarrollo social en el *Informe sobre la situación social en el mundo con referencia especial al problema del desarrollo social y económico equilibrado* (E/CN.5/346/Rev. 1), publicación de las Naciones Unidas (Nº de venta: 61. IV. 4), y en *Equilibrio entre desenvol-*

social, expertos en desarrollo social van a asesorar a los países, se establecen divisiones sociales en las oficinas nacionales de planificación y en numerosos planes publicados figuran programas sociales que aparecen junto a los económicos.

Un atento examen de la situación actual revela, sin embargo, que es muy grande la distancia que media entre las aspiraciones y las realidades. Todavía no se han resuelto en forma satisfactoria ni los problemas conceptuales ni los prácticos que plantea la incorporación de la planificación "social" a la planificación global. Sin riesgo de falsear la verdad, no puede afirmarse que en ninguno de los países actualmente empeñados en alcanzar un rápido desarrollo, los créditos presupuestarios para programas sociales, la promulgación de nuevas leyes sociales o la creación de nuevos organismos sociales se inspiren en conceptos unificados sobre sus relaciones recíprocas con otros aspectos de la vida del país o sobre prioridades. Al mismo tiempo, hay muchas indicaciones de que se está ofreciendo a estos países más asesoramiento sobre planificación del que pueden asimilar o evaluar, incluyéndose en él complicadas técnicas cuantitativas cuya factibilidad jamás ha sido puesta a prueba y un número apreciable de sistemas de promoción de distintas formas o modalidades alternativas de acción social, todos ellos presentados como "planes" que merecen la máxima prioridad. Parecería que buen número de los proponentes de la planificación social todavía no han asimilado el principio elemental de que la planificación implica una elección entre alternativas, y el rechazo o la postergación de ciertas formas de acción, que aunque intrínsecamente convenientes, no pueden ser conciliadas con otras que merecen mayor prioridad. De hecho, la popularidad del vocablo "planificación" ha alentado su extensión a cuestiones que sería más acertado considerar como "políticas" o "valores" y acerca de las cuales debería llegarse a un acuerdo antes de la etapa de la planificación. Ha sido un progreso más efectivo en lo que toca a técnicas de programación viables en los distintos "sectores sociales", aunque hasta en este campo más limitado la aplicación práctica de las técnicas ahora disponibles avanza sólo lentamente. Puede alegarse que en algunos casos es posible que las exigencias más ambiciosas de planificación social y el interés de los expertos sociales en adherir a esta causa popular estén distraiendo su atención de las posibilidades más

pement économique et développement social (Consejo Internacional de Ciencias Sociales, París, 1962), de André Piatier. Esta última obra, basada parcialmente en estudios regionales encargados por el Consejo Internacional de Ciencias Sociales, contiene una nutrida bibliografía.

inmediatas de mejorar la eficacia interna de los programas que los ocupan directamente.

Este trabajo no pretende resumir la voluminosa literatura sobre técnicas de planificación y programación ni ofrecer recetas para una buena planificación.² Trata de ofrecer un cuadro general de la situación actual del movimiento en favor de la incorporación del aspecto social en la planificación, tal como ha ido evolucionando en los organismos internacionales y tal como se le aplica a las realidades de América Latina, sugiriendo ciertas condiciones previas para el progreso en esta materia. Da por sentado que las deficiencias y las pretensiones exageradas que se examinarán no obvian la necesidad de seguir buscando soluciones eficaces.

Ante todo debe pasarse rápida revista a tres aspectos:

1. Los significados y limitaciones del vocablo "social" y sus derivados;
2. Los orígenes múltiples del "desarrollo social" y la "planificación social" y las consiguientes diferencias de enfoque;
3. Las condiciones previas para una planificación efectiva que pueden deducirse de las tendencias actuales en los países latinoamericanos.

1. Interpretaciones del término "social"

En su acepción más amplia, el término "social" significa "perteneciente a la sociedad" o "colectivo". En este sentido, la economía es una "ciencia social", todos los aspectos del desarrollo son partes de un "proceso social" global, todas las instalaciones para uso general de los miembros de la colectividad, desde las escuelas hasta las alcantarillas, desde los ferrocarriles hasta los hipódromos, pueden considerarse como inversiones en la "infraestructura social". Esa interpretación está implícita en varias declaraciones recientes sobre política de desarrollo y planificación y apunta hacia la ineludible necesidad de unificar el concepto de desarrollo, a que se volverá en las conclusiones del presente documento.

Sin embargo, cuando se emplea el término "social" en conjunción con "económico" se alude generalmente a una de dos interpretaciones más

² Varios informes de la Comisión Económica para América Latina y del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social describen los principios y técnicas de la planificación y examinan los progresos alcanzados en su aplicación. Véase "Progresos en materia de planificación en América Latina", *Boletín Económico de América Latina*, Vol. VIII (1963), pp. 131-149; *Estudio económico de América Latina, 1964* (E/CN.12/711/Rev.1), publicación de las Naciones Unidas (Número de venta: 66. II. G. 1), parte tercera y Carlos Matus, *Los sistemas de planificación y su vigencia en América Latina* (ST/ECLA/Conf.20/L.13). Más adelante se citan estudios recientes sobre técnicas de programación sectorial.

restringidas o a ambas a la vez. "Social" puede referirse a los aspectos de bienestar humano del desarrollo: a la elevación de los niveles de vida y a la distribución más equitativa de los bienes materiales y culturales que se espera acompañe o suceda a los aumentos de producción obtenidos mediante el "desarrollo económico".³ Alternativamente, "social" puede referirse a la estructura de la sociedad, y "desarrollo social" a los cambios en la estratificación y la movilidad, la participación creciente en la comunidad nacional, que son requisitos previos o concomitantes del desarrollo económico. Estas dos interpretaciones de lo social implican criterios distintos —aunque no incompatibles— acerca de la incorporación del factor social en la planificación, y son defendidos por personas que difieren en cuanto a su formación, el primero principalmente por administradores sociales y el segundo sobre todo por sociólogos. Con estos dos criterios han ingresado en el vocabulario internacional, sin una definición exacta, toda una serie de vocablos; su empleo parece inevitable, pero la falta de precisión con que se los emplea en la mayoría de los casos y las imágenes mentales que evocan escasamente ayudan a aclarar el pensamiento.

Las expresiones "situación social", "campo social" y "sector social" implican, casi siempre, que se está pensando en la interpretación de lo social como bienestar humano. "Requisitos sociales previos", "factores sociales" y "obstáculos sociales" se asocian con mayor frecuencia a la interpretación "estructural", mientras que "aspectos sociales" pueden hallarse antepuestos a casi cualquier tema que se esté tratando bajo una u otra interpretación.

La "situación social" apareció en el vocabulario de las Naciones Unidas en contraposición a la más fácilmente representable "situación económica", y aunque la "situación social mundial" ha sido tema de una serie de informes, el contenido de esos informes ha sido definido según criterios pragmáticos.⁴ Los temas fueron determinados

³ Piatier (*op. cit.*) señala que esta interpretación de lo social nació en gran parte para llenar el vacío creado por la limitación intencional del campo de interés de los economistas en el siglo XIX, y que ahora, a medida que los economistas amplían su atención a problemas de empleo, pobreza, distribución de los ingresos, educación, etc., se va reduciendo el contenido de lo social, interpretado como factor residual.

⁴ "Para los fines de este estudio, carecería de sentido detenerse a establecer sutiles distinciones entre los conceptos 'social' y 'económico' basándose en los motivos, declarados o no, de quienes orientan la política de un país. Las medidas que aquí se analizan son aquellas a las que las Naciones Unidas y los organismos especializados dan un sentido social; se trata en general de medidas que se vinculan de un modo directo, más bien que indirecto, con el bienestar de la humanidad" (*Estudio internacional de los programas de desarrollo social* (E/CN.5/301/Rev.1), publicación de las Naciones Unidas (Nº de venta: 55. IV. 8), p. 216.

en parte por la estructura de los organismos de las Naciones Unidas y en parte por la connotación del concepto paralelo del "nivel de vida". Este último término ha sido objeto de considerables debates internacionales y se le ha dado una definición convenida, pero sigue siendo un conglomerado de "componentes" parcialmente mensurables con distintos indicadores, y tanto los componentes como los indicadores han resistido todos los intentos de integración o síntesis.⁵ En la práctica, los informes de las Naciones Unidas han abarcado, además de esos componentes y de los campos de acción cubiertos por los programas de los organismos internacionales, una serie de asuntos que los economistas reclamarían como suyos: empleo, ingresos y gastos, consumo, etc.

Los términos "campo social" y "sector social" han sido empleados con mayor licencia aún. A veces parece que se pensara en un número finito de terrenos sociales, grandes y pequeños, ubicados uno junto al otro, que pudieran fusionarse en un gran campo social y ser separados por un cerco del "campo económico" antes de decidir cuánto dinero se destinará a abonar uno u otro, o que se evocara la imagen de un pastel social dividido en tajadas: los "sectores sociales". Al examinar los temas corrientemente clasificados como campos o sectores asalta la duda de que el gran campo social pueda considerarse siquiera como una abstracción conveniente. Cuanto más amplios los esfuerzos para delimitar todos los campos o sectores sociales, tantas más anomalías saltan a la vista: los campos se superponen, tienen distintas vinculaciones con el bienestar humano, exigen muy distintos tipos y combinaciones de acción pública y privada. Algunos se prestan para la aplicación de técnicas bien definidas de programación sectorial; hay casos en que es dable suponer que tal programación sea posible en el futuro; y en otros, es prácticamente inconcebible una programación unificada para el "sector". Algunos de los campos sociales dan frutos económicos y viceversa; ha habido discusiones acerca de si esta o aquella materia constituye un campo so-

⁵ Véase *Definición y medición internacional del nivel de vida. Una guía provisional* (E/CN.12/270/Rev.1), publicación de las Naciones Unidas (Nº de venta: 61.IV. 7). Uno de los proyectos del Instituto de Investigaciones sobre Desarrollo Social, establecido por las Naciones Unidas en Ginebra, se refiere a la construcción de un índice unitario del nivel de vida, entendiendo por tal el grado de satisfacción de las necesidades asegurado por la corriente de bienes y servicios que recibe la población en una unidad de tiempo. De este proyecto debería resultar una agrupación más sistemática de componentes e indicadores, pero es dudoso que alguna vez sea aplicable un índice unitario a las realidades de países con estadísticas incompletas y grandes divergencias en los ingresos, valores y modalidades de consumo de distintos estratos de población.

cial con aspectos económicos o un campo económico con aspectos sociales. (De vez en cuando los cultivadores de los campos sociales exhiben características que también se observan en los campesinos auténticos: se pleitea por cuestiones de límites y tratan de incorporar parte de campos ajenos a los suyos.)

La expresión "desarrollo económico y social equilibrado" se asocia con las imágenes usadas corrientemente de "campos económicos y sociales"; usarla implica que existen dos clases de desarrollo que pueden o deben equilibrarse.

Las expresiones "requisitos sociales previos", "factores sociales" y otras semejantes adolecen de sus propios defectos. El que las emplea probablemente se imagina un proceso de desarrollo que es esencialmente económico, pero que funcionará más fácilmente aplicándole al motor lubricantes sociales o eliminándole las impurezas sociales. Aplicando este criterio, protestan los expertos sociales, lo más probable es que sólo se les llame en una etapa secundaria, para proponer aditivos o enmiendas tácticas a planes económicos preparados sin su plena participación.

2. Origen de los distintos enfoques del "desarrollo social" y la "planificación social"

Se ha sugerido ya que el actual interés en el "desarrollo social" y la "planificación social" entraña una confrontación de los puntos de vista de diferentes sectores de opinión y de varias disciplinas profesionales, y que en las discusiones sobre estos temas a veces se pasan por alto las discrepancias entre los verdaderos deseos y expectativas de los distintos participantes.

En los últimos años se ha presenciado una expansión y diversificación notablemente rápidas de la acción social pública en todo el mundo, simultáneamente con el crecimiento de los organismos intergubernamentales y el reconocimiento de los objetivos sociales como derechos humanos por parte de sus estados miembros. Las sociedades en las cuales los servicios sociales han llegado a ser muy complejos y costosos se han convertido en modelos y proveedoras de asesores especializados de los países en los cuales los bajos niveles de ingresos y el aislamiento político y cultural de gran parte de la población imponen limitaciones muy distintas a la capacidad interna para sostener tales servicios y a la probabilidad de que funcionen eficazmente. La distracción de recursos para su inversión en programas sociales ha tropezado con la oposición de quienes propugnan su concentración en inversiones directamente productivas. Generalmente, la presión política ha sido demasiado fuerte para una oposición franca, pero en la práctica muchas veces se ha mantenido en un nivel sim-

bólico el apoyo financiero para los programas, han surgido divergencias cada vez mayores entre los derechos sociales garantizados por leyes y constituciones y los magros beneficios que obtienen las masas, y la ineficacia y la burocratización de los programas correspondientes han reforzado el escepticismo de sus opositores. Los defensores de los programas sociales se han visto así de más en más obligados a justificarlos tanto en términos de su contribución al proceso general de desarrollo como en términos de su eficacia interna. Ello los ha llevado a buscar, por una parte, criterios de validez internacional para "equilibrar" las asignaciones sociales sectoriales entre sí y con las asignaciones económicas y, por la otra, técnicas de programación sectorial para las cuales tomaron mucho prestado de los principios de la programación económica. En estos enfoques de la planificación social el factor promoción ha sido destacado inevitablemente; los defensores de cada una de las formas de acción social han tratado de afianzar su derecho a una mayor participación en los recursos nacionales, en términos que convencieron a los dirigentes políticos y los planificadores.

Estas tendencias han coincidido con los intereses de buen número de economistas, que empezaron a ver los programas sociales, o por lo menos algunos de ellos, como contribuciones esenciales al desarrollo económico, y a evaluarlos como "inversiones" con beneficios potencialmente expresables en términos monetarios: se hizo común la frase "inversión en recursos humanos". Una serie de estudios económicos que indicaban que una gran parte del crecimiento económico debía atribuirse a un factor residual, mal definido, pero en gran parte de orden "social", más bien que a los insumos de capital y mano de obra, instó a los economistas a orientar su atención hacia este aspecto. Al mismo tiempo empezaron a calcularse las posibilidades de construir modelos matemáticos que incluyeran todas las variables sociales además de las económicas relativas al desarrollo. Los promotores de los programas sociales acogieron este apoyo con complacencia mezclada con cierta inquietud. No podían aceptar el criterio de inversión como criterio primario sin arriesgar, desde el punto de vista de los derechos humanos, graves distorsiones en el contenido de los programas sociales y la denegación de recursos para formas de acción social cuyos "beneficios" no se pueden demostrar. A la vez los primeros intentos de medir los beneficios de las inversiones en ciertos sectores, como la educación y la salud, o de presentar estos sectores como modelos de insumo-producto, plantearon dificultades conceptuales y prácticas tan formidables que algunos economistas ponen en duda la posibilidad de que tales ensayos alguna vez

sean de utilidad en la determinación de criterios para las asignaciones sociales. En la práctica de la programación, la tendencia actual parece inclinarse hacia el empleo de indicadores cuantitativos no monetarios para medir la eficacia de los programas y el método pragmático de las aproximaciones sucesivas para determinar los montos definitivos que se invertirán en un programa o proyecto.

Las modalidades de acción precisadas están vinculadas ambas a problemas inmediatos de asignación de recursos fiscales a programas que ya existen, con sus propias estructuras de organización, sus sanciones legislativas, clientelas y su propio impulso o inercia; y asimismo con la justificación de líneas de acción pública alternativas para el futuro. Inevitablemente, tanto los promotores de los programas sociales como los programadores económicos colocaron en primer plano metas cuantitativas muy simplificadas: aumentos en la proporción de la matrícula escolar, en el número de viviendas edificadas, el porcentaje de gastos o del ingreso nacional destinado a uno u otro programa.

Un enfoque distinto, al que han contribuido tanto economistas como sociólogos, empieza examinando las razones por las cuales hasta ahora no ha sido posible confiar en la eficacia de los programas económicos y sociales en los países empeñados en desarrollarse rápidamente. Una de las primeras exposiciones de este punto de vista menciona como problemas centrales “la adaptación social a nuevas funciones”, “la creación de nuevas formas de vida” y “la nueva estratificación social”.⁶ Desde este enfoque, los criterios cuantitativos para fijar fondos que se destinarán a programas sociales o las tasas de aumento en los componentes del nivel de vida son menos importantes que la comprensión del funcionamiento de los programas en una determinada estructura social y su potencialidad para modificar esa estructura de modo más acorde con un firme desarrollo.⁷ Este enfoque ha quedado re-

⁶ “Tres aspectos sociológicos del desarrollo económico”, *Revista de la Comisión Económica para América Latina*, número especial (agosto de 1955), pp. 58-67.

⁷ En una monografía reciente se proponen los términos “desarrollo societal o “formación de una nación” para expresar esa actitud frente al proceso de desarrollo: “... el ‘desarrollo societal’ en países de bajos ingresos podría definirse como la suma de aquellas medidas, políticas, actividades y demás modificaciones inducidas deliberadamente, o las prácticas requeridas para alterar fundamentalmente las modalidades y actitudes de vida; trabajo y educación a fin de crear una sociedad dinámica, respondiente y progresiva en que las condiciones de vida mejoran gracias a la aplicación de la técnica moderna y de los procesos democráticos (Donald C. Stone, *Education for development administration*, monografía preparada para la Conferencia sobre Administración para el Desarrollo, noviembre de 1965, convocada por la Escuela Interamericana de Administración

forzado por el planteamiento de cuestiones más fundamentales, acerca del significado de una “buena sociedad”, y por la creciente aversión a aceptar las sociedades de Europa y América del Norte, que se caracterizan por su producción y consumos elevados, como modelos satisfactorios para el resto del mundo.⁸ Es evidente que la aplicación práctica de este último criterio a la política nacional plantea problemas mucho más complejos que los intentos de fijar metas cuantitativas y determinar criterios más racionales para la asignación de recursos. La legítima preocupación de los planificadores y sociólogos por la transformación de la estructura social no implica que deban o puedan moldear esas estructuras para conformarlas a su propia imagen de una buena sociedad. Históricamente, la transformación de la estructura social ha sido tarea de los dirigentes políticos representantes de los elementos más dinámicos que surgen de la estructura anterior, y el papel de la planificación en este proceso presumiblemente continuará siendo auxiliar.

En algunas exposiciones de este último enfoque se le considera como alternativo del primero, pero es más razonable considerarlo como complementario. La necesidad de racionalizar la maraña de iniciativas sociales que hoy se presenta no permite esperar hasta que se haya logrado una comprensión plena de las estructuras sociales. La búsqueda de metas y criterios cuantitativos para la asignación de recursos sólo es objetable en cuanto las metas se tomen como fines en sí mismas más bien que como indicaciones, de limitado alcance, sobre el grado en que se están cumpliendo los verdaderos propósitos del programa.

3. *Requisitos previos para una política y planificación eficaces en el ámbito latinoamericano*

Actualmente, y pese a todas las evidentes diferencias entre unos y otros, los países latinoamericanos presentan ciertas características en común —incluso las contradicciones internas— que los distinguen de los modelos más generalizados de países “desarrollados” o “insuficientemente

Pública de la Fundación Getulio Vargas, Río de Janeiro).

⁸ *The Affluent Society* (Boston, 1958) de John K. Galbraith es una de las críticas más influyentes de este tipo. Sin embargo, la general aceptación del “desarrollo” como objetivo político principal y de la “planificación” como el medio para alcanzar este fin ha ido acompañada de muy poco examen sistemático de aquellos rasgos que se espera o desea hallar en la sociedad que surgirá del proceso de desarrollo. Véase José Medina Echavarría, *Filosofía del desarrollo* (versión mimeografiada de las lecciones pronunciadas en la Universidad Nacional del Uruguay en febrero de 1965), pp. 47-48.

desarrollados".⁹ Estas características sugieren ciertas condiciones que deberán exigirse de un concepto de política y planificación social que ofrezca posibilidades de influir sobre el curso del desarrollo en la región. Aunque el estado actual de las investigaciones sociales no permite generalizaciones sólidas, pueden esbozarse las siguientes condiciones muy simplificadas:

a) Esa política y esa planificación deben tratar de resolver racionalmente las luchas en las llamadas "sociedades en conflicto" en que diferentes clases y grupos de interés organizados se aferran a conceptos muy dispares de lo que se necesita, y en las cuales los verdaderos objetivos de tales grupos —conscientemente formulados o no— pueden estar en contradicción con los propósitos públicamente convenidos de desarrollo y justicia social. En América Latina esos forcejeos están condicionados hoy por la yuxtaposición de minorías urbanas que han alcanzado o están decididas a alcanzar los niveles de consumo típicos de Europa y América del Norte y de otros grupos que tienen muy distintos niveles de vida, aspiraciones y grados de integración en la sociedad nacional. Estos últimos grupos incluyen poblaciones rurales que se mantienen "tradicionales" y más o menos aisladas de la sociedad nacional a causa de los sistemas vigentes de tenencia de la tierra, de administración local y de las modalidades de asentamiento; pero también comprenden a crecientes grupos que son geográfica y profesionalmente móviles, que en proporción también creciente se trasladan a medios urbanos o semiurbanos y cuya capacidad para hacer gravitar su influencia en el proceso político también aumenta día a día. En las ideologías que pretenden representar los puntos de vista de diferentes grupos de las sociedades (y que han sido rotuladas "nacionalismo", "populismo" y "tradicionalismo moderno"¹⁰ así como en la conducta de las personas, inclusive de los dirigentes políticos, administradores y los mismos expertos en pla-

⁹ Una serie de sistemas de clasificación, han distribuido a los países de la región en grupos, según los niveles de desarrollo, grados de integración nacional, etc. Una de las últimas clasificaciones, que agrupa a las naciones del mundo en cuatro categorías con arreglo a un índice compuesto basado en indicadores cuantitativos, coloca a un país latinoamericano en la categoría de "adelantado", a seis en el grupo de "semidelantados", a nueve en la de "parcialmente desarrollados" y a sólo uno en la última categoría de "subdesarrollados" (Frederick Harbison y Charles A. Myers, *Education, Manpower and Economic Growth: Strategies of Human Resources Development*, McGraw-Hill Book Co., Nueva York, 1964). En términos generales, sin embargo, esas diferencias de nivel no colocan a estos países fuera de la estructura aquí descrita.

¹⁰ Véase *El desarrollo social de América Latina en la postguerra* (E/CN.12/660), publicado por Solar-Hachette en Buenos Aires, 1963, y Kalman Silvert, *Conflict Society: Reaction and Revolution in Latin America* (Nueva Orleans, 1961).

nificación, se encuentra combinación todavía fluida de lo tradicional con lo moderno o innovador.¹¹ El hambre de pan y abrigo se une a la demanda de televisores y automóviles para ejercer una presión sobre los recursos. El esperar que el estado resuelva todos los problemas de la vida cotidiana y del cambio social coexiste con una extremada apatía u hostilidad hacia los poderes públicos. En estas circunstancias, además de sus finalidades más técnicas, los sistemas de planificación deberán definir las alternativas políticas en términos comprensibles para los grupos de intereses opuestos, separar las controversias reales, que requieren una decisión política, de las que tienen origen semántico, demostrar la posibilidad de satisfacer exigencias a la luz de los recursos disponibles y de las alternativas a las que deberá renunciarse si se satisface una exigencia determinada, y ayudar a los grupos menos organizados y con menor capacidad de expresión a formular demandas coherentes y realistas a través de conductos formales. Ni en el mejor de los casos pueden los planificadores pretender erigirse en árbitros imparciales e infalibles para la asignación de fondos.

b) La política y la planificación deben tomar en cuenta que ya existen una amplia legislación social, inversiones fijas en capital social, instituciones sociales con sus propias clientelas y grupos de presión, contrarios a la integración o los cambios proyectados. La expansión de la acción social del estado en la región ha ido aparejada con la multiplicación de mecanismos tales como los impuestos para fines específicos, los organismos autónomos, cajas de seguro social distintas para diversas categorías de asegurados, cuya finalidad es proteger a determinados programas sociales o categorías de beneficiarios contra cambios en la distribución de los recursos; es característico de las medidas sociales el estar regidas judicialmente hasta en sus menores detalles y cada ampliación de esas medidas torna a esa legislación más complicada y a su administración más costosa. Al mismo tiempo, las estructuras sociales y la desigual participación de los diversos estratos sociales en la toma de decisiones han tendido a deformar las funciones de las instituciones sociales evaluadas, desde el punto de vista del desarrollo o de la justicia social. De estas distorsiones, la principal se relaciona con la "redistribución" de ingresos y opor-

¹¹ Las contradicciones de esta especie se estudian en un análisis de la estructura del poder que está realizando el Centro de Desarrollo (CENDES), de la Universidad Nacional de Venezuela. Algunos de los resultados preliminares de estas investigaciones fueron resumidos por Frank Bonilla, Julio Cotler y J. A. Silva Michelena en "La investigación sociológica y la formulación de políticas", *América Latina*, año 8, N° 2 (Río de Janeiro, abril-junio de 1965), pp. 3-47.

tunidades de movilidad que resulta cuando toda la sociedad paga impuestos para sostener servicios que en la práctica sólo están al alcance de ciertos elementos relativamente pudientes y bien organizados. Así ha ocurrido, sobre todo, con la educación secundaria y superior, con la previsión social y con los programas estatales de vivienda. Otra de ellas es la burocratización que se produce cuando la función de proporcionar empleos a miembros de las clases superiores y medias se introduce en las funciones específicas de las instituciones. El disfrute universal de los servicios públicos que se declaran ya como "derechos" en muchas constituciones nacionales representaría un gasto de sumas astronómicas, al costo actual por habitante.

Además de estos amplios problemas derivados de las estructuras sociales de la región, deben hacerse resaltar otros dos que surgen de las características actuales de la maquinaria gubernamental.

c) Por lo menos en sus primeras etapas, la política y la planificación tienen que adaptarse a una combinación típica de cambios frecuentes de los altos funcionarios responsables de la política con la existencia continuada de complicados aparatos administrativos centralizados, sin capacidad de iniciativa y reacios a los cambios. En la mayoría de los países, esos departamentos tienen exceso de personal, pero carecen de funcionarios capacitados para aplicar métodos administrativos modernos, o disponen de muy pocos. Por los cambios frecuentes en las directivas de los programas, éstos sólo tienen una influencia superficial sobre la actuación del personal realmente encargado de aplicarlos. Los modelos y procedimientos de planificación introducidos en este tipo de situación deben precaver contra la probabilidad indiscutible de convertirse en otras tantas causas de rigidez y burocratización.

d) En esos mismos países, la estructura administrativa provincial y municipal suele ser débil, tanto en personal como en recursos fiscales, y casi siempre está dominada por estrechas camarillas locales. Esto torna aún más pesada la tarea de las autoridades centrales de adoptar decisiones locales detalladas y a la vez las expone a presiones fuertes y persistentes para obtener fondos, ejercidas por conductos políticos. Un sistema de planificación efectivo debe buscar los medios de fortalecer la capacidad de las autoridades locales para planificar el desarrollo local y tratar de descubrir al mismo tiempo criterios más racionales y políticamente más viables para la asignación de fondos por el gobierno central a las autoridades locales.

Se desprende de lo dicho que los planificadores de América Latina no pueden dar por sentado que, al fomentar el crecimiento cuanti-

tativo, medido por indicadores convencionales, incluyendo los sociales, estarán al mismo tiempo promoviendo un firme desarrollo autosostenido. Un crecimiento continuado que siguiera las líneas actuales probablemente se detendría ante determinados obstáculos inherentes a las estructuras sociales o se interrumpiría por efecto del quebrantamiento del consenso nacional, como ha sucedido aparentemente en ciertos países de la región que se contaban antes entre los más adelantados. Además, aunque pudiera continuar en forma indefinida, el crecimiento conforme a la tendencia actual implicaría una restricción de los beneficios del desarrollo a una minoría de la población —aunque posiblemente una minoría numerosa y en aumento— y condenaría a otros grupos importantes a la marginalidad. Las instituciones sociales claves necesitan reformas estructurales no sólo a fin de capacitarlas para desempeñar sus funciones actuales con mayor eficacia, sino para ponerlas en condiciones de cumplir funciones de distinta naturaleza, inclusive una redistribución más equitativa de los ingresos y la ampliación de las oportunidades de empleo productivo y plena participación en la vida nacional. Por otra parte, las sociedades en las que debe perseguirse este objetivo no son predominantemente estáticas o tradicionales pese a que en ellas graviten con fuerza estos tipos de elementos. El rápido crecimiento y redistribución de la población, la incapacidad de las formas de vida tradicionales para sostener a una población en aumento, la acelerada propagación de nuevas necesidades —entre ellas las de bienes de consumo "modernos", recreación, etcétera— experimentadas por masas cuyos ingresos no alcanzan a cubrir sus necesidades de subsistencia, las comunicaciones de masas, etc., significan que el problema consiste no tanto en vencer obstáculos tradicionalistas como en canalizar cambios rápidos y caóticos. El tipo de planificación exigido por estas circunstancias ha sido llamado "estratégico" para diferenciarlo de la planificación "indicativa" o "de proyecciones" que parece ser más adecuada para responder a las necesidades de los países con grandes ingresos de Europa Occidental o América del Norte.

Los requisitos previos a una interpretación viable de la política y la planificación social, enumerados aquí, son formidables. Ningún país de la región los ha cumplido hasta la fecha y basta enunciarlos para comprender que jamás serán plena o perfectamente satisfechos.¹² El afán

¹² Esta generalización puede ser igualmente válida para la política económica. Lo característico en América Latina, igual que en otras partes del mundo, ha sido la presencia de una variedad de políticas fragmentarias que no abarcan la totalidad del proceso económico y que a veces tienen objetivos contrapuestos o contradictorios entre sí.

por llenar esas condiciones en forma más y más completa demandará esfuerzos persistentes en varios niveles: el nivel del empeño en adquirir una comprensión más amplia de la estructura de la sociedad y sus conexiones con el proceso general de desarrollo; el nivel de la organización para adoptar y aplicar decisiones políticas, en la esfera nacional y local, y el nivel de las formas heterogéneas de acción social, con sus propias

técnicas de programación, sus propios problemas de funcionamiento y sus propias relaciones recíprocas. El ideal de la planificación integral seguirá chocando con las limitaciones de la mente humana para abarcar simultáneamente todos los factores pertinentes y con la limitada capacidad del aparato de gobierno para conseguir llevar todos los planes que puedan considerarse aplicables en cada caso, a la acción.

II. LOS SECTORES SOCIALES

1. *Problemas de identificación y delimitación*

Pese a las deficiencias del término "sector", su empleo es inevitable cuando se trata de clasificar las formas de acción social sujetas a la política oficial. Son pocas las semejanzas en la evolución histórica de estos sectores, la índole y solidez de su relación con el concepto unificador del bienestar humano, las técnicas y objetivos de programación a ellos aplicables, y la medida en que la intervención pública complementa o sustituye a la acción individual o familiar.

En la discusión siguiente pasaremos de los sectores que son más indiscutiblemente sociales por su contenido y sus propósitos, y en los cuales las formas pertinentes de acción pública son fáciles de definir y someter a un control unificado, a los sectores en los cuales es difícil trazar la línea que separa lo social de lo económico, donde las formas de la acción pública son más diversas o donde la intervención pública es de importancia secundaria. Después examinaremos ciertos aspectos de la política social que en modo alguno pueden considerarse "sectores", que pretenden hacer que la acción sectorial sea más eficaz y unificada en determinadas situaciones o que propugnan una estrategia de evolución social mediante el énfasis en determinados campos de acción. Por último, volveremos a plantearnos las preguntas: ¿corresponden las frases "desarrollo social" y "planificación social" a realidades en la esfera de la acción pública? ¿Tiene alguna utilidad diferenciar la "planificación social" o la "programación social", como algo separado de la programación sectorial por una parte y de la planificación integral por la otra? ¿Conduce la frase "desarrollo económico y social equilibrado" a principios verdaderamente útiles para la asignación de fondos a los distintos sectores o a toda la escala de programas sociales?

Es natural que hayan nacido técnicas de programación y que las mismas hayan alcanzado cierto grado de aplicación práctica en uno que otro de los sectores con anterioridad a cualquier intento sistemático de integrar a esos sectores en sistemas de planificación más amplios. Se tra-

ta de los sectores en los que la acción pública tiene una historia relativamente larga, en los que la mayor parte de esa acción cae debajo de la jurisdicción de un solo ministerio u otro departamento, que tienen relaciones fácilmente demostrables con el crecimiento económico y que efectivamente demandan grandes proporciones de los recursos de que dispone el estado. Dos sectores —la educación y la salud— se destacan a este respecto y hoy día se está sumando a ellos la vivienda. Algunos estudios sobre planificación y ciertos planes publicados en América Latina parecen suponer que las inversiones en estos sectores constituyen la totalidad del aspecto social de la planificación.¹³ Éstos son los únicos sectores sociales en relación con los cuales el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social está enseñando (educación y salud) técnicas de programación o probablemente las enseñe (vivienda) en el futuro próximo.¹⁴

¿Cuáles son los otros sectores sociales? Podemos tratar de responder en forma provisional a esta pregunta por dos caminos: considerando los nueve componentes del nivel de vida convenidos en las Naciones Unidas,¹⁵ o considerando las esferas convencionales de acción social pú-

¹³ En los resúmenes de doce planes nacionales y programas de inversión presentados en el *Estudio Económico de América Latina, 1964* (E/CN.12/711/Rev.1), cap. VIII, aparecen como objetivos "sociales" la educación y la salud, o éstos más la vivienda en seis casos. Los demás planes son heterogéneos tanto en cuanto a los aspectos sociales incluidos como en lo que toca a la especificación de objetivos e indicadores. Varios comprenden el servicio de agua potable y alcantarillado como objetivo social separado, algunos destacan la distribución de ingreso y el empleo, otros ponen metas de consumo de alimentos y vestuario y uno considera el desarrollo de la comunidad como un sector aparte.

¹⁴ La experiencia adquirida hasta 1963 en la enseñanza de la programación en estos sectores se encuentra resumida en *Nota de la secretaría sobre problemas de la programación del desarrollo social* (E/CN.12/661). El Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social también ha dictado un curso sobre desarrollo de recursos humanos, pero por razones que se exponen más adelante, difícilmente podría considerarse este tema como un "sector social".

¹⁵ Véase *Definición y medición internacional del nivel de vida, op. cit.*

blica organizada englobadas en las estructuras administrativas de los organismos de las Naciones Unidas. De una u otra manera quedarían incluidos la educación, la salud y la vivienda, juntamente con el consumo de alimentos y nutrición, el empleo y condiciones de trabajo, y la seguridad social. Según la lista de componentes del nivel de vida tendríamos que añadir la vestimenta, la recreación y las libertades humanas; conforme a la lista de esferas de acción social, se sumarían el servicio social y la defensa social, además de varios tópicos que nosotros examinaremos no como sectores sino más bien enfoques integrativos.

Quizá convenga también calificar como "sectorial" todo "programa con un objetivo específico —mejorar la nutrición infantil, por ejemplo—, o para un grupo definido de actividades, para el desarrollo, digamos de la educación o de la industria siderúrgica, basado en supuestos explícitos o implícitos con respecto a otros sectores... El 'programa intensivo' (*crash programme*) es una forma de plan sectorial... Pueden establecerse planes sectoriales por iniciativa privada".¹⁶ Esta interpretación puede resultar satisfactoria en relación con las prácticas de planificación o programación de algunos países, pero supone que los sectores son creados mediante la formulación de programas y que puede haber sectores dentro de otros sectores; no conduce a una delimitación coherente de lo "social".

2. Educación

La educación es aparentemente, de entre todos los sectores, el más fácil de definir y más susceptible de programación unificada. Las reuniones internacionales sobre políticas educacionales han sido frecuentes,¹⁷ se ha establecido un Instituto Internacional de Planificación de la Educación, y las autoridades de educación cuentan con un enorme caudal de información técnica detallada

¹⁶ Michael Kaser, *Planning for Children in the Context of Social and Economic Development Programmes*, Informe presentado a la Conferencia del UNICEF sobre Planificación para las Necesidades de la Infancia en Países en Vías de Desarrollo (CC/WP-7, 4 de marzo de 1964).

¹⁷ En lo que a América Latina se refiere, los acontecimientos más importantes fueron la Conferencia de Educación y Desarrollo Económico y Social celebrada en Santiago en 1962 y el Seminario sobre los Problemas y las Estrategias de la Planificación de la Educación en América Latina, realizado en París en 1964. Los documentos básicos de la Conferencia se publicaron en *Boletín Económico de América Latina*, Vol. VII (1962), pp. 205-225 y 227-253, y en *Proyecto Principal de Educación*, N° 14 (UNESCO, abril-junio de 1962), pp. 5-161. Algunos documentos del seminario fueron publicados por el Instituto Internacional de Planificación de la Educación en *Problems and Strategies of Educational Planning. Lessons from Latin America* (UNESCO, París, 1965).

para su asesoramiento. En la mayoría de los países la educación formal es principalmente responsabilidad directa del estado. En la medida en que las autoridades locales o los colegios privados suplantán o complementan la acción de las autoridades nacionales son sostenidas en gran parte con fondos públicos nacionales y funcionan dentro del marco de la legislación normativa nacional. Se dispone de patrones estadísticos para medir la eficacia y el rendimiento de un sistema educacional: las proporciones de la matrícula por grupos de edad; la duración de la enseñanza, la tasa de promovidos, repitentes y desertores escolares; la proporción alumnos-maestros, etc., permiten estructurar un conjunto de pautas y objetivos coherentes, de fácil comprensión para el público general y cuyo costo puede calcularse con exactitud. Además, casi todas las estadísticas necesarias para la programación existen o deberían existir como resultado de la administración educacional o bien son tabulaciones censales corrientes.

Se ha progresado apreciablemente en el análisis de las necesidades educacionales que presupone una fuerza de trabajo con niveles y tipos especificados de capacitación, de modo que los planificadores económicos puedan hacer demandas concretas al sistema de educación y comprender la necesidad de asignarle fondos suficientes para asegurar la viabilidad de sus planes de producción a largo plazo. A través de los conceptos de "capital humano" y "recursos humanos" (que discutiremos más adelante), los economistas han venido a interesarse especialmente en contribuir a los principios y técnicas de la programación de la educación. Aunque hasta ahora sus intentos de calcular los beneficios de las inversiones en educación en términos monetarios o de incorporar los sistemas educacionales en modelos matemáticos de insumo-producto todavía están lejos de haber probado su utilidad como instrumentos de programación,¹⁸ el éxito de tales intentos no parecería esencial para incorporar los objetivos económicos y los principios de programación económica en sistemas prácticos de programación sectorial para la educación.

Con todo, el progreso en la aplicación de la programación educacional ha sido titubeante en América Latina y es probable que sea todavía más limitado en otras regiones donde las deficiencias en materia de educación son particularmente graves. En casi todos los ministerios de educación se ha establecido un mecanismo de pro-

¹⁸ Estas cuestiones son objeto de constante controversia y se ha acusado a los promotores de las técnicas matemáticas más complejas de inducir a los programadores a despilfarrar ingenio en ejercicios teóricos. Entre los proponentes más conocidos de las evaluaciones positivas y negativas de estos métodos están los economistas Jan Tinbergen y Thomas Balogh, respectivamente.

gramación, el número de especialistas capacitados en programación educacional va en aumento y se han publicado numerosos programas nacionales y estudios con miras a programas. Pero hasta ahora no se ve un solo ejemplo de un programa integrado aplicado efectivamente a *todo* un sistema escolar, que establezca prioridades y controle el rendimiento de la educación de conformidad con un concepto general de los objetivos educacionales nacionales.¹⁹ Las fallas y causas de despilfarro más notorias y muchas veces denunciadas de los sistemas educacionales resisten tenazmente a la programación. Aparte las dificultades comunes a todos los campos de la planificación y la programación, los sistemas educacionales presentan rigideces que son consecuencia de su evolución histórica y de su vinculación especialmente estrecha con las estructuras sociales existentes.

En casi todos los países la educación pública primaria y secundaria tienen una administración separada, pese a que aparentemente ambas están bajo el control conjunto de un ministerio de educación único; la educación superior goza de una autonomía celosamente defendida, aunque ficticia en muchos aspectos; la educación vocacional tiene su propio sistema administrativo, dentro o fuera del ministerio de educación, mientras que la enseñanza privada por lo común está en buena posición para defender sus propios intereses. Dentro de cada una de las distintas divisiones administrativas hay numerosos grupos docentes y servicios auxiliares especializados, cada uno de los cuales brega por defender o mejorar su situación y su participación en el presupuesto nacional. La rigidez existente está resguardada por leyes detalladas, que las autoridades de educación pueden ampliar con facilidad pero sólo difícilmente pueden reformar y simplificar. Mientras tanto, las dificultades de la programación global del sector, sumadas a iniciativas internacionales separadas, contribuyen a la proliferación de "planes" que pretenden concentrar fondos para dar solución a problemas especiales, tales como la eliminación del analfabetismo. Por muy justificadas que estén tales iniciativas como medidas de promoción, difícilmente pueden contribuir al establecimiento de un sistema ordenado de prioridades para el sector en conjunto.

Otras dificultades básicas derivan de las contradicciones entre los objetivos públicamente declarados de la educación y los objetivos reales —sean conscientes o inconscientes— de sus clien-

telas, las familias de los escolares y, al nivel secundario y superior, de los mismos estudiantes. En la práctica, las disposiciones legales y las estructuras administrativas rígidas y complejas sirven para impedir los cambios que los "clientes" más influyentes del sistema educacional no desean en realidad.

Los objetivos públicos de la educación emanan de dos fuentes principales: el concepto de los derechos humanos y el concepto de los requisitos previos para el desarrollo de los recursos humanos. Estos dos conceptos suponen prioridades hasta cierto punto distintas en el desarrollo del sistema educacional, pero son esencialmente compatibles y se refuerzan mutuamente. Ambos apoyan el objetivo de la educación primaria universal de duración y calidad suficientes para capacitar al individuo como ciudadano de un estado nacional y como productor y consumidor en una economía moderna. Ambos propugnan el objetivo de la prolongación gradual de la educación universal, con arreglo a la capacidad financiera de una economía en desarrollo, a las demandas de mano de obra capacitada cada vez más complejas y siempre fluctuantes, y a las demandas para satisfacer nuevas funciones sociales y políticas. Ambos apoyan el objetivo de ofrecer a todos los jóvenes iguales oportunidades de alcanzar los diversos niveles en los cuales el contenido de la educación deja de ser universal y uniforme.

Pero estos objetivos chocan contra la estratificación típica de la sociedad latinoamericana. Los objetivos declarados favorecerían sistemas educacionales unificados con iguales oportunidades de promoción de uno a otro nivel. La estructura social, con su tendencia hacia la asignación "adscriptiva" del lugar que ocupará cada persona tanto en lo relativo a educación como en otros campos, favorece un sistema educacional encasillado en compartimientos, en el cual los niños que entran a ciertos compartimientos tienen buenas posibilidades de llegar a los peldaños superiores de la escala educacional, mientras que los niños que entran a otros compartimientos no tienen posibilidad de progresar más allá del nivel elemental. Igualmente, es probable que la capacitación y las actitudes inculcadas en los distintos compartimientos difieran apreciablemente de las previstas por los planificadores que ven en la educación un instrumento de desarrollo económico y movilidad social.

En general, los sistemas educacionales de América Latina se encuentran hoy en una etapa de transición entre las estructuras correspondientes a la sociedad "adscriptiva" y las adecuadas a una sociedad "adquisitiva", sometidos a presiones opuestas que reflejan las aspiraciones de distintos estratos de la población y la distinta

¹⁹ Apoyan esta conclusión varios trabajos presentados en el Seminario del Instituto Internacional de Planificación de la Educación anteriormente mencionado, especialmente Maximilio Halty Carrere, "Some aspects of educational planning in Latin America" y Sylvain Louricé, "Education for today or yesterday?", publicados ambos en *Problems and Strategies of Educational Planning*, op. cit., pp. 93-100 y 51-70.

capacidad de los mismos para exigir educación en forma efectiva.²⁰

En vista de estas circunstancias, puede apreciarse que el tan reiterado principio de "la participación popular en la planificación" tiene especial pertinencia en el sector educacional pero es muy difícil de aplicar. La conciliación de los diversos intereses exige, en el mejor de los casos, consultas prolongadas, compromisos, educación del público e iniciativas coherentes de las más altas autoridades políticas; sería ingenuo esperar que tal conciliación resultara sencillamente de la aplicación de técnicas de planificación neutrales. Una tarea obvia en las primeras etapas de la programación es descubrir las contradicciones y formar una conciencia nacional de las realidades y objetivos del sistema educacional.

3. Salud

En lo que se refiere a la salud, el problema de delimitar el sector y de adoptar objetivos cuantitativos es algo más complicado que en el caso de la educación. La conocida definición apoyada por la Organización Mundial de la Salud según la cual la salud es un "estado de completo bienestar físico, mental y social", hace el nivel de salud sinónimo del nivel de vida y poco adecuado para un enfoque sectorial. Aunque nos limitemos al concepto más estrecho de salud como ausencia de enfermedad, el progreso hacia ese objetivo depende tanto de los adelantos en muchas formas de acción social, inclusive educación, vivienda, seguridad social y mejoramiento del consumo alimentario como de las medidas estrictamente sanitarias. Hasta cierto punto es legítimo considerar el nivel de educación como resultado del trabajo de los maestros y las escuelas; el nivel de salud no puede ser considerado, en forma semejante, como resultado del trabajo de los hospitales y los médicos.

En la práctica, ha habido que adoptar objetivos de programación expresados en términos de indicadores negativos, principalmente la reducción de las tasas de mortalidad. Las técnicas de programación aplicadas actualmente en América Latina a título experimental contemplan estrategias para la distribución de los recursos sanitarios basadas en la *magnitud relativa* de las diversas amenazas a la salud (determinada según tasas comparativas de mortalidad), su *importancia* para la familia y la comunidad y su *vul-*

nerabilidad a las medidas que pueden incluirse en los programas de salud.²¹ En principio, las tasas de morbilidad por distintas causas son tan pertinentes como las de mortalidad. Sin embargo, en las etapas iniciales de programación hay que recurrir a estas últimas debido a las deficiencias de las estadísticas de las primeras, aunque así se plantea el riesgo de descuidar las amenazas que menoscaban el bienestar y la capacidad productiva sin incidir mayormente en forma directa en la tasa de mortalidad.

Aunque la formulación de los programas para los demás sectores comienza generalmente a nivel nacional, los programadores sanitarios prefieren ahora elaborar sus programas nacionales desde abajo, comenzando por "áreas de programa" cuya población no exceda de 100 000 a 150 000 personas, y situadas a no más de dos horas de distancia del centro sanitario más cercano utilizando los medios usuales de transporte. Los programas de estas áreas, consideradas del tamaño máximo admisible para una administración eficiente que se adapte a las condiciones locales, deberán integrarse en programas para regiones de 250 000 a 600 000 habitantes que sean capaces de mantener un número mayor de servicios sanitarios especializados. Los programas regionales, a su vez, deberían integrarse en los programas nacionales que se establezcan conforme a los recursos totales disponibles para el sector sanitario.

Cabe esperar, en lo relativo a la salud, que la oposición a la programación derivada de la estructura social y de las demandas de las clientelas de los servicios será menos tenaz que en el caso de la educación. Con todo, las dificultades resultantes del encasillamiento y de los intereses creados opuestos dentro de los servicios parecen similares en ambos sectores.

El programador sanitario halla una inversión fija relativamente grande en servicios de salud, inversión que es el fruto de muchas influencias e iniciativas del pasado, combinada por lo general con una atención puramente esporádica

²⁰ Con respecto a estas cuestiones, véase Luis Ratinoff, "Problemas estructurales de los sistemas nacionales de educación. Esbozo de una tipología analítica", *Ciencias Políticas y Sociales*, año X, N° 36 (México D. F., abril-junio de 1964), pp. 241-255, Marshall Wolfe, "Social and political problems of educational planning in Latin America", *Problems and Strategies of Educational Planning*, *op cit.*, pp. 35-49.

²¹ El Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES) de la Universidad Central de Venezuela, con la colaboración de la Oficina Sanitaria Panamericana, ha elaborado una metodología para la programación de la salud siguiendo las líneas generales que aquí se indican, metodología que se está utilizando en los cursos especiales sobre la materia que organiza el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. Su aplicación práctica en los países de la región se encuentra todavía en una etapa experimental. Véase *Problemas conceptuales y metodológicos de la programación de la salud*, publicación de la Organización Panamericana de la Salud (Publicaciones científicas, N° 111; Washington, abril de 1965), e *Informe final del Grupo de Estudio sobre Planificación de la Salud (Puerto Azul, Venezuela, 1 a 6 de febrero de 1965)*, publicado también por la Organización Panamericana de la Salud (Washington, febrero de 1965).

a las prioridades. Son frecuentes los ejemplos de hospitales construidos obedeciendo a presiones locales o en el curso de una campaña nacional de construcción y que luego quedan sin personal ni pacientes. Los distintos tipos de personal sanitario (médicos, enfermeras, técnicos de laboratorio, auxiliares, ingenieros sanitarios, etc.) son casi siempre numéricamente desproporcionados y están geográficamente mal distribuidos. Es imposible mover los hospitales y la posibilidad de trasladar al personal con arreglo a los objetivos de la programación es limitada. Paralelamente, las técnicas de campañas intensivas, aplicadas para la erradicación o el control de ciertas enfermedades, han resultado más eficaces y más difundidas en el sector sanitario que en otros, y tales programas entrañan por lo general la creación de estructuras administrativas distintas con su propio impulso.

Por lo tanto, la primera tarea del programador es descubrir las formas de utilizar más eficazmente los recursos disponibles, aunque la composición y distribución de esos recursos estén muy lejos de ser cuanto él hubiera deseado. El segundo paso es canalizar los recursos adicionales que puedan destinarse a la salud de manera tal que eventualmente todo el sistema responda más estrechamente a los objetivos de la programación. Tal como sucede en el caso de la educación, no bastará a tal efecto el dominio de las técnicas de programación; será esencial conquistar el apoyo del público y de los diversos grupos de intereses en los servicios de salud y ejercer presión en un sentido determinado durante mucho tiempo.

Otro problema que probablemente se planteará más claramente a medida que la programación se torne más eficaz y sus bases estadísticas más amplias y seguras es el relativo a los criterios para aquilatar la importancia relativa de las amenazas a la salud. Desde el punto de vista económico, la importancia de estas amenazas puede equipararse a la pérdida probable en número de años de capacidad de trabajo que es imputable a diferentes causas de invalidez o muerte, y la asignación de recursos para la salud debería planificarse a fin de reducir al mínimo esa pérdida. Un joven en edad de emplearse representa una inversión importante en términos de lo que ha costado su manutención durante los años en que dependió de otros, su educación, etc., inversión que hasta ese momento no ha arrojado beneficios a la sociedad. Por lo tanto, la preservación de su vida y su salud es de máxima importancia económica. Esta importancia disminuye proporcionalmente a mayor y a menor edad y si este razonamiento fuese llevado hasta su conclusión lógica, la protección de la salud de personas que han pasado la edad de jubilación no merecería atención alguna, como tampoco la de los niños

en los cuales la sociedad todavía no ha invertido recursos. Los argumentos en favor de una mayor prioridad para las medidas relacionadas con la salud infantil generalmente hacen caso omiso de esta dificultad y extienden la justificación económica a todos los grupos de edad. Es de presumir que la asignación de recursos sanitarios jamás se atenderá exclusivamente a criterios como los enunciados. En consecuencia, el objetivo del aprovechamiento de los recursos humanos habrá de conciliarse, mediante transacciones pragmáticas, con los objetivos fijados por los valores de la sociedad y las demandas de sus miembros.²²

4. La vivienda

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 las existencias de viviendas representan 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, sujeta sólo parcialmente a regulación estatal. Con incentivo público o sin él tal inversión prosigue en todas las naciones y representa alrededor del 20 por ciento de la inversión total en capital fijo o del 2 al 6 por ciento del producto nacional bruto.²³

b) El "problema de la vivienda" es consecuencia, en parte, del aumento y la redistribución de la población, que exigen 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 de los niveles cada vez más elevados, de conformidad con los cuales se consideran inapropiadas para ser habitadas muchas de las viviendas disponibles. Cuando la redistribución de la población se efectúa en forma de urbanización rápida y concentrada, con gran parte de la nueva población urbana cuyos ingresos son escasos e

²² Algunos aspectos de estas cuestiones han sido tratados por Hans W. Singer, *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 contrario al desarrollo económico, ese algo sería la concentración indebida del humanitarismo internacional y de los adelantos de la ciencia médica y la tecnología en prevenir la muerte en vez de crear salud" (*op. cit.*, p. 77).

²³ Véase *Estudio económico de América Latina, 1963* (E/CN.12/696/Rev.1), publicación de las Naciones Unidas (Nº de venta: 65. II. G. 1), cap. VII.

inseguros, como ocurre actualmente en casi toda América Latina, la mayoría de las nuevas familias urbanas no puede hacer frente al costo inicial elevado de viviendas que respondan a las exigencias actuales y muchas de ellas ni siquiera pueden amortizar esos costos en las condiciones de pago más favorables. En tales circunstancias, la demanda real de viviendas es muy inferior a las "necesidades" de viviendas en función del número de familias que viven hacinadas o en viviendas inhabitables.

c) Las características especiales de la vivienda permiten que el problema sea descuidado y que el déficit de viviendas aumente durante largos períodos antes de que las presiones para conseguir su solución sean irresistibles. El hecho de que la construcción de viviendas parezca competir con otras formas de inversión más evidentemente "productivas" para obtener la inversión de capital, mano de obra, tierra, equipos y materiales, induce a los planificadores económicos a darle una prioridad relativamente baja o a postergar la solución del problema hasta que se hayan alcanzado niveles de ingreso más elevados.

Cuando la mayoría de la población urbana tiene ingresos bajos y bajos niveles de vivienda estará dispuesta, hasta cierto punto, a tolerar un mayor hacinamiento en las viviendas disponibles o tratará de satisfacer sus necesidades mediante construcciones improvisadas en barrios de emergencia.

d) Sin embargo, algunas otras características del sector vivienda, además del argumento de la necesidad humana urgente, indican que pueden formularse estrategias más eficaces para mejorar las condiciones habitacionales dentro de la planificación nacional. Los planificadores han tardado en reconocer que la solución del problema puede estar no tanto en destinar a la vivienda una mayor proporción de los escasos recursos como en reorientar las fuertes inversiones que seguirán haciéndose, les guste o no les guste. El deseo de mejores viviendas estimula en las familias una disposición a ahorrar recursos que no pueden ser desviados hacia otras formas de inversión. En las circunstancias actuales, la inflación de los precios de lotes urbanos, las técnicas de construcción costosas e ineficientes, el alto costo del crédito, la falta de protección legal efectiva y de asesoramiento técnico para las familias deseosas de invertir en viviendas, conspiran para que se malgaste una gran parte de los ahorros familiares para este fin o se desalienten los intentos de ahorrar de las familias. Al mismo tiempo, como la demanda efectiva de viviendas está limitada a sectores relativamente pequeños de grandes ingresos, la industria de la construcción no trata de perfeccionar técnicas de producción en masa a bajo costo y el precio de los materiales de

construcción se mantiene alto. No se concreta el impulso que podría dar al desarrollo general una industria eficiente de materiales de construcción y edificación que tuviera asegurada una demanda estable.

e) 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 alternativas 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, incluso hacer más habitables los barrios de emergencia improvisados. Parece notable la poca atención que se ha prestado a estas últimas alternativas si se tiene en cuenta la importancia que pueden alcanzar en lugares donde se supone que por muchos años será imposible cubrir el déficit existente de viviendas que reúnan los requisitos convencionales.

f) 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 cuantitativo de aumentar el número de viviendas no puede dejar de tener repercusiones imprevisas 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 etcétera. La necesidad de integrar el sector de la vivienda con otros campos de planificación y programación relacionados con la subsistencia y el bienestar de las personas que habitarán las viviendas es evidente, pero es casi nada lo que al respecto se ha hecho efectivamente en América Latina. Los planes reguladores urbanos no han conseguido controlar el crecimiento desmedido de las grandes ciudades o de los centros menores en rápido crecimiento. En programas de vivienda recientes a menudo se han elegido los solares para las viviendas por su bajo precio o su disponibilidad, sin tomar en cuenta las fuentes de empleo o los costos relativos de las inversiones infraestructurales que son responsabilidad de otros organismos públicos. Idealmente, los programas de viviendas deben ser parte

integrante de una política nacional que influya sobre la redistribución de la población y la tasa de crecimiento de las ciudades y poblados con arreglo a un concepto coherente de los objetivos de desarrollo regional equilibrado. Estimulando el desarrollo en ciudades y poblados económicamente estancados que ya cuentan con importantes inversiones fijas en vivienda e infraestructura se podría mitigar la demanda de inversiones en vivienda en otras partes.

Otro problema que aún no ha sido contemplado de frente en la programación del "sector de la vivienda" es el planteado por las características y funciones diferentes de la vivienda en ambientes urbanos y rurales. En las ciudades, la edificación de viviendas está normalmente en manos de una industria especializada y sujeta a requisitos y reglamentaciones detalladas. Cuando el costo elevado de la construcción y los bajos ingresos de las familias que necesitan vivienda se combinan impidiendo que la industria satisfaga esas necesidades, los esfuerzos de las familias por construir su propio techo toman la forma notoriamente deficiente de los barrios de emergencia. Los programas que tratan de poner orden en la construcción individual mediante "la autoconstrucción dirigida" quizá conduzcan a resultados más aceptables, pero no pasan de ser expedientes impuestos por el abismo existente entre los costos de la construcción y la capacidad de pago para fines de vivienda. Cabe suponer que si los ingresos urbanos aumentaran suficientemente y el costo de la construcción bajara, sería económicamente más eficiente que toda la construcción fuera ejecutada por profesionales.

Hasta la fecha, prácticamente todos los programas de vivienda han concentrado su atención en la construcción en el medio urbano, donde el problema es agudo y el déficit crece rápidamente. No obstante, las estimaciones nacionales del déficit incluyen casi siempre las zonas rurales, cuyas condiciones típicas de vivienda, estimadas por las pautas usuales de espacio para vivienda por familia, materiales de construcción, disponibilidad de agua potable, instalaciones sanitarias, etc., probablemente no sean mejores que en los barrios de emergencia urbanos. En las áreas rurales sigue siendo norma la construcción hecha por la misma familia y los vecinos, con muy poca mano de obra especializada pagada. Más que agudo, el problema es crónico: las deficiencias de las casas son consecuencia en parte de modalidades tradicionales, niveles bajos y poca conciencia en materia de vivienda, y en parte de las relaciones con la tierra que afectan el valor que la casa tiene para la familia. Las familias de trabajadores que viven en grandes propiedades rurales sin derechos de tenencia, los ocupantes ilegales en zonas en

vías de colonización o los labradores sin tierra obligados a emigrar en busca de trabajo de temporada y a abrigarse al costado de caminos, no tienen incentivo suficiente para construir viviendas más sólidas. Para esos grupos la vivienda no constituiría una inversión real, y de todos modos sus aspiraciones de inversión suelen girar en torno a la adquisición de tierra más que de casas.

Hasta ahora, los programas públicos de construcción de viviendas rurales han sido mínimos y parece poco probable que en el futuro próximo se les puedan destinar recursos en medida acorde con la magnitud del problema, salvo en los países donde la población rural ya es una minoría. A la larga, parecería que la vivienda rural exigiría una política y una programación con modalidades muy distintas de la urbana, modalidades que dependerán estrechamente de otros programas para la elevación de los niveles de vida rurales o del reasentamiento de la población rural. La estabilidad en la tenencia de la tierra y una perspectiva razonable de tener en la agricultura un medio de vida adecuado constituirían las condiciones previas para el interés de la familia rural en el mejoramiento de la vivienda. Una vez cumplidas estas condiciones, bastaría la ayuda pública a través de asesoramiento técnico, el préstamo de herramientas y máquinas sencillas y el suministro de algunos materiales de construcción a bajo costo. Otro aspecto del problema podría resolverse aplicando disposiciones que obligaran a los terratenientes a asegurar condiciones de vivienda mínimas para sus trabajadores. En otros casos, podría ser necesaria la reagrupación de la población rural en asentamientos concentrados o en asentamientos lineales a lo largo de carreteras, conjuntamente con algunas construcciones públicas.²⁴

5. *El consumo de alimentos y la nutrición*

Otro "sector", el del consumo de alimentos y nutrición, corresponde a una necesidad humana bien definida y aún más fundamental que las tres que acabamos de examinar. Se han perfeccionado técnicas sumamente refinadas para fijar objetivos cuantitativos y medir el progreso alcanzado, tanto en términos del consumo de nutrientes de acuerdo con la edad y otras características del individuo como del estado físico proveniente de una dieta adecuada. La principal dificultad con que se tropieza en este aspecto de la programación es el gran costo de las investigaciones necesarias para disponer en todo momento

²⁴ Estos problemas se tratan con más detalles en el estudio sobre "Los patrones de asentamiento rural y el cambio social en América Latina", *Boletín Económico de América Latina*, Vol. X (1965), pp. 1-22.

de información exacta acerca de los niveles nacionales de nutrición, aunque hay ciertas técnicas menos costosas, como la preparación de balances de alimentación, que arrojan bastante luz sobre las tendencias del consumo. En cierto número de planes nacionales se han incluido metas de consumo de alimentos. Sin embargo, aun en las sociedades más planificadas, la acción pública en este sector no hace más que complementar la acción de la familia o del individuo, que siguen teniendo la responsabilidad de arbitrar los recursos para pagar sus alimentos (o cultivarlos), elegir los alimentos que prefieren dentro de las limitaciones de sus medios y decidir qué proporción de sus ingresos destinarán a la alimentación. Mientras tanto, el estado y hasta cierto punto las organizaciones privadas influyen sobre el suministro y consumo de alimentos a través de medidas muy diversas en cuanto a carácter y objetivos, como las siguientes:

Educación y propaganda dietética (que pueden estar encaminadas hacia el mejoramiento no sólo de la dieta sino también de los mercados de productores nacionales de ciertos alimentos).

Leyes que fijan estándares de calidad, manipuleo, rotulado, aditivos, etc., de los alimentos.

Producción subvencionada de ciertos alimentos con miras a mejorar la dieta de los niños o de las madres durante la lactancia, y a crear industrias elaboradoras de dichos alimentos.

La adquisición de excedentes de alimentos por el estado y su distribución entre familias con bajos ingresos, escolares, etc.

Controles de precios (para favorecer al productor o al consumidor).

Subsidios generales para la producción de alimentos (idem).

Aranceles aduaneros diferenciales para importaciones de alimentos.

Compras y ventas por cooperativas o comercios estatales a fin de reducir la diferencia de precio entre el productor y el consumidor.

Asistencia técnica y material a los agricultores, incluyendo, servicios de extensión agrícola; suministro de semillas, fertilizantes y herramientas; créditos a bajo interés, etc.

Construcción y reglamentación de mercados y mataderos.

Promoción de industrias de pesca.

Reformas de los regímenes de tenencia de la tierra.

Colonización y habilitación de nuevas tierras al cultivo.

Inversiones públicas en infraestructura rural que promueva la producción y comercialización de alimentos (incluyendo sistemas de riego, carreteras rurales, electrificación, ampliación de las redes de comunicaciones).

En ningún país están subordinadas todas estas

formas de acción a una administración o estrategia unificadas cuya finalidad primordial sea elevar los niveles del consumo de alimentos. Muchas son de índole económica en sus finalidades y sus técnicas; otras responden a presiones políticas; para sus proponentes el impacto que puedan tener sobre el consumo de alimentos es incidental. Es probable que en la mayoría de los países, distintas medidas adoptadas con propósitos tan diversos como el mejoramiento de la balanza de pagos mediante la sustitución de importaciones, la protección o redistribución de los ingresos agrícolas, la protección de grupos urbanos con ingresos bajos contra costos de vida en alza, la disposición de excedentes agrícolas, la protección de intereses de comercialización organizada, tengan efectos directamente contradictorios o que se cancelan mutuamente no sólo sobre el consumo de alimentos sino también sobre el desarrollo en general. Además, en países como los de América Latina, los problemas pendientes relacionados con la estructura social y la estructura de poder en el medio rural impiden una programación coherente con miras a aumentar la producción y el consumo de alimentos.

La preocupación internacional por los bajos niveles de nutrición y el retraso de las tasas de aumento de la producción de alimentos comparadas con las tasas de crecimiento demográfico junto con la acumulación de excedentes de alimentos en algunas de las naciones económicamente más adelantadas, ha dado lugar a una serie de programas o propuestas de utilización de dichos excedentes para el uso de mano de obra rural subempleada en proyectos que eventualmente conducirían al aumento de la producción nacional. En general, sin embargo, parecería que no se han resuelto en forma muy satisfactoria las dificultades prácticas de adaptar estos programas a las políticas nacionales y a las limitaciones administrativas nacionales.

Es evidente la necesidad de políticas nacionales para mejorar el consumo de alimentos y la nutrición dentro de las cuales se aquilaten todas las medidas precisadas a la luz de su contribución al objetivo central y de su compatibilidad entre sí, y quizá haya cabida también para programas sectoriales más estrechos limitados a las medidas que atañen directamente a la nutrición. (La nutrición es incluida a veces dentro del "sector salud", pero no se la considera detalladamente en los recientes planteamientos sobre programación de la salud.) No obstante, apenas se ha dado comienzo a la tarea de delimitar dichos campos de política, estructurar un mecanismo adecuado de programación o coordinación y fijar criterios para vincular la política de nutrición con la política agrícola y con la política en materia de salubridad.

6. *El vestuario*

Con respecto a otro "sector" incluido en la lista de componentes de los niveles de vida bastan pocas palabras. El contenido del sector de vestuario es fácil de definir, pero las influencias de la cultura y la moda cambiante pesan tanto más que los aspectos mensurables de esa necesidad que resultaría difícil definir metas u objetivos valederos, salvo desde el punto de vista de metas de consumo y producción de bienes de consumo. En efecto, unos pocos planes latinoamericanos incluyen metas de consumo por habitante de textiles y calzado. El conjunto de las medidas que influyen sobre el consumo de vestuario es casi tan amplio como en el caso de los alimentos e igualmente poco reducible a una programación o política unificada. Prácticamente no se plantea la cuestión de una acción pública directa para sostener estándares mínimos de vestuario, salvo en el caso de escolares y de los grupos que tienen los más bajos ingresos, y queda librado a la familia o al individuo decidir qué proporción de los ingresos destinará a satisfacer esta necesidad.

7. *El empleo y las condiciones de trabajo*

El empleo y las condiciones de trabajo figuran en la lista de componentes del nivel de vida como un solo "componente", y la acción pública en esta materia está centrada generalmente en un Ministerio de Trabajo. Sin embargo, en relación con la programación se plantean problemas bastante dispares y sujetos a instrumentos de política pública también distintos.

El empleo pleno es generalmente uno de los objetivos centrales de la planificación general y la oferta de mano de obra es uno de los principales factores determinantes de la factibilidad de las metas de producción. Al mismo tiempo, el empleo ofrece al individuo la posibilidad de ganar los ingresos para mantener el nivel de vida familiar. Esta cuestión está por lo tanto demasiado estrechamente vinculada con los problemas centrales de la planificación para que se la pueda interpretar en forma satisfactoria como "sector social". Las medidas que pueden aplicarse para combatir el desempleo y el empleo insuficiente, para canalizar el empleo hacia las ocupaciones que tienen mayor prioridad en interés del desarrollo, para mejorar el nivel de capacitación de los trabajadores, elevar el salario real medio y asegurar los salarios mínimos, o fortalecer el poder de negociación organizada de los trabajadores sólo pueden ser arbitrariamente clasificadas como "económicas" o "sociales"; hay que tomar en cuenta simultáneamente y en todo momento las exigencias de la producción, del bienestar social y de la organi-

zación social. Aunque se ha formado un conjunto de técnicas para tratar los problemas más limitados del empleo, reunidas bajo el título de "administración laboral", con especial atención a la reducción del desempleo friccional mediante agencias de empleo, el arbitraje en conflictos entre empleadores y empleados, etc., el contenido de la administración laboral sólo abarca una parte pequeña del campo asociado con el empleo. Examinaremos otros enfoques de la organización de la política en esta materia al considerar el "desarrollo de los recursos humanos" y la "distribución de los ingresos".

La cuestión de las condiciones de trabajo se presta mejor para ser considerada como componente del nivel de vida o como sector de la programación social. En la práctica, el mejoramiento de dichas condiciones depende de tres factores principales: a) el logro de niveles de productividad que permitan a una determinada rama de la producción sostener mejores condiciones; b) la negociación organizada por parte de los asalariados; c) las leyes y reglamentaciones apoyadas por un mecanismo de control o inspección. El primero de estos factores depende de tendencias y políticas de empleo y producción más amplias; el segundo forma parte del problema de la participación popular en la política y la programación, que se examinará en otro estudio, posterior a este trabajo. El tercero ofrece, potencialmente por lo menos, un campo de acción para la programación unificada, pero los instrumentos son en su mayor parte muy distintos de los aplicados en los sectores considerados hasta ahora. La inversión de capital es de importancia insignificante, y los gastos recurrentes por concepto de servicios (en este caso, control e inspección) son reducidos. Así pues, los programas para el mejoramiento de las condiciones de trabajo no exigen necesariamente importantes asignaciones de fondos públicos, aunque su impacto sobre la asignación de recursos en el sector privado puede ser muy importante, con efectos favorables y desfavorables en lo relativo a una mayor producción.

Es bastante común que este campo de la acción pública dependa primordialmente de la promulgación de leyes y de una acumulación gradual de legislación fragmentaria, complicada y hasta contradictoria, en respuesta a las exigencias de sectores reducidos del público o a las recomendaciones internacionales. En el medio latinoamericano es consecuencia frecuente un sistema de protección minucioso para ciertas categorías de trabajadores, una protección escasa o la total ausencia de protección para otros, y una disparidad notablemente grande en el grado de protección ofrecida a los trabajadores urbanos y rurales. En este campo, la labor de programación sectorial

parecería consistir principalmente en la reforma, unificación y simplificación de las leyes existentes, prestando atención a la equiparación de los derechos de las diversas categorías de trabajadores, a la posibilidad de ejecución de las leyes y a sus probables repercusiones en la economía.

8. La seguridad social

La seguridad social difiere de los demás sectores tanto en sus relaciones con el bienestar humano como en el tipo de sus demandas de recursos. El sistema típico de seguridad social consiste en un conjunto de medidas que dan "seguridad" al individuo o a la familia en cuanto a su capacidad para mantener a largo plazo un ingreso mínimo (mediante pensiones a la vejez, por invalidez o supervivencia) y para hacer frente a contingencias a corto plazo como enfermedades y maternidad. Por lo tanto está vinculada con la capacidad para satisfacer necesidades en todos los sectores del consumo y tiene una relación más directa con el sector sanitario; en la práctica, los servicios sanitarios son proporcionados frecuentemente por medio del sistema de seguridad social. También se espera de la seguridad social que sirva objetivos sociales o socioeconómicos más amplios, en especial la redistribución de ingresos y el mantenimiento de la demanda para consumo y por ende de los niveles de empleo en períodos de recesión económica.

Es norma en la gran mayoría de los países, y norma casi invariable en América Latina, que se financie la seguridad social con el aporte tripartita de los asegurados, los empleadores y el estado. A menudo se ha señalado que esta clase de financiación es engañadora, especialmente a medida que el sistema adquiere un alcance universal, y que en realidad los costos son sufragados por la comunidad en general, ya sea por asignación directa de los fondos públicos o por la repercusión de los mayores costos de mano de obra en los precios. De todos modos, aparte los costos de administración, los fondos destinados a la seguridad social son pagos de transferencia que afectan el carácter, monto y fuentes de los gastos de consumo, pero a largo plazo no tienen por qué afectar el total de estos últimos ni disminuir los recursos disponibles para inversiones. A corto plazo, en la medida en que se le financia con los aportes de empleados y empleadores, el sistema de seguridad social produce un ahorro obligatorio e incrementa los recursos de que dispone el sector público para la inversión.

Cabría suponer que un sector social que parece naturalmente apto para la administración unificada, que tiene múltiples repercusiones en otros campos de la política social y económica y que

ofrece un instrumento potencial para el logro de muchos objetivos sociales y económicos, sería uno de los primeros en ser objeto de una programación coherente. Las amplias diferencias entre los sistemas nacionales de seguridad social que han impedido convenir objetivos e indicadores internacionalmente comparables no parecen afectar la viabilidad de una programación nacional coherente.

En la práctica, sin embargo, los sistemas de seguridad social de varios países latinoamericanos han alcanzado, por crecimiento, un alto grado de complejidad y costosidad, sin dirección o programación centralizada y menos aún una coordinación sistemática con otros programas sociales y económicos.²⁵ Las iniciativas de programación son apenas recientes, y han aparecido como reacción frente a las cada vez más notorias deficiencias e injusticias de los sistemas, tomando por lo común la forma de estudios especiales y proyectos de reforma preparados por comisiones oficiales o expertos internacionales.²⁶ En los países donde ha sido mayor el progreso en materia de seguridad social, sin embargo, es formidable la oposición estructural al cambio y la aplicación de las recomendaciones de programación será probablemente lenta.²⁷

A juzgar por estudios recientes, los principales problemas que deben afrontarse en una reforma de los sistemas de seguridad social son los siguientes:

a) Los sistemas de seguridad social típicos se componen de una serie de instituciones o cajas creadas en diversas fechas, que comprenden a distintos grupos de empleados y trabajadores que tienen obligaciones y gozan de beneficios distintos. En Chile existen 41 institu-

²⁵ Entre los principales sistemas de seguridad social en América Latina, la única excepción a esta generalización es el de México, relativamente reciente, unificado en cuanto a su administración y sistemático en cuanto a su alcance. El sistema mexicano, empero, sólo abarca el 14.7 por ciento de la población económicamente activa, comparado con 72.9 por ciento en Chile y 51.4 por ciento en la Argentina.

²⁶ En los últimos tres años han publicado informes sobre estudios de este tipo la Secretaría Técnica de la Comisión Asesora Permanente de Seguridad Social en la Argentina, una Comisión especial de Estudios de Seguridad Social en Chile y un experto de la Organización Internacional del Trabajo en el Uruguay.

²⁷ Para un examen reciente de estas cuestiones, véase "Nuevas orientaciones en el campo de la seguridad social", en el *Estudio social de América Latina 1963-1964* (OEA/Ser.H/X.6), preparado por el Departamento de Asuntos Sociales de la Unión Panamericana (Washington, 1964), párrafos 262-317. Este documento llega a la siguiente conclusión: "Se han puntualizado ya los errores existentes y se han sugerido las medidas correctivas, pero, lamentablemente, hasta ahora ningún país ha podido seguir el camino —difícil desde el punto de vista político— de reducir los privilegios de aquellos grupos que por medio de presiones partidarias han logrado ventajas a expensas de otros" (párrafo 316).

ciones de este tipo; en la Argentina 14, y en el Uruguay 12. Los Ministerios de Trabajo y Previsión Social generalmente desempeñan ciertas tareas de supervisión, pero ejercen escaso control efectivo sobre las instituciones. Las leyes que rigen a los distintos organismos son complicadas y de difícil interpretación; generalmente se les han ido agregando poco a poco disposiciones relativas a nuevos beneficios y nuevas fuentes de financiamiento. La maquinaria administrativa es inevitablemente costosa y lenta. Generalmente los beneficios corresponden al poder de negociación organizada de los distintos grupos incluidos en los sistemas de previsión social. La falta de consideración de los aspectos económicos y sociales más amplios ha dado lugar a las anomalías de todos conocidas, especialmente en relación con las jubilaciones; miembros de algunos grupos han obtenido el derecho de retirarse después de sólo 20 años de trabajo, o a la edad de tan sólo 50 años.

b) Los aportes exigidos para sostener el sistema de previsión social se han tornado sumamente elevados en relación con los niveles de salarios; las contribuciones patronales por sí solas equivalen comúnmente a un 25 o 30 por ciento de los salarios. Con frecuencia los gobiernos no han podido hacer frente a sus propias elevadas obligaciones para con las cajas y, por otra parte, es común la evasión entre los empleadores y trabajadores. En consecuencia, las prestaciones no tienen respaldo financiero, lo que conduce a la insolvencia de algunas cajas y a prolongadas demoras en el pago de las prestaciones o en la concesión de los beneficios a las personas que están en condiciones de elegibilidad. En varios países, la inflación ha aliviado la carga sobre el erario público, sumiendo al mismo tiempo a jubilados y pensionistas en una situación de desesperación crónica; los reajustes ocasionales raras veces restituyen las prestaciones a su pleno valor original.

c) En general, las reservas financieras acumuladas en las primeras etapas de las cajas de previsión social no han sido invertidas en forma de producir suficientes utilidades como para financiar las prestaciones ni para lograr los objetivos más amplios de la programación económica y social. Los gastos excesivos en edificios para la administración de los servicios parecen ser comunes, y las fuertes inversiones en propiedades urbanas y viviendas para los sectores de más altos ingresos han sido objeto de críticas.

En la actualidad, los países afrontan presiones que, a la larga, serán irresistibles en el sentido de extender los beneficios de seguridad social a los grupos todavía no comprendidos en el sistema, especialmente los trabajadores

rurales, los artesanos, los tenderos que trabajan por cuenta propia, y los trabajadores ocasionales en las ciudades. Los problemas de financiamiento, administración y equidad en la concesión de beneficios sin duda alguna se tornarán más difíciles aún, pues estos grupos están prácticamente incapacitados para contribuir a los costos de su propia seguridad social, y carecen de organización y experiencia en trámites administrativos.²⁸ Otro problema que adquiere cada vez más importancia en las condiciones actuales de subdesarrollo y rápido crecimiento de la fuerza de trabajo, es la influencia de los programas de previsión social y de protección de los trabajadores sobre las tendencias del empleo. Cuanto más onerosos sean los costos de estos programas para el empleador, tanto más poderosos serán sus motivos para adoptar técnicas de uso intensivo del capital y para reducir la mano de obra.

En tales circunstancias, parecería que entre todos los "sectores sociales", la seguridad social es la que reclama con mayor urgencia una programación unificada, integrada con la planificación general del desarrollo.

9. La recreación

La recreación, en el sentido lato de ocupación del tiempo libre, es susceptible, al menos en principio, de cierto grado de programación por parte del sector público. A medida que las sociedades se urbanizan cada vez más, que se acortan las jornadas normales de trabajo y se prolongan los períodos de vacaciones, que se eleva el promedio de edad para emplearse y se reduce la edad del retiro, la recreación aumenta sus exigencias de recursos públicos y privados, sostiene actividades económicas cada vez más importantes y variadas, y plantea complejos problemas en relación con los valores sociales.

Sin embargo, los escasos programas de recreación formulados por el sector público son de alcance limitado, tratándose generalmente de actividades deportivas, y parecería que no se ha hecho ningún intento serio de fijar un orden de prelación o de relacionar las asignaciones de fondos públicos para recreación con la planificación general. Las diversas formas de ocupar las horas de ocio son muy variadas y dependen en alto grado de los gustos individuales y normas culturales de los distintos grupos; por lo tanto, podría resultar inútil buscar criterios objetivos para la asignación de fondos públicos para este fin, salvo en lo que se re-

²⁸ Estos problemas fueron considerados en la Séptima Conferencia Interamericana de Seguridad Social (Asunción, junio de 1964).

laciona con los objetivos del sector público en otras ramas, especialmente la salud y la educación. Resulta especialmente difícil aplicar criterios “eficientes” de programación económica en la asignación de recursos en este caso, y el volumen de la demanda de los consumidores por instrumentos de recreación de alto precio, como el televisor y el automóvil, ya plantean problemas difíciles a los planificadores. En efecto, la recreación y el empleo del tiempo ocioso se cuentan entre las actividades importantes menos exploradas en materia de programación y política sociales en la América Latina.

10. *Los derechos humanos*

El último de los elementos reconocidos que componen el nivel de vida —los derechos humanos— apenas si puede considerarse un sector social susceptible de programación, salvo en el sentido restringido de los programas para eliminar la discriminación por motivos de raza, sexo, idioma, religión, etc. En este sentido, los programas de algunos países latinoamericanos dirigidos a la incorporación de sus poblaciones indígenas a la vida nacional podrían clasificarse como de derechos humanos; empero, para los fines de este trabajo, será más conveniente considerarlos en relación con la programación del desarrollo rural. En un sentido más amplio, todas las medidas dirigidas a promover una mayor participación popular en la toma de decisiones —fortalecimiento de los gobiernos locales democráticos, establecimiento de organismos locales de planificación, participación de organizaciones representativas de distintos sectores del público en el proceso de formulación de políticas y de planeamiento— se relacionan con los derechos humanos. Sin embargo, es mejor estudiar estas medidas en relación con los problemas que plantean la formulación de políticas de desarrollo, la organización del planeamiento, y los cambios en la estructura social que presumiblemente son requisitos previos o accesorios del desarrollo.

11. *El servicio social*

La expresión servicio social, en su acepción internacional más precisa, abarca un campo de acción social que se relaciona con el bienestar humano todavía de un modo distinto de los sectores tratados anteriormente.²⁹ Se define como “una

²⁹ Esta expresión suele comprender todas o casi todas las formas de acción social organizada. Así, por ejemplo, un informe reciente de un grupo de expertos en planificación del desarrollo se refiere a “la educación profesional y técnica, la difusión de la educación primaria y secundaria, la investigación científica, el mejoramiento de los servicios sanitarios, la planificación de la familia, la planificación urbana y rural y el

actividad organizada cuyo objetivo es contribuir a la adaptación recíproca de los individuos y de su medio social”, y sugiere que el concepto de los niveles de vida debe ampliarse a fin de incluir un “elemento de relaciones sociales”. Supone que ciertos métodos y técnicas, principalmente aquellos que se enseñan en la formación profesional de los trabajadores sociales, pueden ayudar a las familias y comunidades a satisfacer sus propias necesidades con más eficacia, y también que tales técnicas pueden aumentar considerablemente la eficacia de los servicios en los demás sectores sociales ayudando a las personas y las familias a aprovecharlas plenamente. Se alega, además, que el servicio social, al “lubricar” los puntos de fricción social, puede promover la productividad y producir beneficios económicos importantes, si bien imposibles de cuantificar.

En la actualidad, el servicio social en América Latina se halla en una etapa de transición, en la cual los principios y técnicas adoptados en otros medios se han superpuesto a las actividades de beneficencia tradicionales, y los institutos de enseñanza se han multiplicado sin que previamente se determinaran los objetivos de la capacitación. No se tratarán aquí los problemas que plantea la adaptación de los principios del servicio social a las sociedades que se caracterizan por la pobreza de las masas y por los cambios sociales acelerados. Para los fines de este estudio, basta señalar que el servicio social no depende de una administración o programación unificada en ninguno de los países de la región, y que raras veces recibe un tratamiento sectorial por separado en los planes de desarrollo. Típicamente, se halla disperso entre numerosos organismos pequeños —tanto instituciones privadas que dependen de subsidios estatales, como organismos públicos más o menos autónomos, desde el punto de vista administrativo, que suelen tener fuentes especiales de ingresos asignados— y como auxiliar dentro de los otros programas sociales, como la educación, la salud, la vivienda, la seguridad social y la administración del trabajo. Existe una impresión, am-

suministro de viviendas para los obreros industriales”, considerándolos como “actividades incluidas dentro de los servicios sociales que están directamente relacionadas con los objetivos económicos” (*Planificación del desarrollo económico* [A/5533/Rev.1], publicación de las Naciones Unidas [Nº de venta: 64.II.B.3], párrafo 41). Sin embargo, en el presente estudio se ha adoptado la interpretación expuesta en el *Informe sobre la situación social en el mundo, 1963* (E/CN.5/375/Rev.1), publicación de las Naciones Unidas (Nº de venta: 63.IV.4), cap. X, de donde proceden las citas. La terminología y los conceptos internacionales relativos al contenido de este sector están experimentando un cambio y se ha propuesto sustituir la expresión “bienestar social”. Véase, a continuación de éste (pág. 78), el artículo de Virginia A. Paraíso, “El servicio social en América Latina: sus funciones y relaciones con el desarrollo”.

pliamente difundida, de que los recursos asignados al servicio social se desperdician en una cantidad excesiva de actividades en pequeña escala que suelen tener su origen en una imitación de los programas especializados que llevan a cabo los países de más altos ingresos. Con frecuencia se hacen declaraciones sobre la conveniencia de integrar el servicio social a los planes generales de desarrollo; pero hasta el presente no parecen haberse estudiado en forma sistemática el orden de prelación, las relaciones de trabajo con otros sectores, ni los requisitos indispensables para una organización más eficiente.

12. *La defensa social*

La defensa social, expresión adoptada internacionalmente que abarca toda la gama de medidas relativas a la prevención del crimen y el tratamiento de los delincuentes, es tal vez la forma más antigua y universal de actividad pública organizada de carácter social. Hasta fecha reciente ha evolucionado aislada en parte de otros sectores de actividad social y, aun cuando los especialistas en esta materia se muestran cada vez más interesados en identificar su labor con los problemas más amplios del desarrollo, todavía no se han definido claramente las relaciones entre ambas. Parecería que no hay motivo para pensar que los problemas del delito y la delincuencia disminuyen a medida que aumentan el desarrollo y los ingresos si bien, presumiblemente, en muchos aspectos cambiarán de carácter. Las sociedades no pueden evitar dedicar cuantiosas sumas a la defensa social; pero se carece de criterios objetivos en cuanto al monto y la distribución de esos recursos y no parece haber forma de determinar si un aumento de los mismos redundaría en beneficios proporcionales para la sociedad en su conjunto. En la acción en los demás sectores sociales se han cifrado las mayores esperanzas de reducir la carga que representan el crimen y la delincuencia; sobre todo en la educación, en los programas juveniles especiales, en el robustecimiento de la familia a través de los servicios sociales; pero los pocos intentos de medir el impacto de tales programas sobre la conducta antisocial no han producido resultados concluyentes. Presumiblemente en la defensa social hay tanto campo para mejorar la eficiencia interna por medio de la programación como en otros sectores; pero el posible alcance de la integración con los planes generales deberá ser objeto de estudios más completos.

13. *La programación social: algunos problemas*

Además de los temas tratados precedentemente sería fácil encontrar referencias a otros en di-

versas fuentes, bajo el nombre de "sectores sociales" o "campos sociales". Sin embargo, ya se ha dicho bastante como para señalar la dificultad de considerar a los sectores como partes de un todo, no importa cuántos sean ni dónde se trace la línea divisoria. Antes de pasar a considerar diversas modalidades sugeridas para encarrilar la integración de los sectores o su concentración en objetivos estratégicos, convendría señalar una tendencia en cada sector, desde adentro, hacia la inflación. Esta tendencia puede ser considerada como producto de los actuales anhelos de coordinación y planificación, que se contraponen a la natural renuencia de parte de los especialistas de cada sector a aceptar una posición subordinada dentro de un sistema de planificación global.

En publicaciones recientes de los distintos sectores, desde la más amplia a la más especializada, se trasluce un afán común por incorporar nuevo territorio y por lograr una relación más estrecha con todo el campo que abarca la política de desarrollo. La formulación introductoria suele estar redactada en la voz pasiva y siguiendo una fórmula común: los objetivos con los cuales se identificaba anteriormente tal o cual programa, "han dejado de ser considerados" como "únicos" o "exclusivos". Un documento recientemente preparado para una reunión de expertos sobre los aspectos administrativos de la planificación nacional del desarrollo ofrece un compendio de tales fórmulas: "La política en materia de vivienda ya no comprende únicamente programas de construcción, sino todas las medidas que permitirán satisfacer las necesidades presentes y futuras de la comunidad de acuerdo con un plan regulador de urbanización y programas de desarrollo territorial global"; "El concepto de los servicios sociales especializados se amplía paulatinamente para dar lugar a un concepto más amplio de servicios sociales integrados, que requieren asistentes sociales capacitados en muchos campos y capaces de atender todos los problemas y las necesidades de la comunidad"; "El concepto de salud ya no se define como la ausencia de enfermedad, sino en forma positiva, como una serie de condiciones que favorecen el desarrollo del individuo y de la comunidad, a saber: un medio ambiente sano, un régimen alimenticio equilibrado, protección de la infancia desde el período prenatal hasta la adolescencia, etcétera", y así sucesivamente para todas las esferas de acción social.

Tales fórmulas son típicamente vagas a la vez que ambiciosas. No indican quiénes han logrado este nuevo esclarecimiento, ni dónde ni en qué medida se han traducido los nuevos conceptos en políticas y programas en vías de ejecución. Evaden el problema de la división de

responsabilidades y algunas de ellas sugieren que si los nuevos conceptos se aplican con éxito en un sector de la acción social, los demás serán superfluos. Si por medio de la capacitación realmente fuese posible dotar a cierto tipo de profesional de la capacidad de "atender a todos los problemas y necesidades de la comunidad", no sería necesario asignar recursos para la capacitación de otros.

En la práctica, por lo menos en la América Latina, los programas de vivienda aún consisten casi exclusivamente en la construcción de casas; los programas de salud, en reducir las tasas de mortalidad y morbilidad; los programas de educación, en aumentar la inscripción escolar, etc. Existe una evidente necesidad de formular los objetivos de cada sector a fin de que expresen con mayor precisión los propósitos que persiguen dentro de la política global de desarrollo, así como su relación con los demás sectores; pero esta necesidad no podrá ser satisfecha mediante fórmulas que no concuerden con el mecanismo administrativo o de programación, y que dejen que cada sector asuma responsabilidades indefinidas para satisfacer las "necesidades de la comunidad".

Estos intentos por resolver los problemas de coordinación extendiendo el campo de acción que deberá abarcar la programación en cada sector contrasta con la tendencia de quienes propician una amplia planificación economicosocial a restar importancia a la programación sectorial fuera del cuadro de los planes globales y a criticar la restricción común del aspecto social de la planificación a programas de educación, salud, y vivienda, por separado. En principio, se justifican tales críticas; pero en las circunstancias imperantes en la mayoría de los países de la región, los intentos de programar las actividades en cada sector no pueden esperar hasta que se hayan logrado criterios de planificación global para la asignación de recursos. Todos los demás sectores tienen sus propios problemas técnicos de programación que resolver, y deben desarrollar su propia aplicación de los principios comunes a toda programación: cuantificación de metas, especificación de los distintos medios de lograrlas, coherencia interna, y máxima eficiencia en el uso de los escasos recursos. Si se toma como punto de partida la orientación de la planificación general, la tarea debe reducirse de algún modo a proporciones tratables y la responsabilidad de tomar decisiones detalladas debe ser descentralizada. Para ello son requisitos indispensables tanto la programación sectorial como la programación regional-local.

Por la visión panorámica de los sectores que ofrecemos precedentemente, parecería razonable suponer que tanto la *forma* como el *grado* en

que deben incorporarse los distintos tipos de acción social organizada en la planificación global difieren considerablemente. Algunas de estas formas de acción (en relación con la educación, la vivienda, el consumo de alimentos, el empleo) están tan profundamente complicadas con los problemas fundamentales de la transformación y con la pugna por la asignación de recursos, que resulta difícil imaginar un sistema de planificación general que no las tenga en cuenta. En otros casos, estas consideraciones no son tan urgentes y existen mayores posibilidades de una acción basada estrictamente sobre consideraciones de bienestar humano aun cuando, evidentemente, sigue siendo conveniente su incorporación en los planes generales. En otros, la aspiración de los sectores de ser incorporados en la planificación general tal vez no sea más que un comprensible deseo de elevar su categoría y obtener asignaciones más cuantiosas; las demandas de recursos y las repercusiones potenciales sobre el desarrollo son relativamente limitadas; y la justificación de los programas es de naturaleza tan eminentemente cultural o humanitaria que un serio intento de incorporarlos a una estrategia de desarrollo los deformaría o transformaría. Podrían formularse las siguientes preguntas para cada programa o sector:

a) ¿Qué contribuciones concretas podría hacer el programa a las metas de la planificación global del desarrollo? ¿Sobre qué razones o pruebas se basan estas presuntas contribuciones?

b) ¿En qué medida la justificación para la asignación de recursos depende de las contribuciones al desarrollo, y en qué medida depende de los valores culturales, del concepto de los derechos humanos, o de las exigencias del público que no pueden ser pasadas por alto en una sociedad democrática?

c) ¿Existe incompatibilidad entre el programa de que se trata y los objetivos de la planificación global del desarrollo? ¿Requiere el programa que se distraigan recursos que podrían usarse en otra parte, en una escala que podría afectar seriamente al financiamiento de otros programas?

d) ¿En qué medida podrán adelantarse los objetivos del programa por el uso más eficiente de los recursos ya asignados a él o contribuidos por el sector privado? ¿Cuáles son las necesidades en materia de reformas legislativas y administrativas?

e) ¿Qué cambios podrían efectuarse en el programa para aumentar su contribución al desarrollo global sin perjudicar su capacidad de responder a las demás justificaciones del programa? ¿Hasta qué punto estarían sus especialistas y administradores dispuestos a aceptar y colaborar en estos cambios?

f) ¿En qué medida pueden contribuir los principios y técnicas de la programación a la eficacia interna del programa de que se trata, en relación con sus propios objetivos, sin tener en cuenta la planificación global?

g) ¿Cómo se divide la responsabilidad por el campo de acción social de que se trata entre los organismos públicos nacionales (que son fácilmente controlables por el mecanismo central de planificación y que reciben fondos del presupuesto nacional); los organismos públicos autónomos que tienen sus propias fuentes de ingresos; los organismos públicos locales, las organizaciones privadas, la iniciativa individual o familiar? ¿Qué clase de mecanismo de coordinación interna se requiere? ¿En qué medida es el campo de acción social de que se trata susceptible de descentralización, planificación y administración locales, de obtener recursos que de otro modo no estarían disponibles?

En relación con los gastos del sector público, la mayoría de los sectores sociales difieren de

los económicos en que los costos periódicos tienen una mayor importancia relativa, así como un nivel estable de asignaciones de un año a otro. Hasta en materia de vivienda, antes que un programa intensivo, razones de eficiencia exigen que se les asignen fondos anualmente durante varios años a fin de asegurar un aumento progresivo de la tasa de construcción. En los programas sectoriales aplicados hasta el presente no se ha tenido suficientemente en cuenta esta circunstancia. Ha resultado fácil concentrarse en proyectos visibles, tales como edificios para escuelas y hospitales. Para que esta clase de inversiones no se desperdicie totalmente, se requieren otras inversiones a largo plazo para dotarlos de personal y mantenerlos, lo cual restringe los programas futuros. Ya se ha subrayado, en relación con diversos sectores, que los programadores son pocas las veces que pueden comenzar con el campo libre y muchas las que deben arreglárselas con la secuela que les han dejado sus predecesores.

III. ENFOQUES ESTRATÉGICOS O INTEGRANTES

Los enfoques que están dentro de esta agrupación pretenden dirigir la acción en varios de los sectores convencionales —económicos y sociales— hacia un gran campo problemático o un elemento definido de la población, u organizar tal acción en torno a objetivos prioritarios o factores estratégicos del desarrollo. La distribución de la riqueza y del ingreso, la población, el desarrollo del capital humano, el desarrollo urbano y el rural figuran entre los temas de política a que mayor realce se da en este tipo de enfoque. Su exposición hará necesario volver sobre algunas cuestiones que ya han sido planteadas en relación con determinados sectores sociales.

1. *Distribución de la riqueza y del ingreso*

En los últimos años, la América Latina, al igual que otras regiones, ha presenciado una transición parcial y todavía incompleta en las corrientes predominantes de pensamiento sobre la relación que existe entre la distribución del ingreso y el desarrollo. Según el criterio más tradicional, debe existir una distribución sumamente desigual del ingreso personal en las etapas iniciales del desarrollo para desviar una proporción suficiente del producto nacional, del consumo corriente, hacia las inversiones. De acuerdo con un corolario común, el financiamiento interno de la industrialización presupone una contracción particularmente severa de los ingresos del sector agrícola. Este concepto, que en efecto justifica la actual distribución del ingreso, sigue

ejerciendo una gran influencia en la práctica, aun cuando las expresiones públicas se tornan menos frecuentes y más cautelosas. Otro punto de vista que está adquiriendo mayor prominencia en los estudios realizados por la Comisión Económica para América Latina y en las recomendaciones formuladas por las reuniones regionales, considera que la actual distribución del ingreso es un obstáculo para el desarrollo, las personas que perciben altos ingresos en la práctica no invierten en forma productiva una proporción suficiente de los recursos que poseen, mientras que las modalidades de consumo de estas personas ejercen presiones indeseables sobre el nivel de las importaciones y sobre las modalidades de producción interna; la coexistencia de una extrema pobreza impide que las masas de la población adquieran la capacidad y las actitudes necesarias para participar en una economía moderna; y la falta de poder adquisitivo de esas mismas masas restringe las potencialidades de crecimiento de la mayoría de las industrias que producen para el mercado interno.²⁰ La impracticabilidad política de mantener

²⁰ 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 (Nº 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

—o por lo menos defender abiertamente— las modalidades de la distribución del ingreso que los sectores mayoritarios de la población han llegado a considerar intolerablemente injustas refuerza estos argumentos económicos.

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 enfoque particularmente valioso para la integración económica y social. En gran medida, las deficiencias de que adolecen los diversos sectores sociales ya estudiados deben considerarse como manifestaciones de bajos niveles de ingresos y una distribución deficiente del ingreso, más que como problemas que pueden ser resueltos por 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.³¹

Si bien a simple vista se observa la distribución sumamente desigual del ingreso en gran parte de la región, la ausencia general de informaciones detalladas y fidedignas, así como de análisis de las consecuencias socioeconómicas de distintas modalidades de distribución y técnicas de redistribución, impide la formulación de políticas amplias y consecuentes que respondan a los nuevos conceptos. Por otra parte, las presiones y resistencias políticas que se plantean en un asunto tan vital para la sociedad como la distribución del ingreso, significan obstáculos formidables para la aplicación de una política unificada. Hasta el presente, se han adoptado poco a poco medidas dirigidas a influir en la

recursos dedicados a la inversión representen una proporción mayor del producto nacional". En *El proceso de industrialización en América Latina* (E/CN.12/716/Rev. 1), publicación de las Naciones Unidas (Nº de venta: 66.II.G.4), se da especial importancia a la necesidad de redistribuir el ingreso como medio de estimular a las industrias que producen para el mercado interno.

³¹ Aníbal Pinto, en "Algunas cuestiones generales de la política económica", de próxima publicación, examina las distintas relaciones entre la distribución del ingreso y el desarrollo de los países industrializados. En los primeros el objetivo central es mantener la demanda efectiva; en los segundos la redistribución "está subordinada al reajuste de la estructura productiva, manifestamente rígida e insuficiente para satisfacer las necesidades de bienes de consumo esenciales (sobre todo alimentos) y de servicios sociales".

distribución del ingreso. Es probable que, al confrontar tales medidas con las estructuras sociales y económicas existentes, tengan efectos muy distintos de sus evidentes propósitos. La experiencia hasta el presente sugiere que éstas tienen mayor efecto sobre la redistribución del ingreso en los estratos medios y el mejoramiento de la población relativa de algunos de los grupos urbanos mejor organizados, que en cambiar las principales características de la distribución entre los estratos altos, medianos y bajos. En último análisis, tampoco parece que las medidas aisladas de redistribución hayan concretado su potencial contribución para lograr economías más flexibles y dinámicas.

Los aspectos principales de la política del sector público que interesan directamente a la distribución del ingreso pueden clasificarse como sigue.

a) 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.³² El problema reside en la capacidad del estado de imponer gravámenes a los grupos de más altos ingresos y patrimonio, en las circunstancias imperantes en América Lati-

³² "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), p. 831.

na, 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 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. El proyecto fue sometido en forma esquemática y a grandes rasgos corresponde a la situación media imperante en la América Latina, a saber:

Grupo social	Porcentajes		
	Población activa	Participación en el ingreso nacional	Aporte razonable al ingreso fiscal
1) Alto	5	40	60
2) Medio	35	40	30
3) Bajo	60	20	10

Suponiendo que la renta fiscal representase el 15 por ciento de la renta nacional, el grupo de altos ingresos, después de deducido el impuesto, retendría el 31 por ciento de la renta nacional, el grupo de ingresos medios el 35.5 por ciento y el de bajos ingresos el 18.5 por ciento, más las ventajas derivadas de los gastos públicos en programas sociales. Los instrumentos de tributación apropiados para el 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 por servicios y artículos suntuarios. El grupo de medianos ingresos estaría sujeto 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.³³

En la actualidad, bajo la influencia de la

³³ *Ibidem*, pp. 356-357 y 359 (propuesta del señor Aníbal Pinto). En *El proceso de industrialización en América Latina*, op. cit., pp. 170, puede verse una distribución hipotética similar de la población en tres estratos, relacionándola con el ingreso y las modalidades del consumo.

Alianza para el Progreso, en la mayoría de los países de la región se hallan en diversas etapas de preparación o aplicación reformas tributarias encaminadas a aumentar las rentas del sector público y a distribuir la carga tributaria en forma más equitativa, aun cuando metas concretas como las indicadas anteriormente todavía no se han incorporado a las políticas estatales. Los informes anuales del Fondo Fiduciario para el Progreso Social del Banco Interamericano de Desarrollo describen estas tendencias bajo el título de "Movilización de los recursos internos" en un tono de optimismo condicionado, haciendo resaltar la importancia de los cambios de actitudes en los estratos sociales afectados y reconociendo que no puede esperarse que esos cambios se produzcan de la noche a la mañana. 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 inciden 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.

b) *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, y se han formulado poderosos argumentos en el sentido de que una política eficaz para la redistribución del ingreso debe incluir medidas para la redistribución de la riqueza. Esta propuesta ha tenido mayor aceptación en lo que se refiere a 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 concretado en la mayoría de los países.³⁴ Tales reformas sólo son redistributivas en la medida en que la compensación a los propietarios es inferior al valor de la tierra en el mercado, y suponen una modificación del poder político, privando a este grupo de la posibilidad de obstruir o evadir

³⁴ Los datos más recientes sobre este tema pueden verse en *Políticas de reforma agraria* (LARC/65/CONF/3), documento presentado a la Octava Conferencia Regional de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (Viña del Mar, Chile, 13 a 29 de marzo de 1965).

una medida que desagrada a sus componentes.³⁵ 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 más aún de ser unánime en lo que se refiere a la necesidad de instrumentos para una más amplia dispersión de la propiedad y un mayor control público de los medios de producción en los demás sectores distintos de la agricultura. Los instrumentos pertinentes incluirían: leyes para combatir los monopolios; estímulo de la tenencia de acciones de empresas por el público en general o por los trabajadores; mayor participación en la propiedad de grandes empresas por el sector público y una amplia gama de medidas para estimular a los pequeños empresarios, que incluirían la concesión de créditos y el fomento de las cooperativas.³⁶

c) Servicios públicos

Una gran proporción de cualquier aumento en las rentas obtenidas por el sector público sin duda se invertirá 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 rentas 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

³⁵ "Pretender que los terratenientes deben ser plenamente compensados es tan absurdo como proponer que los contribuyentes de los países industrializados deban recibir compensaciones en efectivo o bonos por una suma igual a lo que pagan de impuestos sobre la renta" (Edmundo Flores, *La economía de la reforma agraria y el desarrollo agrícola* (LARC/65/CONF/15), documento presentado en la conferencia antes citada, p. 12).

³⁶ Véase Aníbal Pinto, "Notas sobre la distribución del ingreso y la estrategia de la redistribución", *El Trimestre Económico*, N° 115 (México, D. F., julio-septiembre de 1962), pp. 410-424, que contiene interesantes sugerencias sobre este y otros aspectos del problema.

las condiciones imperantes en la América Latina, parecería que muchos de esos servicios implican una redistribución del ingreso apartándose de las masas que, a pesar de contribuir a sostenerlo, 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 la comparación de las contribuciones efectuadas hacia 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 alto grado a la capacidad de generar ingresos que pueda tener la próxima generación; y 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. La complicada legislación que protege a las oportunidades de empleo de los poseedores de "títulos" profesionales confirma típicamente las ventajas que ofrece el acceso a la educación superior.

d) 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 periódicamente aumentando los sueldos y salarios en general. Los efectos redistributivos de estas medidas han sido condicionados, en primer término, porque no se aplican en igual forma a distintos tipos de empresas; y, en segundo término, porque inevitablemente se limita 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.

e) *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 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 que los salarios representan una proporción relativamente pequeña de los costos totales.³⁷ Las leyes en sí apoyan generalmente la distribución excesivamente desigual de los ingresos entre los trabajadores urbanos y rurales. Se ha favorecido la agremiación de los primeros, mientras se ha prohibido o restringido severamente la agremiación de los últimos.

f) *Medidas que afectan 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, ventas directas por 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, con sus crónicas batallas por los precios de algunos bienes y servicios que repercuten más directamente sobre las vidas de los grupos urbanos de bajos ingresos, especialmente el pan y los transportes. En la medida en que puedan aplicarse, las

³⁷ *El proceso de industrialización en América Latina, op. cit.*, pp. 107 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.

disposiciones para asegurar la estabilidad de los precios presumiblemente benefician 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 menores ingresos y salarios rurales más bajos para los pequeños agricultores, mientras que el control de los bienes de consumo comprados por estos grupos suele ser mucho menos rígido.

g) *Medidas para complementar ingresos inadecuados, de protección contra la pérdida de la capacidad para ganarse la vida y otras eventualidades*

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 la 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 muchos de los países existen fuertes presiones políticas hacia la aplicación universal de la seguridad social; pero cuanto más amplia la protección, mayor es la necesidad de subsidios públicos para subvenir a los costos de los grupos que, con el nivel actual de ingresos, no pueden contribuir apreciablemente hacia su propia "seguridad".

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 gravitación 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 de mantener un nivel mínimo de ingresos adquirirá creciente influencia. Desafortunadamente, 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, y 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. De acuerdo con uno de los principios básicos del servicio social, la concesión de ayuda económica debiera ajustarse a una estrategia para ayudar a las personas o familias menesterosas a resolver sus propios problemas y recuperar su capacidad de proveer a sus propias necesidades. La aplicación de este principio a las situaciones de pobreza de las masas y marginalidad presenta un desafío que el personal de los servicios sociales de la región acaba de comenzar a enfrentar, mediante experimentos de autoayuda dirigida y desarrollo de la comunidad.

h) Políticas de empleo

Si bien muchos trabajadores a jornada completa no ganan lo suficiente como 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: como no parece existir otra solución al problema del creciente subempleo, hay que recurrir al uso intensivo del trabajo en la construcción de obras públicas.³⁸ De todas maneras, a menos que sean financiados enteramente con ayuda externa, tales programas exigen un progreso concomitante en las técnicas fiscales de redistribución del ingreso; el sector público deberá obtener fuertes recursos adicionales para costearlos.

Las consideraciones que anteceden indican que una política eficaz de redistribución del ingreso exigiría una evaluación de las medidas en todos los sectores sociales para determinar si la distribución es equitativa y sus posibles repercusiones sobre la capacidad de generar ingresos y sobre las oportunidades de empleo de amplios sectores de la población.³⁹ Tal política dependería también en gran medida de la planificación efectiva de cambios en la producción y en la índole de los servicios ofrecidos. La redistribución del ingreso, por su parte, podría deprimir el mercado de bienes y servicios suntuarios sin dar lugar al correspondiente aumento en los bienes y servicios de uso necesario que requieren los estratos de bajos ingresos. En términos más ge-

³⁸ 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, aun cuando pueda invertirse la actual tendencia hacia el trasplante de las más modernas tecnologías de capitalización, generalmente recurren a alguna de las dos soluciones residuales: obras públicas en gran escala o retención de los trabajadores en la agricultura. Una reciente declaración de Gunnar Myrdal da especial importancia a esta última alternativa. Véase G. Myrdal, *La agricultura y la revolución económica mundial* (LARC/65/CONF/16), disertación en la conferencia de la FAO en Viña del Mar antes citada.

³⁹ El último requisito se relaciona con el objetivo de la difusión del progreso técnico para disminuir la brecha entre el ingreso de los sectores dinámicos y el de los sectores rezagados de la economía propuesto por Aníbal Pinto, "Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano", *El Trimestre Económico*, N° 125 (México, D. F., enero-marzo de 1965), pp. 3-68. Este estudio previene contra la probable ineficacia de una estrategia que se concentra en la redistribución del ingreso a través de medidas como las anteriormente expuestas, pero sin tener en cuenta simultáneamente otras causas como la concentración del progreso técnico en pocos sectores económicos.

nerales, tendría que ser precedida o acompañada de cambios fundamentales en las relaciones sociales y en la distribución del poder político. Este último tema nos conduce nuevamente a la necesidad indispensable de una participación popular organizada en la formulación y ejecución de la política social.

2. La población

La expresión "política demográfica", en su sentido más restringido, se refiere a la decisión gubernamental de tratar de influir en la tasa de crecimiento neto de la población nacional. En el pasado, el objetivo de esa política generalmente era elevar la tasa de crecimiento estimulando el aumento de las tasas de natalidad o de inmigración; pero en la actualidad en los países de bajos ingresos el objetivo normal es reducir el crecimiento de la población a través de medidas que afectan a la fecundidad ("planificación de la familia") y, a veces, fomentando la emigración.

Ningún país latinoamericano ha adoptado aún una política demográfica de esta índole; a este respecto, América Latina difiere de otras de las principales regiones de bajos ingresos. Al examinar estas políticas se han enfrentado dos posiciones por demás simplistas; un sector de opinión propone una reducción radical en la tasa de aumento como primer requisito indispensable para el desarrollo, mientras que un sector opuesto alega que las actuales tasas de aumento sin precedentes no deben ser causa de preocupación dada la densidad relativamente baja de la población regional y la necesidad de expansión de los mercados internos. Parecería que está surgiendo una modalidad más provechosa, que presta más atención a las consecuencias específicas de las actuales tasas de aumento y a la distribución por edades resultante entre los distintos estratos de la población que a los engorrosos conceptos de "sobrepoblación" y "población óptima". Dos aspectos del problema tienen una influencia directa sobre la distribución del ingreso:

a) La familia típica de bajos ingresos tiene un crecido número de hijos; debido a la urbanización y a la disminución de las empresas familiares económicas, estos niños se tornan más bien una carga que un bien económico; la fecundidad no controlada es un obstáculo para la familia que se esfuerza por elevar su nivel de vida por encima de una mera subsistencia, impidiéndole dotar a los niños de los conocimientos prácticos que les permitan convertirse en miembros productivos de la sociedad.

b) Como ya se ha dicho, la tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo supera a la capacidad de absorción previsible de la industria y la agricultura, mientras que los muy escasos

conocimientos de muchas de las personas que ingresan en la fuerza de trabajo, procedentes de las familias empobrecidas ya aludidas, las limitan a las ocupaciones más marginales. Una reducción de las tasas de aumento no resolvería los problemas que plantea la pobreza, pero los haría más fáciles de tratar.

Es probable que la política del sector público en la región gradualmente apoyará programas tendientes a disminuir la fecundidad, sin por ello dar a este objetivo la preponderancia que se le ha concedido en países como la India y el Japón ni establecer metas cuantitativas para atenuar el crecimiento de la población.⁴⁰ Estudios recientes señalan una inesperada y amplia difusión de conocimientos y la aceptación de prácticas anticoncepcionales entre las mujeres urbanas. Sin embargo, aun en las circunstancias más favorables, la difusión de nuevas actitudes será lenta entre las masas rurales, y los planificadores no podrán esperar que una reducción en las tasas de crecimiento alivie sus problemas en un futuro cercano. Aun después que comiencen a declinar las tasas de natalidad, si bien se sentirá un alivio inmediato de las cargas familiares, la tasa de aumento de la fuerza de trabajo no comenzará a declinar hasta quince años más tarde, y el efecto será secundario durante varios decenios.

Este tipo de política demográfica, con un solo objetivo estrechamente definido que podrá lograrse por una serie de medidas técnicas restringidas, no puede considerarse por sí sola como un enfoque estratégico del desarrollo, aun cuando a largo plazo tal vez sea indispensable para el logro de objetivos sociales y económicos más positivos. En la práctica, la posibilidad de lograr el objetivo más limitado estará condicionada por el progreso en todas las formas de

⁴⁰ La Carta de Punta del Este, aprobada en 1961, no hace referencia a la política demográfica, pero en la IV Reunión del Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso (CIAP), celebrada en abril de 1965, se observó un cambio significativo en el sentido de apoyar la conveniencia de reducir las tasas de crecimiento en la región, al considerarse la creación de un grupo asesor encargado de proponer métodos aceptables para lograr este objetivo. Véase Unión Panamericana, *Problemas demográficos en relación con el desarrollo de la América Latina* (CIAP/197, 31 de marzo de 1965). Diversos estudios preparados para la Conferencia Demográfica Mundial de las Naciones Unidas (Belgrado, 30 de agosto a 10 de septiembre de 1965) tratan estos problemas de política demográfica en relación con América Latina. Véase, especialmente, José Antonio Mayobre, *Economic Development and population growth in Latin America* (WPC/WP/151) y Víctor L. Urquidí, *El crecimiento demográfico y el desarrollo económico latinoamericano* (WPC/WP/118). Las actas de la Primera Asamblea Panamericana de Población (Cali, Colombia, 11 a 14 de agosto de 1965) confirman la existencia de influyentes movimientos de opinión que admiten la necesidad de limitar las tasas de incremento demográfico.

acción social que contribuyen a elevar los niveles de vida, en especial la educación y las medidas tendientes al fortalecimiento de la familia; pero no es probable que tales medidas se organicen partiendo del objetivo demográfico.

Empero, una política demográfica concebida con mayor amplitud podría ligar las características demográficas reveladas por los censos y estudios especiales y analizados por los demógrafos a medidas estratégicas para mejorar la calidad de la población ("desarrollo de los recursos humanos"), a su distribución geográfica y sus relaciones ecológicas con la tierra ("desarrollo urbano", "desarrollo rural", "planificación regional"). Como se señalará más adelante, estos enfoques de política no han sido satisfactoriamente delimitados y relacionados unos con otros, y su valor potencial para la política y la planificación no ha sido realizado.

3. Desarrollo de los recursos humanos

El contenido del desarrollo de los recursos humanos, según las definiciones más ambiciosas, es prácticamente igual al del "desarrollo social". La presentación más autorizada y reciente de este aspecto señala:

"El desarrollo de los recursos humanos es el proceso de aumentar los conocimientos, las aptitudes, y la capacidad de todas las personas que componen una sociedad. En términos económicos se podría describir como la acumulación de capital humano y su inversión eficaz en el desarrollo de una economía. En términos políticos, el desarrollo de los recursos humanos prepara a las personas para su participación como adultos en los procesos políticos, especialmente como ciudadanos de una democracia. Desde el punto de vista social y cultural, el desarrollo de los recursos humanos ayuda a las personas a vivir una vida más plena y fructífera, menos atadas a la tradición."⁴¹

Según esta definición, la acción desarrollada en cualquiera de los sectores sociales tradicionales podría agruparse bajo el título de desarrollo de los recursos humanos, y hasta el énfasis especial que éste supone, en el sentido de aumentar la capacidad productiva del hombre, se torna en una preocupación más amplia por los cambios socioculturales y la participación política. El desarrollo de los recursos humanos puede considerarse, pues, como una manifestación de la búsqueda de una interpretación funcional del desarrollo como único proceso en el cual se entretejen factores económicos, sociales y políticos.

⁴¹ Frederick Harbison y Charles A. Myers, *Education, Manpower and Economic Growth Strategies of Human Resources Development* (McGraw-Hill Series in International Development, Nueva York, 1964), p. 2.

Sin embargo, en la práctica, el contenido de los programas y proyectos comprendidos bajo el título de desarrollo de los recursos humanos ha sido mucho más restringido de lo que sugiere la definición que antecede. Quienes proponen este enfoque nada dicen acerca de las relaciones entre las estructuras sociales y políticas y la capacidad de desarrollo de los recursos humanos. Aunque se han hecho algunos intentos de incorporar los programas de salud y nutrición al desarrollo de los recursos humanos, parecería que se han limitado a ejercicios estadísticos basados sobre datos un tanto precarios. Los especialistas en recursos humanos han concentrado su atención sobre la integración de los programas de educación y de mano de obra, en gran parte mediante la preparación de pronósticos del rendimiento de las escuelas y los programas de capacitación, su confrontación con pronósticos de las necesidades de mano de obra con distintos niveles de preparación y la deducción de conclusiones acerca de los cambios necesarios en el rendimiento de la educación. El Proyecto Regional Mediterráneo y de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos representa el intento más avanzado de incorporar el aspecto de los recursos humanos en la planificación de la educación, y reviste especial interés para América Latina dados los lazos históricos que existen entre las estructuras sociales y los sistemas de educación de ambas regiones.⁴²

Hasta el presente, pese a la atracción que ejerce el aspecto de los recursos humanos sobre los planificadores económicos como medio de formar criterios cuantificados para la asignación de recursos a la educación y posiblemente a otros programas sociales, su aplicación se ha visto impedida, en primer término, por la insuficiencia de los datos estadísticos sobre mano de obra que suministran los censos como base para el pronóstico detallado de las necesidades, y en segundo término, por la rigidez de las estructuras y las metas de los sistemas de educación ya aludidos.

En un mundo en el que las técnicas de producción y la estructura de la demanda cambian con la rapidez que lo hacen en la actualidad, y en el que las tendencias corrientes en los países industrialmente avanzados hacen prever cambios todavía más revolucionarios en el futuro, el enfoque de los recursos humanos naturalmente de-

⁴² Las técnicas y experiencias del Proyecto Regional Mediterráneo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) han sido analizadas en numerosos estudios presentados al Seminario sobre Problemas y Estrategias de la Planificación de la Educación en la América Latina, celebrado en París en 1964, y la OCDE ha publicado un informe dirigido al público latinoamericano sobre este tema: Herbert S. Parnes, *La planificación de la educación para el desarrollo económico y social* (París, 1963).

berá aplicarse con flexibilidad y cautela.⁴³ El rendimiento de la educación, ajustado a las necesidades de distintos tipos y niveles de mano de obra calificada, que puede ser pronosticado partiendo de las tendencias actuales, podría no resultar apropiado para las necesidades a largo plazo de un desarrollo económico sano, y mucho menos para los fines no económicos de la educación. Sin embargo, los principales propiciadores del enfoque de los recursos humanos están plenamente conscientes de los peligros que ofrece, así como de sus limitaciones, y han sugerido propuestas prudentemente condicionadas para la fijación de metas en países que se hallan en diversas etapas de desarrollo.⁴⁴

Un asunto que merece ser considerado detenidamente en relación con la situación en la América Latina, dada la conocida tendencia a complicar excesivamente la planificación y el mecanismo administrativo, es la ubicación que corresponde al enfoque de los recursos humanos dentro de la organización de este mecanismo.⁴⁵

4. Desarrollo urbano y desarrollo rural

La política de desarrollo en general y todas las esferas de la acción social, en particular, afrontan condiciones y tendencias que difieren marcadamente según el grupo de población o el ambiente local. La distinción más evidente es aquella que separa a lo urbano de lo rural. Entre los enfoques de la planificación más prominentes en los últimos años —al menos a juzgar por estudios y reuniones regionales— son los planes para organizar programas en torno a problemas centrales del desarrollo urbano (o “urbanización”) y del desarrollo rural. Se espera explorar estos asuntos en una continuación del presente estu-

⁴³ Según un participante en el Seminario sobre Tecnología y Evolución Social auspiciado por la Universidad de Columbia en 1962, “en el futuro, las actividades intelectuales antes que las comerciales fijarán la tónica predominante, y las universidades, los institutos y sociedades de investigación y demás centros intelectuales serán las instituciones principales” (Eli Ginzberg, ed., *Technology and Social Change*, Columbia University Press, Nueva York y Londres, 1964).

⁴⁴ Véase especialmente, Harbison y Myers, *op. cit.*, caps. 9 y 10.

⁴⁵ Harbison y Myers afirman en conclusión, con respecto al mundo en su conjunto, que “hasta ahora es sorprendentemente escasa la experiencia recogida con relación al establecimiento de una maquinaria gubernamental para la planificación de los recursos humanos”, pero recomiendan que se establezca una “Junta de desarrollo de los recursos humanos”, una “secretaría para la planificación de los recursos humanos”, y el nombramiento de personal de planificación en los principales organismos que integran la Junta. Sin embargo, declaran que “allí donde existen fuertes organizaciones de planificación general, hay una poderosa razón para colocar la maquinaria de la planificación de los recursos humanos dentro de su jurisdicción” (*op. cit.*, p. 221).

dio y sólo se tocarán algunos puntos aquí, en forma sumaria.

a) El examen de las políticas de desarrollo urbano⁴⁶ se ha concentrado en el rápido crecimiento de las grandes ciudades. Los principales problemas que éste plantea son de ocupación, ambiente físico y participación social, todos ellos condicionados por los fenómenos relacionados de inmigración masiva y crecimiento de los estratos comúnmente llamados de población “marginal”. Abundan las declaraciones generales de política en que se indican las medidas que debieran tomarse para solucionar esos problemas, pero se observa poquísimo progreso en cuanto a la planificación efectiva o siquiera a la adopción de decisiones nacionales coherentes sobre las líneas principales de política. Los programas urbanos que han llegado a la etapa de la sanción legislativa o a la de ejecución son relativamente limitados, predominando en ellos las consideraciones arquitectónicas o de planificación espacial, y tienen escasa e irregular influencia sobre el crecimiento de las ciudades.

b) El tema central del desarrollo rural es la reforma agraria. En torno a ella se agrupa una gran variedad de medidas necesarias para que la población rural pueda participar en la vida nacional en condiciones más igualitarias y logre niveles de vida más adecuados. Una política viable de desarrollo rural debe tener en cuenta, entre otros elementos, la base económica del grupo rural, su capacidad de organización comunitaria y en grupos de interés, sus modalidades de asentamiento en lo que se relaciona con la provisión de enseñanza y otros servicios públicos, y sus vínculos con los centros locales de administración, servicios y comercialización. Hasta ahora, la reconocida lentitud de la mayoría de los países latinoamericanos en llegar a soluciones factibles en gran escala, para el problema de la tenencia de las tierras ha impedido la aplicación de programas de desarrollo rural verdaderamente integrados.

c) Una simple dicotomía urbano-rural es del todo insuficiente como marco para una política; es verdad de perogrullo que ni los problemas de las ciudades ni los del campo pueden solucionarse en aislamiento. La propia línea divisoria

⁴⁶ La expresión “política de urbanización” ha llegado a ser de uso corriente en el ámbito internacional, aunque parece más conveniente restringir el concepto de “urbanización” al proceso de concentración de la población en zonas urbanas y clasificar las políticas que se refieren a tal proceso bajo el acápite de “desarrollo urbano”. La publicación de la UNESCO, *La urbanización en América Latina* (París, 1961) es un compendio de los estudios y recomendaciones sobre este particular presentados en un seminario celebrado en 1959 bajo los auspicios de la UNESCO, la Dirección de Asuntos Sociales de las Naciones Unidas y la Comisión Económica para América Latina.

entre lo urbano y lo rural seguramente se volverá cada vez más borrosa, en muchos aspectos, y se complicará cada vez más por efecto de la desigualdad del desarrollo latinoamericano y las contradicciones en los estilos de vida. Las zonas rurales se urbanizarán en grado creciente, en un sentido cultural, por efecto de la difusión de las comunicaciones de masa y los bienes de consumo manufacturados, así como por la mayor movilidad de la población rural. Mientras tanto, las ciudades y los pueblos seguirán "ruralizándose" al contacto con migrantes rurales. Estas tendencias apuntan hacia la necesidad de: *i*) comprender las funciones y la dinámica de muchos tipos

de zonas urbanas y rurales, a saber: las grandes ciudades, los centros provinciales, las ciudades industriales especializadas, puertos y centros mineros, los pueblos pequeños y los núcleos rurales agrícolas; *ii*) desarrollar concepciones y técnicas prácticas de planificación regional, y *iii*) fijar objetivos nacionales de redistribución demográfica en relación con los objetivos del empleo y la distribución de los recursos naturales.⁴⁷

⁴⁷ Véase "Distribución geográfica de la población de América Latina y prioridades regionales del desarrollo", *Boletín Económico de América Latina*, Vol. VIII (1963), pp. 53-66, y "Los patrones de asentamiento rural y el cambio social en América Latina", *ibidem*, Vol. X (1965), pp. 1-22.

IV. ALGUNAS CONCLUSIONES

1. En la práctica tanto las políticas económicas nacionales como las políticas sociales pueden originarse en iniciativas aisladas y presiones contradictorias, siendo objeto de permanente controversia los principios en que debieran inspirarse. Las políticas económicas, sin embargo, pueden vincularse a algunos objetivos de fácil formulación y a una disciplina económica central que trata de explicar el proceso del crecimiento económico en su conjunto. Las políticas sociales han sido más heterogéneas en sus orígenes y en sus objetivos. Durante los últimos años, en que la planificación se ha hecho reconocer, la sociología no se ha encontrado en una posición dominante capaz de influir sobre la política o de asesorar sobre la traducción de las políticas en planes. Las iniciativas relativas a la "planificación social" o a la incorporación de "lo social" en la planificación general han aparecido mucho después de que la acción pública en ciertos sectores hubiese alcanzado un alto grado de complejidad, gasto y resistencia institucional a las exigencias de la planificación. En las actuales discusiones sobre política y planificación en materia social, en que participan economistas, sociólogos, funcionarios y especialistas venidos de los diferentes sectores sociales, cabe distinguir varias interpretaciones del término "social", de las relaciones entre "lo social" y "lo económico" y de los objetivos fundamentales de la política social.

2. El uso del término "social" debe considerarse separadamente según se aplique a la política de desarrollo, a la planificación o a la programación sectorial. El desarrollo en sí es un fenómeno indivisible cuya naturaleza se oscurece cuando se interpreta como si estuviera compuesto por dos procesos, uno de "desarrollo económico" y otro de "desarrollo social". Sin embargo, cuando se trata de la *política* de desarrollo, es indispensable la especificación de objetivos

sociales —elevación de niveles de vida, distribución más equitativa del ingreso, mayores oportunidades para la participación y la movilidad social— en contraposición a los económicos. En tales plantamientos los programas sociales o los campos de acción social pública deben considerarse más bien como instrumentos que como fines en sí mismos; una lista de las metas cuantitativas en los diferentes sectores sociales no constituye una declaración adecuada de objetivos. El ideal sería que la formulación de objetivos de una política social constituyera un elemento en la búsqueda del consenso nacional acerca de la sociedad hacia la cual se encamina tal política.

3. Al nivel de la *planificación*, para alcanzar los objetivos indicados en las directivas de política de desarrollo, no parece justificarse la agrupación de los llamados "sectores sociales" en un concepto distinto de "planificación social", aunque administrativamente puede ser conveniente agrupar a los especialistas dedicados a estos sectores en una división "social" del organismo encargado de la planificación nacional. Los representantes de los sectores muy probablemente no querrán o no podrán conciliar sus demandas de recursos en un "plan social" antes de incorporarlo en planes integrales. Los problemas de establecer metas compatibles y de distribuir los recursos para alcanzar tales metas sólo pueden resolverse satisfactoriamente en la planificación global. La terminología en uso hasta ahora y la división típica en compartimientos de la administración pública han fomentado el concepto de que lo económico y lo social constituyen dos "campos" que compiten por conseguir recursos, mientras lo que se necesita es una estrategia del desarrollo en que tanto las medidas económicas como las sociales se concentren en las reformas estructurales requeridas. Al propio tiempo, parece más fructífero pensar en función de compatibilidades y posibilidades de apoyo mutuo entre programas

sociales y económicos y no en función de un "desarrollo social y económico equilibrado".

4. En la *programación*, cada sector social tiene problemas especiales de eficacia administrativa, formación e idoneidad de personal, cuantificación de objetivos, investigación y obtención de estadísticas, relaciones con su clientela, etc. Puede lograrse algún avance efectivo en la programación sectorial aunque falten decisiones generales coherentes de política y mecanismos de planificación, pero este avance tiene evidentes limitaciones y peligros. No puede darse por sentado que los incrementos cuantitativos en el radio de acción en cada sector, medidos por los indicadores ahora existentes, se traducirán en beneficios sin contrapeso para la sociedad en su conjunto o que esos incrementos justificarán prioridad para la asignación de recursos al sector.

5. Las generalizaciones anteriores no implican que las asignaciones presupuestarias para fines sociales puedan o deban ser determinadas por criterios económicos, calculando el rendimiento monetario de la inversión. Aparte de las dificultades prácticas que supone calcular tales beneficios en forma significativa y el hecho de que algunas de las estrategias potencialmente más útiles para el cambio social no implican asignaciones conmensurables de parte del sector público, ese enfoque no tomaría en consideración gran parte de las condiciones previas y objetivos del desarrollo. Los ensayos de aplicar criterios de economicidad a los gastos en programas sociales no pueden llevarse más allá de un punto determinado sin entrar en abierta contradicción no sólo con las formas de comportamiento de pueblos y naciones sino con sus sistemas de valores más profundos. Ningún pueblo es tan pobre que sólo esté dispuesto a hacer aquellas cosas que pueda pagar según un esquema utilitario de prioridades, y un empeño sistemático por parte de los planificadores de aplicar tales principios, aunque fuera practicable, podría suponer un empobrecimiento cultural y de iniciativa más contraproducente para un buen desarrollo que el aparente desperdicio de recursos.

6. Aunque es posible e indispensable instituir procesos de formulación de política y elaboración de planes más coherentes que los de ahora, los programas sociales y económicos no podrán responder exclusivamente a técnicas neutras de planificación y ni siquiera ajustarse a políticas públicas completamente coherentes. Gran parte de la tarea del encargado de la política y del planificador en medios típicos de América Latina consistirá siempre en conciliar y racionalizar las presiones que vienen de direcciones distintas. Esta situación no debe interpretarse en modo alguno como un estorbo para la planificación y una política dinámica e integrada. Las técnicas de planificación no llegarán a la infalibilidad y continuarán siendo aplicadas por personas sujetas a los prejuicios y limitaciones de apreciación que derivan de sus propios medios sociales y educacionales. Las demandas expresadas por los conductos políticos y a través de grupos de interés organizados son esenciales para que los planes respondan a verdaderas necesidades sociales y los planificadores deben esforzarse en presentar sus conclusiones en términos asimilables por los dirigentes políticos y que puedan obtener el apoyo y la participación populares.

7. La planificación del desarrollo no gana en eficacia con la reglamentación y los controles centralizados y ello es tanto más cierto en el caso de los programas sociales, que deben responder en forma flexible a las situaciones locales. Gran parte de la responsabilidad de la programación regional y local debe recaer sobre la administración y los organismos locales a fin de aliviar a las autoridades centrales de tareas que no pueden llevar a cabo. En América Latina ha habido mucha discusión recientemente sobre este punto, pero ha sido muy escaso el progreso en cuanto a la creación de formas institucionales capaces de cumplir esa condición. De hecho, la necesidad no puede satisfacerse con reformas institucionales solamente; para que funcionen las instituciones, deben cambiar paralelamente las relaciones y actitudes sociales y económicas de índole local.

EL SERVICIO SOCIAL EN AMÉRICA LATINA: SUS FUNCIONES Y SUS RELACIONES CON EL DESARROLLO*

por Virginia A. Paraiso

INTRODUCCIÓN

En toda América Latina crece constantemente la demanda de programas de servicio social y de recursos públicos y privados para el sostenimiento tanto de los servicios nuevos como de los ya establecidos.¹ Esta tendencia indica la aceptación general de la tesis de que el servicio social desempeña un papel fundamental en el funcionamiento de la sociedad moderna. No obstante, parecería que el servicio social no ocupa un lugar definido en las políticas de desarrollo de los países latinoamericanos. Se han sugerido diversas razones para explicar esta relativa falta de ubicación. Una de ellas se refiere a la dificultad de definir el servicio social y de distinguir sus actividades de las demás formas de acción social. Otra razón es que los planificadores abrigan dudas acerca de si el servicio social puede o no contribuir con un aporte significativo a los objetivos del desarrollo dada su manera de apreciar los problemas sociales y de abordar las necesidades desde el punto de vista del individuo y el pequeño grupo. Otras razones sugeridas, especialmente por el mismo personal de servicio social, señalan que los líderes del servicio social no participan en la política nacional, en los cargos superiores de la administración pública ni en la planificación nacional. Aunque todas estas explicaciones son acertadas en cierta medida, parece necesario buscar razones más fundamentales

con el fin de determinar, si es posible, el lugar que el servicio social debe ocupar en el desarrollo nacional.

Determinar el lugar que corresponde al servicio social en el proceso de desarrollo nacional y su aporte potencial a ese proceso, constituye precisamente el objeto de este trabajo.² En él, en primer término, se reúnen todos los elementos conceptuales relacionados con el servicio social que son comunes a los países latinoamericanos y se analizan los objetivos y el funcionamiento de los programas, y en segundo término, se explican las relaciones que pueden existir entre las metas del servicio social y del desarrollo nacional, y tratando de establecer si esas metas armonizan entre sí. La primera parte estudia el significado del servicio social en América Latina; la segunda parte indica cómo funciona el servicio social en la actualidad; la tercera parte trata de la planificación del servicio social dentro del marco de la política de desarrollo, en tanto que la cuarta parte se refiere al papel que tocará desempeñar al servicio social en el futuro y a su

² La interpretación dada en este trabajo al "desarrollo" equivale aproximadamente al complejo de objetivos sociales y económicos enumerados en la Carta de Punta del Este, en virtud de la cual se creó la Alianza para el Progreso. En ella se menciona entre las principales metas del desarrollo nacional: 1) conseguir "un crecimiento sustancial y sostenido del ingreso por habitante, reduciendo las distancias entre los niveles de vida de la América Latina y los de los países más desarrollados" y 2) "una distribución más equitativa del ingreso nacional, elevando con mayor rapidez los ingresos y niveles de vida de los sectores más necesitados, y tratar al mismo tiempo de que los recursos dedicados a la inversión representen una porción mayor del producto nacional".

En las páginas que siguen se ha evitado deliberadamente el uso de la expresión "desarrollo social", ya que se interpreta el término "desarrollo" como un proceso social unificado. Se ha clasificado a los países latinoamericanos según las distintas etapas de desarrollo en que se encuentran, pero estas conocidas diferencias no excluyen la existencia de características comunes que requieren una interpretación regional. Se encontrará una descripción de estas características comunes y de las "contradicciones internas" en "Desarrollo social" y "planificación social": "Estudio de problemas conceptuales y prácticos en América Latina" (E/LACCY/BP/L.4), documento preparado por la División de Asuntos Sociales de la CEPAL que precede a este artículo.

* Documento E/CN.12/L.9. Aunque la autora es funcionaria de la Comisión Económica para América Latina, los puntos de vista expresados a continuación representan su opinión personal y pueden no coincidir con los de la secretaría de dicha entidad.

¹ En la Argentina, por ejemplo, un grupo de industriales ha establecido un instituto para la capacitación de trabajadores sociales con el objeto de preparar personal para los programas de servicio social que ya están en marcha y para los que se establezcan en el futuro en la industria. El problema principal de la Escuela Nacional de Servicio Social de Lima, Perú, es aumentar su capacidad de adiestramiento a fin de satisfacer la creciente demanda de trabajadores sociales para los servicios incluidos en los programas de desarrollo rural y de vivienda. La Guayana Británica está en vías de ampliar el servicio social en el sistema judicial y penal. Bolivia acaba de iniciar un servicio social para mineros e inmigrantes. En el Brasil el servicio social es una de las principales actividades del programa de erradicación de tugurios.

contribución potencial al desarrollo, señalando lo que debe hacerse para que pueda cumplir esa función y para que su contribución sea lo más amplia posible.

Como hasta ahora no se ha intentado hacer un estudio a fondo de los programas y de los métodos utilizados ni de sus efectos, tal vez este trabajo tienda a hacer generalizaciones a base de factores cuya importancia bien puede haberse exagerado, y que en cambio no se hayan tenido debidamente en cuenta otros factores menos evidentes.³ Por las fuentes utilizadas se deduce

³ Es sumamente escasa la bibliografía existente acerca del servicio social en América Latina. En la preparación de este documento, las fuentes de información consultadas fueron en gran parte memorias anuales y otros informes no publicados, fichas individuales, tesis universitarias, informes de expertos en servicio social en relación con el Programa de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas, entrevistas con administradores de programas y planificadores, y con personal de terreno, además de la observación inmediata de programas existentes. Algunos artículos y monografías fueron útiles; pero en general son fuentes limitadas de información sobre las necesidades y problemas concretos del servicio social y la planificación, administración y evaluación de los programas.

la dificultad de trazar un cuadro representativo de la región; lo más que puede esperarse es la identificación de preocupaciones, características y tendencias comunes, y una descripción de algunas experiencias locales restringidas de las cuales es posible obtener lecciones mucho más amplias. Cabe esperar que esta labor exploratoria impulsará a los países a llevar a cabo estudios minuciosos sobre las potencialidades del servicio social para mejorar el nivel de vida latinoamericano.

El estudioso del servicio social internacional sin duda hallará situaciones y características similares a las de otros países del mundo. Estas analogías confirman la identidad de los problemas básicos que acosan a la sociedad por doquier, la desigualdad del fenómeno llamado desarrollo, cualquiera que sea la etapa que ha logrado alcanzar un país, y la realidad de la acción recíproca de los seres humanos en el plano internacional. Mas también existen diferencias regionales, nacionales y locales que impiden una acción uniforme y ponen de manifiesto la urgencia de buscar soluciones autóctonas para lo que superficialmente pueden parecer necesidades comunes a toda la humanidad.

Primera Parte

SIGNIFICADO DEL SERVICIO SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

1. Definición del servicio social

El informe de un grupo de expertos designado por las Naciones Unidas en 1959 acerca del desarrollo de los programas nacionales del servicio social define el servicio social como "una actividad organizada cuyo objeto es contribuir a una adaptación mutua entre los individuos y su medio social". Esa adaptación "se logra mediante el empleo de técnicas y métodos destinados a que los individuos, grupos y comunidades puedan satisfacer sus necesidades y resolver sus problemas de adaptación a un tipo de sociedad que se halla en proceso de evolución, así como por medio de una acción cooperativa para mejorar las condiciones económicas y sociales".⁴ Según esta definición, las relaciones humanas entre individuos, grupos y comunidades constituyen la esfera de actividades del servicio social. Es de presumir que las técnicas y métodos aludidos sean los que se atribuyen concretamente al trabajo social.

En la práctica, la expresión "servicio social" incluye lo siguiente:

⁴ *El desarrollo de los programas nacionales de servicio social* (ST/SOA/40), publicación de las Naciones Unidas (Nº de venta: 60.IV.1), p. 6 (párrafo 6).

a) una serie de conceptos relacionados con las necesidades del ser humano y de enfoques hacia la satisfacción de dichas necesidades;

b) un cuerpo de profesionales (trabajadores sociales) cuya formación se basa en estos conceptos y métodos y grupos más numerosos de auxiliares y voluntarios, que desempeñan funciones derivadas de tales conceptos y han adquirido cierta perspectiva de "trabajo social", y

c) instituciones organizadas cuyas funciones se basan en estos conceptos y que emplean trabajadores sociales.

Aunque en todos los países latinoamericanos existen los tres elementos enunciados, la situación actual no permite una delimitación clara respecto de todos ellos o de uno cualquiera. Los conceptos básicos del servicio social representan la influencia de Europa Occidental y de los Estados Unidos en una variedad de combinaciones que reflejan puntos de vista religiosos y de beneficencia más antiguos. La naturaleza de la formación profesional de los trabajadores sociales y la medida en que esa capacitación se considera indispensable difieren según la intensidad relativa de esas influencias. Las funciones del servicio social y el empleo de trabajadores sociales están repartidos entre una gran variedad

de organismos públicos y privados y en gran medida aparecen como accesorios de programas e instituciones que tienen otras funciones fundamentales. El problema de delimitar el servicio social como sector aparte de la política y la acción social se complica más aún porque muchas instituciones con funciones y objetivos de servicio social no están dirigidas por trabajadores sociales capacitados ni cuentan con personal idóneo. (Ni siquiera existe consenso sobre los requisitos mínimos del trabajador social.)⁵ Por otro lado, no todas las funciones que actualmente desempeñan los trabajadores sociales en el ámbito institucional más amplio tienen legítima cabida entre los conceptos de servicio social.

La terminología también puede conducir a equívocos. La forma plural, "servicios sociales", incluye todas las actividades desarrolladas en sectores tales como la salud, la educación, la seguridad social, el desarrollo de la comunidad, la vivienda, etc.⁶ En una enumeración de esta in-

⁵ Así, por ejemplo, el Congreso Nacional de la Argentina está considerando un proyecto de ley para reglamentar el empleo de trabajadores sociales, en el cual se incluye en la profesión al "trabajador social" y al "asistente social", graduados en una escuela de servicio social, así como a la "visitadora social" (nombre dado anteriormente a la "asistente social", pero con un nivel inferior de capacitación), a la "visitadora de higiene social" (auxiliar sanitaria que ha cursado dos años de estudios, principalmente en asistencia domiciliaria de enfermos) y a la "educadora sanitaria" (especie de asistente de salud pública). En todos los países de la región se tropieza en distinto grado con esta falta de consenso público sobre las condiciones que determinan al "profesional".

⁶ De acuerdo con el párrafo 4 del documento *Reevaluación del Programa de Servicios Sociales de las Naciones Unidas* (E/CN.5/AC.12/L.3, 29 de marzo de 1965) "la frase *bienestar social* era más entendida y más comúnmente usada en diferentes partes del mundo para describir el amplio sector y las actividades encuadradas por el programa de *servicios sociales* de las Naciones Unidas. En consecuencia, el Secretario General se propone utilizar en adelante, en este informe y en todas las referencias que haga a la actividad de las Naciones Unidas en este sector, las frases *bienestar social* y *programa de bienestar social* en lugar de la frase *servicio social* que se hubiese usado anteriormente. Por otra parte, se utilizarán los términos *servicios sociales* y *programa de servicios sociales* en un sentido más amplio, para incluir actividades desarrolladas en sectores tales como la sanidad, la educación, la seguridad social, etcétera, además del bienestar social..." Sin embargo, en la *Reevaluación* el uso de la expresión "bienestar social" comprende una amplia gama de actividades sociales en distintas partes del mundo y no se intenta delimitar el alcance de la frase. En el Seminario Latinoamericano sobre Fomarción para el Servicio Social (Lima, 10 a 13 de noviembre de 1965), en el que participaron los directores de 28 escuelas latinoamericanas de servicio social, hubo una clara tendencia a referirse al campo de la política como "bienestar social" y a la profesión como "servicio social". En el presente trabajo se mantiene la expresión "servicio social" (en singular), que corresponde al uso aceptado en los países latinoamericanos, para distinguir la gama relativamente restringida de conceptos y funciones aquí indicados.

dole, cabe referirse también a los servicios sociales en cuanto materia de política y acción como "servicios de bienestar social" o como "asistencia social". Esta última es la expresión usada anteriormente en vez de servicio social, y de ella deriva el título de "asistente social" por el cual se conoce al practicante o profesional de servicio social en la mayor parte de la región.⁷

Según el uso latinoamericano, el "servicio social" en singular se refiere tanto a la profesión del trabajo social⁸ como al campo de acción sustantiva en el cual se aplican los conceptos y técnicas del trabajo social. El uso de la palabra "servicio" con preferencia a "trabajo", que es la traducción literal del vocablo inglés *work* (trabajo social), es una expresión peculiar del espíritu latinoamericano. "Trabajo" evoca la imagen de "labor", generalmente manual, y del producto de actividades que redundan directamente en beneficio y utilidad de la persona que lo efectúa. En cambio, "servicio" significa una acción que beneficia a un tercero y no al que la realiza ni a su familia inmediata. Evoca una imagen de "ayuda", que es la esencia del "servicio social" en América Latina. Otros componentes de este concepto de servicio social son el altruismo, la filantropía, la abnegación, un fuerte elemento de compromiso emotivo de bien público, más una serie de creencias religiosas y de conceptos de benevolencia relativos a las obligaciones del ser humano para con sus semejantes. La profesionalización del trabajo social tiende a relegar los componentes religiosos y caritativos a segundo plano y a considerar al servicio social sobre la base de una asociación más racional y objetiva de las necesidades, los recursos disponibles y los beneficios esperados. Sin embargo, esta tendencia no es la predominante, ya que muchas escuelas de servicio social son dirigidas por instituciones religiosas fuertemente orientadas hacia éticas religiosas y caritativas. La creciente aceptación de los métodos del trabajo social tal vez sea más universal, aunque el servicio social en América Latina todavía es una actividad inspirada en gran medida en el principio de "ayudar con hechos".

Como campo de acción sustantiva, el servicio social incluye legislación, programas, servicios y actividades dirigidas a prevenir, aliviar

⁷ Entre las naciones latinoamericanas de habla española, constituyen una excepción México, Panamá, los países de América Central, Colombia y Bolivia, en donde se usa "trabajador social", lo que tal vez refleje una mayor influencia de los Estados Unidos en contraste con la orientación más europea del servicio social en la América del Sur. En el Brasil y en Haití se usa "asistente social" y en los países de habla inglesa "trabajador social".

⁸ Las escuelas para la formación profesional en trabajo social se llaman en toda la región "escuelas de servicio social".

y eliminar condiciones que restringen la capacidad de determinadas personas, grupos y comunidades para utilizar plenamente instalaciones y servicios tales como escuelas, centros de salud, hospitales, iglesias, servicios de utilidad pública, etc., establecidos para el público en general, basándose en el supuesto de que todos tienen igual oportunidad de aprovecharlos. Los preceptos del servicio social invariablemente intentan fortalecer la capacidad real de los individuos, grupos y comunidades para utilizar dichos servicios y participar en la sociedad nacional en condiciones de igualdad. Dentro del medio social latinoamericano, esta definición de los objetivos que constituyen el campo de acción del servicio social es más bien limitada.

2. *El medio en que se desarrolla el servicio social*

Las principales características del medio en que deben actuar las instituciones y el personal de servicio social en América Latina han sido descritas con frecuencia, y para los fines del presente trabajo bastará una breve recapitulación de ellas.⁹

Tres aspectos importantes de la situación latinoamericana pueden sintetizarse así: 1) tasas muy elevadas de crecimiento demográfico y, por consiguiente, una elevada proporción de familiares a cargo y un núcleo familiar numeroso; 2) redistribución acelerada de la población con altas tasas de concentración en las zonas urbanas, asentamiento disperso y aislado en las zonas rurales y una fuerza de trabajo sumamente móvil geográfica y ocupacionalmente, y 3) ingresos bajos y distribuidos en forma desigual, unidos al lento crecimiento de la producción y a la incapacidad de las economías para emplear productivamente una fuerza de trabajo que crece casi a razón del 3 por ciento anual. Para el servicio social, estas tendencias significan una demanda de servicios esenciales que los gobiernos están obligados a suministrar, lo que sólo pueden hacer en apariencia por falta de los recursos necesarios. Estas tendencias indican, además, una decreciente capacidad y disposición de los padres para asumir la carga del mantenimiento físico y la dirección de sus hijos desde la infancia hasta la madurez responsable, así como la gran variedad de desajustes que se asocia a la tran-

⁹ Véanse descripciones detalladas en *Informe sobre la situación social en el mundo, 1963* (E/CN.5/375/Rev. 1), publicación de las Naciones Unidas (Nº de venta: 63.IV.4); *El desarrollo económico de América Latina en la postguerra* (E/CN.12/659/Rev.1), publicación de las Naciones Unidas (Nº de venta: 64.II.G.6); *El proceso de industrialización en América Latina* (E/CN.12/716/Rev.1), publicación de las Naciones Unidas (Nº de venta: 66.II.G.4); *Boletín Estadístico de América Latina*, Vol. II, Nº 2 (agosto de 1965).

sición de una sociedad de tipo tradicional hacia su modernización.

Pese al crecimiento económico irregular y desequilibrado de la región, no parece haber mejorado apreciablemente la situación de las masas. Más bien ha ensanchado la brecha que existe entre éstas y los grupos cuyos ingresos se han visto favorecidos por el crecimiento.

Las condiciones materiales que acompañan a la pobreza son bien conocidas: familias enteras alojadas en viviendas de una sola habitación en los tugurios urbanos o más antiguos o en los barrios de viviendas irregulares, tanto rurales como urbanos; desnutrición; servicios educativos tan rudimentarios que no ofrecen a los niños una verdadera oportunidad de superar las muchas desventajas de su medio ambiente, etc. Desde el punto de vista del servicio social, la "cultura de la pobreza" que representa la adaptación de las personas a su situación precaria y a la falta de oportunidades para participar en la sociedad nacional, es un desafío todavía más serio que la falta de comodidades materiales de la vida.¹⁰ Esta cultura se caracteriza por el desplazamiento y la inestabilidad de las relaciones familiares, por la falta de atención para los numerosos niños y de ocupaciones constructivas para los adolescentes y por valores inestables frente a ideologías opuestas. Al mismo tiempo, la cultura de la pobreza muestra una notable disposición para aceptar las cargas de asistencia mutua y mantenimiento de la familia que la sociedad no alivia, y para idear nuevas formas de organización social que satisfagan las necesidades locales.

La región se caracteriza por una relativa concentración de servicios organizados y oportunidades de empleo, especialmente para las personas "instruidas", en las grandes ciudades. No obstante, estos recursos han resultado insuficientes frente a la afluencia de la población rural en las ciudades, de manera que para una alta proporción de los inmigrantes la mudanza a la ciudad no representa una mejora apreciable de su nivel de vida ni de las oportunidades para alcanzarla. Se ha dicho que la razón principal de la migración rural-urbana es social y no económica, y que es el resultado del "cambio de las imágenes y las aspiraciones que en la pobreza hacen menos satisfactoria la vida rural que la vida urbana".¹¹

¹⁰ Las conocidas obras del antropólogo norteamericano Oscar Lewis, *Five families* (1959), *The children of Sánchez* (1961) y *Pedro Martínez* (1964), publicadas por Random House y Basic Books, son estudios de casos de familias mexicanas que ilustran cabalmente las diversas formas como las personas logran adaptarse a una "cultura de la pobreza". (De las dos primeras obras citadas hay traducciones al español publicadas en México por la editorial Fondo de Cultura Económica en 1961 y 1964 y reeditadas posteriormente.)

¹¹ Charles Wagley (ed.), *Social science research in*

No es posible pasar por alto a la población rural en un estudio de la situación imperante en América Latina. Un estudio reciente de la Comisión Económica para América Latina¹² se refiere a “la situación de crecimiento demográfico acelerado, unida a la aparente incapacidad de las zonas rurales para absorber más que una fracción de la parte que les corresponde en ese crecimiento, para atenuar la enorme diferencia entre sus propios niveles de vida y los urbanos, para responder adecuadamente a la creciente demanda urbana de sus productos, y para participar eficazmente en la formulación de las decisiones nacionales”. Refiriéndose al papel que desempeña la situación rural en relación con la urbanización y la marginalidad urbana, el mismo estudio dice: “Se combina una situación de empleo estático o declinante en el campo y pequeños pueblos, con un crecimiento del empleo urbano que no alcanza la debida rapidez, de tal suerte que una gran parte de la mayor población se ve condenada a la marginalidad. Al desplazarse del subempleo rural al urbano, acude en números crecientes a las poblaciones periféricas de las grandes ciudades y sus esfuerzos por escapar de esa marginalidad se ven frustrados por múltiples desventajas que derivan de su educación, motivaciones y aun condiciones de salud.”

El derrumbamiento de la “hacienda” —la organización tradicional de la sociedad basada en la tenencia de la tierra— como resultado de revoluciones y de los programas de reforma agraria y distribución de la tierra, el adelanto en las técnicas de organización y la mayor movilización hacia los centros urbanos están cambiando la modalidad y el ritmo de la vida. A fin de contener la desorganización social dentro de límites tolerables deberán buscarse otras fuentes para suplir la seguridad y estabilidad que ofrecía la hacienda, por ínfimas que fueran. La creciente movilidad geográfica de la población trae aparejados desplazamientos ocupacionales que afectan a familias enteras y a personas solteras (hombres que van a trabajar a las minas y a los establecimientos agrícolas y mujeres que van a trabajar a las ciudades y pequeños centros manufactureros) en busca de oportunidades de empleo. En la localidad de origen queda la población improductiva, que depende económicamente de esas personas, compuesta de mujeres con niños de corta edad, ancianos e incapacitados, todos los cuales necesitan, en una proporción superior a la normal, servicios de bienestar que la comunidad no puede proveer. Existen, además,

la natural ansiedad por la salud física y la seguridad del sostenedor de la familia que se halla ausente, la inseguridad de la contribución económica al sostenimiento de la familia y la posibilidad de un abandono temporal o permanente. Aun eliminando esa posibilidad, es probable que sean motivo de conflicto y tensión los cambios frecuentes en el papel desempeñado por los miembros de la familia durante los períodos de ausencia y de presencia de quien la sostiene. Esto produce trastornos entre los adultos, pero más aún entre los jóvenes, y es igualmente perturbador para el conjunto de las actividades comunitarias. Las comunidades que actúan de huéspedes no se libran de los efectos negativos de las migraciones estacionales. El aumento estacional de la demanda de viviendas y servicios de todo tipo jamás puede ser previsto ni satisfecho por completo. Más grave que las deficiencias en las instalaciones y servicios para una población fluctuante son los problemas de orden social y psicológico, que afectan tanto a la población residente como a la migratoria. Estos problemas suelen exteriorizarse en actitudes hostiles, prejuicios y conflictos declarados o encubiertos.

En una sociedad estática, el grado de equilibrio y adaptación logrado es indudable que disminuiría la probabilidad de desacuerdo y conflicto en las relaciones sociales. Los cambios económicos y sociales antes señalados significan que por hoy, salvo en poblaciones muy aisladas, la sociedad latinoamericana no es en modo alguno estática. Estos factores han despertado esperanzas muy superiores a la capacidad de las economías o de las autoridades públicas para satisfacerlas. Las relaciones tradicionales se están desintegrando en todos los aspectos y en todos los niveles de la sociedad; hay un desplazamiento constante de líderes, surgen nuevas imágenes de lo que es deseable y se buscan otras fuentes de seguridad. En esta atmósfera de cambio, el grupo familiar parece el más afectado y, junto con él, cada uno de sus miembros.¹³ Se supone que el objetivo del desarrollo es elevar el nivel de vida de todas las familias, pero esto sólo puede lograrse si la familia en sí contribuye a este esfuerzo en forma adecuada. La familia se ve seriamente impedida de actuar como agente del progreso porque aumentan sus cargas: más hijos; necesidades más numerosas y complejas de sus miembros y de la familia misma, y con frecuencia menos empleos para los miembros adultos. Además, están cambiando las relaciones de la familia en sí. En muchos casos el jefe de familia es una madre con niños pequeños, y los jóvenes ponen

Latin America (Nueva York: Columbia University Press, 1965), p. 264.

¹² “Los patrones de asentamiento rural y el cambio social en América Latina”, *Boletín Económico de América Latina*, Vol. X (1965), p. 1.

¹³ Los efectos de la urbanización sobre la familia se analizan en el *Informe sobre la situación social en el mundo, 1957* (E/CN.5/324/Rev.1), publicación de las Naciones Unidas (Nº de venta: 57.IV.3).

en duda la autoridad y la "sabiduría" de los adultos. La intensidad de la lucha por las necesidades materiales para sobrevivir, unida a las tensiones en las relaciones humanas causadas por el cambio de funciones y valores, ejerce presiones cada vez más fuertes sobre la familia en cuanto a unidad básica dentro de la cual crecen los recursos humanos para el desarrollo. Los miembros de la familia reaccionan contra las presiones recurriendo algunas veces a prácticas antisociales como el aborto, el abandono y el descuido de los hijos; en otras ocasiones se desintegran por completo los vínculos familiares.

3. *Motivos de preocupación y actividades del servicio social*

Las condiciones descritas crean problemas, cuya solución es considerada en la región como motivo de preocupación que podría constituir el objeto apropiado de la actividad de servicio social.

Estos problemas sólo pueden ser comprendidos y resueltos eficazmente si se consideran bajo el aspecto de las relaciones que mantienen entre sí, ya que un problema puede no ser sino síntoma, secuela o corolario de otro. Por lo demás, cualquier acción para resolver un problema concreto puede hasta crear un problema de otra clase. Desde este punto de vista se apreciará la necesidad de lanzar un ataque concertado contra los obstáculos que se oponen a la satisfacción de las necesidades de determinada sociedad y de sus miembros. Este punto de vista permite, además, enfocar racionalmente el servicio social como parte de la política social en su conjunto y sólo como una de las varias soluciones posibles a estos problemas.

El cuadro 1 muestra algunos problemas, de los más destacados entre las condiciones imperantes en la región, que el servicio social está intentando resolver. Estos problemas se relacionan: 1) con la incapacidad individual y los obs-

Cuadro 1
MOTIVOS DE PREOCUPACIÓN DEL SERVICIO SOCIAL

<i>Relacionados con</i>	<i>Problemas</i>
1. Incapacidad individual	Desempleo Dependencia Delincuencia y vicio Promiscuidad, vagancia y mendicidad Relaciones personales inestables y difíciles Conducta asocial Aislamiento social
2. Debilidad y desorganización de la vida familiar	Orfandad; descuido, abandono, maltrato y explotación de niños Delincuencia y vagancia juvenil Conducta irregular Conflictos y desajustes personales Relaciones inestables y promiscuidad Dependencia y mendicidad Marginalidad Vicio y criminalidad Desempleo e inestabilidad en el empleo
3. Deficiencias e imperfecciones de la organización social	Desempleo masivo Pobreza masiva Marginalidad Falta de servicios organizados Conflictos colectivos Dependencia Aislamiento geográfico y social Migración desproporcionada Inestabilidad del mercado de trabajo
4. Calamidades públicas	Necesidades económicas agudas y generalizadas Quebrantamiento de la familia Destrucción de la propiedad y paralización de la actividad económica Desplazamiento de la población Desquiciamiento de la vida comunitaria Delincuencia y vicio Incapacidad física y enfermedad generalizadas Hambre. Carencia de hogar

táculos que impiden al hombre aprovechar las oportunidades de una "vida mejor" que le ofrece la sociedad; 2) con la debilidad y desorganización de la vida familiar; 3) con las deficiencias e imperfecciones del actual orden social y de sus instituciones, y 4) con las calamidades públicas. Ningún problema puede clasificarse exclusivamente en alguna de estas categorías. El desempleo y la pobreza masivos, por ejemplo, derivan de algún mal funcionamiento del sistema económico o de algún defecto de la estructura social; sin embargo, el desempleo de una persona y la pobreza consiguiente de la familia que depende de ella puede deberse a mala salud, causada a su vez por factores biológicos, ambientales o sociales, por falta de aptitudes económicamente valiosas o por una personalidad inestable. La falta de aptitudes puede deberse a deficiencias personales o a deficiencias del sistema educacional. El descuido y el abandono de los niños y jóvenes se debe a la incapacidad física de los padres o a su falta de preparación para asumir la responsabilidad de una familia, a un sistema de relaciones sociales que lleva a la irresponsabilidad de los padres, a la incapacidad de la comunidad para proporcionar servicios de guardería a los hijos de madres que trabajan o a otros factores, aislados o en combinación. La delincuencia juvenil y el rechazo de la autoridad de los adultos por la juventud puede obedecer a la falta de convivencia familiar normal, y ser la consecuencia de un proceso de cambio social que la sociedad ha sido incapaz de encauzar. Aunque las calamidades naturales escapan al control humano, muchas situaciones públicas de emergencia derivan de fallas humanas, individuales o colectivas.

El carácter "cíclico" de los problemas y su tendencia a perpetuarse exige eliminar sus causas, previo un estudio cuidadoso y profundo de la situación total. Al mismo tiempo, la urgencia e intensidad de las tensiones y sufrimientos del ser humano, que a menudo acompañan a tales problemas, así como la amenaza que representan para la supervivencia del individuo y para el funcionamiento de la sociedad, reclaman medidas paliativas y curativas, junto con las de prevención. La vulnerabilidad, la incapacidad y la dependencia, la debilidad y la desorganización de la familia, así como la inadaptación y la marginalidad del individuo y del grupo, tienen su origen en situaciones que se prestan en mayor o menor grado a la intervención del hombre.

En el cuadro 2 pueden verse las diversas actividades realizadas en América Latina por profesionales e instituciones de servicio social y así tituladas por el público en general. Las técnicas del trabajo social se aplican a través de estas actividades y dan sentido a las relaciones humanas.

Están clasificadas en seis grupos: 1) protección de la infancia y la juventud; 2) promoción del bienestar de la familia; 3) promoción del cambio y la adaptación social; 4) mejoramiento de la vida comunitaria; 5) sostenimiento del desarrollo económico, y 6) complementación con otros servicios organizados. En principio, las actividades de servicio social aumentan la capacidad: 1) del individuo para actuar mejor en la sociedad; 2) del grupo social para ocuparse de actividades cooperativas en beneficio mutuo, y 3) de la comunidad para ofrecer a las personas y grupos mayores oportunidades de participación en sus actividades.

Es importante señalar que existe consenso en que la imposibilidad de la familia para satisfacer debidamente las responsabilidades que le impone una sociedad que cambia rápidamente es por sí sola la causa más importante de los problemas comprendidos en la esfera de acción del servicio social.¹⁴ Así, por ejemplo, un estudio realizado en 1964 por la Dirección Nacional de Menores de Bolivia, relativo a las causas de los problemas de conducta entre la juventud a su cuidado, reveló que en el 84.7 por ciento de los varones y el 63.9 de las mujeres los problemas eran consecuencia de relaciones familiares no satisfactorias. Sólo en el 8.7 por ciento de los varones y el 2.7 por ciento de las mujeres los problemas provenían de insuficiencia en los aspectos materiales y físicos de la vida.¹⁵

Pese a que se ha identificado a la familia como una parte especialmente vulnerable del orden social, las actividades para ayudarla y fortalecerla son escasas y de alcance restringido.¹⁶ Debido a los antecedentes históricos del crecimiento del servicio social en la región, prevalece el cuidado institucional del menor y del des-

¹⁴ Véanse los informes sometidos por los países a la Conferencia Latinoamericana sobre la Infancia y la Juventud en el Desarrollo Nacional (Santiago de Chile, 28 de noviembre a 11 de diciembre de 1965). Véase también *Factores que afectan la organización de la familia* (Unión Panamericana, Washington, 1960), documento presentado por la Secretaría de la Organización de los Estados Americanos al Seminario Interamericano sobre Fortalecimiento de la Institución Familiar (Caracas, 1960).

¹⁵ Véase el informe nacional de Bolivia preparado para el Seminario Interamericano sobre "Normas para la protección del menor en programas integrados de desarrollo" (Montevideo, 2 a 10 de mayo de 1965).

¹⁶ Son corrientes las leyes que contienen disposiciones relativas a asignaciones familiares. Sin embargo, debido a limitaciones presupuestarias, la mayoría de los países han previsto tales asignaciones en escala muy reducida para las familias más necesitadas. Las asignaciones fuera de los sistemas de seguridad social y hasta las prestaciones de estos sistemas suelen ser demasiado pequeñas para satisfacer las necesidades mínimas de las familias numerosas. De las entrevistas mantenidas con los directores de los programas se infiere que otros servicios para la familia en su conjunto por lo general adolecen de escasez de recursos y personal.

Cuadro 2
ACTIVIDADES DEL SERVICIO SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

1. Protección del menor ^a	<p>Instituciones para el cuidado de niños huérfanos, abandonados y mal atendidos</p> <p>Servicios de rehabilitación social con niños de conducta problemática</p> <p>Colocación de menores desamparados a través de adopción y hogares sustitutos (limitados)</p> <p>Rehabilitación de inválidos</p> <p>Organización de grupos juveniles y su supervisión</p> <p>Movilización de la opinión pública para la acción legislativa en favor del menor</p> <p>Supervisión del trabajo de menores</p> <p>Instituciones de reorientación para delincuentes juveniles</p> <p>Salas cunas, guarderías diurnas, centros de alimentación</p> <p>Juegos y esparcimiento supervisados</p> <p>Campamento de vacaciones para grupos juveniles</p> <p>Libertad condicional con régimen de prueba y remisión condicional de la pena</p>
2. Promoción del bienestar familiar	<p>Ayuda económica (en especie y efectivo)</p> <p>Servicios de esparcimiento y vacaciones</p> <p>Rehabilitación de víctimas de catástrofes nacionales y conflictos armados</p> <p>Orientación, planificación de la familia y preparación para futuros padres y madres</p> <p>Servicios de rehabilitación para inválidos, incluidos los ancianos a cargo, los toxicómanos y los condenados</p> <p>Educación para la vida familiar y administración del hogar</p> <p>Centros comunitarios</p> <p>Organización de grupos sociales de madres, padres y familias (clubes de madres, asociaciones vecinales, etcétera)</p>
3. Promoción del cambio y la adaptación social	<p>Servicios para mejorar las relaciones personales y ajustes sociales</p> <p>Campanas informativas</p> <p>Movilización de recursos para familias y grupos desplazados</p> <p>Educación social</p> <p>Servicios de bienestar con migrantes, nuevas comunidades y grupos de minorías no integradas</p>
4. Mejoramiento de la vida comunitaria	<p>Centros comunitarios y centros sociales</p> <p>Organización de grupos sociales</p> <p>Acción cívica para la creación de parques comunitarios, campos de juego y otras comodidades para el bienestar de la comunidad</p>
5. Apoyo del crecimiento económico	<p>Capacitación profesional de personas con impedimentos físicos y sociales</p> <p>Servicios de bienestar social para empleados (se hallan establecidos en las industrias, en las empresas comerciales y en entidades gubernamentales y pueden consistir en un complejo de actividades)</p> <p>Educación para la administración de ingreso familiar</p> <p>Proyectos económicos en favor de inválidos (industrias protegidas, compensaciones, artesanía subvencionada, etcétera)</p>
6. Complementación de otros servicios organizados	<p>Servicios comprendidos en programas de salud, educación, nutrición, desarrollo comunitario, vivienda, reforma agraria, colonización, etc., ideados para facilitar y complementar las actividades de estos servicios e intensificar sus efectos (pueden consistir en un complejo de actividades semejantes a las mencionadas en 1, 2, 3, 4 y 5)</p>

^a Con propósitos comparativos, véase una descripción de los diversos tipos de programas de bienestar que existen en los países miembros de las Naciones Unidas en *Family, child and youth welfare services* (E/CN.5/AC.12/L.4, 8 de febrero de 1965).

Cuadro 3
OBJETIVOS GENÉRICOS Y ESPECÍFICOS, Y ACTIVIDADES DE LOS PROGRAMAS

<i>Objetivos genéricos</i>	<i>Objetivos específicos</i>	<i>Actividades</i>
1. Mejoramiento progresivo de las condiciones de vida de la población	a) Ayudar a los desvalidos y a los que están en condiciones de dependencia a satisfacer las necesidades materiales básicas (el objetivo más antiguo y mejor comprendido)	Subsidios alimenticios para los necesitados Asignaciones familiares Reparto de ropas Socorro a las víctimas de desastres Transporte gratuito Albergues públicos Viviendas económicas
	b) Proveer instalaciones y servicios especializados	Alimentos y drogas especiales para enfermos necesitados Preparación del enfermo y de su familia para el tratamiento de la enfermedad Casas cunas para los hijos de madres enfermas Suministros y alimentación escolares a los niños desvalidos Servicios de orientación para personas con problemas
	c) Ayudar al desempleado a ganar ingresos	Servicios de colocaciones Orientación y reorientación profesional gratuita Guardería para los hijos de madres que trabajan Artesanía subsidiada
	d) Proveer oportunidades de adelanto cultural para grupos especiales	Campamentos de vacaciones Campamentos juveniles Campos de juegos organizados y supervisados Servicios para el bienestar de empleados, etc.
2. Desarrollo de los recursos humanos	a) Restablecer la capacidad disminuida de las personas	Rehabilitación de inválidos Instituciones para la rehabilitación del delincuente Libertad con régimen de prueba y remisión condicional de la pena
	b) Promover mejores relaciones y adaptación real a las circunstancias individuales	Servicios de orientación para quienes tienen problemas de conducta que les impiden adaptarse satisfactoriamente Medidas para fortalecer a la familia Servicios de asistencia al migrante Servicios de asistencia para grupos indígenas no integrados
	c) Estimular a la gente para que asuma su responsabilidad frente al desarrollo	Servicios de orientación Organización de grupos sociales Actividades educativas de acción cívica, para nuevas necesidades y nuevos valores
	d) Promover el aprovechamiento sano del tiempo libre	Organización de grupos especiales Campamentos de adiestramiento para jóvenes Cursos especiales de oficios manuales Actividades comunitarias tales como servicios de voluntarios, etcétera

Cuadro 3 (Continuación)

<i>Objetivos genéricos</i>	<i>Objetivos específicos</i>	<i>Actividades</i>
3. Orientación de la población para el cambio y para su adaptación	a) Crear conciencia de la necesidad del cambio	Interpretación social al público Actividades de grupo con clubes, etcétera Asambleas comunitarias Demostraciones
	b) Ayudar a las personas a adaptarse a nuevas modalidades de vida	Servicios para individuos y grupos en los programas de vivienda, cooperativas y desarrollo rural
	c) Formar una opinión pública favorable al desarrollo y ayudar en la toma de decisiones	Organización y dirección de grupos de discusión para la expresión de ideas, la cristalización de deseos y su expresión pública en forma de peticiones; Información e interpretación de las necesidades y recursos para clientes, grupos dirigentes y el público en general
	d) Introducir la ayuda práctica en el marco social de la privación y la necesidad	Actividades de autoayuda y asistencia mutua Instalaciones y servicios para empleados de escasos ingresos (comidas, vacaciones, atención médica)
4. Movilización de los recursos comunitarios	a) Señalar los recursos disponibles a la atención del público no informado y ayudarlo a aprovecharlos	Servicios de colocación (para instituciones, adopción, empleo, hogares adoptivos, etc.) Orientación e información
	b) Obtener algunos servicios esenciales para los necesitados	Relaciones de cooperación con servicios organizados tales como los de salud, educación, vivienda, así como los servicios de utilidad pública, fuentes de trabajo, etc.
	c) Estimular la creación de servicios para el bienestar de la comunidad	Promoción de legislación social Trabajos preliminares para la creación de nuevos servicios comunitarios tales como lavanderías públicas, servicios sanitarios, parques familiares para juegos, etc.
	d) Proveer los medios para la participación del individuo en la sociedad	Organización de servicios voluntarios en distintos programas comunitarios Centros de bienestar comunitarios Asambleas comunitarias
5. Establecimiento de estructuras institucionales para otros servicios	a) Elevar el nivel de la protección del niño en cuanto a nutrición, salud y educación	Centros de alimentación Casas cunas y guarderías diurnas Centros comunitarios
	b) Contribuir a la mayor eficacia de otros servicios	Orientación Satisfacción de necesidades especiales ocasionadas por otros servicios Educación, instrucción en higiene y nutrición, formación profesional, etc., en las instituciones de servicio social
	c) Fortalecer a la familia y aumentar su capacidad para desempeñar su función propia y para complementar los servicios públicos organizados	Servicios para el bienestar de la familia Servicios de orientación personal Planificación familiar Orientación familiar Organización de grupos sociales Colocación

valido, particularmente en grandes instituciones "cerradas". En la actualidad está aumentando la atención a las actividades "educativas", sobre todo para mujeres y niños, a través de grupos organizados en forma de centros de madres, clubes juveniles y centros sociales.

Es erróneo decir que el servicio social latinoamericano se orienta principalmente hacia el trabajo social de caso. Un estudio de las actividades demostrará que es reducido el número de organismos dentro de la aplicación del método de trabajo social de casos con el individuo (cuyo propósito es la capacitación de individuos para mejorar el ajuste personal y las relaciones sociales). En realidad, parece que el servicio social en América Latina se preocupa mayormente de las necesidades materiales fundamentales de los individuos y los grupos primarios. No puede esperarse otra cosa en situaciones de pobreza en las que la preocupación central es la lucha por sobrevivir y las necesidades del momento son tan apremiantes que el individuo ni siquiera puede pensar en el futuro hasta que hayan sido satisfechas esas necesidades. Muchas de las actividades realizadas ya no se consideran propias del servicio social en los países de economías más desarrolladas que cuentan con servicios técnicos especializados.¹⁷ Sobre todo entre las actividades de los programas de vivienda y fomento rural se observa el uso creciente de la "autoayuda" en el servicio social, de auténticas relaciones interdisciplinarias con otros campos de política, de un enfoque comunitario en distintas situaciones y de actividades dirigidas a corregir la estructura social básica y las causas, antes que problemas aislados. Entre los profesionales del servicio social existe además la arraigada convicción de que sus actividades deben integrarse con los demás esfuerzos nacionales de desarrollo y, como paso inicial, deben incluirse en los planes globales de desarrollo.

4. *Objetivos y métodos del servicio social*

a) *Objetivos*

Una crítica que suele hacerse al servicio social es que los objetivos de éste en América Latina parecen tan imprecisos que nadie realmente sabe o comprende en qué consisten. Otros críticos van más allá y alegan que el servicio social no tiene objetivos propios, sino los derivados de otros servicios, por lo que el servicio social

¹⁷ En el Programa Andino y en otros de desarrollo rural el trabajador social actúa como mejorador del hogar, auxiliar de enfermería, alfabetizador, maestro de oficios manuales, etc. En los Estados Unidos, por ejemplo, los especialistas en economía doméstica han sido encargados de tareas relacionadas con la cocina, la costura y otras actividades propias del hogar.

viene a ser un auxiliar de aquéllos. Basta analizar las leyes y reglamentos, así como las decisiones que forman la base de los programas de servicio social, para comprobar que esto no es así. Los objetivos expresados no sólo son claros, sino que constituyen también un importante aporte potencial a la estrategia global del desarrollo. La confusión surge de la tendencia a enumerar las actividades concretas en vez de enunciar los objetivos que motivan esas actividades. Además, hay una falta general de vinculación entre los objetivos del servicio social y los de la política nacional de desarrollo. La gran cantidad de actividades diversas que realiza el servicio social para alcanzar sus objetivos contribuye a aumentar esa confusión. La contribución del servicio social fácilmente se oscurece y se hace imperceptible si se le considera sólo como un conjunto de actividades que suelen encaminarse a resolver problemas aislados, sin repercusiones sociales amplias y ejecutadas conjuntamente con actividades características de otros servicios organizados dentro de estructuras administrativas establecidas especialmente para ellos. Más aún, los objetivos de servicio social a menudo se formulan como aspiraciones, no como metas prácticas de acción.

Al analizar opiniones sobre lo que el servicio social debería estar haciendo, o sobre lo que se espera que haga, surgen con claridad cinco objetivos genéricos que contribuyen directamente al desarrollo nacional: 1) mejoramiento progresivo de las condiciones de vida de la gente; 2) aprovechamiento de los recursos humanos; 3) orientación del ser humano al cambio social y a la adaptación; 4) movilización y creación de recursos comunitarios para los fines del desarrollo, y 5) creación de estructuras institucionales para el funcionamiento de otros servicios organizados. El cuadro 3 muestra la relación existente entre los objetivos genéricos, los objetivos específicos y las actividades de servicio social. Este cuadro sólo es ilustrativo, por lo que la enumeración de objetivos y actividades específicos no es completa.

b) *Métodos*

Se da por sentado que los principales métodos usados en el servicio social son los que se atribuyen al trabajo social, a saber: trabajo social de caso, de grupo y de organización de la comunidad. Otras técnicas como la administración del bienestar social y la investigación en materia social desempeñan una función esencialmente auxiliar, pero sólo indirectamente afectan a individuos, grupos y comunidades. El servicio social también emplea técnicas que constituyen las herramientas principales de otros servicios

tales como la enseñanza. Estos servicios, a su vez emplean en cierta medida los métodos del trabajo social. En las escuelas de servicio social se enseñan los métodos básicos y auxiliares que se aplican en toda la región, aunque no siempre en forma adecuada.

Desde el comienzo, el trabajo social orientó sus servicios hacia el individuo; de ahí surgieron las técnicas conocidas por el nombre de "trabajo social de caso" que en principio sirven de base para la mayor parte del servicio social en América Latina. Sin embargo, en vista de la enorme cantidad de casos (todos los trabajadores sociales entrevistados informaron que atendían por lo menos 150 casos) y, en cierta medida, como resultado de una formación débil en ciencias sociales, el trabajo social de caso raras veces se emplea como técnica fuera de las clínicas altamente especializadas para niños con problemas (en programas para el tratamiento de delinquentes juveniles y en las salas de neuropsiquiatría de los hospitales). Lo que se denomina trabajo de caso fuera de esos lugares suele reducirse a proporcionar información, a impartir algunas enseñanzas, a ayudar a la gente en sus trámites administrativos, a efectuar labores de referencia y enlace y a otros tipos de servicios de ayuda que dejan de ser medios para convertirse en fines.

Los grupos de trabajadores sociales más jóvenes que desean promover un cambio social rápido tienden a rechazar el trabajo social de caso por considerarlo lento y oneroso, a la vez que inadecuado para trabajar con las masas. No obstante, las técnicas del trabajo de caso se utilizan para identificar, seleccionar, estimular y comprometer a dirigentes que desempeñan un papel esencial en todo grupo o actividad comunitaria. Como los individuos y los grupos reaccionan en mayor medida ante modelos de comportamiento humano que ante cualquier otro medio de comunicación y como el contacto directo entre individuos y grupos primarios influye más que los métodos indirectos en las actitudes y la conducta, los dirigentes locales son importantes para llegar a las masas.

El desarrollo exige una adaptación tecnológica que sólo es posible a través de ciertas actitudes, valores y modos de vida que conducen al cambio tecnológico. Antes de que una comunidad puede abocarse a la tarea de desarrollo, los individuos y los grupos sociales deben adquirir esas actitudes, esos valores y esos modos de vida. El proceso de cambio deberá comenzar siempre con el individuo como miembro de un grupo y, en ocasiones, como dirigente potencial de un grupo. Precisamente en la atracción del individuo a la causa del desarrollo es donde la aplicación de las técnicas del trabajo de caso

tiene especial utilidad para el proceso de desarrollo. La educación regular influye también en el individuo, pero son muchas las personas, algunas de ellas dirigentes potenciales, que están fuera de su radio de influencia.

El atractivo del trabajo social de grupo y de la organización de la comunidad emana de su efecto multiplicador. A medida que los tipos y la magnitud de las situaciones perjudiciales reconocidas se multiplican en la evolución social de América Latina, crece también la demanda de servicio social. En los últimos años ha habido un esfuerzo consciente por extender y mejorar los servicios de capacitación en el trabajo de grupo y en la organización de la comunidad. Teóricamente, el trabajo social de grupo presupone la existencia de objetivos de grupo y de una acción recíproca de sus miembros como medio de desarrollar las aptitudes de los individuos y del grupo mismo, pero en la práctica latinoamericana no es sino orientación de las masas.¹⁸ Las estructuras sociales básicas de la vida comunitaria, de la acción cooperativa y del desarrollo nacional son las organizaciones sociales, en especial las organizaciones locales. Las técnicas del trabajo social de grupo pueden ayudar a la creación de organizaciones sociales, a la formulación de objetivos de grupo que concuerden con los del desarrollo nacional y a hacer posible el máximo aprovechamiento de las capacidades latentes de cada miembro en pro del bien común. El trabajo social de grupo no sólo se utiliza en el período de organización del grupo, sino también durante su proceso de crecimiento, y en todo momento promueve las relaciones democráticas y la interacción dinámica. En América Latina, estas técnicas deberían desempeñar un papel preponderante en el esfuerzo nacional de desarrollo, a través de grupos sociales que se identifican con el proceso de cambio: clubes de madres, asociaciones juveniles, organizaciones de padres, organizaciones profesionales y otros grupos con intereses comunes.

Como método, la organización de la comunidad consiste en reunir los diferentes grupos y clases en una comunidad, con el fin de alcanzar objetivos comunes. Los programas comunitarios —por ejemplo, el de desarrollo de la comunidad— presuponen de ordinario la existencia de comunidades organizadas y susceptibles de consolidarse o desarrollarse. No es éste el caso en América Latina. Para que sean efectivos los pro-

¹⁸ Es interesante señalar una aparente excepción a esta observación general: el programa recreativo descrito por Natalie Kisnerman, "Una experiencia con un grupo recreativo", *Hoy en Servicio Social*, Vol. 1 (Buenos Aires, enero de 1965), en el que se empleó el método de trabajo social de grupo para provocar cambios en las actitudes individuales y de grupo y para promover relaciones tendientes a lograr la cohesión del grupo.

gramas de desarrollo de la comunidad y otros de esta clase, será preciso crear y organizar comunidades. En la región las técnicas de servicio social sólo se aplican hoy a la organización de la comunidad en el ámbito vecinal, pero son muy vastas sus posibilidades de crear comunidades, de organizarlas en entidades cohesivas y articuladas, y de movilizar su participación activa en toda suerte de esfuerzos tendientes al desarrollo. En el Ecuador, por ejemplo, el servicio social dentro de la Acción Andina, que tiene por objeto integrar los indígenas de los Andes a la vida nacional, ha utilizado con éxito el método de organización de la comunidad para lograr la aceptación de otros servicios técnicos, como los de salud, educación, etc., y para conseguir paulatinamente que la población participe en toda clase de actividades comunitarias. En las unidades vecinales nuevas y en los asentamientos extensos con viviendas económicas, las técnicas de organización de la comunidad pueden utilizarse para crear solidaridad comunitaria y dar estructura funcional a la vida de la comunidad, vinculándola a los objetivos del desarrollo.

Los tres métodos básicos del servicio social—trabajo social de caso, trabajo social de grupo y organización de la comunidad—son compatibles entre sí y pueden aplicarse separada o conjuntamente en cualquier etapa del proceso de desarrollo de América Latina, en la esfera individual, colectiva o comunitaria, para el mejoramiento del individuo, del grupo o de la comunidad. Sus técnicas pueden emplearse por igual al trabajar con todos los sectores de la población: con niños, jóvenes y adultos; con los que *tienen*, para inducirlos a compartir, y con los que *no tienen*, para ayudarlos a recibir en forma constructiva. Así, con tales técnicas puede crearse una auténtica participación social en los esfuerzos tendientes al bienestar común.

Los fundamentos conceptuales de estos métodos de trabajo social son universales; sin embargo, para aplicarlos eficazmente deben interpretarse con arreglo a la estructura que forman el sistema de valores, el sistema ideológico, la organización política y las creencias religiosas y de otra índole de la población. Este tipo de

adaptación de las técnicas importadas está en sus etapas iniciales (hay un comienzo en Colombia, así como en el Brasil). Deben estar acumulándose en la región gran cantidad de datos empíricos en relación con el problema de la adaptación, pero es muy escasa la documentación de las experiencias, y la que se prepara es demasiado incompleta e imprecisa para usarla como material de trabajo en un estudio sistemático. Otro factor desfavorable a un análisis más científico de los métodos del trabajo social en la región es la tendencia a seguir lo que hace la mayoría. El valor publicitario de movimientos populares como, por ejemplo, el desarrollo de la comunidad ha dado lugar en algunos casos extremos a que se anuncie el empleo del método de organización y desarrollo de la comunidad en actividades principalmente orientadas hacia el individuo, como las que se desarrollan en una sala de pediatría, en un hospital o en una institución para niños inválidos. El elemento "espectacular" distrae la atención que debiera concentrarse en un análisis concienzudo.

Las otras técnicas aplicadas en los programas de servicio social se clasifican más propiamente como técnicas de "personal" relacionadas con la organización y administración de organismos (administración social) y la investigación aplicada al servicio social. La administración tiene una aplicación limitada y esta situación continuará mientras no se utilice personal capacitado en trabajo social a nivel administrativo en la planificación y ejecución de los programas, lo que aún no sucede en la región. Aunque existen algunos programas bajo la dirección ejecutiva de trabajadores sociales, éstos son muy escasos y constituyen una excepción.¹⁹ La aplicación de la investigación social como técnica del servicio social apenas ha comenzado. Tal vez la debilidad de este elemento de investigación social sea la causa de que no se haya planificado la expansión de las actividades de servicio social en relación con las necesidades cambiantes de la sociedad.

¹⁹ La mayoría de los directores de las escuelas de servicio social son trabajadores sociales, pero en algunos casos son médicos u otros profesionales.

Segunda Parte

FUNCIONAMIENTO DEL SERVICIO SOCIAL ²⁰

La base legal del servicio social en América Latina como actividad organizada fuera de la fami-

²⁰ *Organización y administración de servicios sociales* (ESAPAC, San José de Costa Rica, mayo de 1960) ofrece una amplia descripción del funcionamiento del servicio social en Centroamérica.

lia se remonta a las Leyes de Indias, promulgadas entre los años 1500 y 1542, que establecieron la estructura gubernamental de las colonias españolas en América. La ley estimuló la organización de instituciones de caridad para los pobres, la primera de las cuales fue establecida en

México en 1521. La ley también contenía algunas disposiciones que pueden considerarse como precursoras de la política social en cuanto a la protección de la mujer que trabaja por un salario y a la reglamentación del trabajo de mujeres y menores.

Durante el siglo XIX comenzaron a organizarse por iniciativa privada una serie relativamente numerosa de actividades clasificadas como "asistencia social". Fue también un período de secularización parcial de las instituciones ya establecidas bajo los auspicios de la iglesia católica y las comunidades religiosas. Dichas instituciones incluían hospitales, escuelas, instituciones para ancianos e inválidos, así como para niños huérfanos, abandonados o mal atendidos y para mental o físicamente anormales. Además de techo y protección, estas instituciones proporcionaban servicios de educación, nutrición, salud y esparcimiento.

El concepto de una actividad fuera de la familia para aliviar la angustia y el sufrimiento de las clases más pobres, débiles, desvalidas y menos privilegiadas fue la base sobre la cual se organizó el actual servicio social. Las influencias de las primeras décadas del siglo XX procedentes de Europa, especialmente de Francia, Bélgica y Alemania y, después de la segunda guerra mundial, de los Estados Unidos, tuvieron fuertes repercusiones en el actual contenido del servicio social en la región. Las disposiciones legislativas y el sustrato ideológico pertenecen a la herencia europea, mientras que en la organización influyeron fuertemente las instituciones estadounidenses. El servicio social ha contribuido a crear conciencia de la necesidad de leyes protectoras. Los programas de servicio social del sector público y algunos de los voluntarios tienen base legal, pero estas leyes con frecuencia no están apoyadas por medios adecuados y estables para su aplicación y algunas veces las disposiciones en sí son tan engorrosas que en la práctica resultan inoperantes. Pueden citarse como ejemplo los numerosos y detallados reglamentos relativos a la elegibilidad, los beneficiarios, etc., que parecen conspirar en contra de los programas acentuando los aspectos legalistas y de procedimiento. De ahí que, pese a que la imagen del servicio social que existe en la mente del público es de "ayuda", su clientela con frecuencia le acusa de traicionar a esa imagen, por la rigidez y la "frialdad" con que actúa el personal de servicio social.

Las personas que se inquietan del servicio social generalmente coinciden en que el personal de este servicio debe ser capacitado. En muchas de las leyes promulgadas para la creación de programas de servicio social se especifica que deberán aplicarse "métodos profesionales de tra-

bajo social", y que esa aplicación debe estar a cargo de trabajadores sociales "graduados". En algunos países la profesión es reconocida y amparada por ley. En otros es una carrera que lucha denodadamente por obtener *status* profesional, y en algunos todavía sigue siendo una "vocación" y un servicio auxiliar. En este último caso, aunque se considera deseable la capacitación, la buena voluntad y el deseo y la capacidad de beneficiar a los menos afortunados y menos dotados también son condiciones aceptables.

Los precursores del servicio social surgieron invariablemente de las clases sociales superiores, se capacitaron en los países de la Europa Occidental, especialmente en Francia, Bélgica y, en cierta medida, en España, así como en los Estados Unidos. Este pequeño núcleo estableció escuelas y programas de servicio social, a veces con ayuda de asesores técnicos europeos y estadounidenses. Chile es el país latinoamericano que ha ejercido mayor influencia en la educación para el servicio social, y es también el que tiene antecedentes más antiguos de enseñanza metódica en la materia. El contenido de los programas de estudio y el de los programas en sí, reflejan la orientación europea con la superposición reciente de los conceptos y métodos norteamericanos. En su mayoría, los líderes del servicio social son personas de influencia social y, en menor grado y más recientemente ejercen fuerte presión personal y política en el gobierno nacional. Con raras excepciones, tienen fe en el valor de las diversas actividades dirigidas al individuo, en el concepto tradicional de "ayudar con hechos", y en la interpretación clásica de "servir" con todas sus connotaciones espirituales y religiosas. La rápida expansión de las instituciones de enseñanza en los últimos años, ha hecho accesibles a estas escuelas a la juventud de los estratos inferiores de la clase media, que acude a ellas atraída no sólo por su interés en participar en la promoción del bienestar, sino también, consciente o inconscientemente, por la posibilidad que ofrece esta actividad como medio de movilidad social.²¹ Este grupo se impacienta por lograr un cambio y dicha impaciencia ha intensificado la tendencia reciente de incorporar las escuelas de servicio social a las universidades, con lo que se expone al cuerpo de profesores y al estudiantado a las inquietudes que caracterizan a los grupos universitarios latino-

²¹ Con muy pocas excepciones, en América Latina los trabajadores sociales profesionales y los estudiantes de la materia son mujeres. El predominio de la mujer en el trabajo social es probablemente mayor en América Latina que en cualquier otra región. En Chile se gradúa de trabajador social un hombre en comparación con más de 2 000 mujeres. En 30 escuelas de la Argentina no hay un solo hombre entre el total de 400 mujeres inscritas. Todos los trabajadores sociales que hay en el país (alrededor de 4 500) son mujeres.

americanos. En la actualidad, dos fuerzas actúan en este campo: una tiende a mantener al servicio social en el camino trillado y la otra a impulsarlo hacia nuevas fronteras.

1. *Modalidades de organización y administración*

La anterior enumeración de problemas y programas sociales sugiere la inmensa variedad, complejidad e índole cambiante del servicio social. Existen diversas formas de organización y administración, modificadas en mayor o menor grado por el carácter de los problemas, las diferencias culturales y religiosas, la disponibilidad de recursos económicos y las características del sistema administrativo. Estas formas resultan más fácilmente comprensibles si se consideran las relaciones entre las autoridades nacionales y locales, entre los sectores públicos y voluntarios, entre los programas de servicio social y, finalmente, entre el servicio social y otros tipos de acción social.

La característica más general es la gran medida en que se aprovechan las estructuras administrativas de carácter social ya existentes, en cuyo marco se ubica el servicio social. Hay innumerables combinaciones. Ese marco puede ser un ministerio de salud y asistencia social, de trabajo y seguridad social, de educación y bienestar social, del interior y asistencia social, de justicia y servicio social o algún otro. Dentro de esas estructuras, el servicio social puede estar organizado como una dirección, un departamento o una sección, o estar constituido por actividades específicas dispersas en distintas unidades especializadas y funcionales de la administración, en cuyo caso esas actividades responden a necesidades específicas vinculadas con la función de la estructura especializada. También pueden consistir en una combinación de esos arreglos administrativos.²²

Aunque hay programas de servicio social que funcionan en los ministerios, también existen organismos autónomos, juntas o comisiones con cierto grado de autonomía ejecutiva y financiera dentro del sistema administrativo.²³ Los organismos autónomos son fruto de la tendencia general a establecer grupos especiales para ha-

²² Así, por ejemplo, en Chile existe una Dirección General de Asistencia Social en el Ministerio del Interior y de Asistencia Social, pero también funciona una Sección de Servicio Social en el Servicio Nacional de Salud y hay programas de servicio social en el Ministerio de Justicia, en la Corporación de la Vivienda, etc.; en el Ecuador hay una Dirección Nacional de Bienestar Social dependiente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; en la Argentina existen unidades de servicio social en los ministerios de salud, educación, justicia y trabajo, así como en entidades autónomas.

²³ La Junta de Bienestar Social de Honduras es un ejemplo.

cer frente a las nuevas necesidades a medida que surgen. También son intentos a medias de coordinar las actividades sin inferir a las estructuras administrativas ya existentes la ofensa que podría suponer una restricción de sus responsabilidades en ciertos campos de acción. Como los primeros programas de servicio social se referían a funciones especializadas (la delincuencia en el campo de la justicia o la rehabilitación de inválidos en el campo de la salud, etc.), ya encomendadas a los correspondientes departamentos de gobierno, los servicios dependientes de los organismos autónomos son en la mayoría de los casos los relacionados con los programas para el bienestar de la familia y la comunidad. En casi todos los países de la región se ha establecido, bajo la influencia del Instituto Interamericano del Niño, una entidad autónoma para la protección del menor. Tales entidades (Consejo del Niño, Comisión de Defensa Social Promenor, etc.) están encargadas de coordinar y de dirigir los programas que se ocupan de la infancia. El grado de coordinación así alcanzado es relativo y variable. Los estatutos de dichos organismos contienen disposiciones que contemplan funciones de integración con los programas públicos y privados, que rara vez se cumplen dada la falta de personal y porque las disposiciones son complicadas e imposibles de llevar a la práctica. Los organismos autónomos gozan de la ventaja de estar relativamente libres de rigideces burocráticas, pero están más expuestos a la intromisión de quienes sólo buscan su propio lucimiento personal.

La administración del servicio social muestra las mismas características generales de una burocracia muy centralizada, recargada de personal superior, ya descrita en relación con otras partes del sector público en América Latina: insuficiente delegación de responsabilidad; excesiva importancia a los reglamentos, normas y precedentes; complejidad de los expedientes; sistemas laberínticos de comunicación administrativa, y el predominio del protocolo estricto y la autoridad arbitraria de arriba abajo en la administración del personal.

Pese a esta "centralización", no están realmente unificadas las normas del servicio. Cada institución, programa y unidad funciona con el mínimo de comunicación; aun habiendo normas y reglamentos escritos, la ejecución de las tareas se desenvuelve a base de relaciones personales. La misma rigidez y complejidad de los reglamentos administrativos y de las normas en materia de personal contribuyen a esta "centralización". Se coarta así la libre comunicación y la movilidad, y se favorece la formación de "camarillas".

Puede suceder que el trabajo de muchos años

quede anulado por los cambios frecuentes y radicales en la orientación administrativa general derivados de los cambios políticos.

No es raro encontrar toda una serie de reductos administrativos sin más personal que un "jefe". Esta clase de administración plantea problemas de coordinación y excluye toda posibilidad de verdadera integración. En consecuencia, el servicio social está diseminado en numerosas actividades en pequeña escala realizadas por distintos departamentos dependientes de diversos ministerios y organismos autónomos. Los organismos de consulta o de coordinación interdepartamental son escasos y cuando existen, rara vez funcionan realmente como tales. De aquí que el servicio social no abarque totalmente un campo de acción definido, como se ha dado por sentado en algunos otros sectores de la política social.

a) *Niveles administrativos nacionales y locales*

Cuatro países de la región (la Argentina, el Brasil, México y Venezuela) son estados federales. En ellos, el servicio social es de la responsabilidad de los gobiernos provinciales y la intervención del gobierno nacional se limita al otorgamiento de subsidios y a la formulación de la política nacional. En los demás países el gobierno nacional es directamente responsable del servicio.

Hay un alto grado de centralización administrativa. En los países en vías de desarrollo, la centralización suele derivarse de la escasez de funcionarios competentes para ocupar los más altos cargos, de la falta de dirigentes locales, de la ausencia o insuficiente desarrollo de los gobiernos locales y de la consiguiente falta de autoridad local para la administración de fondos públicos. Aunque teóricamente la mayoría de los programas son de alcance nacional, en la práctica su aplicación está limitada a las ciudades y áreas experimentales.

Cuando funcionan programas locales, su dirección y vigilancia es responsabilidad directa del gobierno nacional.²⁴ A veces se organizan juntas locales de ciudadanos, pero son simplemente asesoras y en muchos casos su existencia no es sino nominal. El elemento local no participa en la adopción de decisiones ni en la preparación de programas. La oficina nacional contrata y controla el personal, dejando poco margen para las peculiaridades locales.

La financiación del servicio social gubernamental es responsabilidad nacional. De ordinario, se sufraga su costo con partidas del

²⁴ Si no se indica otra cosa, "nacional" se aplica aquí al gobierno central de un estado unitario o al gobierno estadual (provincial) en un estado federal.

presupuesto global. Pero como la mayoría de los programas de servicio social son parte de otros sectores de la administración, rara vez hay partidas específicamente previstas para ellos. Por eso es imposible hacer un cálculo preciso del costo real del servicio social. La disponibilidad de fondos de las partidas departamentales es variable, depende mucho del interés del administrador general o del peso de las presiones a que está sometido. También se da el caso de que el servicio social se sostenga, en todo o en parte, con el producto de loterías oficiales, gravámenes especiales (impuestos suntuarios e impuestos a artículos de consumo no esenciales como bebidas alcohólicas, bebidas no alcohólicas, espectáculos cinematográficos o incluso el azúcar, como en Honduras, etc.), con donaciones y confiscaciones (importaciones no reclamadas, contrabando, etcétera) y con los ingresos de bienes pertenecientes a las instituciones.²⁵ Estas fuentes son fluctuantes y no se prestan a una programación racional, constituyendo un obstáculo serio para la formulación de programas más amplios y ágiles y uno de los mejores puntales de la administración burocrática.

Las iniciativas legislativas emanan del gobierno nacional, a veces de fuentes que nada tienen que ver con la administración del servicio social. En los sistemas federales, los gobiernos estatales o provinciales también promulgan leyes independientes o complementarias de la legislación federal. Todos los países de la región tienen formidables cuerpos de leyes sociales, pero no las aplican plenamente por falta de recursos, de estructuras administrativas o de personal. El Instituto Interamericano del Niño, que ha realizado el único estudio completo conocido de un campo de la legislación social, el relativo a la infancia, llega a la conclusión de que hay muchas superposiciones y lagunas, y ha recomendado su codificación sistemática.²⁶ La costumbre de legislar tomando como modelo leyes extranjeras cuya viabilidad en el medio local no ha sido puesta a prueba, no es falla exclusiva del servicio social.

b) *Papel del sector público y del sector voluntario*

El sector voluntario siempre ha desempeñado un papel activo en el servicio social y todavía es una fuerza poderosa en la creación de servi-

²⁵ Muchas de las instituciones benéficas secularizadas disponen de ingresos provenientes de bienes transferidos de la iglesia al estado en el momento de la secularización.

²⁶ Rafael Sajón y José P. Achard, *Situación de la legislación relativa a la minoridad en Latinoamérica*, publicación del Instituto Interamericano del Niño, Organización de los Estados Americanos (Montevideo, 1965).

cios y en la formación de una opinión pública en apoyo del servicio social. En toda la región hay numerosos programas administrados por grupos voluntarios. Dichos programas son principalmente locales y sirven una zona geográfica limitada con independencia de los programas similares aplicados en otros lugares. En este sentido, esos programas responden a necesidades locales y son fruto de iniciativas locales.

La primera forma de acción voluntaria en el servicio social fue el cuidado de niños y adultos dependientes proporcionado en instituciones. Otros campos de acción voluntaria son los servicios especiales para niños impedidos, ayuda económica a los necesitados, servicios de bienestar familiar y oportunidades y actividades culturales y recreativas para la juventud. Recientemente ha crecido la importancia de las actividades de planificación familiar y organización de la vida comunitaria. Hay pocas organizaciones voluntarias de alcance realmente nacional y las pocas que existen limitan sus actividades a programas destinados a localidades elegidas. La organización de la acción voluntaria puede ser formal o informal; las actividades especializadas y en pequeña escala no siempre se ciñen a una organización formal. En el otro extremo, puede ocurrir que las funciones sean múltiples y la organización formal, con personería jurídica y funciones adicionales delegadas por algún departamento de gobierno.²⁷

Aunque gran parte de la acción voluntaria se sostiene gracias a contribuciones privadas y a los ingresos de los bienes de las instituciones, los subsidios gubernamentales son un componente importante. En algunos casos, las actividades se mantienen sólo con los subsidios del gobierno. Una queja corriente de las instituciones voluntarias es la falta de flexibilidad de los subsidios oficiales, que se mantienen invariables año tras año, sin tener en cuenta las necesidades ni los objetivos. Por otra parte, no hay revisión de programas ni análisis de presupuestos, por lo que las instituciones no rinden cuenta del empleo de los fondos públicos recibidos. Salvo raras excepciones, no hay un mecanismo oficial que otorgue permisos, fije normas y reglamentaciones para el sector voluntario. En algunos países hay consejos de organizaciones voluntarias, con un representante del gobierno, cuya influencia es puramente personal y depende de su prestigio social y profesional. Dichos consejos no tienen todavía el carácter de organismos coordinadores, responsables de la planificación conjunta y de la fijación de normas. Otros países cuentan con organismos más fuertes en los

²⁷ En el Brasil, por ejemplo, algunos programas oficiales estatales "colocan" en instituciones voluntarias a los niños que están bajo tutela gubernamental.

que están representadas tanto las instituciones oficiales como las voluntarias. En la Argentina, por ejemplo, existe un Consejo Nacional de Ayuda Social, con *status* gubernamental y ante el cual están acreditadas unas 8 250 instituciones de servicio social, muchas de ellas privadas.

El proceso de creación de nuevos servicios en el sector público es lento y complicado. Las disposiciones reglamentarias de las leyes, una vez sancionadas, prohíben la experimentación. Al sector privado, relativamente libre de tales trabas, corresponde la importante función de innovar creando nuevos servicios y de ensayar nuevos métodos de trabajo y nuevas formas de organización. En cuanto a esto último, su aporte ha estado limitado por la falta de personal y dirigentes especializados e interiorizados de cuanto supone el desarrollo. La acción privada ha sido particularmente útil en el establecimiento y funcionamiento de servicios especializados como el cuidado de niños físicamente impedidos o de enfermos crónicos, la promoción de la planificación familiar y otras actividades que no reciben apoyo oficial pleno e inmediato ya sea por la limitación de su clientela o porque se considera que tal apoyo puede ser controvertido y porque no cuentan con el apoyo mayoritario de la opinión pública.

c) *Coordinación y cooperación*

En todo lo dicho en las páginas anteriores está implícito que son indispensables la coordinación y la cooperación entre los programas de servicio social, así como entre el servicio social y los demás campos de acción. En la actualidad, los programas están desvinculados y las actividades que llevan a cabo son individuales.²⁸ Las barreras que los separan son el resultado de la falta de un enfoque unificado y de la importancia que tienen las relaciones personales en la organización y administración de los programas. Tampoco se ha llegado a un acuerdo con respecto a los objetivos y falta un sentimiento de dependencia mutua; sin estos dos elementos no puede haber una motivación poderosa para coordinar y cooperar. En los programas más amplios se está alcanzando cierto grado de coordinación entre el servicio social y las demás especializaciones, en parte debido a la existencia de relaciones complementarias.²⁹ Los nexos dis-

²⁸ Por ejemplo, es posible que un programa de bienestar infantil de un Ministerio de Salud esté totalmente desvinculado de un programa similar de un Ministerio de Justicia, o que un programa cumplido en la capital no tenga conexión con otro provincial. El único nexo constante es la asociación profesional de trabajadores sociales, cuando existe.

²⁹ Así ocurre entre el servicio social y el servicio de maternidad en los centros de salud, entre la administración de las instalaciones y el servicio social en los proyectos de vivienda, etcétera.

tan de ser adecuados. Los diversos organismos coordinadores ya mencionados son recientes. Hasta ahora su principal contribución ha consistido en promover reuniones periódicas a fin de tratar problemas comunes y cambiar información.

d) *Evaluación de los programas*

La evaluación de programas es un procedimiento rutinario en la administración moderna. La evaluación adopta varias formas. Puede ser un proceso continuo de revisión y evaluación del programa o un aspecto de la supervisión. Puede hacerla a modo de revisión periódica el personal o evaluadores independientes. La preparación de los presupuestos anuales y otros informes periódicos son formas de evaluación. Cualquiera que sea su forma, la evaluación de programas no es una práctica corriente en América Latina. La preparación de informes es esporádica y obedece a solicitudes especiales. La supervisión todavía no es un ramo de especialización administrativa, y aunque se reconoce teóricamente su valor como herramienta administrativa y educacional, en la práctica no suele ir más allá de inspecciones rutinarias y controles de inventario. La preparación de los presupuestos es responsabilidad de personas que no intervienen en la aplicación de los programas y que en consecuencia carecen de los instrumentos para su evaluación. La ausencia de criterios objetivos para la evaluación de programas es general y a ella se debe la excesiva importancia que suele ser atribuida a los factores subjetivos de la administración.

Existen ciertos modelos que pueden servir para evaluar procedimientos y estructuras administrativas, pero no para medir el contenido y el impacto de los programas. La formulación de criterios para esta última finalidad resulta difícil en la región debido a la fragmentación de los programas, a la deficiencia de las investigaciones sobre la naturaleza de los determinantes de programas, a la escasez de personal competente para la evaluación y a la falta de un mecanismo de evaluación.

e) *Participación social*

La "participación" se está arraigando en el uso corriente y en la opinión pública latinoamericana. Recibe distintos nombres: participación popular, acción popular, cooperación popular, etcétera. Unas veces se la interpreta como desarrollo de la comunidad —asociación del pueblo y el gobierno para mejorar las condiciones de vida— y otras como institucionalización de la plataforma del partido político que está en el poder.

En el servicio social, la participación adquiere un significado algo distinto: que las personas y grupos denominados "clientela", la comunidad local, los grupos de interés organizados y las autoridades gubernamentales comparten la responsabilidad con respecto al contenido y apoyo de un servicio organizado. La "participación social" presupone una búsqueda de procedimientos que aseguren la prestación de un servicio necesario de modo compatible con la dignidad y el propio respeto de la persona, el grupo y la comunidad local, y conducente a acrecentar la capacidad para pesar alternativas, adoptar decisiones e iniciar y proseguir una acción. A menudo se califica a los servicios "de ayuda" como "paternalistas", lo que es contradictorio con la participación social. En América Latina todavía espera al servicio social la difícil tarea de demostrar que en sociedades con barreras sociales y culturales relativamente rígidas es posible aplicar los principios básicos del valor inherente de la persona cualesquiera sean las desventajas que le haya podido imponer el medio en que vive; que es posible aceptar a los necesitados en términos de su cultura y sus circunstancias en lugar de aplicarles los cánones de un grupo al que son ajenos, y que la "ayuda" es para "capacitar", no para "incapacitar".

Idealmente, el "cliente" —persona o grupo— debería ser capaz de comprender los servicios organizados y hacer buen uso de ellos; la comunidad debería ser capaz de formular demandas coherentes de servicios y de colaborar en su organización; el público en general, por conducto de sus organizaciones, la prensa, los canales políticos, etc., debería apoyarlos y criticar inteligentemente su funcionamiento. La primera clase de participación está empezando a perfilarse en la región a través de los clubes de madres, las agrupaciones juveniles, los consejos vecinales, el contacto directo con personas y otras actividades "educativas" que promueven cambios en las actitudes y formas de acción. Los grupos organizados de autoayuda y ayuda mutua para proporcionar medios de vida, para procurar vivienda o tierra o para hacer frente a algunas otras necesidades están aumentando sin cesar y comienzan a "participar", en el segundo sentido, en las actividades de servicio social. En cuanto al tercer aspecto de la participación social, son comunes los comités cívicos y en la mayoría de los países existen servicios voluntarios. Sin embargo, todavía se está muy lejos de haber agotado las posibilidades. El público en general se mantiene pasivo, dejando que asuma la responsabilidad un pequeño núcleo de la población movido por el interés personal, social o profesional. Se están realizando esfuerzos deliberados para ampliar y organizar los servicios volunta-

rios tanto en cada uno de los países como en la región en conjunto.³⁰

2. Personal de servicio social

Existe la idea equivocada de que los trabajadores sociales profesionales son el único personal necesario en el servicio social. Los objetivos de los programas de servicio social exigen una variedad de especializaciones de tipo auxiliar, así como muchas clases de personal administrativo y auxiliar, especialmente en el cuidado de niños y ancianos desvalidos. También se recurre en mayor o menor grado a gran número de voluntarios.

El personal de servicio social puede clasificarse en tres categorías: a) profesional, que comprende al personal con formación regular en el trabajo social y en otras disciplinas; b) personal de servicio especializado no profesional, que incluye a los voluntarios, y c) personal administrativo y de servicios generales. La categoría profesional incluye, entre otros, al trabajador social profesional y al subprofesional; este último está adquiriendo reconocimiento bajo diversas denominaciones: técnico en servicio social, auxiliar de servicio social, etcétera.

a) *El trabajador social profesional*

En general, se denomina "trabajador social profesional" al que ha cursado un programa de estudios determinado en instituciones educacionales dedicadas a este fin. Hay también quienes reclaman *status* profesional basándose en la experiencia práctica y en la capacidad para la prestación de servicios que posean, en haber seguido cursillos de orientación y en razones de prestigio social. Como profesión, el trabajo social tiene gran atractivo emocional y por ello se le explota con fines de lucimiento personal. Así, figuras sociales y candidatos políticos por igual reclaman la condición de "trabajador social". La popularidad de esta profesión va en aumento a pesar de la oposición a su aceptación en pie de igualdad con las profesiones más antiguas y establecidas. No hay país de la región donde un trabajador social capacitado carezca de empleo por falta de oportunidades de trabajo. La demanda es siempre superior a la oferta. En la Argentina se sostiene que está empleado alrededor del 80 por ciento de los 4 500 trabajadores sociales graduados y que el 20 por ciento restan-

³⁰ En 1965, la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos ofreció una serie de cursos de capacitación para voluntarios; la Secretaría Internacional de Servicios Voluntarios organizó una conferencia regional en la Argentina y se dictaron cursos para voluntarios en Chile, Colombia, Perú, el Brasil y otros países.

te no trabaja a causa de responsabilidades familiares. Gran número de los que trabajan, ocupan más de un cargo. En Chile, donde hay alrededor de 2 500 profesionales, también es muy alto el porcentaje de empleo. La mayoría de los 217 profesionales uruguayos tienen más de un empleo. Con raras excepciones, las solicitudes de ingreso a las escuelas de trabajo social exceden la capacidad de las escuelas en la proporción de 2 a 1 y en ciertos casos de 4 a 1. La Escuela Nacional de Servicio Social del Perú, por ejemplo, informó que al abrirse el año docente 1964, más de 500 candidatos optaban a sólo 50 plazas.

En toda la región, existe un movimiento decidido en favor de la profesionalización y la reglamentación del *status* profesional por medio de una ley. En algunos países, la asociación profesional tiene personería jurídica y están bien definidos los requisitos, responsabilidades y privilegios del profesional.³¹ La reglamentación del servicio social como profesión podría ser tildada de exclusivista y no sin cierto fundamento. Sin embargo, el propósito válido es garantizar la capacidad del trabajador social, establecer y unificar normas de servicio, proporcionar orientación y asegurar la movilidad del profesional dentro de cada país.

Son funciones propias del trabajador social alentar y asistir a las personas, grupos y comunidades en cuanto signifique innovación, adaptación y preparación para la vida en sociedad. Cumple esas funciones ayudando a impedir la pérdida de capacidad, a recuperar la capacidad perdida y a rehabilitar la capacidad disminuida. Estas funciones son constantes. Lo que varía son las actividades que constituyen las manifestaciones aparentes de esas funciones. Las actividades del trabajador social son dictadas por la finalidad, el alcance y la estructura institucional del programa, por los usuarios del servicio y por el medio social. Las actividades pueden diferir de un trabajador social a otro, de un período al siguiente. Como se dijo a propósito de los objetivos generales del servicio social, con frecuencia se enuncian las actividades como si constituyeran funciones esenciales.

b) *Capacitación del trabajador social profesional*

La capacitación profesional en América Latina comenzó en el segundo decenio de este siglo con el establecimiento de la primera escuela en Chile. Desde entonces, el número de las escuelas de servicio social ha aumentado a un ritmo sin

³¹ El Colegio de Asistentes Sociales de Chile es ejemplo de una organización profesional sumamente desarrollada, con personería jurídica y protección legal similar a un sindicato.

igual en cualquier otra profesión. La Argentina tiene 30 escuelas y el Brasil 36. Sólo pocos de los países más pequeños tienen una escuela. Paraguay, cuya población es de apenas dos millones de habitantes, tiene dos, y el Uruguay, con 1 800 000 habitantes, tres. Según el Instituto de Investigaciones Estadísticas de la Universidad de Chile, el 3.3 por ciento de la matrícula universitaria corresponde al servicio social, proporción que es de 9.2 en ingeniería, 8.7 en derecho, 6 en medicina, 6 en economía, administración y comercio en conjunto, 3.1 en arquitectura, 2.3 en ciencias políticas, 2.2 en agricultura, 0.6 en sociología, etc.

La mayoría de las escuelas son autónomas, algunas dependen de ministerios y otras están afiliadas a las universidades o forman parte de ellas. La escuela sin problemas financieros es una excepción. Casi siempre se encomienda su dirección a un trabajador social profesional, aunque hay excepciones. Por lo general, las escuelas universitarias tienen programas de estudio más liberales y un personal docente seleccionado por concurso de acuerdo con requisitos universitarios. Es alto el porcentaje de profesores que sólo dedica a la docencia parte de su tiempo. En casos extremos puede haber más de 30 profesores, cada uno de los cuales dicta uno o dos cursos y no está en contacto con la escuela más que durante sus horas de clase. Aunque este sistema permite contar con los servicios de eminentes profesionales en ejercicio, priva a la escuela de una dirección constante y dedicada sólo a ella y no ofrece a los estudiantes la orientación ininterrumpida del profesorado.

Los programas de estudio varían en cuanto a la importancia y coherencia de su contenido de trabajo social y ciencia social. Hay una propensión a recargar los programas con demasiados cursos inconexos, por lo que no pueden ofrecer un panorama integral. Actualmente hay una tendencia pronunciada a adaptar los programas a los de las escuelas estadounidenses, dando importancia preferente a los métodos de trabajo social y de las ciencias sociales básicas. No obstante, se han conservado en gran medida los cursos de especialización tradicionales (puericultura, primeros auxilios, etc.), resultando de ello que hasta ahora la revisión de los programas sólo ha llevado a prolongar la duración del período de estudios y a aumentar todavía más el número y la diversidad de los cursos.

Aun cuando los programas de las distintas escuelas sean similares en su estructura, esa semejanza no significa que exista un nivel de enseñanza uniforme. Ante todo, los miembros de la facultad no son profesores capacitados. A menudo se han graduado recientemente y apenas están comenzando a adquirir experiencia en su

trabajo. Además, son el producto de sistemas de enseñanza básicamente defectuosos y, con raras excepciones, carecen de amplitud de perspectiva. Como los profesores de los cursos de ciencia social no suelen tener un concepto cabal de lo que es el trabajo social, enseñan esas asignaturas como si estuvieran preparando futuros profesionales en distintas ramas de ciencias sociales (sociólogos, psicólogos, antropólogos, etc.).

La enseñanza del trabajo social se basa en conocimientos y métodos desarrollados en otros ambientes. El material didáctico está constituido principalmente por traducciones de publicaciones extranjeras sobre el tema. No se ha intentado hasta ahora una adaptación sistemática de esos textos a las necesidades regionales ni se ha tratado de formular conceptos originales o de precisar los fundamentos de una filosofía del trabajo social auténticamente latinoamericana, lo que es esencial a cualquier profesión.

Entre las deficiencias observadas en la enseñanza del trabajo social, comunes también a la enseñanza de casi todas las demás profesiones en la región, está la excesiva importancia que se concede a la información y a la memorización en vez de desarrollar la capacidad de formular principios generales fundados en la experiencia y de aplicar los principios a las situaciones particulares, así como la supremacía atribuida a la teoría pura en desmedro de la aptitud para llevar la teoría a la práctica.

Otro aspecto de la enseñanza del servicio social en el que se plantean problemas persistentes es el trabajo práctico supervisado, mediante el cual el estudiante aprende a aplicar a situaciones reales los conceptos adquiridos en el aula. Tal aspecto de la capacitación para el trabajo social diferencia esta enseñanza de la de otras disciplinas, en las que se considera suficiente la instrucción impartida en el aula. El trabajo práctico se realiza en los programas de servicio social existentes. La capacidad formativa de los programas de servicio social organizado es limitada, pues pocos cuentan con personal capacitado en docencia. Su valor indudable reside en que sirven de vínculo entre la escuela de servicio social y la comunidad e introducen al estudiante en el mundo real del trabajo al que tendrá que hacer frente cuando deje la escuela.

Hasta tiempos recientes la preparación para el servicio social se limitó a la formación de personal para el servicio en el terreno. El número de especialistas competentes para desempeñar funciones superiores es muy reducido y su preparación puramente accidental. Hay una aguda escasez de especialistas en metodología para ocupar cargos de consultores, profesores, directores, planificadores e investigadores. En algunas escuelas se han iniciado cursos básicos y para post-

graduados sobre administración, supervisión y metodología especializada para personal graduado y con un número mínimo de años de experiencia en el servicio activo. Pero como los profesores a cargo de ellos carecen de preparación adecuada, dichos cursos pierden mucho de su valor. Además de la formación nacional, hasta cierto punto se aprovechan las oportunidades de capacitación regionales e internacionales. Ambas tienen prestigio y efectos estimulantes sobre la profesión y los programas, pero plantean problemas de adaptación al personal que vuelve al trabajo en su propio país después de haberse formado en el extranjero.

c) *Capacitación del personal subprofesional*

En la actualidad, el principal estímulo para la capacitación de personal subprofesional susceptible de actuar como multiplicador del trabajador profesional, surge de los programas de desarrollo rural, que sólo pueden conseguir los servicios de pocos profesionales. No todos los trabajadores sociales profesionales reconocen la necesidad de capacitar subprofesionales. Dos aspectos de inseguridad profesional originan resistencia: en primer lugar, la diferencia entre la formación del profesional y del subprofesional es muy leve, lo que haría temer que en el futuro el segundo pudiera suplantar al primero; en segundo lugar, los programas no señalan claramente las funciones y *status* de ambas categorías. Sin embargo, la experiencia práctica de algunos países en materia de trabajadores subprofesionales ha sido satisfactoria, aunque limitada. El contenido y la duración adecuados de los cursos de capacitación en este nivel se halla aún en etapa de experimentación.

d) *Capacitación del personal no profesional*

Históricamente, el servicio social siempre ha recurrido a los servicios de voluntarios, que todavía constituyen un recurso importante, aunque inseguro, para la ejecución de los programas. Al comienzo, toda persona que tuviera buena voluntad y dispusiera de tiempo podría prestar servicios voluntarios. Su uso más común es en actividades que requieren el respaldo de prestigio social, como la recaudación de fondos y donaciones en especie y el trabajo de publicidad. También se recurre a los voluntarios para actividades que no exigen aptitudes especiales ni estabilidad del personal, como cuidado temporal de niños, servicios de lectura para inválidos, control de actividades recreativas, preparación y distribución de suministros, etc. El sector privado, con los cursos de formación de dirigentes, ha dado los primeros pasos hacia la preparación

de voluntarios. Aunque en general se reconoce que la formación de dirigentes es útil como preparación para la participación del público en los programas de la comunidad, tiene el peligro de que, como resultado de la actual tendencia hacia los cursos masivos de preparación de dirigentes profesionales, sean demasiadas las personas con ganas de dirigir y escasas las humildemente dispuestas a realizar los trabajos comunitarios imprescindibles. Esto coartaría la participación en los esfuerzos de mejoramiento de la comunidad. De ahí que en la preparación de los voluntarios deba mantenerse el equilibrio entre la formación de dirigentes y la de voluntarios especializados.

Uno de los obstáculos para la ejecución de los programas es la falta —total, hasta la fecha reciente— de facilidades para el adiestramiento especializado del personal no profesional en servicio. Se han organizado, con resultados alentadores, cursos de adiestramiento para el personal en los hogares y guarderías infantiles y en las instituciones para menores delincuentes, costeados en su mayoría con fondos de la UNICEF. El paso siguiente sería explorar las posibilidades de ofrecer adiestramiento en forma más permanente y extenderlas al personal de programas recreativos y de aprovechamiento del tiempo libre, así como al de los servicios especializados para personas gravemente retardadas e incapacitadas.

3. *El servicio social dentro de otras instituciones*

Con frecuencia se desarrollan actividades de servicio social enmarcadas en otras instituciones, ya sea como función de una división administrativa o como parte integrante de otras unidades administrativas. En América Latina funciona el servicio social en las empresas industriales y comerciales, en los programas de salud, educación, vivienda, seguridad social, desarrollo rural y de la comunidad, y en la administración pública, particularmente en el ejército, la marina, la aviación, la policía, los ministerios y entidades autónomas. Las funciones allí asignadas al trabajador social combinan las funciones del trabajo social con las de otros campos de acción. Hay además cierta discrepancia entre esas supuestas funciones y la práctica, lo que se debe sobre todo a las dificultades que plantea la aplicación de las técnicas del trabajo social a las diversas actividades que desarrolla el personal de servicio social. Sin embargo, un examen del servicio social así desarrollado indica que conserva los objetivos genéricos inherentes a él tal como han sido descritos y que debería intervenir cuando se planifica su propia contribución en esos medios, sin limitarse al cumplimiento de diversas actividades auxiliares.

a) *El servicio social en la industria y el comercio*

Casi todos los países de la región tienen, generalmente formando parte del código laboral, leyes que exigen que los establecimientos industriales y comerciales con un número mínimo de trabajadores proporcionen a sus empleados servicio social "profesional", es decir, un servicio dotado de personal capacitado en trabajo social. Algunas naciones —el Brasil, por ejemplo— tienen consejos nacionales de industria y comercio a los cuales cada empresa aporta una cuota regular, que depende del volumen de sus operaciones, para costear el servicio social. El consejo nacional es responsable de la administración del servicio. En otros países, como el Ecuador y la Argentina, cada empresa establece su servicio social, con arreglo a sus propias normas. Ambos sistemas tienen ventajas y desventajas. Cuando un consejo nacional está encargado de la administración es probable que los empresarios no lleguen a interesarse y no proporcionen los recursos necesarios para el buen funcionamiento, como locales adecuados, equipo y personal auxiliar. Hasta puede suceder que opongan dificultades para impedir que los obreros recurran al servicio. Por otra parte, el servicio social establecido y administrado por las empresas es objeto del recelo de los trabajadores y los gremios, pues ven en él "instrumentos" paternalistas del capital.

Se supone que el trabajador alcanza mayor nivel de productividad si sus relaciones personales, familiares, de trabajo y en la comunidad son satisfactorias, si se satisfacen en medida razonable las necesidades básicas de su familia en materia de salud, educación y cultura, y si tiene conciencia del valor de su función en la organización en la cual trabaja.

Aunque hasta la fecha no se han realizado estudios para evaluar la contribución del servicio social al mejoramiento de la productividad en las empresas industriales y comerciales, algunos empresarios mencionan entre los beneficios obtenidos una mejor asistencia y mayor puntualidad, menos errores y accidentes de trabajo, un nivel de productividad más alto, la disminución de los conflictos laborales y una mayor lealtad a la empresa. Al mismo tiempo, los recursos asignados por la industria y el comercio al servicio social les han permitido desarrollar programas en forma más racional que muchos de los organismos gubernamentales o voluntarios. Por lo general, el personal es competente porque las empresas ofrecen mejores sueldos. Hay un ambiente más favorable a la experimentación, al que contribuyen las instalaciones adecuadas y a veces superiores.

Nada indica que se contemple el servicio social en la planificación inicial de las empre-

sas. Antes al contrario, es corriente que sea uno de los últimos servicios organizados. Aunque suele encomendarse a una persona capacitada la dirección y el control de las actividades, la responsabilidad administrativa, incluyendo la planificación de los servicios, es casi siempre de un jefe general o de relaciones públicas (salvo pocas excepciones, como en algunas empresas brasileñas).

b) *El servicio social en los programas de salud*

En América Latina los primeros programas de servicio social se establecieron como parte de los programas de salud. De ahí que en la actualidad, la mayoría de los programas públicos de servicio social estén organizados bajo la dependencia del ministerio de salud y que generalmente sean dirigidos y controlados por médicos. Esta forma de organización es parte de la herencia de Europa Occidental, particularmente de Francia, pero también tiene una raíz histórica en las Leyes de Indias de la época colonial. No debe sorprender, por ello, que a menudo se llame trabajadores o visitantes sociales a los voluntarios de primeros auxilios de la Cruz Roja, a las enfermeras y hasta a los médicos.

Las actividades de servicio social son componentes constantes del conjunto de servicios en los hospitales, sanatorios y centros de salud. En Chile, por ejemplo, el Servicio Nacional de Salud emplea casi el 50 por ciento de todos los trabajadores sociales del país. La función del servicio social en este medio es principalmente complementaria y de apoyo; su finalidad es asegurar la mayor eficacia y el mejor aprovechamiento de los servicios médicos y de salud. Se trata, por una parte, de ayudar al enfermo y a su familia a comprender la naturaleza de la enfermedad y la forma de afrontar la situación. En el curso de este proceso pueden surgir nuevas necesidades, pueden cambiar actitudes y manifestarse capacidades latentes. Por otra parte, el trabajador social expone al personal médico los temores, dificultades y aspiraciones del enfermo y su familia, a fin de que estos factores sean tenidos en cuenta en el tratamiento. También proporciona al enfermo y al servicio de salud otros recursos que contribuyen a mejorar el proceso terapéutico.

c) *El servicio social y la educación*

Muchos países de la región tienen programas de servicio social en sus sistemas educacionales. Entre esos programas, los más antiguos y generalizados son los de bienestar social universitario, que se ocupan de la administración de becas, subsidios y préstamos a estudiantes necesitados, así como de la atención de casos indivi-

duales y de los servicios de orientación a estudiantes que tienen problemas de adaptación personal.

En el campo de la enseñanza primaria y secundaria, el servicio social es muy reciente. En la mayoría de los casos la iniciación del trabajo social escolar adopta la forma de programas de alimentación escolar. La utilización del servicio social en conexión con los programas de la deserción escolar, la asistencia irregular, la conducta antisocial y el mal alumno todavía están en su etapa inicial. Su aporte actual consiste en la ayuda que prestan a los alumnos y a sus padres para que satisfagan necesidades mínimas de alimentación, vestido, útiles de enseñanza y derechos escolares y en la lucha contra otros factores hostiles del ambiente que dificultan la enseñanza.

Por otra parte, los programas de servicio social aplican los métodos educacionales e incluyen entre sus múltiples actividades ciertas actividades educativas, como la enseñanza primaria y vocacional en establecimientos para niños y jóvenes desamparados. Otras actividades de este tipo que a menudo son clasificadas en América Latina como servicio social más que como parte del sistema educacional son los cursos vocacionales libres y no graduados, las campañas de alfabetización, la educación de adultos y las clases especiales para niños y adultos mentalmente deficientes y físicamente impedidos.

d) *El servicio social y la vivienda*

La vivienda está directamente relacionada con otras necesidades humanas que emanan principalmente del carácter de la vida en familia. La vivienda es el marco dentro del cual se desarrolla la vida familiar y si no satisface las necesidades de esa vida no puede considerarse que cumpla su propósito central. Este concepto de la vivienda ha preparado el camino para la participación del servicio social en los programas de vivienda.

En la práctica, las funciones del servicio social en materia de vivienda pueden consistir en proporcionar datos empíricos a planificadores y administradores de programas habitacionales acerca de las necesidades familiares que deben tenerse en cuenta al planear los proyectos de vivienda y las casas mismas, así como al fijar los costos y tasas de amortización, en determinar y aplicar las condiciones de elegibilidad para la adjudicación de viviendas, en preparar a la familia para el uso de la vivienda moderna, en fomentar el espíritu de vecindad y de comunidad y en alentar a la comunidad a establecer o a tratar de que se establezcan los servicios necesarios y se creen las oportunidades correspondientes.

En la Argentina, Chile y el Uruguay se utilizan los servicios de los trabajadores sociales a fin de promover la organización de grupos de "autoayuda" para la construcción de viviendas así como para otras formas de acción cooperativa encaminada a mejorar las condiciones habitacionales. Entre estas últimas se incluyen el mantenimiento, reparación, ampliación y embellecimiento de las viviendas existentes a fin de satisfacer nuevas necesidades familiares. El enfoque realista de estas actividades se aprecia sobre todo en los casos en que los recursos públicos para la financiación de nuevas viviendas son escasos o las familias no están en condiciones de afrontar el costo de una nueva vivienda.

Los programas de servicio social que forman parte de los planes habitacionales son variados. El procedimiento más beneficioso consiste en crear una auténtica solidaridad comunitaria a través de grupos sociales locales integrando todos los elementos de la comunidad, con el subsiguiente establecimiento de un centro comunitario, que puede servir como núcleo de la vida en la comunidad y de todos los nuevos servicios que deriven del proyecto. Este proceso proporciona a la comunidad un motivo y un incentivo para la acción social conjunta en beneficio de todos. Al establecer los servicios técnicos y demás prestaciones como parte integrante de la comunidad, se fomenta la cooperación entre ellos. Son numerosas las actividades que pueden vincularse a los centros comunitarios y hasta puede ocurrir que se conviertan en el núcleo original de un autogobierno local.

Frente a la magnitud de las necesidades en las villas de emergencia y en los barrios más míseros de las ciudades resultan exiguos los servicios proporcionados. En los contados programas de erradicación de las villas de emergencia —el más amplio de los cuales acaso sea el de Río de Janeiro—, el servicio social existente ayuda a determinar el número de personas afectadas mediante estudios de la comunidad y las prepara para su traslado, proporcionando y movilizando servicios a fin de reducir al mínimo los efectos traumáticos del cambio y ayudando a las personas a establecerse en lugares y ambientes sociales nuevos.

e) *El servicio social y el desarrollo de la comunidad*

Hasta el momento no se ha comprendido claramente la línea de demarcación que existe entre el desarrollo de la comunidad y el servicio social, sobre todo porque la ejecución de los proyectos de desarrollo de la comunidad "localizados" dentro de servicios sectoriales está en gran parte a cargo de trabajadores sociales. También son muy aplicados en los procesos de des-

arrollo de la comunidad los métodos de trabajo social, sobre todo los dinámicos, que se relacionan con los grupos y organizaciones sociales.

El papel del trabajador social en los programas de desarrollo de la comunidad en América Latina tiene dos aspectos: 1) el desempeño interdisciplinario de funciones de servicio social dentro del marco del programa de desarrollo de la comunidad, y 2) la aplicación de las técnicas de trabajo social para lograr objetivos de desarrollo de la comunidad de dichos programas. Ambos aspectos plantean cuestiones de importancia en la teoría y en la práctica del trabajo social. Como ejemplos de esas cuestiones pueden citarse la de si en el desarrollo de la comunidad es el contenido o el proceso lo que debe tomarse como núcleo de toda acción, y la de si debe encararse el programa a través de individuos o a través de la comunidad en su conjunto.

En los nuevos movimientos surgidos en América Latina —por ejemplo, la “cooperación popular” en el Perú, la “acción comunitaria” en Venezuela y la “promoción popular” en Chile— se observan los posibles elementos para establecer la diferencia entre el desarrollo de la comunidad y el servicio social. Este último exige que se concentren los recursos, las organizaciones y las estructuras de poder existentes en la solución de problemas específicos. Es un servicio prestado desde las instituciones formales existentes y sus propósitos son determinados por esas instituciones. Dentro de estas limitaciones, ayuda a las personas a señalar problemas, a comprenderlos y a decidir qué pueden hacer al respecto. Los conceptos de desarrollo de la comunidad que se están perfilando en la actualidad suponen que la solución de los grandes problemas sociales implica alguna especie de reorganización de los sistemas imperantes y una reestructuración de las relaciones establecidas, basadas en esfuerzos que vayan hasta la misma base de la estructura social. Las iniciativas nacionales más recientes en América Latina vinculan el desarrollo de la comunidad con el proceso político nacional. Son revolucionarias en el sentido de que aspiran a interesar directamente al público, como participante organizado y deliberante, en el proceso de desarrollo. Los dirigentes del servicio social se aprestan a cumplir la ardua tarea de buscar la forma de adaptar sus métodos de trabajo a los objetivos y a la orientación de esas iniciativas de desarrollo de la comunidad.

f) *El servicio social y el desarrollo rural*

El desarrollo rural (incluyendo en esta denominación los programas de reforma agraria, de colonización y desarrollo de la comunidad rural) es el campo de acción más recientemente

invadido por el servicio social. Las actividades encomendadas al servicio social en los programas de desarrollo rural toman como objetivo los grupos y comunidades más que los individuos. Las campañas de divulgación, los centros comunitarios, y la formación de dirigentes se cuentan entre sus principales técnicas. A medida que se establecen más servicios técnicos, algunas de las actividades iniciales se transfieren a programas más especializados. Así ocurre, por ejemplo, con los servicios de economía doméstica, divulgación agrícola, educación sanitaria, nutrición, etcétera.

En la mayoría de los casos, la administración de los programas de desarrollo rural es responsabilidad de un administrador, casi siempre especializado en otras materias como educación, sociología, antropología, economía o agro-nomía. La dirección técnica del servicio social suele estar en manos de trabajadores sociales. Uno de los problemas más difíciles que han surgido hasta ahora es el reclutamiento de personal. La capacitación para el servicio social rural es algo muy nuevo y sólo se ofrece en pocas escuelas de la región (algunas del Ecuador y del Brasil). Estas escuelas están todavía en la etapa experimental en lo que se refiere al contenido y a la estructura de un programa de capacitación en bienestar rural. Como en muchos países el número de los especialistas capacitados es inferior al de los empleos en las ciudades, sólo pocos de ellos, realmente dedicados a su profesión, aceptan cargos en zonas rurales. Los motivos de tal actitud son varios: las reacciones de “temor” que la vida rural provoca en las mujeres urbanas (la mayoría de las mujeres capacitadas en servicio social proceden de zonas urbanas), la falta de oportunidades de progreso cultural y profesional en las comunidades rurales, la inferioridad de las facilidades de educación para los hijos y el aislamiento profesional del trabajador social rural. En algunos casos, el trabajador social reside en la ciudad y se traslada diariamente a la zona rural. Esta práctica reduce las horas de trabajo efectivo e impide que el trabajador social llegue a identificarse con la comunidad.

g) *El servicio social y la seguridad social*

La primera actividad del servicio social y una de las más fácilmente identificables por el público es la satisfacción de necesidades básicas en tiempos de desempleo, enfermedad e incapacidad, desastres y otras situaciones de emergencia. Se supone que actualmente los sistemas de seguridad social estabilizan los ingresos personales y familiares, suplantando así al servicio social en la función de asistencia “económica”. En América Latina, sin embargo, los sistemas de

seguridad social no comprenden a todos los realmente necesitados, quedando al margen de ellos un grupo numeroso.

La experiencia demuestra, además, que en lo que respecta a algunos de los grupos abarcados por la seguridad social, ésta no ha hecho innecesario el servicio social, en su antiguo sentido de asistencia económica. A menudo el nivel de los aportes es demasiado elevado y gravoso para la familia, por lo que la ventaja económica de pertenecer al sistema es más aparente que real. Un método alternativo de utilizar los recursos de seguridad social cuando sus beneficios son exiguos es la implantación del servicio social dentro del sistema de seguridad social. La adopción de este sistema se está generalizando, pero puede ponerse en duda si el sistema resulta conveniente.

En la práctica, todos los sistemas de seguridad social de América Latina proporcionan a sus miembros diversos tipos de servicio social. Las principales actividades de servicio social desarrolladas como parte de los sistemas de seguridad social son colaborar con el sistema en la determinación y el control de la elegibilidad para los beneficios (aunque esto es en realidad una tarea administrativa y no necesariamente de servicio social), ayudar a las familias a hacer uso de los beneficios ofrecidos y a decidir qué aplicación les darán, y organizar en beneficio del sistema y de las familias otros recursos complementarios de los beneficios insuficientes. En cumplimiento de las funciones mencionadas en primer término, los trabajadores sociales entrevistan a los asociados o los visitan en sus domicilios, ayudándoles a llenar formularios con frecuencia muy complicados y a ajustarse a los

procedimientos, confusos y complejos. En conexión con las demás funciones se aplican todas las técnicas corrientes del servicio social. El servicio social desarrollado como parte de la seguridad social ha emprendido en los últimos tiempos actividades de organización de la comunidad, principalmente la creación de centros comunitarios.

h) *El servicio social y la administración de personal*

Los servicios de administración de personal en el ejército, la marina, la aviación, la policía, los ministerios técnicos —especialmente en los que dirigen proyectos muy dispersos que obligan a los trabajadores a alejarse de sus familias, como sucede en las obras públicas— y las entidades autónomas, suelen tener servicio social para el empleado y su familia. En círculos privados y públicos se critica en ocasiones a dichos servicios como paternalistas. Tanto en el sector privado como en el sector público de la administración de personal, se espera del servicio social que promueva la eficiencia laboral ayudando al trabajador a lograr una adaptación más satisfactoria a su medio social (a la familia y a la comunidad) y a su ambiente de trabajo (en las relaciones con sus compañeros y con sus superiores). Considerar el servicio social como una fuente sustitutiva parcial de ingresos, privando así al empleado del derecho a decidir el uso que hará de sus propias ganancias, contradice las finalidades propias de dicho servicio. Si por el contrario, constituye realmente un beneficio adicional, el servicio social cumple una función redistributiva de los ingresos.

Tercera Parte

LA PLANIFICACIÓN DEL SERVICIO SOCIAL

El servicio social fue concebido en su origen como expresión de buena voluntad, no como disciplina. El motivo era "hacer el bien", lo que constituía a la vez una fuente de autogratificación y una expresión de bondad hacia los menos afortunados. Factores subjetivos determinaron su crecimiento. Las fuerzas que impulsaron esa evolución, desde las "buenas acciones" individuales hasta el servicio organizado, son el ansia personal de prestigio y poder y la necesidad de manifestar celo religioso y filantrópico. Las decisiones que se traducían en acciones derivaban de la apelación al sentido humanitario, de la urgencia y del carácter espectacular de las necesidades que había que socorrer. De ahí que los primeros programas estuviesen encaminados

a subsanar las limitaciones más patentes de los seriamente impedidos, económicamente dependientes, débiles y vulnerables. Esto explica también el parroquialismo que todavía caracteriza a los programas de servicio social. De ello se desprende asimismo que la asignación de fondos a los programas dependiera y todavía dependa en gran medida de la fuerza o la debilidad de los factores personales en juego y en menor medida de la magnitud de la necesidad y de su vulnerabilidad a la acción. Dentro de los programas, la distribución de los recursos disponibles entre las actividades componentes (servicio en el terreno, gastos administrativos generales e infraestructura) depende asimismo de las preferencias personales de la autoridad.

Aunque de reciente data, el interés en una planificación integral del servicio social es muy evidente. Los planteamientos y declaraciones hechas en reuniones y seminarios regionales como el Seminario Regional para Centroamérica sobre Planificación del Bienestar Social, organizado por las Naciones Unidas y la UNICEF, que se efectuó en Costa Rica en 1964,³² los auspiciados por el Instituto Interamericano del Niño en Quito, en octubre de 1964, y en Montevideo, en mayo de 1965, y el V Congreso Panamericano de Servicio Social (Lima, noviembre de 1965), así como las asambleas nacionales y los grupos de discusión profesionales, apoyan la idea de la planificación nacional del servicio social. Hasta el momento, esas declaraciones no son más que palabras. Ahora se inicia la etapa de las investigaciones sistemáticas y del estudio de los problemas que deben ser resueltos antes de integrar la planificación del servicio social en los planes nacionales.

a) *Significado de la planificación en el trabajo social*

El vocabulario del trabajo social siempre ha incluido la palabra "planificación". Idealmente, cuando se recibe una solicitud de servicio social, ya sea de una persona, un grupo o una comunidad, se determina si la solicitud, dada su naturaleza, cae o no en el campo de acción del servicio. Si la respuesta es afirmativa, se acepta la solicitud como un "caso" y se inicia un "proceso de planificación", el cual está enderezado hacia la solución del problema o conjunto de problemas que plantea el "caso". Las etapas de este proceso son:

1. *Prognosis*, la que supone reunir información —mediante contacto directo con personas y grupos y en los registros disponibles relativos al caso y a la necesidad de que se trata— acerca de los recursos aplicables a la solución del problema y otros factores importantes; analizar los datos y formular metas y objetivos provisionales.

2. *Diagnóstico social*, que incluye la definición del problema, la proyección de las necesidades para enfrentar el problema, la previsión de recursos con arreglo a dichas necesidades y la consideración de las diversas alternativas posibles para actuar.

³² Entre las recomendaciones de dicho Seminario figura: "Que dentro de la estructura nacional de planificación, exista una estructura para la planificación del bienestar social, que cuente con profesionales de este campo" y "Que se haga una planificación adecuada de programas de bienestar social conforme a las necesidades y las posibilidades de cada país..." (*Planeamiento para el bienestar social*, Informe del Seminario Regional sobre Bienestar Social para Centroamérica y Panamá (San José de Costa Rica, 24 a 29 de mayo de 1964), página 27.)

3. *Adopción de decisiones*, que implica la elección de una o más entre las alternativas ofrecidas y la participación activa del "caso" en la adopción de la decisión final, siendo esencial esa participación en cuanto a la naturaleza de la acción a emprender. En realidad, la decisión debería dejarse al "caso" y a los trabajadores sociales correspondiente aumentar la aptitud de él para que sus decisiones fueran compatibles con su propio bienestar.

4. *Acción o tratamiento*, que es la ejecución de la decisión adoptada. Requiere la cooperación del "caso" y del servicio social. Puede incluir también otros servicios y medidas de los demás individuos o grupos.

5. *Evaluación posterior* de los resultados de las medidas tomadas, la que puede tener lugar durante la acción y después de ella. Se trata de un tipo de acción en el que debe participar activamente el "caso". Puede dar lugar a modificaciones destinadas a aumentar la eficacia de dicho plan de acción.

Tanto el establecimiento de un programa como la preparación de un calendario de actividades para un período determinado deberían ceñirse a un proceso análogo. Aunque en el proceso de planificación puede variar el orden de las diversas etapas, los elementos esenciales son los mismos. Siempre será necesario reconocer el problema, evaluar y ordenar las necesidades y los recursos, ordenar las alternativas u opciones que se ofrezcan, adoptar una decisión y llevarla a la práctica. La evaluación posterior es una etapa importante en este proceso. Hay que llevar a cabo este tipo de planificación en uno o en varios niveles separadamente, por etapas o en forma simultánea. En principio, debería constituir la base de toda acción de servicio social. Su enfoque es generalmente microcósmico.

Así concebida, la planificación es parte del contenido de la capacitación para el trabajo social. Tal es la razón de que los programas de estudio de servicio social incluyan cursos sobre estudio de comunidades, entrevistas, registros, estadísticas y otros métodos para la obtención de datos que son propios de las ciencias sociales y necesarios en el diagnóstico social.

b) *El servicio social en la planificación nacional*

En la planificación del desarrollo, es nula la experiencia en materia de servicio social. Actualmente, en toda la región no hay país cuyos planes nacionales incluyan el servicio social. En su deseo de elaborar planes nacionales completos, algunos países han incluido en ellos sectores de salud, educación y vivienda, así como, más recientemente y con menos frecuencia, de desarrollo de la comunidad. Pero la mera inclusión en los planes nacionales no significa una verda-

dera integración en la planificación ni es garantía de mejor funcionamiento.³³ La inclusión de un sector de servicio social en un plan nacional sólo aumentará la eficacia del servicio social si se cumplen ciertas condiciones en la planificación y ejecución.

Algunos países han creado unidades de planeamiento en departamentos de la administración pública.³⁴ Salvo en uno o dos países y aunque los programas integrantes —el de Salud, por ejemplo— comprenden el servicio social, no siempre se incluyen esas actividades en la programación sectorial. La “planificación” del servicio social casi siempre es independiente y está aislada, con frecuencia bajo la responsabilidad de personas que no poseen una adecuada comprensión de los conceptos básicos, objetivos, técnicas y funciones del trabajo social. Lo que hasta ahora se ha llamado planificación o programación de los programas de servicio social tiene más bien el carácter de un conjunto de directivas y decisiones administrativas emanadas de las más altas autoridades. Esta práctica dificulta la formulación de técnicas de planificación que facilitarían la integración del servicio social en la planificación nacional. En realidad, como la integración disminuiría en forma considerable el valor del servicio social en cuanto a fuente de prestigio personal, debe esperarse una resistencia a ella, aun en los casos en que se aparente apoyar la integración.

El hecho de que no se haya incluido el servicio social en los planes nacionales de desarrollo no ha impedido que en América Latina surgieran ejemplos de todas las formas conocidas de servicio social. No obstante, consideraciones de peso aconsejan colocar el servicio social bajo el amparo de la planificación para el desarrollo. Los ejemplos de las naciones más adelantadas alientan a los pueblos a desear y obligan a los gobiernos a proporcionar servicios que no necesitan ni probablemente pueden mantener los países. La Carta de Punta del Este recomienda la provisión de beneficios sociales para los sectores más necesitados de la población a fin de obtener iguales oportunidades para todos. Si el servicio social no es tratado como parte integrante del desarrollo ni comprendido en la planificación nacional, pueden darse dos situaciones extremas. Puede suceder que, a causa de las demandas y presiones dramáticamente fuertes, se destine al servicio social tal proporción de los recursos

³³ Informe de la Reunión Técnica sobre la Integración de los Planes Sectoriales de Educación en los Planes Generales de Desarrollo Económico y Social (Unión Panamericana, Washington, 1965).

³⁴ Los Ministerios de Salud y Bienestar Social del Perú y el Paraguay, por ejemplo, tienen oficinas de planeamiento de este tipo dirigidas por médicos capacitados en técnicas de planificación nacional.

que se dificulten las inversiones conducentes al crecimiento rápido de la producción económica. También puede ocurrir que se escatimen los recursos hasta el punto de impedir el buen funcionamiento de los servicios existentes y la satisfacción de las nuevas necesidades más urgentes, con la consecuencia de que aumenten las diferencias entre los niveles de vida de los diversos sectores de la población y de que las personas queden más incapacitadas aún para participar en el desarrollo, con lo que se frustrarían los verdaderos objetivos de éste. Si la planificación nacional es un proceso en el que se ordenan, coordinan y correlacionan las distintas necesidades de la población y los recursos que pueden destinarse a satisfacerlas, es lógico incluir en ese proceso de racionalización al servicio social, que ofrece técnicas para encarar algunas de las principales necesidades nacionales.

Aparte el problema de la incorporación formal del servicio social en los planes nacionales de desarrollo, es necesaria la programación sectorial del servicio social, informada por un amplio concepto de las necesidades y prioridades nacionales. La actual proliferación de las actividades de servicio social y la consiguiente dispersión irracional de los limitados recursos que a ellas están destinados debilitan el impacto de esas actividades e impiden estimarlas y evaluarlas debidamente para aumentar su eficiencia. El hecho de que en el servicio social se restrinja el proceso de planificación a los “casos” y dentro de los límites de instituciones y programas ocasiona un considerable despilfarro de fondos y de personal capacitado. La precedente descripción del funcionamiento del servicio social en América Latina pinta una situación en la que la energía y el esfuerzo gastados no parecen corresponder a los resultados del proceso. Esto se debe en parte a la tendencia a perseguir ideales inalcanzables en vez de utilizar las capacidades disponibles para metas más prácticas y realistas.

c) *Algunos problemas de la planificación del servicio social*

Uno de los problemas fundamentales vinculados con la planificación global del servicio social es el resultado de dos requisitos aparentemente contradictorios. Por una parte, esa planificación exige una perfecta comprensión de todo el panorama social. La suma de los distintos medios sociales de los “casos” que por tradición son objeto inmediato de la acción de servicio social no constituye ese panorama social. Para obtener esa comprensión global, el servicio social debe adoptar un punto de vista macrocósmico, debe hacer propios los métodos de la investigación y el análisis e incluir entre sus técnicas la utilización de las conclusiones de otras

disciplinas, en especial las de las ciencias sociales básicas. En otras palabras, el servicio social debe desprenderse del "parroquialismo".

Por otra parte, a causa de su naturaleza misma, el servicio social se ve obligado a adoptar ciertas orientaciones de acción práctica en vista de la fuerza de las demandas, la urgencia de las necesidades y su proximidad a esas necesidades y demandas. En cada programa, la persona responsable de adoptar las decisiones se encuentra una y otra vez ante el dilema de elegir entre prepararse para la acción mediante estudios sistemáticos y científicos y actuar en forma que responda inmediatamente a las demandas. Hasta ahora, se ha optado generalmente por proporcionar alguna ayuda práctica inmediata, basándose en lo que se sabe, por insuficiente que sea ese conocimiento. A la larga, será necesario conciliar ambos requisitos, aunque esa conciliación jamás será fácil ni definitiva. La necesidad de bregar por conseguir dicha conciliación es uno de los principios básicos de la práctica del servicio social y sólo en parte ha sido asimilado en la región.

Los trabajadores sociales profesionales latinoamericanos son decididos partidarios de la planificación global del servicio social, pero les faltan oportunidades para adquirir práctica o experiencia en las técnicas de planificación, lo que es para ellos una desventaja. La actitud científica no está tan arraigada que les permita formular criterios objetivos para la determinación y medición de las necesidades, el análisis de los requisitos, el pronóstico de los beneficios y la determinación de las prioridades. Conforme quedó de manifiesto en el Seminario Regional para Centroamérica y Panamá sobre Bienestar Social, esos criterios tienen que ser cuantitativa y cualitativamente definidos desde el punto de vista del planificador económico.³⁵

La integración del servidor social en la planificación del desarrollo es casi inconcebible mientras no se formulen técnicas de planeamiento aplicables al servicio social en conjunto. Como es natural, esta tarea incumbe a los profesionales de servicio social en colaboración con expertos en otros campos de política social y con planificadores avezados. Hasta que un número suficiente de profesionales pueda liberarse del servicio en el terreno, agotador y absorbente, los principios y los instrumentos de planificación global del servicio social no pasarán de ser una aspiración.

Aun en los pocos casos en los cuales se supone que existe un programa de alcances nacionales, el servicio social en la región se basa en la acción local encaminada a satisfacer necesi-

dades locales. En esto radica uno de los mayores valores del servicio social para el desarrollo, pues el contacto directo con las personas coloca al personal de servicio social en situación privilegiada para conocer, directamente, sus aspiraciones y sus temores, sus capacidades latentes, y los métodos específicos que permitirían obtener su participación en el proceso de desarrollo.

El número y la diversidad de las demandas actuales y potenciales planteadas al servicio social, excesivo en relación con los recursos disponibles, dan a la planificación el carácter de un verdadero desafío. Aunque su base sea local, las metas de la acción de servicio social son ambiciosas en cuanto representan las verdaderas demandas y aspiraciones del pueblo. Esas demandas, además, pueden discrepar de las disposiciones legislativas y de las directivas oficiales y hasta pueden hallarse en conflicto con ellas. La presión de intereses opuestos —desde el punto de vista de sus fuentes de apoyo y de su clientela— tiende a hacer que el servicio social esté orientado hacia el presente, al contrario de la política de desarrollo, que se orienta hacia la obtención de beneficios futuros.

Las bases de los programas son disposiciones fragmentarias sobre política dispersas en un vasto cuerpo de leyes sociales, que constituyen una estructura consolidada de principios rectores para la acción. Semejante ausencia de una política social nacional unificada como base para la programación no es falla exclusiva del servicio social. Varios estudios han señalado la misma falla en sectores sociales tales como la educación, la salud y la vivienda, que están formalmente incorporados en los planes nacionales.³⁶ En el Seminario Regional sobre Planeamiento de Bienestar Social para Centroamérica y Panamá se citó la opinión de varios economistas para aseverar que en la región no existe una auténtica política social, sino simplemente una serie de directrices gubernamentales. Según esas mismas opiniones, para formular una política social es necesario un diagnóstico de la situación, un profundo conocimiento y comprensión de sus deficiencias (paralelo al interés del servicio social en la patología social), una coincidencia con respecto a los objetivos perseguidos y una perspectiva de las tendencias corrientes que aclare

³⁵ Véase, por ejemplo, Maximilio Halty Carrere, "Some aspects of educational planning in Latin America", *Problems and strategies of educational planning. Lessons from Latin America*, publicado por el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (UNESCO, París, 1964), pp. 93-100. Véase también *La infancia y la juventud en el desarrollo de Colombia* (E/LACCY/NR/L.2), informe presentado por el Departamento Administrativo de Planeación de Colombia a la Conferencia Latinoamericana sobre la Infancia y la Juventud en el Desarrollo Nacional, p. 4.

³⁶ *Planeamiento para el bienestar social*, op. cit., pp. 10-12.

la disparidad entre lo deseable y lo factible y que permita precisar las medidas necesarias para alcanzar los objetivos propuestos. En el mismo seminario, los administradores de programas afirmaron que hay múltiples políticas sociales, pero ningún instrumento para coordinar esas políticas. Idéntica divergencia de opiniones acerca de la existencia real de "políticas sociales" en la región se observó en los mencionados seminarios del Instituto Interamericano del Niño y esa divergencia parece derivar de las distintas interpretaciones del término "política". Si se cree que la política social unificada debe definir los valores básicos de la acción, un conjunto de objetivos, el campo de preferente atención, la incumbencia de la responsabilidad y la dirección para convertir la política en acción, así como el grado y la índole de la participación del público, en este sentido no existe una política social unificada y definida en América Latina. No hay indicación clara de decisiones sobre los precipitados aspectos, aunque las numerosas disposiciones existentes en materia social revelan ciertas tendencias. Así, por ejemplo, los códigos de algunos países definen los *status* del menor y de la mujer y las condiciones para su protección, mientras las leyes de otros dan mayor importancia a la organización de la familia. Estos códigos expresan los valores que constituyen el fundamento de la política social adoptada. Las disposiciones legales de algunos países establecen autoridades centralizadas responsables y en las de otros definen un conjunto de objetivos sin especificar los valores fundamentales. Es muy frecuente que en un código se enuncien valores sin que existan disposiciones para su consecución, o que se dicten disposiciones sin previsiones financieras para su cumplimiento. Una característica general de las abundantes disposiciones sociales de la región (muchas de las cuales permanecen sepultadas en los códigos) es la de referirse específicamente a determinados aspectos patológicos de la sociedad (por ejemplo, el niño abandonado, el trabajador con ingresos bajos, el anciano dependiente, el delincuente, etc.).³⁷ Todavía falta formular una política social que unifique todos esos aspectos en una base de acción integrada para el bienestar social.

Se advirtió que no existe una estructura administrativa definida para la planificación del servicio social. Tanto los directores de aquellos departamentos administrativos en los que se han establecido programas de servicio social como los directores de programas no gubernamentales toman iniciativas y adoptan decisiones basadas en cierto análisis de las necesidades, recursos y resultados previstos, pero bajo la influencia de factores personales y subjetivos. Las experien-

cias de asistencia técnica en servicio social indican que el personal profesional de servicio social rara vez interviene en las decisiones relacionadas con la planificación. Se intenta explicar este fenómeno alegando la escasez o falta de personal (entre los profesionales) capacitado en planeamiento del desarrollo nacional. Resumiendo, hasta ahora la integración del servicio social en el desarrollo ha sido frustrada por las siguientes causas: 1) falta de una política social unificada sobre la cual pueda asentarse el planeamiento del servicio social; 2) ausencia de un concepto de la planificación global en el servicio social; 3) enfoque tradicionalmente localista e individualista de las necesidades y problemas; 4) deficiencias de sus técnicas para fines de planeamiento del desarrollo, y 5) deficiencias en la administración y en las estructuras administrativas para su planificación, incluyendo la escasez de planificadores capacitados entre los funcionarios de servicio social.

d) *Desiderátum necesidad-costo-beneficios*

La planificación involucra una estimación de la necesidad, el costo y el beneficio concebidos en relación recíproca. En el servicio social, este aspecto de la planificación es especialmente difícil porque hasta ahora no existe una fórmula para la medición cuantitativa de la necesidad, o del beneficio en relación con la necesidad y el costo. Se ha medido la necesidad a través del número de personas afectadas, pero esa simple medición numérica no tiene en cuenta el importante factor del grado de intensidad que alcanzan la privación y la incapacidad resultante, que es muy individual. Del mismo modo, puede medirse el beneficio por el número de personas servidas o beneficiadas, pero el grado de satisfacción que asegura el beneficio es también individual y escapa a los sistemas corrientes de medición.

El problema es todavía más arduo cuando se trata de la relación óptima entre los tres factores. ¿Qué intensidad debe tener una necesidad para justificar un desembolso y cuál es el beneficio que representa una rentabilidad satisfactoria de una inversión dada? El costo de una actividad de servicio social ¿es exclusivamente un gasto de consumo o puede considerarse como una inversión? Como parte de una inversión en el desarrollo de recursos humanos, debería ser posible medir la rentabilidad de esa inversión.

Planificar significa estimar y equilibrar los costos y las necesidades de personal. En algunos tipos de servicio social los requisitos son modestos, pero la mayoría exige ciertos desembolsos en infraestructura, niveles de costo ascendentes para que funcionen sin interrupción y personal capacitado. Es frecuente no prever

³⁷ Sajón y Achard, *op. cit.*, pp. 11 ss.

los niveles cambiantes de esas necesidades, resultando de ello, a veces, edificios y equipos complicados y costosos paralizados por falta de fondos para los gastos de funcionamiento o por falta de personal. En otros casos se contrata personal sin que haya locales ni fondos para que preste servicios. Es importante que en los presupuestos se contemplen los diversos tipos de necesidades y que las correspondientes provisiones presupuestarias sean equilibradas y graduadas con arreglo a sus funciones relativas en el proceso de ejecución. En el caso del personal, esta consideración debe afectar a la política de capacitación tanto cuantitativa como cualitativamente.

Finalmente, al planificar el servicio social conviene tener en cuenta que "los ensayos de aplicar criterios de economicidad a los gastos en programas sociales no pueden llevarse más allá de un punto determinado sin entrar en abierta contradicción no sólo con las formas de comportamiento de pueblos y naciones, sino con sus

sistemas de valores más profundos" y que "ningún pueblo es tan pobre que sólo esté dispuesto a hacer aquellas cosas que pueda pagar según un esquema utilitario de prioridades"; por lo tanto, "las demandas expresadas por los conductos políticos y a través de grupos organizados de interés son esenciales para que los planes respondan a verdaderas necesidades sociales y puedan ser presentados en términos que conlleven el apoyo y la participación populares".³⁸ De ahí que deba perseverarse en el afán por perfeccionar técnicas más objetivas que permitan medir las necesidades, definir los sectores necesitados de la población y relacionar los beneficios con los costos y las necesidades, técnicas que deben admitir otras dimensiones además de las económicas.

³⁸ Véase "Desarrollo social y planificación social: Estudio de problemas conceptuales y prácticos en América Latina" (E/LACCY/BP/L.4), documento de la División de Asuntos Sociales de la CEPAL inserto *supra*.

Cuarta Parte

CAMPOS DE TRABAJO FUTURO: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En la América Latina de hoy, una gran parte de la población no puede satisfacer sus necesidades primarias. Los servicios públicos de bienestar y cultura son muy deficientes, como lo son también los diferentes sectores de la producción. Los síntomas de inestabilidad se agudizan: grandes estratos de la población quedan excluidos de una participación cabal en las sociedades nacionales y manifiestan su inquietud. Algunas zonas se hallan bajo control militar o han sido evacuadas luego de violenta agitación. Existe un éxodo febril de las zonas rurales a las urbanas, de una región del país a otra y de uno a otro país. Como resultado de la transición tecnológica y social en que se halla sumida la región, las modalidades de organización y relaciones son ambiguas y confusas y no ofrecen normas claras y firmes de comportamiento humano. Las manifestaciones de inadaptación personal y desorganización social aumentan en número y variedad. En estas circunstancias, un servicio social que se limite a elevar la capacidad de los individuos, los grupos y las comunidades para aprovechar totalmente los servicios organizados, es evidente que no aporta a la sociedad todo su acervo de conocimientos y técnicas.

El servicio social puede contribuir al desarrollo de América Latina ayudando a la gente a aprovechar en forma máxima lo que la sociedad le ofrece y también sus propias capacidades; creando formas institucionales que la sociedad

necesita pero no proporciona, mediante la combinación de los servicios existentes para adaptarlos a necesidades cambiantes; estimulando y preparando a la población para participar activamente en el cambio, y ayudando a individuos y grupos para que puedan enfrentarse con éxito a las exigencias del proceso de desarrollo. La plena realización de ese aporte requiere un nuevo planteamiento conceptual y una estructura legislativa y administrativa reformada que cuente con el apoyo de personal competente y de una investigación eficaz.

1. Evolución y adaptación de conceptos

La base conceptual del servicio social en América Latina tuvo su origen en países mucho más industrializados, donde respondía a condiciones y relaciones sociales muy diferentes. Cuando el servicio social estaba en sus comienzos en esta región, era inevitable que se copiara esa base conceptual junto con las técnicas respectivas. Sin embargo, dentro de un medio cultural y social diferente, los conceptos tienen otro sentido, las técnicas aplicadas producen otros efectos y las instituciones establecidas, aunque sean designadas con los mismos nombres, funcionan de modos diferentes. El trasplante de estos conceptos y técnicas se ve afectado, además, por los recursos humanos, económicos e institucionales de que se dispone para su funcionamiento. Si se quiere

que lleguen a significar algo, deben armonizar con las aspiraciones políticas de un pueblo y con las necesidades hacia las cuales se dirigen esas aspiraciones.³⁹ El crecimiento del servicio social en América Latina debiera haber ido acompañado de una evolución de conceptos y técnicas que lo aproximara a los valores regionales básicos, a los problemas y necesidades —tal como se entienden— y a las instituciones sociales existentes y recursos disponibles.

Algo se ha progresado en este sentido. En la tarea cotidiana de tratar de aplicar lo aprendido en la escuela partiendo de la experiencia extranjera y de libros extranjeros, los trabajadores sociales adaptan y experimentan. Sus esfuerzos, en cuanto afectan a la teoría y la práctica, resultan limitados por falta de dirección y sistema; tampoco se consignan, clasifican ni comprueban, por lo cual no se incorporan al acervo del conocimiento y la práctica sistemáticos. La mayoría de los trabajadores sociales no se da cuenta de las contribuciones que podría hacer al desarrollo de su profesión por medio de sus propias experiencias. Algunos, demasiado inseguros para apartarse de lo tradicional, disfrazan sus experiencias en los términos familiares del aula o se las guardan para sí. En muchos casos el trabajador social no tiene tiempo para generalizar o para aclarar su pensamiento. La escena típica de una oficina de servicio social se puede comparar con una plaza de mercado, donde las mujeres se abren paso a codazos por entre una multitud de seres enfermos, hambrientos y abatidos, muchas de ellas llevando en sus brazos niños que lloran. Pese a tales obstáculos, debe haber un crecimiento armónico con la realidad.

Las diferencias terminológicas con que se conoce el servicio social (asistencia social, servicio social, bienestar social) son de importancia secundaria; para el público todos estos términos evocan la misma imagen. Tal imagen sigue siendo la de una persona más afortunada que da limosna o presta un servicio gratuito a los menos afortunados, de una persona que visita a los enfermos y esparce una animación artificial, de una persona que puede servirse de su influencia para dar vivienda a quienes carecen de techo, alimento a quienes tienen hambre o socorro a los impedi-

dos. No es la imagen de un servicio que aspira a capacitar al hombre en cuanto individuo y miembro de un grupo de una sociedad más amplia, para que reconozca sus legítimas necesidades y elija una o varias maneras que le lleven a satisfacerlas. No basta con adoptar un término. Es preciso aclarar la finalidad del servicio social y dar una definición de sus funciones dentro de los límites de la práctica. Lo que de esta manera se aclara y define se debe traducir más adelante en actos que disipen imágenes deformadas.⁴⁰

Los principios y procedimientos básicos del trabajo social deben ser puestos a prueba en condiciones locales para conocer su grado de aplicación. Así, por ejemplo, el principio de que la sociedad tiene la responsabilidad de eliminar los obstáculos a la realización del individuo y a la participación social y el principio paralelo de la igualdad de oportunidades sufren modificaciones de interpretación según los diferentes sistemas y doctrinas políticas y según el grado de prosperidad de una sociedad determinada. En uno de los informes nacionales presentados a la Conferencia Latinoamericana sobre la Infancia y la Juventud en el Desarrollo Nacional, después de describir los servicios proporcionados a los delinquentes juveniles en las instituciones de ese país, se observa que constituyen “una anomalía común de la civilización, ya que automáticamente se garantiza a los descarriados la oportunidad de obtener formación, en tanto que los demás jóvenes de su edad, de buena conducta y bien adaptados, tienen que competir disputándose las pocas plazas disponibles para ellos”.⁴¹ Esto no quiere decir que los jóvenes colocados en instituciones de América Latina reciban un trato favorable en general, pues los recursos de muchas de esas instituciones son inadecuados hasta para las funciones mínimas de custodia. En cambio, indica que las medidas de servicio social copiadas de países más ricos tienen probabilidades de aplicación sobre todo en favor de los grupos que constituyen problemas, los cuales son fácilmente identificables y bastante reducidos por lo que es posible prestarles servicios sin que ello signifique una carga intolerable para los recursos. En cuanto a las necesidades más amplias, tal vez no sean

³⁹ Charles Wagley, *op. cit.*, se refiere a ejemplos tomados de los tribunales, la administración pública, la educación, etc., demostrando que en este respecto el servicio social no constituye un caso aislado. El autor dice (p. 27) que si bien América Latina ha copiado muchas cosas de Europa y los Estados Unidos, la semejanza sólo es “formal y superficial”, ya que “las naciones latinoamericanas han modificado, adaptado y re-interpretado a fondo las costumbres e instituciones europeas. Una constitución latinoamericana puede decir lo mismo que la de los Estados Unidos, pero no funciona de igual manera...”

⁴⁰ Véanse algunos ejemplos de las aludidas deformaciones en las entrevistas que se efectuaron para un estudio sobre *Los servicios públicos en una población de erradicación* (CE/LACCY/BP/L.2/Add.2), preparado por la División de Asuntos Sociales de la Comisión Económica para América Latina para la Conferencia Latinoamericana sobre la Infancia y la Juventud en el Desarrollo Nacional (Santiago de Chile, 28 de noviembre a 11 de diciembre de 1965).

⁴¹ *Estudio de la política y de los criterios de planificación en cuanto a las necesidades de la infancia y la juventud* (5/LACCY/CS/L.2), presentado por el Gobierno de Jamaica, p. 12.

atendidas debido a su magnitud y por no corresponder a las ideas aportadas desde el extranjero.

Incluso la naturaleza de las necesidades humanas básicas debe ser interpretada de nuevo, a fin de tener en cuenta condiciones variables de pobreza general y arraigadas pautas de actitudes en cuanto a la necesidad y la dependencia. El alimento es una necesidad básica, pero esto no significa que cualquier alimento será aceptable para apaciguar el hambre; la idea de que un organismo del exterior sabe mejor que la gente del país lo que ésta tiene que comer corre el riesgo de ser rechazada por la gente, que a menudo utiliza la ayuda alimentaria de maneras no previstas por quienes la proporcionaron.

El significado de la interdependencia social será diferente cuando esté muy generalizado el alejamiento de las fuentes tradicionales de seguridad y bienestar. Las consecuencias de esto deben considerarse en condiciones como las que describe un trabajador social en una población, donde clasificó a los habitantes en tres grupos: los que tienen empleo e ingreso permanentes, quienes se sienten seguros, son individualistas y sólo se preocupan de sus propios intereses; los que tienen algún ingreso y alguna especie de trabajo, quienes se sienten parcialmente inseguros, se preocupan del bienestar de la comunidad y participan activamente en los asuntos comunitarios, porque en la solidaridad de la comunidad ven un remedio potencial para su propia inseguridad, y los que no tienen nada, ni siquiera aspiraciones, quienes no se preocupan de nada porque nada tienen que perder y en su opinión nada que ganar.

Las escuelas de servicio social deben tomar la iniciativa en la lucha para lograr la evolución y adaptación de conceptos, ofreciendo el ambiente esencial para discusiones profundas y los medios para un trabajo sistemático de estudio y formulación de ideas. Debe explorarse la posibilidad de un intercambio regional de personal entre las escuelas de servicio social.

2. La legislación social

La legislación es un aspecto importante del proceso de crecimiento del servicio social. Según se indicó anteriormente, no escasean las leyes, pero en muchos casos las que existen expresan normas divorciadas de toda realidad e imposibles de llevar a la práctica por lo limitado de los recursos y disposiciones discriminatorias que obedecen a presiones de grupos de interés.⁴² Abundan en ellas las lagunas y duplicaciones. Incluso disposiciones bien intencionadas, a veces se interpretan de tal modo que se convierten en instrumentos de explotación. El servicio social

debería considerar como parte de su función innovadora revisar toda la legislación que afecta a los campos de su interés, a fin de formular recomendaciones para modificar o derogar algunas leyes o dictar otras que hacen falta. Los grupos profesionales bien podrían encabezar los movimientos sociales en pro de la reforma legislativa, incluso la codificación de las leyes pertinentes para que pasen a ser expresión de una política social coherente. Debería haber una comprobación constante del efecto que las leyes tienen sobre los aspectos de la vida en que ellas inciden.

La elaboración de las leyes no es función exclusiva de los legisladores. Las organizaciones públicas y privadas, las profesiones, los especialistas en ciencias sociales y el público en general deberían participar en esta función en etapas diferentes. Todo el proceso de promulgación de leyes con respecto a las necesidades de bienestar social necesita sistematizarse y democratizarse.

3. Evolución administrativa

Algunas de las debilidades más graves del servicio social emanan de las disposiciones administrativas adoptadas para su funcionamiento. Su fragmentación en actividades reducidas y aisladas hace difícil evaluar los programas e imposible medir su repercusión general, impide la concentración de recursos en los sectores de más alta prioridad y fomenta el crecimiento de camarillas rivales y de intereses creados, todo lo cual redundará en perjuicio de la coordinación de programas y de la planificación conjunta. Es verdad que hay ciertas ventajas en la práctica de anexar el servicio social a oficinas administrativas funcionales, pero parece haber argumentos más sólidos en favor de la creación de un organismo separado que asuma la responsabilidad de definir objetivos y funciones, formular, hacer cumplir y unificar normas de servicio, coordinar la acción de los sectores público y privado y realizar la planificación global, incluyendo en ella la distribución de los recursos de asistencia social. Actualmente falta uniformidad en las normas de servicio de los distintos organismos, las existentes están sepultadas en documentos oficiales y sus efectos reales son imperceptibles.

Muchos de los programas de servicio social se incluyen hoy en diversos programas sectoriales. Algunos no contribuyen directamente a alcanzar los objetivos de otros sectores de acción social y su vinculación con ellos es remota, y aquellos cuya esfera de aplicación es más amplia están relacionados con varios sectores. La administración de esos programas debería confiarse al organismo administrativo de servicio social.

Ya sea que los programas estén unificados

⁴² Sajón y Achard, *op. cit.*, sustentan estas opiniones.

administrativamente bajo un solo organismo o distribuidos entre otros sectores, el servicio social debería planearse en la esfera local, regional y nacional, teniendo en cuenta los tipos de programas, el carácter, la magnitud y el costo de las necesidades (incluidas las de personal), la naturaleza de los recursos que pueden distribuirse, la delimitación de la responsabilidad y las relaciones con otras modalidades de acción. Se han mencionado ya algunas de las ventajas que ofrece la vinculación del planeamiento del servicio social a la planificación global del desarrollo. En América Latina la planificación nacional del desarrollo tiene aceptación general, hasta el punto de que la mayoría de los países latinoamericanos han creado mecanismos de planificación y han formulado planes nacionales, impulsados por las exigencias de la Alianza para el Progreso. Sin embargo, hasta este momento las técnicas y mecanismos de planificación se hallan en una etapa evolutiva, a medida que los planificadores tratan de aplicar las enseñanzas que deducen de las deficiencias o dificultades de aplicación de iniciativas anteriores. Los planes nacionales que se elaboran no siempre llegan a su cabal realización. Quienes formulan y planifican la política de servicio social deben atenerse a la realidad de la planificación general en sus respectivos países, y considerar sus posibilidades de participar en la evolución de ese planeamiento sin alimentar esperanzas infundadas respecto al apoyo que podrá prestarles el proceso de planificación.

Un avance de importancia sería establecer dentro del mecanismo nacional de planificación (si éste es capaz de asumir tal responsabilidad) un sistema de evaluación global de los programas públicos y privados, o por lo menos de los organismos financiados total o parcialmente por el erario público. Aun en el caso de existir una unidad evaluadora en el organismo central de planificación, cada unidad administrativa funcional debería crear un mecanismo que estimara periódicamente las modificaciones derivadas de la naturaleza y magnitud de las necesidades, así como las repercusiones que tales necesidades tienen sobre el servicio. Los criterios que servirían de fundamento a la evaluación deberían expresarse claramente. Para lograr este avance hacen falta actitudes progresistas y criterios analíticos, apoyados en procedimientos administrativos que faciliten la libre comunicación, la flexibilidad, la adopción de decisiones colectivas —no individuales— y la movilidad jerárquica. Una norma general bien concebida para el servicio y procedimientos de evaluación que faciliten el reconocimiento y la autorización de los organismos, tenderían a eliminar los programas privados que sólo sirven fines de propa-

ganda y prestigio personal, permitiendo una distribución más racional de fondos que garantice un respaldo adecuado y permanente a aquellos otros que lo merezcan.

Otras innovaciones consistirían en unificar las funciones de planificación y funcionamiento y en crear una base más racional y estable para la financiación de los programas y un sistema contable que fuera funcional, no restrictivo, y que se aplicara por igual a los organismos públicos y privados que gasten fondos públicos. La preparación del presupuesto es un instrumento importante de la planificación y evaluación de programas. El presupuesto funcional (denominado también presupuesto por programas), ensayado con éxito en varios países fuera de la región, permite mayor flexibilidad en la distribución de fondos y tiene en cuenta el crecimiento dinámico del programa. El examen periódico de los presupuestos y el empleo del resultado de los programas como fundamento de las estimaciones y de las operaciones posteriores de financiamiento haría resaltar las actividades realizadas y los resultados obtenidos, más bien que las posiciones administrativas y el sistema jerárquico correspondiente. La aplicación del presupuesto por programas a la administración del servicio social es una posibilidad que merece ensayarse. Quizá abra camino a la formulación de criterios para la medición cualitativa y cuantitativa de necesidades y resultados, y contribuya a que el servicio social se acerque al cumplimiento de los principales requisitos previos a su planificación en el campo nacional.

Ningún programa puede aspirar al éxito sin la participación de quienes se benefician directamente con él. Es útilísimo poder contar con una administración local vigorosa, capaz de traducir sus necesidades en demandas que puedan englobarse en una planificación más amplia y de encargarse de fiscalizar la ejecución de programas para que el trabajo sea eficaz. Además de permitir que los individuos, los grupos y la comunidad participen en tales programas organizados y los aprovechen, aumentando así las posibilidades de movilidad y cambio, el servicio social debería apoyar la formación de una vigorosa administración local.

En la actualidad se están ensayando varios medios de lograr coordinación. Los más corrientes son las comisiones interministeriales, los comités técnicos y los grupos de estudio, dentro del sistema gubernamental, así como los consejos de organizaciones, que pueden limitarse a las privadas o incluir a éstas y a las públicas. El grado de eficacia que tengan dependerá de las actitudes de las personas y las organizaciones y del convencimiento de que la interdependencia constituye un factor esencial de supervivencia.

Los mejoramientos alcanzados en la planificación, ejecución, coordinación, colaboración mutua y evaluación de los programas hacen necesario modificar no sólo la estructura de la organización y los procedimientos administrativos, sino también la orientación administrativa general. Quizá sea difícil cumplir estos requisitos antes de cierto tiempo. Las escuelas de trabajo social deberían aceptar la posibilidad de que así ocurra y enseñar a sus alumnos a luchar y sobrevivir en situaciones confusas. Esta capacitación suele efectuarse ahora en un ambiente puramente ilusorio.

4. Preparación de personal para el servicio social

La calidad de un programa depende de las personas que lo preparan y ejecutan. A veces un programa técnico y fundamentalmente débil puede ponerse en práctica con cierto resultado si es competente el personal encargado de él. La preparación del personal para el servicio social es dispareja y a veces le falta cohesión interna. La formación de los trabajadores sociales se ha adelantado a la colaboración de programas, de modo que carece de objetivos claros en relación con lo que requieren los programas. Parece haber poca relación entre la enseñanza y las funciones reales y entre la enseñanza y la práctica. Una condición previa necesaria es la definición de las funciones para las cuales se forma el personal. En América Latina hay tres niveles distintos de personal —profesional, subprofesional y no profesional— cuyas funciones no se han definido y delimitado aún con claridad. Una vez definidas, estas funciones deben convertirse en determinantes del contenido de los programas de enseñanza. De otra manera, el personal seguirá encontrando que su formación es inaplicable frente a la realidad.

Es necesario reorientar algunos aspectos en la formación de los trabajadores sociales para que puedan funcionar más capazmente en las relaciones humanas y profesionales, por constituir éstas el foco de sus actividades. Una comprensión más profunda de su papel en relación con sus funciones es la verdadera fuente de su motivación y de su moral profesional. Esa comprensión sólo es posible si los principios que se les enseñan como fundamentales armonizan con sus propios valores y creencias culturales o si la enseñanza que reciben es capaz de transformar dichos valores y creencias. El imperativo de ampliar la comprensión de los problemas sociales y de las necesidades humanas indica que en el plan de estudios se debe acentuar el contenido de ciencias sociales y de investigación. La atención debe concentrarse en los tipos de investigación orientados hacia la acción y en la utilización de los resultados en el trabajo social mis-

mo, dejando a los sociólogos el cuidado de la investigación básica. Actualmente, lo que se suele llamar formación en investigación social es la participación en investigaciones realizadas por sociólogos, en las cuales el trabajador social no hace más que efectuar entrevistas pero sin intervenir en la formulación de hipótesis ni en el análisis de los resultados. Esto no da ninguna formación metodológica especial para la investigación.

Salvo escasas excepciones, la capacitación que se da actualmente al trabajador social tiene una orientación urbana. Se observa una falta de profesionales que puedan trabajar con los pobladores de zonas rurales y con campesinos transplantados a zonas urbanas. Cada vez es más urgente la capacitación en el servicio social rural, por lo que las escuelas de servicio social deberían afrontar esta necesidad. Además de incluir materias referentes a la sociedad rural en los programas de estudios de dichas escuelas, cabe considerar otras dos posibilidades: *a*) descentralización de la enseñanza, desplazando centros de estudios desde las grandes ciudades a los pueblos que constituyen centros comunitarios en tierras rurales, y *b*) especialización dentro de orientaciones coordinadas urbano-rurales. Este último sistema tiene la ventaja de impartir una formación genérica básica que prepararía al profesional para trabajar en ambas esferas.

El acceso del servicio social a nuevos campos de trabajo vinculados al desplazamiento masivo de la población —producto de migraciones espontáneas o de conflictos rurales y represiones militares—, así como su creciente colaboración en programas y reformas de desarrollo rural, señalan la necesidad de fomentar la formación de trabajadores sociales varones. Las funciones tradicionales del trabajador social y sus remuneraciones relativamente bajas habían dado a esta profesión el carácter de carrera casi exclusivamente femenina. La amplitud de las nuevas funciones de los trabajadores sociales, unida a incentivos materiales y de prestigio, debería atraer más varones a esta profesión.

Los trabajadores sociales de hoy generalmente desean una capacitación en técnicas de planeamiento. Es probable, sin embargo, que la mayoría de ellos no desempeñe durante su vida profesional funciones directamente relacionadas con la planificación. Aun así, los dirigentes del servicio social que tienen la responsabilidad de administrar los programas deberían ser versados en técnicas de planificación, y algunos de ellos tener en esta materia una preparación que les permitiera dialogar y colaborar con otros planificadores. Esta preparación se adquiriría como especialización y requeriría una formación básica en economía y otras disciplinas vincula-

das al desarrollo. Los estudios de planificación que se incluyen actualmente en los cursos de administración de servicio social parecen suficientes mientras no se observe la necesidad de mayor especialización en el básico nivel profesional. Estos estudios podrían obedecer al propósito de preparar a los trabajadores sociales de fila para participar en las labores de planificación, que consistiría 1) en informar a los planificadores sobre los diversos sectores de la población y destacar las necesidades sociales que deben convertirse en metas tanto de los planes nacionales y regionales de desarrollo, como de los planes sectoriales; 2) en poner de relieve las actividades que podrían satisfacer algunas necesidades y lograr un apoyo popular activo; 3) en estimar los recursos locales que podrían emplearse en la ejecución de los planes; 4) en señalar a los planificadores el rechazo o apoyo de la población a determinados aspectos del plan, interpretar esas reacciones y actitudes —en especial sus probables manifestaciones públicas— y sugerir medidas prácticas para superar el rechazo o para modificar los aspectos del plan que despierten oposición; 5) en transmitir a la población lo que el plan implica en cuanto al papel que ella deberá desempeñar, conforme a sus necesidades y recursos, y 6) en ayudar a la gente a formular, no sólo sus necesidades y limitaciones, sino también sus preferencias y esperanzas. Estas contribuciones derivan del estrecho contacto de los trabajadores sociales con la población y de su comprensión y conocimiento íntimo del comportamiento humano y de las posibilidades que ofrecen las técnicas en las que se han formado.

Deberían ampliarse las oportunidades de formación para el personal superior y especializado: en enseñanza de servicio social, planificación, investigación, administración y metodología avanzada. Es esencial la creación de escuelas para personal de esta categoría, a fin de que el servicio social obtenga dirigentes capaces de pensar por sí mismos y de participar con las demás profesiones en la formulación política, la planificación global y la administración superior. Por ser limitados los recursos de personal capacitado para enseñar a este nivel y por serlo también los recursos financieros y los materiales, de enseñanza, la colaboración regional resultaría más práctica, económica y eficaz que los esfuerzos nacionales. Un programa regional de intercambio de profesionales constituiría otro arreglo fecundo para compartir tanto el personal superior como el servicio en el terreno. El plan argentino de "trabajadores sociales para América" ofrece posibilidades de este género, aunque persiga otros fines y parte de bases diferentes.

El servicio social ha llegado en América La-

tina a una etapa en que necesita y puede proporcionar un núcleo de dirigentes capaz de utilizar plenamente un Instituto Regional de Formación de Dirigentes de Servicio Social, que se concentraría en la preparación superior de profesores, administradores, planificadores, metodólogos e investigadores en relación con el servicio social. Los cursos serían intensivos y desarrollados en serie, cada uno concentrado en una de las especialidades señaladas, de modo que los participantes en cada uno tendrían un amplio grado de homogeneidad en su preparación básica y especialización. Hasta ahora los arreglos regionales de capacitación, tales como el curso de administración de programas de bienestar social que ofrece la Organización de los Estados Americanos, en Buenos Aires, y el Centro Regional de Educación Fundamental para América Latina (CREFAL), de la UNESCO, en México, que abarcan varias disciplinas, no proporcionan el tipo de preparación adecuado para el personal superior de servicio social. Tal instituto sería también un centro de documentación sobre servicio social, de elaboración de material de enseñanza para el personal de todos los niveles, de revisión y unificación de orientaciones para el servicio social y de elaboración y adaptación de conceptos y métodos sobre esta materia.

La tendencia regional hacia el aumento del número de escuelas no resolverá por sí misma el problema de la insuficiencia de personal, y hasta podría perpetuar niveles disparejos y de baja calidad. Sería más constructiva la tendencia a consolidar escuelas para conseguir una mejor selección de estudiantes, que se abran carreras en la enseñanza del servicio social y que se economice en la utilización de los demás recursos. En última instancia, la existencia de escuelas en menor número, pero con mejor personal, equipo y financiación, y el mejoramiento consiguiente en la calidad de los egresados, allanaría el camino para que al servicio social se le confiriera categoría profesional, con el aumento correspondiente de prestigio y remuneración. Ayudaría a esa consolidación la formulación e imposición de exigencias mínimas en cuanto a elementos materiales y medios de enseñanza, financiación, profesorado y programa de estudios.⁴³ Sin embargo, las escuelas deberían

⁴³ Esta condición no sólo se aplica a las escuelas de servicio social. Tendencias similares afectan a otras instituciones en diversas esferas de especialización profesional. Así, en la Conferencia Latinoamericana sobre Agricultura y Alimentación (Octava Conferencia Regional de la FAO), el Director General de este organismo dijo: "Muchos de los países de América Latina no tienen todavía ninguna idea clara del personal capacitado que sus planes y programas de desarrollo pueden exigir, si bien ese conocimiento es esencial para lograr que se ejecuten eficazmente sus planes y programas sin desperdicio alguno. Al propio tiempo, sin embargo, pode-

recibir un margen para experimentar en materia de adaptación a las necesidades locales, sobre todo no son claros los caminos que conducen al desarrollo ni están bien definidas las necesidades en lo que a capacitación de personal se refiere, por lo cual es tanto más importante fomentar una amplia gama de aptitudes susceptibles de aplicarse a gran variedad de situaciones. Aun reconociendo la conveniencia de que existan normas nacionales unificadas, no son necesarios por ahora sistemas de capacitación rígidos e inflexibles.

Como el funcionamiento del servicio social no depende sólo de los trabajadores sociales, se debe prestar atención a la formación de auxiliares y de otras categorías de personal institucional. Los trabajadores sociales deben fomentar la formación de ese personal para tener la seguridad de contar con colaboradores competentes. Hay mucha resistencia entre los trabajadores sociales contra la formación de personal auxiliar de categoría subordinada. Se podría vencer esa resistencia con una clara delimitación de funciones y responsabilidades.

Las escuelas no son el único medio posible para adiestrar personal. En realidad, el servicio social comenzó antes de que hubiera escuelas en esta materia y todavía hay muchas personas sin estudios especiales que realizan funciones de servicio social. Además, para ser dinámico, el servicio social debe ser funcional. El adiestramiento dentro del empleo y la supervisión son medios para el perfeccionamiento profesional. Las escuelas de servicio social deben tomar la iniciativa de establecer programas de capacitación en el servicio coherentes, continuos y progresivos, dentro de cada institución o como esfuerzo cooperativo de varias instituciones, para el personal de servicio social de todas las categorías.

5. La necesidad de investigaciones y estadísticas sobre asuntos sociales

Si el servicio social no ha contribuido a acrecentar el acervo de conocimientos sobre la sociedad y los problemas sociales, ello se debe a que no ha establecido un sistema de formulación, recopilación y análisis de los datos relativos a sus actividades. Esto obedece a la falta de una

mos advertir en muchos países una multiplicación de institutos de capacitación que no parecen ajustarse a ningún plan preestablecido. Esto sólo puede conducir a una dispersión de esfuerzos y, en vez de crear unas cuantas instituciones de máxima categoría, se establecen muchas pequeñas que no están en condiciones de resolver los problemas. Tenemos que insistir, pues, en la necesidad de que los países estudien cuidadosamente sus necesidades en esta materia y procedan a desarrollar sus sistemas de enseñanza sobre la base de ese estudio" (LARO/65/CONF/5, p. 6).

orientación hacia la investigación y de capacidad para analizar y generalizar partiendo de datos empíricos, falla de los programas de estudio que es generalmente reconocida por los directores de las escuelas. En un informe sobre el servicio social en uno de los países de la región se dice: "Lamentamos que el capítulo respecto a la protección jurídica y social de la infancia sea algo vago, pero esta vaguedad se debe a la carencia casi completa de documentación. La mayoría de los programas de servicio social se encuentran tan recargados de trabajo y están tan faltos de personal, que no pueden ocuparse de preparar informes. No creemos que esto sea una excusa válida. Todo trabajo y con seguridad el servicio social debe estar organizado y no hay organización posible sin datos. . . La documentación debe ser parte importante de esta formación".⁴⁴ Un estudio de la Comisión Económica para América Latina llama la atención sobre la dificultad de obtener datos respecto al servicio social. Las estadísticas sobre la asistencia prestada se llevan en una forma que no se puede clasificar ni analizar para obtener un cuadro completo de lo que constituye el servicio, y mucho menos para evaluar los beneficios, las deficiencias, las duplicaciones y las lagunas, si es que existen.⁴⁵

La revisión de los formularios que se utilizan actualmente para los informes podría ser un paso inicial hacia la recopilación más sistemática de datos de servicio social para la ejecución, evaluación e investigación de programas. Podría reducirse el número de dichos formularios, simplificarlos y concentrar la información y las estadísticas susceptibles de clasificación e interpretación.

Es tan grande la necesidad de investigación básica y práctica y son tan diversos los sectores en que falta investigación, que el problema es por dónde comenzar. En primer lugar, los hallazgos de la investigación básica tienen hasta ahora poco o ningún efecto sobre la teoría, y la práctica del trabajo social. En segundo lugar, la investigación social básica aún es rudimentaria en América Latina. A continuación se mencionan, sólo como ilustración, algunos de los sectores de la investigación básica que afectan directamente a la práctica del servicio social:

a) Influencia que los cambios de la tecnología y la organización ejercen sobre la familia en América Latina.

⁴⁴ Eva D. Fruin, *Children and youth in Surinam* (E/LACCY/NR/L.4), documento preparado para la Conferencia Latinoamericana sobre la Infancia y la Juventud en el Desarrollo Nacional, p. 31.

⁴⁵ Véase *Los servicios públicos en una población de erradicación* (E/LACCY/BP/L.2/Add.2), *op. cit.*, p. 18.

b) Medición de los niveles de vida de diversos grupos de población en las regiones.

c) Identificación de las necesidades y aspiraciones que sienten tales grupos y de sus actitudes básicas en cuanto a los medios de satisfacer esas necesidades.

d) Diversas maneras de lograr las satisfacciones del individuo, de la familia y de la sociedad, y puntos de vista al respecto de los diferentes estratos sociales de América Latina.

e) Convicciones que configuran las actitudes y el comportamiento.

f) Incentivos para la vida de familia e importancia relativa de las diversas modalidades de vida familiar.

Los trabajadores sociales deberían aprender a utilizar los hallazgos de la investigación básica, tanto en su práctica como en la formulación de las concepciones de servicio social. Al mismo tiempo, deberían proporcionar a los investigadores sociales información sobre campos de investigación básica que tengan interés para el servicio social. Es esta una colaboración esencial entre los investigadores sociales, cuyas investigaciones se orientan hacia los fenómenos sociales generales, y los trabajadores sociales, que deben traducir en hechos y resultados prácticos los resultados de tales investigaciones.

Para la investigación práctica, que debiera ser de la competencia de los trabajadores sociales, se sugieren en forma prioritaria los siguientes temas, que proporcionarían información básica importante para la preparación y ejecución de programas:

a) Contribuciones del servicio social a la promulgación de leyes sociales.

b) Diferencias entre la ley escrita y su aplicación en el servicio social.

c) Efecto de las disposiciones legales sobre el funcionamiento de los programas y compatibilidad de ellas con los principios del trabajo social.

d) Necesidades de bienestar social de la población rural y urbana.

e) Inventario de los elementos de servicio social existentes y medición de su grado de utilidad.

f) Identificación de los elementos que pueden servir de base para la medición comparativa de costos y efectos.

g) Identificación de los elementos que pueden servir de base para determinar prioridades y asignaciones de fondos.

h) Identificación de los sectores de relaciones que el servicio social está sustituyendo con sus actividades y evaluación de los efectos de dicha sustitución (por ejemplo, el de las instituciones para niños sobre las relaciones entre padres e hijos, el de los restaurantes subvencio-

nados para trabajadores y comunitarios sobre la vida familiar, el de las sociedades de madres sobre las relaciones materno-filiales y conyugales, etc.).

i) Efectos de los programas sobre la vida de los beneficiarios: sus relaciones, actitudes, comportamiento y sistemas generales de vida.

j) Efectos de la autoridad local o de su debilidad sobre la formulación y administración de programas.

Son muchos los demás aspectos de la operación y organización del servicio social que los propios trabajadores sociales pueden estudiar dentro de los límites de sus labores diarias. Además de su valor práctico, estos esfuerzos contribuyen a elevar la moral y alientan la comunicación libre y objetiva entre los profesionales.

6. Cooperación internacional y regional

Las Naciones Unidas y sus organismos especializados tienen programas de asistencia técnica en diversos campos, algunos de los cuales están directa o indirectamente relacionados con el servicio social. En su mayor parte, giran en torno a la familia, la infancia y la juventud, el desenvolvimiento rural y la preparación para el servicio social. La Organización de los Estados Americanos tiene asimismo proyectos para la preparación de personal superior, apoya financieramente a un instituto regional para el niño y auspicia seminarios regionales sobre materias específicas. Varias organizaciones privadas extranjeras también administran programas de servicio social, utilizando personal local en mayor o menor grado, en tanto que muchos gobiernos —entre ellos los de los Estados Unidos, los Países Bajos, Israel, la República Federal de Alemania, Francia y el Reino Unido— ofrecen becas para estudiar en el extranjero.

La cooperación internacional origina ciertos problemas. La financiación procedente de la asistencia internacional suele ligar los programas a rígidas normas internacionales que no siempre se adaptan a las condiciones locales. Las solicitudes de asistencia técnica son formuladas generalmente por determinados grupos para ciertas especialidades, sin analizar previamente la situación total y sin contar con una planificación global. En consecuencia, los expertos enviados a los países suelen contribuir a la concentración de interés y esfuerzo en su propia especialidad, con lo cual pueden fomentar, sin proponérselo, un desarrollo disparejo. Tampoco hay mucha coordinación de la acción internacional dentro del mismo país, lo que coincide con la falta de coordinación entre los organismos nacionales, de la que ya se habló.

La cooperación internacional y regional pue-

de contribuir de varias maneras al desarrollo racional del servicio social. La labor de los organismos internacionales en la formulación de conceptos y normas es muy útil si se estimula a los países a utilizar esas conclusiones en forma razonable como fuente de ideas para líneas de conducta convenientes y como estímulo para los esfuerzos locales. La asistencia internacional también es utilizable para inducir a los gobiernos a examinar más a fondo su manera de pensar y de actuar, con objeto de lograr una mayor unificación de los fines y una coordinación de los esfuerzos. Por sí misma, la asistencia internacional puede dar el ejemplo de la coordinación estableciendo conductos de comunicación más eficaces en la esfera nacional.

Se puede estimular y financiar la investigación nacional, tanto básica como práctica. Los elementos y oportunidades regionales para la preparación del personal superior, como el mencionado proyecto de Instituto Regional de Formación de Dirigentes de Servicio Social, se pueden ampliar mediante arreglos semejantes a los que la Organización de los Estados Americanos (OEA) aplica actualmente en el caso de los cursos para administradores de programas sociales. Aunque la asistencia técnica en la enseñanza del servicio social puede ser muy útil, es preciso cambiar su orientación y que en vez de crear nuevas escuelas, se consoliden y robustezcan las que ya existen. Se debe estimular a los gobiernos para que realicen, si es preciso con asistencia técnica, una evaluación de las instituciones de servicio social existentes antes de solicitar la asistencia de expertos más especializados. Se debe examinar la relativa productividad de los seminarios y conferencias regionales en comparación con la de pequeños grupos de trabajo. Aquéllos, en los últimos años, se han hecho comunes y frecuentes en todos los sectores de la política social y han emitido numerosas recomendaciones sobre amplios objetivos sociales. Es posible, sin embargo, que en

el momento actual tengan mayor efecto sobre la acción social en el ámbito nacional reuniones más pequeñas centradas en el estudio de problemas cuidadosamente definidos y que estén limitadas a participantes de competencia técnica. Como algunos países han avanzado más rápidamente que otros en ciertas técnicas de servicio social, la asistencia técnica también debería fomentar un sistema de intercambio de personal de servicio social que permita aprovechar oportunidades de formación hasta ahora no utilizadas dentro de la misma región. Una aportación muy útil que puede hacer la cooperación internacional y regional consiste en fomentar la comunicación profesional entre los países, dando el impulso consiguiente al anhelo de desarrollo y a la mejor comprensión de los requisitos de éste entre dirigentes y profesionales del servicio social.

El criterio tradicional del servicio social supone la existencia de estructuras económicas y sociales que ofrecen a su clientela oportunidades efectivas de autonomía y participación, después de haberles ayudado a superar sus especiales problemas económicos, psicológicos o sociales. Las limitaciones de este modo de ver son claras en una situación de difundido subempleo, de exclusión de las masas de una verdadera participación en la sociedad nacional, de falta de servicios realmente eficaces de educación y otros de índole básica, y cuando por lo menos la mitad de la población forma parte de la "cultura de la pobreza".

Los objetivos respaldados por los propios gobiernos en documentos tales como la Carta de la Alianza para el Progreso suponen cambios rápidos y profundos de la estructura económica y social. Quienes señalan rumbos al servicio social deben pensar en la forma de adaptar sus técnicas para ayudar a la población con que trabajan a participar activamente en la realización de esos cambios en vez de buscar el ajuste a las intolerables condiciones existentes.

LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN LA REPÚBLICA ARGENTINA

En este artículo se consideran algunos de los resultados de un estudio acerca de la distribución del ingreso en la Argentina, que patrocinaron el Consejo Nacional de Desarrollo de la República Argentina (CONADE) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), del que se ha completado ya la parte primera y principal, es decir, la recopilación de los datos estadísticos fundamentales y una serie de estimaciones de la distribución del ingreso por niveles. En el presente trabajo se exponen las fuentes de información y la metodología empleadas en dicho estudio por considerar que pueden ser de interés general, ya que difieren de las utilizadas comúnmente para estimar la distribución del ingreso. También se muestran aquí los módulos distributivos que han prevalecido en la Argentina durante los últimos años, a través de las cifras provisionales que proporciona el estudio aludido. No se intentarán analizar en detalle los resultados del mismo, pues la labor conjunta del CONADE y la CEPAL está consagrada actualmente a ese tipo de análisis, con miras a evaluar e interpretar la información obtenida dentro del contexto de la situación social y económica de la Argentina. Este análisis se está realizando como parte de un estudio de la distribución del ingreso en América Latina que ha emprendido la secretaría de la CEPAL y cuyos resultados aparecerán en futuras publicaciones.

La investigación estadística para este trabajo se organizó en tres partes: a) construcción de un sistema de cuentas nacionales e información complementaria, incluido el cálculo de la distribución funcional del ingreso en el período 1950-1963; b) estimación de la población económicamente activa, por sectores, durante el mismo período; y c) cálculo de la distribución del ingreso, por niveles, en los años 1953, 1959 y 1961.¹

El análisis que sigue se limita a los procedimientos aplicados y los resultados obtenidos en

¹ La dirección del estudio estuvo a cargo del señor Alberto Fracchia. El señor Oscar Altimir presentó un trabajo sobre algunos aspectos de la investigación en la Segunda Reunión de Centros de Investigación Económica, efectuada en Mendoza (Argentina) en diciembre de 1965; gran parte del presente análisis metodológico se basa en dicho trabajo.

Los resultados provisionales de la primera parte del estudio se publicaron en *Cuentas nacionales de la República Argentina* (CONADE, Buenos Aires, abril de 1964). Se está preparando ahora la publicación pormenorizada de los resultados obtenidos en las tres partes de la investigación estadística a que se alude en el texto.

el tercero de estos campos, pero se efectuó dentro del marco suministrado por los dos primeros conjuntos de estimaciones. Se utilizaron fuentes relativamente poco aprovechadas en estimaciones de este tipo, que permitieron obtener distribuciones del ingreso por niveles en cada uno de los principales grupos socioeconómicos que conforman la economía.

1. Fuentes y métodos

La estimación de las diversas agregaciones de ingresos y sus diferentes descomposiciones están sujetas a algún margen de error, cuya magnitud depende en gran parte de una selección adecuada de las fuentes de informaciones. Esta influye sobre todo en las estimaciones de la distribución por niveles del ingreso personal, campo delicado en el que con frecuencia es preciso utilizar fuentes destinadas primordialmente a otros fines.

a) Fuentes convencionales y su utilización en la Argentina

Los estudios que se han venido realizando sobre la distribución del ingreso por niveles se basan principalmente en las declaraciones para el pago de los impuestos sobre los ingresos. El mejoramiento de la calidad y la cobertura de las estimaciones fue en gran medida automático, pues al extenderse el impuesto sobre los ingresos a una parte creciente de la población y al hacerse más eficientes los sistemas tributarios, las declaraciones se fueron transformando en una fuente de información más fidedigna. Últimamente, las encuestas por muestreo sobre las modalidades del ingreso y del gasto de consumo han sido una fuente habitual de datos sobre la distribución del ingreso.

La información obtenida de estas fuentes presenta una característica esencial: la estimación derivada de ella se refiere al ingreso *total* percibido por el individuo, aunque la definición del ingreso pueda variar y exigir ajustes para hacer perfectamente comparables los resultados. Tanto en el caso de las declaraciones para el pago de impuestos sobre los ingresos como en las encuestas sobre ingreso o consumo, se solicita del individuo el monto total de sus ingresos, cualquiera que sea el origen de los mismos. Otras fuentes de información, en cambio, proporcionan datos sobre un tipo único de ingreso, por lo que

sólo ofrecen una base parcial para las estimaciones de su distribución. Las instituciones y los sistemas de seguridad social, por ejemplo, suministran información amplia sobre sueldos y salarios, pero como esos datos son parciales, sólo se han utilizado muy ocasionalmente y casi siempre en forma complementaria.

Contra el empleo de fuentes parciales pesa también otro factor. Los estudios empíricos de la distribución del ingreso se originaron principalmente en los países occidentales más desarrollados y en ellos han extendido su alcance. En tales países, la amplia cobertura de la tributación y relativa escasez de la evasión han permitido utilizar las declaraciones tributarias como fuente básica de informaciones sobre la distribución del ingreso. Por lo demás, en esos mismos países las técnicas de muestreo han alcanzado gran perfección, y son fidedignas aun en esferas tan sensibles como las de ingresos y gastos. De ahí que en esos países las estimaciones de la distribución del ingreso basadas en estas fuentes hayan alcanzado un nivel estadístico que merece plena confianza y que puede hacer innecesario buscar otras fuentes de información. Debe tenerse en cuenta también que una metodología establecida y consagrada por el uso y enriquecida por la experiencia y análisis de mucho tiempo ejerce considerable influencia en el curso de cualquier nueva investigación.

Es probable, sin embargo, que los países menos desarrollados tengan menos posibilidades de calcular satisfactoriamente la distribución del ingreso si ésta se basa en las fuentes convencio-

nales. Esto se observó en la Argentina, donde el impuesto sobre el ingreso personal afectaba a una porción reducida de la población y del ingreso total, por lo que las declaraciones para fines tributarios no podían considerarse representativas; por otra parte, una breve experiencia en estudios por muestreo indicaba que este medio sólo podría utilizarse como fuente complementaria de las estimaciones.

De las declaraciones con fines tributarios se obtiene información anual, pero como el ingreso se tabula después de deducidas las exenciones personales, habría que efectuar otras tabulaciones especiales para conocer el total del ingreso personal declarado. Deficiencias mucho más graves son la poca cobertura de estos datos y la evasión comprobada en el período de que se trata. En efecto, el ingreso mínimo no imponible es alto, lo que excluye a gran parte de la población; y la magnitud y frecuencia de la evasión tributaria en los grupos de mayores ingresos hacen poco fidedignas o representativas las declaraciones presentadas.

El siguiente ejemplo específico da una idea de la situación. Como el ingreso no imponible de los asalariados es, según el año, 60 a 90 por ciento *mayor* que el ingreso personal medio de estos grupos, resulta que el impuesto sólo afecta a un estrato reducido de este grupo, cuyos ingresos son relativamente altos. El mínimo no imponible para empresarios y rentistas es sólo de 25 a 40 por ciento, según el año, de su ingreso personal medio, por lo que el impuesto debería afectar a la mayor parte de esos grupos; sin

Cuadro 1

COBERTURA DE LAS DECLARACIONES IMPOSITIVAS EN LA ARGENTINA Y EN OTRO PAÍSES, 1950-61

<i>País</i>	<i>Año de los ingresos</i>	<i>Porcentajes de la población que abarcan las declaraciones impositivas, en relación con la población total</i>	<i>Ingresos declarados como porcentaje del total de los ingresos personales</i>
República Federal de Alemania	1950	83	73
Dinamarca	1952	...	61
Finlandia	1952	88	83
Noruega :	1950/51	64	73
Suecia	1952	...	80
Países Bajos	1950	97	77
Reino Unido	1952/53	90	80
Estados Unidos	1950	89	77
Canadá	1951	45	65
Australia	1951/52	80	68
Nueva Zelandia	1951/52	...	75
Argentina	1953	10	18
	1959	9	10
	1961	5	9

FUENTE: Argentina: elaboración basada en la información impositiva. Otros países: *Estadísticas de la distribución de los ingresos personales* (E/CN.3/L.42, 13 de septiembre de 1957), p. 10.

embargo, sólo alrededor de una cuarta parte hace declaración de impuesto, lo que indica el grado en que la evasión limita la cobertura del impuesto.

En el cuadro 1 se muestra en líneas generales la cobertura de las declaraciones impositivas en la Argentina, comparada con coberturas similares en otros países. De él se desprende que mientras en muchos de éstos la cobertura es suficiente y proporciona una base sólida para las estimaciones sobre la distribución del ingreso, no sucede así en la Argentina.

En cuanto al posible uso de las encuestas por muestreo, cabe señalar que nunca se había intentado efectuar un estudio de ámbito nacional destinado específicamente a obtener informaciones sobre los niveles de ingreso de los diferentes sectores de la población. Los estudios existentes eran sólo parciales: análisis de la modalidad de consumo de grupos de trabajadores en diversas zonas, destinados a la preparación de índices del costo de la vida; investigación de mercados, de alcance local y comúnmente poco fidedignos, también un estudio de la estratificación social emprendido por el Instituto de Sociología de la Universidad de Buenos Aires, que se limitaba a la zona metropolitana. Teniendo en cuenta la magnitud de la evasión tributaria por subdeclaración de ingresos que se pone de manifiesto en este último estudio y la escasa experiencia de la Argentina en este tipo de investigaciones, no pareció razonable utilizar un muestreo nacional de los niveles de ingreso como base para las estimaciones acerca de su distribución. Por lo demás, si el estudio se hubiese basado en una encuesta de ese tipo, habría tenido que limitarse al año en que se hubiere efectuado dicha encuesta.

b) *Estimación de las distribuciones parciales dentro del marco de las cuentas nacionales*

Aunque el estudio argentino CONADE/CEPAL no se basa en la información tributaria ni en encuestas por muestreo, los datos de esas fuentes se han utilizado en verificaciones y han ayudado a estimar ciertos aspectos de la distribución que se analizan más adelante. Para ello, se coordinó la investigación con el trabajo que realiza en la Argentina el Programa Conjunto de Tributación OEA/BID/CEPAL.²

Los datos básicos para estimar la distribución del ingreso se obtuvieron de varias fuentes parciales. Esta circunstancia originó el problema

² De la investigación emprendida por el Programa Conjunto de Tributación, tuvieron especial utilidad para las estimaciones de la distribución del ingreso la encuesta sobre presupuestos de consumo de las familias urbanas, realizada en 1963, y las tabulaciones parciales de la información relativa al impuesto sobre los ingresos en 1959.

de agregación señalado anteriormente, pero permitió dar a la distribución una estructura ajustada a lineamientos económicos y sociales que facilitaron su descripción. Seleccionando fuentes parciales que representaran a cada grupo socioeconómico de significación en el país, se obtuvo una serie de distribuciones parciales dentro de tales grupos; al agregar éstos para estimar la distribución del ingreso en el conjunto de la economía, pudo determinarse el lugar que cada uno de estos grupos parciales ocupaba en la distribución total. Una distribución articulada de esa índole ofrece ventajas apreciables desde el punto de vista analítico, pues permite precisar los factores determinantes de la actual distribución del ingreso y de sus cambios.

El problema de evitar la duplicación de las diversas estimaciones parciales, por un lado, y el de asegurar la inclusión de todo el ingreso personal, por otro, se resolvió encuadrando las investigaciones dentro del marco de las cuentas nacionales. Como ya se dijo, la primera parte del estudio estadístico se dedicó a rehacer las estimaciones de las cuentas nacionales. Se consideró un sistema integrado de cuentas, compuesto por diversos sectores, dentro de los cuales se estimó también la composición funcional del ingreso; ello implicó, entre otras cosas, separar el ingreso de las sociedades de capital del de las sociedades de personas para conocer el monto de los ingresos de los empresarios. De estas estimaciones surgieron subtotaes que sirvieron para verificar las estimaciones parciales de la distribución del ingreso. Estas estimaciones parciales fueron agregadas al ingreso personal total de la economía estimado en las cuentas nacionales.

En la selección de los grupos socioeconómicos para los que se efectuarían estimaciones parciales de la distribución del ingreso influyó en gran medida la disponibilidad de datos. Dentro de esta limitación, se trató de organizar las agrupaciones en forma que tuviera la mayor significación económica y social posible. Para ello se distinguieron cuatro grandes divisiones funcionales: asalariados, empresarios, jubilados y pensionados, y rentistas. Los dos primeros grupos abarcan la mayor parte de la población, por lo que dentro de cada uno de ellos se efectuaron descomposiciones sectoriales. En conjunto, se recopilaban datos y se efectuaron estimaciones sobre unos 25 grupos socioeconómicos diferentes. (Véase el cuadro 2.) Cabe señalar que en la mayoría de los grupos, las fuentes primarias sólo sirvieron para estimar el ingreso principal de cada perceptor; fue preciso efectuar ajustes ulteriores a fin de llegar a una distribución basada en la familia como unidad perceptora. Esos ajustes redujeron a 15 el número de grupos so-

cioeconómicos que merecieron estimaciones independientes.

Los datos sobre los asalariados proceden primordialmente de los diversos registros del sistema de previsión y se clasificaron considerando una muestra estratificada de las compañías (por tamaño, tipo de actividad productiva, etc.) tomada de las diferentes cajas de pensiones. Los datos sobre las grandes empresas estatales o semi-estatales se obtuvieron solicitando de ellas que desglosaran sus escalas de sueldos y salarios, u obteniendo una muestra de los asalariados extraída de sus nóminas de sueldos y salarios. Para las administraciones públicas se prepararon compilaciones especiales basadas en presupuestos y cuentas de inversiones.

Los registros del sistema de previsión excluyen algunos asalariados de categoría superior, por lo que fue preciso ajustar la parte de la distribución basada en esos registros. Para ello se estudió una muestra representativa de las compañías privadas; compilando las retenciones de sueldos y salarios efectuadas por las empresas con el fin de pagar los impuestos sobre ingresos de su personal fue posible estimar los sueldos de las categorías superiores y sentar una base para el ajuste requerido.

Los obreros agrícolas y el servicio doméstico quedaban fuera de los registros del sistema de jubilaciones y de las empresas. Sus salarios por tipo de trabajo y por zona geográfica se estimaron con el mayor detalle posible. Como las variaciones de salarios resultaron relativamente pequeñas en estos sectores, se supuso que en ellos no había dispersión de las remuneraciones.

En los diferentes grupos de empresarios, las distribuciones fueron estimadas en lo posible según un procesamiento especial de los censos económicos disponibles. Pudo hacerse así para grupos socioeconómicos que abarcaron a dos tercios de los empresarios. Dentro de cada grupo, las empresas se clasificaron ante todo por su naturaleza jurídica, eliminando de los cálculos a las sociedades de capital, para restringir los resultados al ingreso de los empresarios. Las sociedades de personas se clasificaron entonces por tamaños, procurando llegar a una desagregación máxima. Las empresas agrícolas se clasificaron primero por cultivos principales y luego según el tamaño del predio. Se tabuló enseguida la información censal sobre producción y costos relativa a cada uno de estos subgrupos, obteniendo así una estimación de las utilidades del grupo en su conjunto. Obsérvese que estas estimaciones corresponden a las calculadas para este tipo de ingreso en las cuentas nacionales y derivan esencialmente de las mismas fuentes.

Dos razones impiden que las distribuciones resultantes tengan la precisión que es posible

alcanzar en estimaciones de la distribución del ingreso procedente de sueldos y salarios. En primer lugar, el ingreso atribuido al empresario en cada subgrupo corresponde al ingreso medio del grupo en su conjunto; para obtener el ingreso estimado de cada empresario, se supuso que no había dispersión del ingreso dentro del grupo y que todas las empresas tenían utilidades similares. Tal supuesto tiende a reducir algo la dispersión de la distribución en cada uno de los grupos socioeconómicos de que se trata y, por lo tanto, de toda la distribución, hecho que probablemente carece de mayor importancia. Las utilidades de esos grupos de empresarios se estimaron por subgrupos de empresas (aproximadamente 1 500), ninguno de los cuales incluía más del 5 por ciento de los empresarios del grupo socioeconómico respectivo.

La segunda discrepancia resulta de que los sueldos y salarios se estimaron separadamente para cada uno de los tres años considerados, en cambio, sólo pudo calcularse el ingreso de los empresarios en el año cubierto por el censo económico. Para los demás años fue necesario extrapolar la información censal sobre cada uno de los subgrupos de empresas. Este procedimiento supone la perturbación de una estructura productiva formada por esos subgrupos y no difiere mucho de extrapolaciones similares en el cálculo de las cuentas nacionales. La escasa información empírica que existe al respecto no resta validez a este supuesto para el período 1953-61.

El uso de los datos del censo económico para estimar el ingreso de las empresas es uno de los aspectos metodológicos más interesantes del estudio. En América Latina los empresarios son numerosos (esta categoría abarca al 21.6 por ciento de todos los perceptores de ingreso en la Argentina) y predominan en los estratos de ingresos más altos. Sin embargo, los ingresos de este grupo se conocen poco y mal, y a menudo constituyen el punto débil de las estimaciones de su distribución. En este sentido, el uso de la información censal ofrece dos ventajas. En primer lugar, los censos económicos generalmente comienzan a realizarse cuando el país se inicia en la preparación de estimaciones estadísticas, por lo que es probable que sus técnicas se conozcan mejor y sus resultados sean más fidedignos que los de las encuestas por muestreo sobre el ingreso y el gasto. En segundo lugar, quizás merezcan más confianza los datos obtenidos indirectamente, a través de diferentes aspectos de las actividades de las empresas, pues se soslaya así la tendencia de los empresarios a subdeclarar sus ingresos.

Es evidente que no todo el ingreso de los empresarios puede estimarse en esta forma. El de una tercera parte de ellos, así como el de los

Cuadro 2

ARGENTINA: FUENTES PRIMARIAS DE LAS DISTRIBUCIONES POR NIVELES DE INGRESO PRINCIPAL

Grupos socioeconómicos	Composición porcentual del total de perceptores en 1960	Principales fuentes utilizadas						
		Registros del sistema de previsión	Nóminas de salarios de empresas	Presupuestos y registros de administraciones públicas	Clasificación de la ocupación y salarios diferenciales por categoría profesional y región	Censos económicos	Encuesta de presupuestos de consumo	Otras fuentes
1. Asalariados	66.4							
Asalariados agropecuarios	9.4					×		
Asalariados de pesca	0.1	×						
Asalariados de canteras y minas	0.5	×	×					
Obreros industriales	18.2	×						
Empleados industriales	2.4	×						
Asalariados de electricidad, gas y agua	0.8	×	×	×				
Asalariados de la construcción	4.7	×						
Asalariados del comercio	5.1	×						
Asalariados de instituciones financieras	1.0		×					
Asalariados de transporte y almacenaje	4.8	×	×					
Asalariados de comunicaciones	1.0		×	×				
Asalariados del gobierno general	10.0			×				
Asalariados de servicio doméstico	5.2					×		
Asalariados de otros servicios ^a	3.2	×						
2. Empresarios ^b	21.6							
Empresarios agropecuarios	5.7							Extrapolación del Censo 1960
Empresarios de canteras y minas	0.1							{ Censo 1953 y {extrapolación
Empresarios industriales	3.1							
Empleadores de la construcción	0.1						×	

Empleadores del comercio	4.7								
Empresarios de transporte y almacenaje	0.8								
Empleadores de prestación de servicios	1.3								
Profesionales	1.2								
Independientes ^c	4.6								
3. Jubilados y pensionados	11.3		×						
4. Rentistas	0.7								
Porcentaje del total de perceptores cubierto por cada fuente	100.0	48.2	4.0	10.9	14.6	14.9	7.1	0.3	

^a Incluye los correspondientes a propiedad de vivienda.

^b Comprende empleadores e independientes.

^c Incluye los de industria, construcción, comercio, finanzas, electricidad y otros servicios.

rentistas, se calculó esencialmente utilizando datos de la encuesta sobre los presupuestos de consumo de 1963; para los demás años la distribución se extrapoló. Sin embargo, fue posible efectuar ajustes de importancia porque la investigación se había ceñido al marco de las cuentas nacionales. El ingreso global de cada grupo socioeconómico era conocido y en las extrapolaciones sólo se supuso invariable la distribución dentro de cada grupo, pues las estimaciones de los totales se obtuvieron separadamente para los diversos años.

c) *Estimación de una distribución global del ingreso familiar*

Ya organizados los datos básicos de las diversas fuentes y teniendo un conjunto coherente de estimaciones dentro del marco de las cuentas nacionales, fue necesario reorganizar la información en la forma deseada. El propósito último era construir una distribución del ingreso basada en la familia como unidad perceptora de ingresos, y para ello hubo que efectuar varios ajustes.

La primera "distribución" obtenida se basó en los empleos, forma que adoptaba la información en muchas de las fuentes básicas y en las estimaciones de las cuentas nacionales. Generalmente se conoce el número de empleos dentro de un sector dado, pero no coincide con el número de individuos, ya que la misma persona puede desempeñar simultáneamente dos empleos, dentro de un mismo sector o en sectores diferentes.

Así ocurre con cierta frecuencia en la Argentina, donde 6-7 por ciento de todos los perceptores de ingreso tienen dos empleos. Con el primer ajuste, por lo tanto, se trató de eliminar de los cálculos los segundos empleos, aprovechando la información obtenida de los estudios sobre presupuestos de consumo, sobre el desempleo y sobre la estratificación social.³ La distribución del ingreso principal resultante de ese ajuste fue la primera distribución real del ingreso que se estimó considerando al individuo como unidad perceptora e incluyendo sólo su ingreso principal (se excluía el ingreso de los empleos secundarios). Pese a su cobertura incompleta, esta distribución es la más adecuada para algunos análisis.

El ajuste de la distribución del ingreso principal a la del ingreso personal fue relativamente pequeño y se realizó en gran parte basándose en

³ Estos estudios fueron: la encuesta sobre presupuestos de consumo de las familias urbanas realizada por el Programa Conjunto de Tributación OEA/BID/CEPAL en febrero y marzo de 1963; la encuesta periódica de empleo y desempleo que efectúa el CONADE, y la encuesta sobre estratificación social en el Gran Buenos Aires, realizada en 1960-61 por el Instituto de Sociología de la Universidad de Buenos Aires.

los datos proporcionados por la encuesta sobre los presupuestos de consumo. La unidad perceptora de ingreso —el perceptor individual— es la misma en las dos distribuciones, de modo que el ajuste consistió en distribuir el ingreso proveniente de los empleos secundarios (excluido del ingreso principal) entre los diversos grupos de ingresos. Como tales ingresos secundarios sólo constituyen una pequeña fracción del ingreso total y su distribución es muy semejante a la del ingreso principal, la distribución del ingreso personal y del ingreso principal son casi idénticas. La distribución del ingreso personal, por lo tanto, puede compararse conceptualmente con las estimaciones de otras distribuciones corrientes del ingreso, pues es la distribución de todo el ingreso personal y tiene al individuo como unidad perceptora de ingreso.

El ajuste de la distribución del ingreso para considerar a la familia como unidad perceptora fue mucho más sustancial y complejo. El ingreso total sigue siendo el mismo —sigue siendo ingreso personal—, pero el número de unidades receptoras de ingreso se reduce pronunciadamente. El tamaño medio de las familias en la Argentina es moderado (3.7 personas por familia), pero en un gran porcentaje de ellas hay más de un perceptor de ingreso. El número total de perceptores de ingreso, que representan a la unidad en las distribuciones de ingreso principal y personal es casi 50 por ciento mayor que el número de familias, lo que significa que casi en la mitad de las familias hay dos perceptores de ingreso. De ahí que el ajuste necesario fuese considerable y que no sólo afectase a la distribución global, sino también a la composición por grupos económicos.

El ajuste revistió dos aspectos: la distribución de las familias entre los diferentes grupos socioeconómicos y la distribución del ingreso dentro de cada grupo tomando como base a la familia, lo que implicaba una estimación de la forma en que los perceptores de ingresos que no eran jefes de familia se hallaban repartidos en las unidades familiares. El ajuste de la clasificación socioeconómica de las familias fue determinado por la posición de los jefes de familia, y la distribución de éstos se basó en un análisis del censo de población de 1960. Hubo que reducir el número de grupos socioeconómicos considerados separadamente en las estimaciones, ya que la información del censo no permitía continuar con una clasificación más detallada. Por eso se prepararon distribuciones independientes a base de la familia para unos 15 grupos socioeconómicos. (Véase más adelante el cuadro 4.) La agrupación del ingreso por unidades familiares dentro de cada grupo socioeconómico se basó también en la información proporcionada por la encuesta sobre

presupuestos de consumo y siguió las mismas líneas que el ajuste del ingreso principal al ingreso personal.

Las informaciones necesarias para realizar estos ajustes sólo abarcaban un año, de modo que fue necesario extrapolarlas a los años anteriores que se han considerado. Esto quiere decir que la estructura económica y social que inspira el ajuste de la distribución del ingreso personal al ingreso familiar, así como el ajuste del ingreso principal al ingreso personal, se han supuesto inmutables durante el período 1953-61. La diferencia que resulta entre la distribución del ingreso familiar y el ingreso personal en 1961 es significativa, pero como el cambio en la distribución del ingreso familiar entre 1953 y 1961 refleja en gran parte el experimentado por la distribución del ingreso principal, sólo en este último nivel pueden hacerse estimaciones independientes.

La clasificación en grupos socioeconómicos según el origen del ingreso pierde algo de su validez conceptual cuando la unidad perceptora de ingresos es la familia, pues en ella se considera el origen del ingreso principal del jefe de familia, aunque éste perciba ingresos secundarios y aunque otros integrantes de la familia tengan ingresos de diferente procedencia. Como la distribución del ingreso dentro de cualquier grupo socioeconómico no es estrictamente una distribución del ingreso originado en ese mismo grupo, la del ingreso principal es la que más se presta para fines analíticos, aunque la distribución del ingreso familiar tenga gran utilidad y sea más adecuada para fines generales. Cabe recordar que las estimaciones de la distribución del ingreso están guiadas por el deseo de conocer la distribución del bienestar económico en la sociedad, y que la familia es la unidad básica por la que puede medirse ese bienestar.

Así como las fuentes y métodos descritos brevemente en este artículo difieren de los que se emplean con más frecuencia al preparar estimaciones de la distribución del ingreso, también son algo diferentes los posibles errores. Ante todo existe el "error de estimación" inherente a la derivación de cualquier medida estadística, error que podría darse en la compilación de las estadísticas básicas del presente estudio. Es probable que los errores de este tipo sean muy pequeños en los casos en que se dispuso de datos estadísticos directos, pues la recopilación fue pormenorizada y los datos eran suficientemente específicos; por lo demás, el hecho de trabajar dentro del marco de las cuentas nacionales permitió realizar frecuentes verificaciones.

Ciertos aspectos de las estimaciones, sin embargo, no dependieron tan sólo de datos directos, sino también de algunas hipótesis respecto a la

forma de combinarlos o ajustarlos, lo que implica la posibilidad de errores que podrían llamarse "de probabilidad", en los cuales las hipótesis se consideraron probables o adecuadas, pero no se dispuso de datos directos para verificarlas. Así sucedió, por ejemplo, al calcular el ingreso de los empresarios conforme a la información del censo económico. Como antes se dijo, se estimó el ingreso neto de un grupo pequeño y homogéneo de productores y se distribuyó uniformemente entre los productores de que se trataba. Es evidente que hay aquí un margen de error, justificable por ser ésta la distribución más "probable" (a falta de información específica) y por abarcar un grupo de tamaño reducido en el que la dispersión interna del ingreso seguramente no afectará en forma apreciable a las estimaciones de la distribución final. Son ejemplos del mismo tipo los supuestos formulados al estimar la distribución de los grupos de empresarios, sobre los cuales tampoco proporcionaba información el censo económico, y al ajustar las estimaciones a uno u otro concepto de ingreso. Estos supuestos tienen la misma justificación, pero en ellos el margen de error es sin duda mayor que cuando se trata de promediar el ingreso de un grupo pequeño.

Por lo general, los procedimientos seguidos han proporcionado un cuadro bastante exacto de la distribución del ingreso global y por grupos socioeconómicos en la Argentina. En todo caso, ese cuadro es más exacto que los basados en informaciones tributarias o en encuestas por muestreo, considerando las condiciones que prevalecen en la Argentina.

2. Resultados provisionales

Como antes se indicó, se está realizando un estudio analítico de los datos proporcionados por el programa CONADE/CEPAL. Sería útil, sin embargo, presentar aquí algunos de los principales resultados estadísticos obtenidos en ese programa, pues muestran la estructura general de la distribución del ingreso que ha prevalecido en la Argentina durante los últimos años y sugieren algunas posibilidades de análisis dentro del marco de un estudio estadístico de esta naturaleza.

En las estimaciones de la distribución del ingreso se consideraron separadamente los años 1953, 1959 y 1961. La elección de estos años y la duración del período total que comprenden fue determinada por la disponibilidad de datos; sin embargo, dentro de esa limitación, se seleccionaron años que podían ofrecer un cuadro representativo del período y de los cambios que ocurrieron en él. El año 1953 fue seleccionado porque, además de haber un censo económico de ese año, éste se consideró representativo de los

primeros años del decenio de 1950. En 1960 se dispuso otra vez de información por haberse efectuado ese año un censo de población y otro agropecuario, pero fueron preferidos los años 1959 y 1961 por ofrecer ventajas para el análisis: 1959 fue un año de cambios considerables en la economía, derivados en su mayor parte del programa de estabilización de precios aplicado a fines del año, e interesaba conocer el efecto de esos cambios en la estructura de la distribución del ingreso; 1961 fue el último de los años "normales" en los que pudo estimarse la distribución.

El cuadro 3 muestra la distribución global del ingreso, por niveles, en cada uno de estos tres años y según los tres conceptos del ingreso: principal, personal y familiar. El gráfico I muestra las curvas de Lorenz para la distribución del ingreso principal en cada uno de los tres años, con el fin de ilustrar los cambios registrados en la desigualdad relativa. El gráfico II muestra las curvas de Lorenz para cada uno de los conceptos de ingreso en un solo año, con objeto de ilustrar el grado en que varía la igualdad conforme a un concepto u otro. Los cambios de un año a otro se observan mejor partiendo del ingreso principal, pues, como se dijo, los otros dos conceptos de ingreso se estimaron sobre la base de éste, suponiendo estructuras invariables del ingreso familiar y el ingreso secundario. Por el mismo motivo, la relación entre los diferentes conceptos es esencialmente la misma para 1961 y para los otros años. (Véase el cuadro 3 y los gráficos I y II.)

Las cifras revelan una estructura relativamente poco común de la distribución del ingreso en la Argentina. El ingreso se halla muy concentrado en los grupos de ingresos más altos, pero al mismo tiempo la participación del grupo de in-

gresos más bajos en el total supera a la de la generalidad de los países. Donde se encuentra gran dispersión es en el tramo de ingresos más altos, que comprende el 30 por ciento de todas las unidades receptoras de ingreso. Sirviéndose de la distribución del ingreso familiar en 1961 para ilustrar este punto, puede decirse que el grupo de ingresos más altos percibió el 61.6 por ciento de todo el ingreso; el 5 por ciento de ingresos más altos entre las unidades receptoras devengó el 29.3 por ciento de todo el ingreso, y el 1 por ciento de ingresos más altos percibió el 14.5 por ciento de todo el ingreso.

El hecho de que el grupo de menores ingresos tenga una participación mayor que la corriente es importante. En efecto, unido a niveles medios de ingreso mucho más altos en la Argentina que en la mayoría de los países latinoamericanos, significa que, pese a la considerable concentración del ingreso en la cúspide, los sectores más pobres de la población tienen ingresos mucho más altos, en cifras absolutas, que en otros países. Al contrario de lo que se observa a veces en otros países, en la Argentina no hay un gran segmento de la población que viva al margen de la economía.

Como se ve en el cuadro 3 y en el gráfico II, la distribución del ingreso personal no difiere apreciablemente de la del ingreso principal. La del ingreso familiar, sin embargo, es marcadamente más pareja que las otras dos distribuciones. La diferencia se observa especialmente en los grupos de ingresos más bajos, ya que en cifras relativas, éstos registran un ingreso mucho mayor, en términos relativos, al efectuar la distribución a base de la familia, y no de cada receptor; esto se debe, como era de esperar, al

Cuadro 3
ARGENTINA: PARTICIPACIÓN PORCENTUAL EN EL INGRESO DE DIFERENTES GRUPOS
ORDINALES DE INGRESO,^a 1953, 1959 Y 1961

Distribuciones por niveles de ingreso	0-60				61-80	81-90	91-100		
	0-20	21-40	41-60	Total			91-95	96-100	Total
1953									
Ingreso principal	6.0	9.9	14.0	29.6	19.0	13.9	8.9	28.6	37.5
Ingreso personal	5.6	10.1	13.6	29.3	19.1	13.1	9.5	29.0	38.5
Ingreso familiar	7.4	10.7	13.6	31.7	18.1	13.1	9.5	27.6	37.1
1959									
Ingreso principal	5.6	9.0	12.1	26.7	17.0	12.7	10.4	33.2	43.6
Ingreso personal	5.5	9.0	12.0	26.5	17.4	12.5	9.9	33.7	43.6
Ingreso familiar	6.8	9.5	12.3	28.6	16.9	12.2	10.8	31.3	42.1
1961									
Ingreso principal	5.3	9.3	13.2	27.8	18.4	13.5	9.3	31.0	40.3
Ingreso personal	5.3	9.3	13.1	27.7	18.5	13.2	9.0	31.6	40.6
Ingreso familiar	7.0	10.3	12.9	30.2	18.0	12.7	9.8	29.3	39.1

^a La participación de cada grupo de ingresos es aproximada, ya que los porcentajes fueron leídos directamente de los gráficos de las respectivas funciones de Lorenz.

Gráfico I

ARGENTINA: CURVAS DE LORENZ PARA LAS DISTRIBUCIONES DE LOS PERCEPTORES INDIVIDUALES POR NIVELES DE INGRESO PRINCIPAL, 1953, 1959 Y 1961

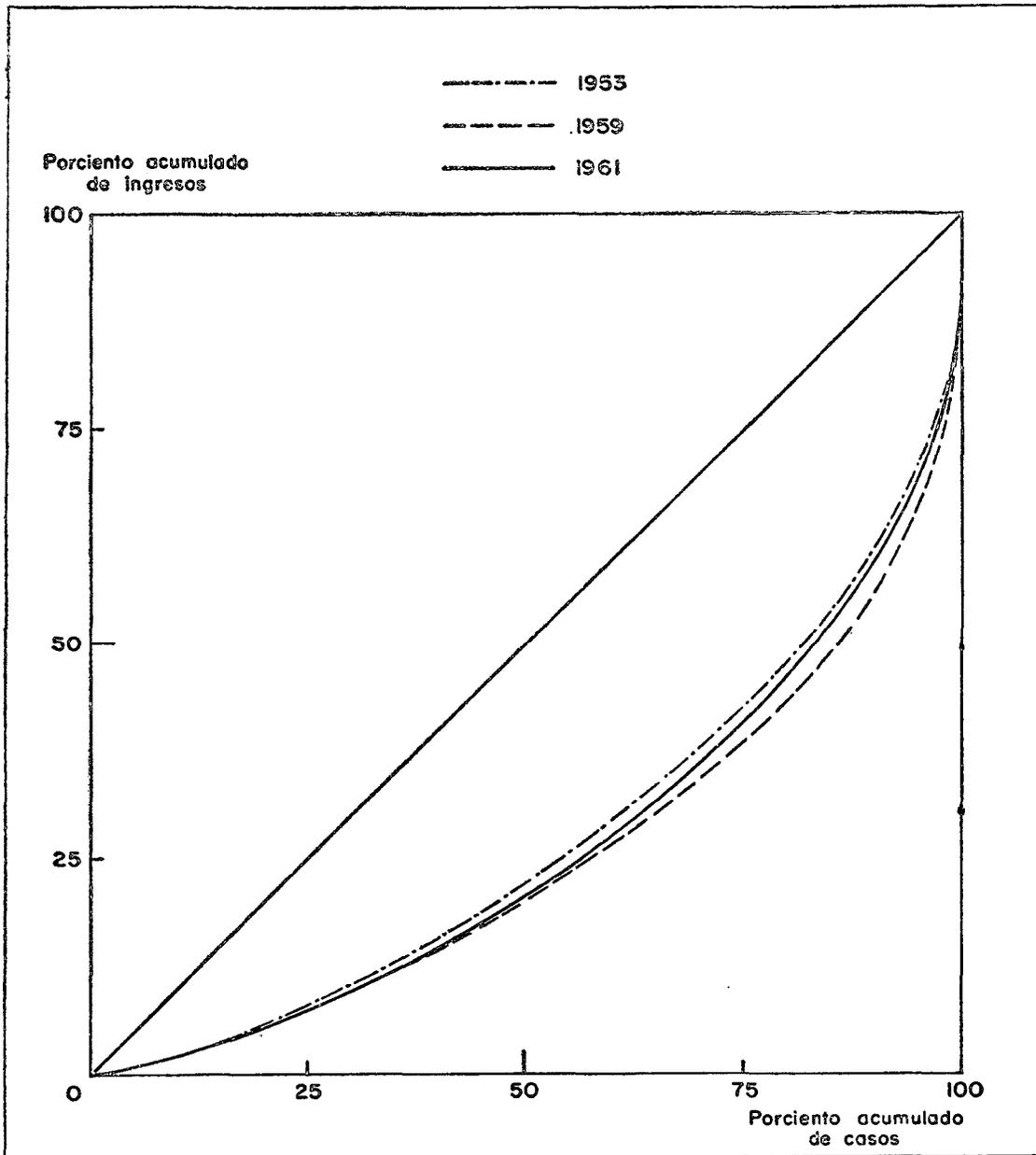
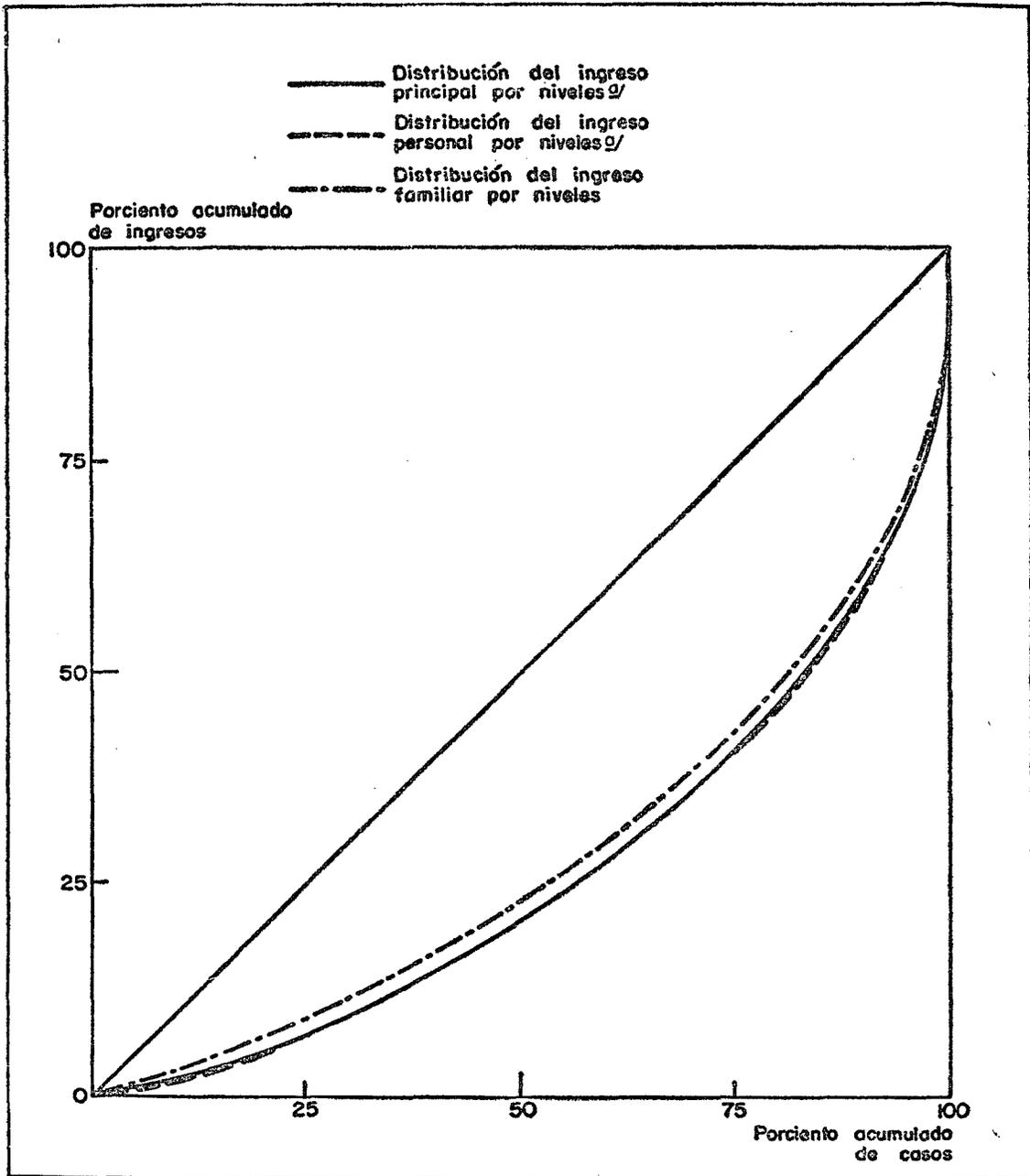


Gráfico II

ARGENTINA: CURVAS DE LORENZ PARA LAS DISTRIBUCIONES DEL INGRESO PRINCIPAL, DEL INGRESO PERSONAL Y DEL INGRESO FAMILIAR, 1961



^a Coinciden casi por completo las curvas de distribución del ingreso principal y del ingreso personal.

hecho de que un gran porcentaje de las personas con ingresos individuales bajos no son jefes de familia, sino perceptores adicionales de ingreso en el grupo familiar.

En el gráfico I se observan mejor las modificaciones generales en el grado de desigualdad que se registraron en el período. La desigualdad menor en la distribución del ingreso se registró en sus comienzos, de modo que la curva de Lorenz para 1953 es significativamente más horizontal que la de los años posteriores. La curva de Lorenz correspondiente a 1959 muestra un considerable incremento en la desigualdad, mientras que la de 1961 tiene una situación intermedia, más próxima a la de 1953 que a la de 1959.

En el cuadro 3 puede verse la participación de cada uno de los grupos de ingreso en esos cambios. El brusco aumento de la desigualdad que muestra la estimación de 1959 se caracterizó por un incremento considerable de la participación del ingreso percibido por el 10 por ciento de ingresos superiores, a expensas de todos los demás grupos. Todos los grupos por debajo de ese 10 por ciento de ingresos más altos tuvieron en 1959 una participación del total menor que en 1953, y la merma se distribuyó en forma relativamente pareja entre esos grupos.

Entre 1959 y 1961 se produjo un desplazamiento en la dirección opuesta; el ingreso del 10 por ciento superior mermó en beneficio de todos los otros grupos, pero las ganancias y pérdidas se repartieron en forma menos pareja. Dentro del 10 por ciento superior, la mitad de ingresos más altos perdió menos, en cifras relativas, que la de ingresos más bajos. Entre los que resultaron beneficiados, el 60 por ciento inferior ganó menos que el tramo comprendido entre él y el 10 por ciento superior.

Antes se dijo que el año 1959 puede considerarse anormal, por lo que en algunos sentidos tiene más interés comparar directamente los dos años relativamente normales que inician y cierran el período. Cotejando directamente 1953 y 1961, se observa un aumento significativo de la desigualdad en los mismos grupos: aumentó la participación en el ingreso total del 10 por ciento superior y disminuyó la de todos los demás grupos. Sin embargo, las pérdidas y ganancias no se repartieron equitativamente: casi todo el beneficio fue a manos del 5 por ciento de ingresos más altos y el 5 por ciento inmediatamente inferior sólo mejoró su participación en proporción mucho menor. Entre los grupos perdedores, el 60 por ciento inferior de la distribución perdió mucho más, en cifras relativas, que los otros grupos.

Así, la distribución del ingreso en la Argentina sufrió un deterioro apreciable desde comien-

zos de los años cincuenta hasta que se inició el decenio de 1960. El 60 por ciento inferior de los perceptores de ingreso vio disminuir su participación en el ingreso total, mientras que los grupos inmediatamente superiores sufrieron una leve merma en su ingreso; el 10 por ciento de ingresos más altos, en cambio, logró un incremento apreciable, que se concentró especialmente en la mitad superior de ese grupo. El análisis pormenorizado de estos cambios y su conexión con el curso de la economía —sobre todo con el problema de la inflación y de las medidas que tienden a frenarla— son quizás el aspecto más significativo del estudio que se está realizando.

Respecto de las cifras, cabe señalar algunas limitaciones. En primer lugar, al igual que en casi todas las estimaciones de distribución del ingreso, estas cifras se refieren al ingreso corriente y no consideran márgenes de ganancias o pérdidas de capital. Dada la rápida inflación que caracterizó a la economía argentina durante este período, no es factible una estimación acertada de este factor. En segundo lugar, como suele ocurrir en estas estimaciones, las cifras no consideran la renta presunta de las viviendas ocupadas por sus propietarios. Es probable que este ajuste mejorara un poco la posición relativa de los grupos de ingresos superiores, que por lo general son propietarios de viviendas. Es posible que también mejorase algo la posición del sector agrícola, pues casi siempre las viviendas rurales son propias o se ocupan gratuitamente; debe tenerse en cuenta, sin embargo, que las viviendas de este tipo suelen ser de muy mala calidad. Por último, al calcular el ingreso de los empresarios la depreciación se calculó al costo original, lo que, dada la rápida inflación, lleva a subestimar los costos reales, con la consiguiente sobrestimación del ingreso de esos grupos. Como en los grupos de mayores ingresos predominan los empresarios, resulta sobrestimada la participación de los que tienen los ingresos más altos. Para subsanar este inconveniente se está efectuando un nuevo cálculo basado en los costos de reposición. Una apreciación muy burda sugiere que este cambio puede reducir en 1 por ciento la participación que en el ingreso total tiene el 10 por ciento de ingresos más altos. Este cambio tendría importancia, pero no alteraría la estructura general de la distribución.

Además de presentar las distribuciones agregadas, conviene exponer algunas de las distribuciones por grupos socioeconómicos, tanto para ilustrar el tipo de información detallada que presenta el estudio CONADE/CEPAL como para mostrar algunas de las posibilidades de análisis específicos que ofrece la estructura adoptada en él. En el anexo aparece una descomposición detallada de la distribución del ingreso en el año

Cuadro 4

ARGENTINA: UNIDADES FAMILIARES, COMPOSICIÓN PORCENTUAL DE CADA GRUPO DE INGRESOS POR GRUPO SOCIOECONÓMICO, 1961

Grupos de ingreso	Ingreso medio (promedio nacional = 100)	Asalariados							Sub-total
		Agropecuarios y pesca	Industria, electricidad, gas, agua y minería	Construcción	Comercio y finanzas	Transporte, almacenaje y comunicaciones	Otros servicios y gobierno	Servicio doméstico	
1° 10%	29.5	36.17	5.69	6.47	0.22	0.29	6.99	5.71	61.52
2° 10%	41.1	17.65	21.48	14.23	2.54	3.68	9.83	2.45	71.86
3° 10%	48.5	11.54	26.65	11.02	3.80	8.03	13.03	0.55	74.62
4° 10%	54.5	7.35	28.12	8.25	4.27	10.40	16.31	0.26	74.96
5° 10%	60.5	3.81	29.09	6.65	4.86	10.82	17.76	0.16	73.15
6° 10%	69.7	1.31	29.51	4.47	5.7	11.29	20.15	0.1	72.53
7° 10%	80.1	0.09	28.93	3.75	6.52	10.87	16.59	0.07	66.82
8° 10%	96.3	0.01	27.43	2.50	7.23	9.45	15.31	0.0	61.93
9° 10%	129.1	0.0	22.86	1.36	8.04	6.89	16.64	0.0	55.79
10° 10%	390.7	0.0	7.85	0.61	7.44	2.29	7.44	0.0	25.63
5% más alto	588.4	0.0	4.56	0.57	6.33	1.04	4.35	0.0	16.84
1% más alto	1 448.0	0.0	2.84	0.64	4.89	0.12	1.13	0.0	9.62

Grupos de ingreso	Empresarios	Empresarios					Sub-total	Jubilados	Rentistas
		Empleadores de canteras, minas, industrias y construcción	Empleadores del comercio	Empresarios de transporte y almacenaje	Empleadores prestación de servicios	Profesionales e independientes			
1° 10%	18.58	8.88	0.04	0.02	3.83	0.30	31.64	6.80	0.01
2° 10%	8.08	2.42	0.28	0.04	2.71	2.58	16.11	12.02	0.01
3° 10%	4.96	2.76	2.44	0.07	1.98	4.18	16.39	8.96	0.03
4° 10%	3.88	2.48	4.43	0.1	1.5	5.03	17.42	7.57	0.04
5° 10%	4.91	2.42	5.07	0.18	1.47	5.77	19.82	6.96	0.06
6° 10%	7.25	1.2	5.8	0.42	1.23	6.73	22.63	4.70	0.11
7° 10%	7.59	1.8	7.72	0.66	1.55	7.63	26.95	6.06	0.15
8° 10%	7.76	2.8	8.63	1.29	1.40	8.74	30.62	7.12	0.31
9° 10%	8.85	4.73	8.21	2.83	0.84	11.19	36.65	6.68	0.87
10° 10%	12.10	13.81	17.38	7.30	1.22	16.66	68.47	2.96	2.94
5% más alto	12.23	19.29	24.67	6.45	1.56	14.26	78.47	1.11	3.58
1% más alto	17.25	30.23	24.93	1.95	1.45	9.30	85.11	0.0	5.77

1961, por familias, con respecto a cada uno de los 15 grupos socioeconómicos considerados.

Con fines de análisis, esta información puede organizarse del modo más adecuado al aspecto específico del problema que se desee estudiar. A veces convendrá considerar directamente las distribuciones de cada grupo. No se intentará aquí un análisis detallado de este tipo, sino más bien una organización global de los datos. Así se ilustrará lo mejor posible, dada la brevedad de este examen, el tipo de información integrada que proporciona la investigación, y quedarán

de manifiesto muchas de las características generales que la estructura de la distribución del ingreso ofrece en la Argentina.

En el cuadro 4 se combinan los datos pormenorizados incluidos en el anexo, con el fin de ofrecer un esquema general de la estructura de la distribución del ingreso por familias en el año 1961. La distribución global se ha dividido en deciles, y en la primera columna se muestra el ingreso medio (en relación con el promedio nacional) percibido por las familias incluidas en cada decil; cada una de las demás columnas co-

responde a uno de los grupos socioeconómicos estimados y las cifras dan la composición porcentual de cada decil de ingreso. Así, la primera cifra, por ejemplo, muestra que el 36.17 por ciento de todas las familias incluidas en los deciles de ingresos más bajos son de obreros agrícolas. Del cuadro surge la composición de toda la estructura del ingreso o, mirado desde otro punto de vista, la ubicación de cada grupo socioeconómico en la distribución global del ingreso. En las dos últimas líneas aparece separadamente la composición del 5 por ciento y del 1 por ciento de todas las familias, ya que estos grupos perceptores de los ingresos más altos tienen utilidad especial para ciertos fines.

Como conclusión burda del cuadro, puede decirse que mucha de la desigualdad general en la distribución del ingreso resulta de diferencias entre los niveles de ingreso de los asalariados y de los empresarios. El ingreso de los jubilados y pensionados se aproxima al de los asalariados y el de los rentistas se halla entre los más altos. Este último no afecta en forma significativa a la distribución global dado el reducido tamaño de este grupo.

El grupo de los empresarios comprende a casi un tercio de las familias incluidas en el decil de ingresos más bajos, lo que se debe al elevado número de pequeños agricultores, así como al número mucho más reducido de pequeños industriales que forman el grupo. Con esta excepción, se agrupan entre los empresarios menos del 20 por ciento de las familias incluidas en los deciles restantes de la mitad inferior de la distribución. Desde ese punto, la participación del grupo de los empresarios comienza a ascender sostenidamente, y el decil de ingresos más altos engloba más de dos tercios de todas las familias; en el 1 por ciento que ocupa la cúspide, más del 85 por ciento de todas las familias obtiene su ingreso de alguna modalidad de empresa individual.

Las familias asalariadas, por el contrario, dominan la parte inferior de la distribución; luego declina sostenidamente su importancia relativa y el decil de ingresos más altos sólo abarca poco más de la cuarta parte de las familias incluidas allí; en el 1 por ciento de la cúspide, las familias asalariadas son menos de 10 por ciento del total.

Este hecho tiene múltiples efectos en los análisis. Ante todo, es preciso destacar que en la Argentina son pocos los ingresos altos que corresponden a renta de propiedades sin participación alguna en el proceso productivo. La gravitación del grupo rentista es escasa. Los ingresos más altos provienen del dominio de propiedades dedicadas a la producción de bienes y servicios, que se combinan en una proporción

desconocida con ingresos provenientes de la gestión administrativa. En los grupos de mayores ingresos predomina el empresario independiente.

Existen muchos hombres de negocios independientes en la Argentina, que no sólo dominan los tramos superiores de la distribución del ingreso, sino que también cimentan todo el proceso productivo. En 1961, casi el 28.6 por ciento de los jefes de familia trabajaban en forma independiente. En el mismo año, las empresas explotadas por esas personas produjeron aproximadamente dos tercios del producto interno bruto, en tanto que las sociedades de capital, pese a haber crecido considerablemente en los últimos años, sólo contribuyeron con el 20 por ciento del producto bruto. Puede decirse, por consiguiente, que la economía argentina, considerada en conjunto, todavía reposa sobre un gran número de productores independientes relativamente pequeños.⁴

Conviene destacar esta característica siempre que se analicen diversos problemas económicos, pues es probable que en un sector privado de este tipo las decisiones difieran mucho de las que adoptaría un sector privado institucionalizado, bajo la dirección de administradores profesionales contratados por sociedades de capital relativamente grandes. Se mencionarán aquí sólo dos de las vinculaciones más directas de este rasgo con la distribución del ingreso, que se refieren principalmente al sector no agrícola.

En primer lugar, la estructura económica de este tipo suele ir unida a recargos considerables de los precios unitarios al consumidor y a un bajo volumen de ventas por empresa. Esto se debe principalmente a una estructura del ingreso caracterizada por gran número de productores individuales que obtienen ingresos relativamente altos y venden a precios también relativamente elevados, sobre todo en rubros que podrían aprovechar apreciables economías de escala. El tamaño del mercado se restringe así aún más, y los grupos de ingresos más bajos quedan excluidos del mercado de muchos productos, lo que constituye un obstáculo grave para el crecimiento, especialmente del sector industrial. Esto tiende asimismo a reforzar el factor causante, puesto que las limitaciones del mercado son un aliciente para las explotaciones en pequeña escala.

En segundo lugar, este tipo de estructura productiva quizá exija otra clase de cambios para equiparar la distribución del ingreso. Es posible que las políticas más convencionales sean

⁴ Esta estructura difiere marcadamente entre uno y otro sector. En la agricultura, por ejemplo, las empresas de capital privadas sólo contribuyeron con el 3 por ciento a la producción agrícola total, mientras en la industria, la minería y la construcción las empresas de esa clase produjeron el 37 por ciento del total.

ineficaces, especialmente en conexión con los impuestos directos. Muchas de las dificultades que se encuentran al aplicar el impuesto sobre los ingresos en la Argentina se deben a que los grupos de ingresos más altos trabajan en su mayoría en forma independiente, lo que aumenta las posibilidades de ocultación del ingreso. Incluso en países donde la evasión no constituye un problema grave, este grupo a menudo recibe un tratamiento preferencial en las leyes tributarias, que en parte tiende a fomentar la pequeña empresa, pero en parte también es un reconocimiento implícito de la dificultad de aplicar efectivamente las leyes tributarias. La distribución del ingreso sólo cambiará realmente cuando se elimine el tipo de producción en pequeña escala, de alto costo unitario, tal como prevalece actualmente. Los problemas de este tipo, dentro del marco específico de la situación argentina, son algunos de los temas que ofrecen mayor interés para nuevas investigaciones.

Además de la gran diferencia que existe en materia de ingresos entre asalariados y empresarios, hay diferencias significativas en la composición de los diversos niveles de ingreso por grupos socioeconómicos. Aunque esos cambios de composición, decil por decil, pueden verse en el cuadro 4, parece útil mostrar con mayor claridad los principales, considerando un número menor de grupos de ingreso y sólo los principales grupos socioeconómicos en cada uno de ellos. Así se hace en el cuadro 5.

Estas agrupaciones por ingresos no tienen significación social definida, ya que sólo se basan en los cambios del ingreso que aparecen en la primera columna del cuadro 4. Las familias incluidas en el 20 por ciento de ingresos más bajos (categoría 1) obtienen ingresos mucho menores que los grupos inmediatamente superiores, aunque el segundo decil constituye un grupo de transición y podría haberse incluido en la categoría 2. En el 50 por ciento siguiente de la población (categoría 2), el grado de des-

Cuadro 5

ARGENTINA: PRINCIPALES GRUPOS SOCIOECONÓMICOS DENTRO DE LAS DIVERSAS CATEGORÍAS DE INGRESOS
(Porcientos de todas las familias)

<i>Categoría de ingresos</i>	<i>Principales grupos económicos^a</i>		
1. Grupo de ingresos más bajos 0-20 por ciento de todas las familias 7.1 por ciento de todos los ingresos	Asalariados: 66.7 por ciento a) agricultura 26.9 por ciento b) industria 13.6 por ciento c) construcción 10.4 por ciento d) gobierno 8.4 por ciento	Empresarios: 23.9 por ciento agricultura 13.3 por ciento	Jubilados y pensionados 9.4 por ciento
2. Grupo inferior de ingresos medianos 21-70 por ciento de todas las familias 31.3 por ciento de todos los ingresos	Asalariados: 72.4 por ciento a) industria 28.5 por ciento b) gobierno 16.8 por ciento c) transporte 10.3 por ciento	Empresarios: 20.6 por ciento	
3. Grupo superior de ingresos medianos 71-95 por ciento de todas las familias 32.2 por ciento de todos los ingresos	Asalariados: 54.0 por ciento a) industria 22.3 por ciento b) gobierno 14.9 por ciento	Empresarios: 38.6 por ciento a) profesionales 11.8 por ciento b) agricultura 9.0 por ciento c) comercio 8.8 por ciento	
4. Grupo de ingresos más altos 96-100 por ciento de todas las familias 29.4 por ciento de todos los ingresos	Asalariados: 16.8 por ciento	Empresarios: 78.5 por ciento a) comercio 24.7 por ciento b) industria 19.3 por ciento c) profesionales 14.3 por ciento d) agricultura 12.2 por ciento	

FUENTE: Cuadro 4

^a Aquí sólo se muestra la actividad principal. Véase en el cuadro 4 la composición completa de cada grupo socioeconómico.

igualdad es relativamente pequeño; aquí también el séptimo decil es de transición. Como antes se vio, la desigualdad se concentra en el 30 por ciento superior (categoría 3 y 4), donde los ingresos crecen con rapidez. Sólo los dos deciles superiores tienen un ingreso familiar medio superior al promedio nacional; los otros ocho deciles están por debajo de ese promedio. Pero el decil superior tiene un ingreso casi cuatro veces mayor que el promedio nacional; el 5 por ciento de familias que perciben los ingresos más altos tiene un ingreso seis veces mayor que el promedio nacional, y el 1 por ciento de ingresos más altos, un ingreso más de catorce veces superior al promedio nacional. Este 30 por ciento más alto se dividió en dos grupos, separando el 5 por ciento de familias receptoras de los ingresos más altos (categoría 4). Como se observará en el cuadro, el grupo de ingresos más bajos (categoría 1) sólo percibe el 7 por ciento del ingreso total, mientras los otros tres grupos, con una población de muy diferente tamaño, reciben porciones aproximadamente iguales del total.

Este cuadro sólo enumera los grupos socioeconómicos correspondientes a una porción importante de cada categoría de ingreso; a simple vista se observa que la composición de las cuatro grandes agrupaciones de ingresos es muy diferente. Los rentistas no constituyen una proporción apreciable de ninguna categoría, mientras los jubilados y pensionados sólo son parte importante del grupo de ingresos más bajos, en el que predomina el sector agrícola. Las familias de los trabajadores agrícolas constituyen el 26.9 por ciento de todas las familias del grupo inferior, y las familias agrícolas independientes forman el otro 13.3 por ciento. Por consiguiente, más del 40 por ciento de las familias del grupo de ingresos más bajos pertenece al sector agrícola; como pudo verse en el cuadro 4, más de la mitad de todas las familias incluidas en el decil más bajo se dedican básicamente a la agricultura.

Esta gran concentración de las familias agrícolas en los grupos de ingresos más bajos no se debe esencialmente a lo reducido del ingreso medio por familia en el conjunto del sector agrícola, pues éste es sólo en promedio 20

por ciento más bajo que el de la economía en su conjunto; es sobre todo el resultado de una distribución muy desigual del ingreso dentro de la agricultura misma. Los trabajadores agrícolas, cuyas familias son casi la mitad de todas las familias agrícolas, se concentran fuertemente en las categorías de ingresos más bajos, a las que también pertenece un gran número de pequeños agricultores. En el otro extremo, un número apreciable de agricultores y ganaderos en gran escala están comprendidos en los niveles superiores de ingresos.

Los obreros industriales y de la construcción y los empleados públicos también abundan dentro de la categoría de ingresos más bajos, pero su importancia es muy inferior a la que tienen los trabajadores agrícolas.

Los grupos socioeconómicos más importantes en el tramo inferior de ingresos medianos son los de asalariados. Predominan aquí los obreros industriales, seguidos por los empleados públicos y los obreros del transporte. Cabe señalar que, aunque los asalariados predominaban también en el grupo de ingresos más bajos, en esa categoría amplía la composición por grupos ha variado.

En la categoría superior de ingresos medianos, los asalariados constituyen aún el sector más numeroso, pero la participación de los empresarios ha aumentado apreciablemente y, dentro de esta categoría de ingresos, la participación aumenta a medida que se eleva el ingreso. Los obreros industriales y los empleados públicos siguen siendo grupos importantes entre los asalariados, mientras los profesionales predominan entre los perceptores independientes.

La categoría de ingresos más altos no abarca grandes grupos de asalariados, pues en ella predominan los empresarios independientes, varias de cuyas agrupaciones tienen gran importancia. Quizá lo que más merezca destacarse a este respecto sea que ni siquiera en la Argentina es el sector agropecuario la fuente más común de ingresos elevados, pese a que muchos hacendados y ganaderos quedan englobados en la categoría de ingresos más altos. Como puede verse en el cuadro 5, la mayoría de los perceptores de ingresos más elevados se encuentran entre los empresarios comerciales e industriales.

Anexo estadístico

ARGENTINA: DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO PERSONAL POR FAMILIAS, 1961

- Cuadro I : Resumen de todas las familias
- Cuadro II : Resumen de todos los asalariados
 - II^a: Agricultura y pesca.
 - II^b: Industria, servicios de utilidad pública y minería
 - II^c: Construcción
 - II^d: Comercio y finanzas
 - II^e: Transporte y comunicaciones
 - II^f: Gobierno y otros servicios (excluido el servicio doméstico)
 - II^g: Servicio doméstico
- Cuadro III : Resumen de los independientes
 - III^a: Agricultura y pesca
 - III^b: Industria, construcción y minería
 - III^c: Comercio
 - III^d: Transporte y almacenamiento
 - III^e: Servicios
 - III^f: Servicios profesionales y otros
- Cuadro IV : Rentistas
- Cuadro V : Jubilados y pensionados

Cuadro I

ARGENTINA: DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO PERSONAL POR FAMILIAS, 1961
Resumen de todas las familias

Escala	Casos			Montos		
	Número	Porcentaje	Porcentaje acumulado	Millones de pesos	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Hasta 15 601 a 15 600	2 326	0.04	0.04	25.5	0.0	0.0
De 15 601 a 20 800	11 064	0.19	0.23	207.1	0.02	0.02
De 20 801 a 26 000	16 956	0.30	0.53	408.2	0.04	0.06
De 26 001 a 32 500	23 554	0.42	0.95	702.9	0.08	0.14
De 32 501 a 39 000	36 896	0.65	1.60	1 317.9	0.14	0.28
De 39 001 a 45 500	89 711	1.59	3.19	3 808.9	0.41	0.69
De 45 501 a 52 000	173 894	3.08	6.27	8 540.6	0.92	1.61
De 52 001 a 65 000	403 430	7.14	13.41	23 760.0	2.57	4.18
De 65 001 a 78 000	627 037	11.09	24.50	45 413.4	4.91	9.09
De 78 001 a 104 000	1 330 576	23.54	48.04	120 668.9	13.04	22.13
De 104 001 a 130 000	968 283	17.13	65.17	113 175.5	12.23	34.36
De 130 001 a 162 500	689 468	12.20	77.30	101 112.5	10.93	45.29
De 162 501 a 260 000	732 277	12.96	90.26	149 439.4	16.15	61.44
De 260 001 a 390 000	255 373	4.52	94.78	80 939.3	8.75	70.19
De 390 001 a 520 000	101 934	1.83	96.61	450 088.8	4.87	75.06
De 520 001 a 800 000	97 230	1.73	98.34	62 212.5	6.72	81.78
De 800 001 a 1 200 000	44 187	0.79	99.13	44 187.3	4.78	86.56
De 1 200 001 a 2 000 000	29 177	0.52	99.65	45 144.7	4.88	91.44
De 2 000 001 a 3 000 000	9 394	0.18	99.83	23 373.7	2.53	93.97
De 3 000 001 a 5 000 000	6 283	0.11	99.94	24 441.2	2.65	96.62
De 5 000 001 a 10 000 000	2 173	0.04	99.98	14 729.0	1.60	98.27
Más de 10 000 000	977	0.02	100.00	16 446.2	1.78	100.00
<i>Total</i>	<i>5 652 200</i>	<i>100.00</i>		<i>925 143.5</i>	<i>100.00</i>	

FUENTE: Estudio CONADE/CEPAL sobre la distribución del ingreso en la Argentina.

Cuadro II
ARGENTINA: DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO PERSONAL POR FAMILIAS, 1961
Resumen de todos los asalariados

Escala	Casos			Montos		
	Número	Porcentaje	Porcentaje acumulado	Millones de pesos	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Hasta 15 600	479	0.01	0.01	5.1	—	—
De 15 601 a 20 800	479	0.01	0.02	8.7	—	—
De 20 801 a 26 000	659	0.02	0.04	4.1	—	—
De 26 001 a 32 500	3 020	0.08	0.12	89.0	0.02	0.02
De 32 501 a 39 000	6 574	0.18	0.30	236.6	0.05	0.07
De 39 001 a 45 500	46 184	1.28	1.58	1 908.5	0.44	0.51
De 45 501 a 52 000	135 226	3.74	5.32	6 641.8	1.52	2.03
De 52 001 a 65 000	291 257	8.06	13.38	17 118.3	3.92	5.95
De 65 001 a 78 000	451 111	12.49	25.87	32 530.2	7.45	13.40
De 78 001 a 104 000	994 402	27.53	53.40	89 178.8	20.41	33.81
De 104 001 a 130 000	697 330	19.30	72.70	80 682.1	18.47	52.28
De 130 001 a 162 500	429 942	11.88	84.58	62 762.9	14.37	66.65
De 162 501 a 260 000	420 242	11.63	96.21	83 851.4	19.19	85.84
De 260 001 a 390 000	86 944	2.41	98.62	27 173.7	6.22	92.06
De 390 001 a 520 000	23 057	0.64	92.26	10 552.2	2.42	94.48
De 520 001 a 800 000	17 065	0.47	99.73	10 305.2	2.36	96.84
De 800 001 a 1 200 000	5 253	0.15	99.88	5 086.4	1.16	98.00
De 1 200 001 a 2 000 000	3 034	0.08	99.96	4 326.9	0.99	98.99
De 2 000 001 a 3 000 000	853	0.02	99.98	1 964.7	0.45	99.44
De 3 000 001 a 5 000 000	582	0.02	100.00	2 406.5	0.55	99.99
De 5 000 001 a 10 000 000	7	—	—	52.5	0.01	100.00
Más de 10 000 000						
Total	33 613 100			436 896.6		

FUENTE: Estudio CONADE/CEPAL sobre la distribución del ingreso en la Argentina.

Cuadro II-a
ASALARIADOS: AGRICULTURA Y PESCA

Escala	Casos			Montos		
	Número	Porcentaje	Porcentaje acumulado	Millones de pesos	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Hasta 15 600						
De 15 601 a 20 800						
De 20 801 a 26 000						
De 26 001 a 32 500						
De 32 501 a 39 000	133	0.03	0.03	4.8	0.02	0.02
De 39 001 a 45 500	33 056	7.43	7.46	1 352.2	4.67	4.69
De 45 501 a 52 000	110 202	24.77	32.23	5 433.0	18.77	23.46
De 52 001 a 65 000	113 419	25.49	57.72	6 714.4	23.19	46.65
De 65 001 a 78 000	78 747	17.70	75.42	5 858.8	20.24	66.89
De 78 001 a 104 000	96 721	21.74	97.16	8 085.9	27.94	94.83
De 104 001 a 130 000	12 502	2.82	99.98	1 477.7	5.10	99.93
De 130 001 a 162 500	89	0.02	100.00	12.9	0.04	99.97
De 162 501 a 260 000	12	...	...	2.4	0.01	99.98
De 260 001 a 390 000	15	...	...	4.8	0.02	100.00
De 390 001 a 520 000	2	...	...	1.0	...	...
De 520 001 a 800 000	2	...	...	1.0	...	...
De 800 001 a 1 200 000						
De 1 200 001 a 2 000 000						
De 2 000 001 a 3 000 000						
De 3 000 001 a 5 000 000						
De 5 000 001 a 10 000 000						
Más de 10 000 000						
Total	444 900			28 948.7	100.00	

Cuadro II-b
ASALARIADOS: INDUSTRIA, SERVICIOS DE UTILIDAD PÚBLICA Y MINERÍA

Escala	Casos			Montos		
	Número	Porcentaje	Porcentaje acumulado	Millones de pesos	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Hasta 15 600	129	0.01	0.01	1.4	...	
De 15 601 a 20 800	129	0.01	0.02	2.3	...	
De 20 801 a 26 000	129	0.01	0.03	2.8	...	
De 26 001 a 32 500	257	0.02	0.05	7.5	0.01	0.01
De 32 501 a 39 000	900	0.07	0.12	32.2	0.02	0.03
De 39 001 a 45 500	1 542	0.12	0.24	65.1	0.04	0.07
De 45 501 a 52 000	2 827	0.22	0.46	138.0	0.09	0.16
De 52 001 a 65 000	52 051	4.05	4.51	3 065.8	1.90	2.06
De 65 001 a 78 000	160 907	12.52	17.03	11 504.9	7.12	9.18
De 78 001 a 104 000	373 864	29.10	46.13	33 722.5	20.88	30.06
De 104 001 a 130 000	284 029	22.10	68.23	32 919.0	20.38	50.44
De 130 001 a 162 500	192 137	14.95	83.18	28 090.4	17.38	67.82
De 162 501 a 260 000	174 916	13.60	96.78	33 951.2	21.02	88.84
De 260 001 a 390 000	27 889	2.17	98.95	8 458.7	5.24	94.08
De 390 001 a 520 000	6 426	0.50	99.45	2 991.3	1.85	95.93
De 520 001 a 800 000	3 984	1.31	99.76	2 437.8	1.50	97.43
De 800 001 a 1 200 000	1 799	0.14	99.90	1 676.1	1.04	98.47
De 1 200 001 a 2 000 000	900	0.07	99.97	1 305.7	0.80	99.27
De 2 000 001 a 3 000 000	257	0.02	99.99	627.4	0.39	99.66
De 3 000 001 a 5 000 000	127	0.01	100.00	532.2	0.33	99.99
De 5 000 001 a 10 000 000	1	...		7.5	0.01	100.00
Más de 10 000 000						
Total	1 285 200	100.00		161 539.8	100.00	

Cuadro II-c
ASALARIADOS: CONSTRUCCIÓN

Escala	Casos			Montos		
	Número	Porcentaje	Porcentaje acumulado	Millones de pesos	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Hasta 15 600	34	0.01	0.01	0.3		
De 15 601 a 20 800	34	0.01	0.02	0.6		
De 20 801 a 26 000	135	0.04	0.06	3.1	0.01	0.01
De 26 001 a 32 500	807	0.24	0.30	23.6	0.07	0.03
De 32 501 a 39 000	706	0.21	0.51	25.8	0.08	0.16
De 39 001 a 45 500	2 455	0.73	1.24	103.8	0.32	0.48
De 45 501 a 52 000	6 726	2.00	3.24	328.2	1.03	1.51
De 52 001 a 65 000	49 571	14.74	17.98	2 899.9	9.07	10.58
De 65 001 a 78 000	90 868	27.02	45.00	6 497.1	20.31	30.89
De 78 001 a 104 000	107 514	31.97	76.97	9 783.8	30.59	61.48
De 104 001 a 130 000	42 071	12.52	89.48	4 922.3	15.39	76.87
De 130 001 a 162 500	21 927	6.52	96.00	3 207.4	10.03	86.90
De 162 501 a 260 000	10 224	3.04	99.04	2 159.3	6.75	93.65
De 260 001 a 390 000	1 581	0.47	99.51	513.8	1.60	95.25
De 390 001 a 520 000	605	0.18	99.69	233.6	0.89	64.14
De 520 001 a 800 000	437	0.13	99.82	267.7	0.84	96.98
De 800 001 a 1 200 000	303	0.09	99.91	280.8	0.88	97.86
De 1 200 001 a 2 000 000	168	0.05	99.96	241.1	0.75	98.61
De 2 000 001 a 3 000 000	67	0.02	99.98	162.8	0.51	99.12
De 3 000 001 a 5 000 000	67	0.02	100.00	232.9	0.88	100.00
De 5 000 001 a 10 000 000	—	—				
Más de 10 000 000	—	—				
Total	336 300	100.00		31 988.0	100.00	

Cuadro II-d
ASALARIADOS: COMERCIO Y FINANZAS

Escala	Casos			Montos		
	Número	Porcentaje	Porcentaje acumulado	Millones de pesos	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Hasta 15 601 a 15 600						
De 15 601 a 20 800						
De 20 801 a 26 000						
De 26 001 a 32 500						
De 32 501 a 39 000						
De 39 001 a 45 500						
De 45 501 a 52 000	57	0.02	0.02	2.9	0.01	0.01
De 52 001 a 65 000	2 340	0.82	0.84	133.1	0.25	0.26
De 65 001 a 78 000	22 375	7.84	8.68	1 687.1	3.16	3.42
De 78 001 a 104 000	57 480	20.14	28.82	5 380.1	10.09	13.51
De 104 001 a 130 000	56 167	19.68	48.50	6 476.0	12.15	25.66
De 130 001 a 162 500	48 946	17.15	65.65	7 009.1	13.15	38.81
De 162 501 a 260 000	57 563	20.17	85.82	11 627.7	21.80	60.61
De 260 001 a 390 000	21 776	7.63	93.45	6 870.3	12.89	73.50
De 390 001 a 520 000	8 762	3.07	96.52	4 013.8	7.52	81.02
De 520 001 a 800 000	5 423	1.90	98.42	3 341.1	6.27	87.29
De 800 001 a 1 200 000	2 169	0.76	99.18	2 197.0	4.12	91.41
De 1 200 001 a 2 000 000	1 541	0.54	99.72	2 165.3	4.06	95.47
De 2 000 001 a 3 000 000	457	0.16	99.88	998.6	1.87	97.34
De 3 000 001 a 5 000 000	342	0.12	100.00	1 400.2	2.63	99.97
De 5 000 001 a 10 000 000	2	...		15.0	0.03	100.00
Más de 10 000 000						
Total	285 400	100.00		53 317.3	100.00	

Cuadro II-e
ASALARIADOS: TRANSPORTE Y COMUNICACIONES

Escala	Casos			Montos		
	Número	Porcentaje	Porcentaje acumulado	Millones de pesos	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Hasta 15 601 a 15 600						
De 15 601 a 20 800						
De 20 801 a 26 000						
De 26 001 a 32 500						
De 32 501 a 39 000						
De 39 001 a 45 500						
De 45 501 a 52 000						
De 52 001 a 65 000	3 258	0.78	0.78	189.3	0.36	0.36
De 65 001 a 78 000	32 497	7.78	8.56	2 307.3	4.39	4.75
De 78 001 a 104 000	138 079	33.06	41.62	12 510.0	23.80	28.55
De 104 001 a 130 000	108 059	25.87	67.49	12 459.2	23.70	52.25
De 130 001 a 162 500	70 842	16.96	84.45	10 399.6	19.79	72.04
De 162 501 a 260 000	52 881	12.66	97.11	10 221.9	19.45	91.49
De 260 001 a 390 000	8 730	2.09	99.20	2 728.1	5.19	96.68
De 390 001 a 520 000	2 757	0.66	99.86	1 215.0	2.31	98.99
De 520 001 a 800 000	501	0.12	99.98	328.9	0.63	99.62
De 800 001 a 1 200 000	34	0.01	99.99	34.0	0.06	99.68
De 1 200 001 a 2 000 000	30	0.01	100.00	48.0	0.09	99.77
De 2 000 001 a 3 000 000	14	—		35.0	0.07	99.84
De 3 000 001 a 5 000 000	14	—		56.0	0.10	99.94
De 5 000 001 a 10 000 000	4	—		30.0	0.06	100.00
Más de 10 000 000						
Total	417 700	100.00		52 562.3	100.00	

Cuadro II-f
ASALARIADOS: GOBIERNO Y OTROS SERVICIOS (EXCLUIDO EL DOMÉSTICO)

Escala	Casos			Montos		
	Número	Porcentaje	Porcentaje acumulado	Millones de pesos	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Hasta 15 601 a	15 600	316	0.04	0.04	3.4	...
De 15 601 a 20 800	20 800	316	0.04	0.08	5.8	0.01
De 20 801 a 26 000	26 000	395	0.05	0.13	9.1	0.01
De 26 001 a 32 500	32 500	1 344	0.17	0.30	39.1	0.04
De 32 501 a 39 000	39 000	3 478	0.44	0.74	124.2	0.12
De 39 001 a 45 500	45 500	4 742	0.60	1.34	201.1	0.19
De 45 501 a 52 000	52 000	7 588	0.96	2.30	371.1	0.35
De 52 001 a 65 000	65 000	42 524	5.38	7.68	2 500.6	2.37
De 65 001 a 78 000	78 000	59 280	7.50	15.18	4 214.8	4.00
De 78 001 a 104 000	104 000	217 350	27.50	42.68	19 387.6	18.39
De 104 001 a 130 000	130 000	193 411	24.47	67.15	22 300.3	21.16
De 130 001 a 162 500	162 500	95 401	12.07	79.22	14 043.0	13.32
De 162 501 a 260 000	260 000	124 646	15.77	94.99	25 888.9	24.56
De 260 001 a 390 000	390 000	26 953	3.41	98.40	8 598.0	8.16
De 390 001 a 520 000	520 000	4 505	0.57	98.97	2 047.5	1.94
De 520 001 a 800 000	800 000	6 718	0.85	99.82	3 928.7	3.73
De 800 001 a 1 200 000	1 200 000	948	0.12	99.94	898.5	0.85
De 1 200 001 a 2 000 000	2 000 000	395	0.05	99.99	566.8	0.54
De 2 000 001 a 3 000 000	3 000 000	58	0.01	100.00	140.9	0.13
De 3 000 001 a 5 000 000	5 000 000	32	...		135.2	0.13
De 5 000 001 a 10 000 000	10 000 000					100.00
Más de 10 000 000						
Total		790 400	100.00		105 404.4	100.00

Cuadro II-g
ASALARIADOS: SERVICIO DOMÉSTICO

Escala	Casos			Montos		
	Número	Porcentaje	Porcentaje acumulado	Millones de pesos	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Hasta 15 601 a	15 600					
De 15 601 a 20 800	20 800					
De 20 801 a 26 000	26 000					
De 26 001 a 32 500	32 500	612	1.15	1.15	18.8	0.60
De 32 501 a 39 000	39 000	1 357	2.55	3.70	56.1	1.60
De 39 001 a 45 500	45 500	4 389	8.25	11.95	186.5	5.95
De 45 501 a 52 000	52 000	7 826	14.71	26.66	368.6	11.75
De 52 001 a 65 000	65 000	28 094	52.81	79.47	1 615.4	51.51
De 65 001 a 78 000	78 000	6 437	12.10	91.57	468.2	14.67
De 78 001 a 104 000	104 000	3 394	6.38	97.95	308.9	9.85
De 104 001 a 130 000	130 000	1 091	2.05	100.00	127.6	4.07
De 130 001 a 162 500	162 500					100.00
De 162 501 a 260 000	260 000					
De 260 001 a 390 000	390 000					
De 390 001 a 520 000	520 000					
De 520 001 a 800 000	800 000					
De 800 001 a 1 200 000	1 200 000					
De 1 200 001 a 2 000 000	2 000 000					
De 2 000 001 a 3 000 000	3 000 000					
De 3 000 001 a 5 000 000	5 000 000					
De 5 000 001 a 10 000 000	10 000 000					
Más de 10 000 000						
Total		53 200	100.00		3 136.1	100.00

Cuadro III
ARGENTINA: DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO POR FAMILIAS, 1961
Resumen de los independientes

Escala	Casos			Montos		
	Número	Porcentaje	Porcentaje acumulado	Millones de pesos	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Hasta 15 600	1 847	0.11	0.11	20.4	0.0	0.0
De 15 601 a 20 800	10 585	0.65	0.76	198.4	0.04	0.04
De 20 801 a 26 000	16 099	0.99	1.75	388.5	0.09	0.13
De 26 001 a 32 500	20 336	1.25	3.00	608.0	0.14	0.27
De 32 501 a 39 000	29 295	1.80	4.80	1 042.9	0.24	0.51
De 39 001 a 45 500	40 208	2.48	7.28	1 759.3	0.41	0.92
De 45 501 a 52 000	32 726	2.02	9.30	1 608.3	0.37	1.29
De 52 001 a 65 000	58 304	3.60	12.90	3 490.3	0.81	2.10
De 65 001 a 78 000	106 011	6.54	19.44	7 870.3	1.84	3.94
De 78 001 a 104 000	235 196	14.53	33.97	22 501.9	5.27	9.21
De 104 001 a 130 000	223 705	13.82	47.79	27 048.4	6.33	15.54
De 130 001 a 162 500	210 440	13.00	60.79	31 080.6	7.28	22.82
De 162 501 a 260 000	256 020	15.81	76.60	54 458.5	12.75	35.57
De 260 001 a 390 000	150 206	9.27	85.87	47 987.0	11.24	46.81
De 390 001 a 520 000	73 096	4.51	90.38	31 941.8	7.48	54.29
De 520 001 a 800 000	76 381	4.71	95.09	49 474.3	11.58	65.87
De 800 001 a 1 200 000	37 246	2.30	97.39	37 415.1	8.76	74.63
De 1 200 001 a 2 000 000	24 809	1.63	99.02	38 683.4	9.06	83.69
De 2 000 001 a 3 000 000	7 845	0.48	99.50	19 669.0	4.60	88.29
De 3 000 001 a 5 000 000	5 297	0.33	99.83	20 418.7	4.78	93.07
De 5 000 001 a 10 000 000	2 029	0.12	99.95	13 649.0	3.29	96.36
Más de 10 000 000	919	0.05	100.00	15 576.2	3.64	100.00
Total	1 618 600	100.00		426 890.3	100.00	

Cuadro III-a
INDEPENDIENTES: AGRICULTURA Y PESCA

Escala	Casos			Montos		
	Número	Porcentaje	Porcentaje acumulado	Millones de pesos	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Hasta 15 600						
De 15 601 a 20 800	5 466	1.15	1.15	101.7	0.11	0.11
De 20 801 a 26 000	8 460	1.78	2.93	208.1	0.23	0.34
De 26 001 a 32 500	12 643	2.66	5.59	373.0	0.41	0.75
De 32 501 a 39 000	14 402	3.03	8.62	501.2	0.55	1.30
De 39 001 a 45 500	23 860	5.02	13.64	1 040.3	1.15	2.45
De 45 501 a 52 000	19 535	4.11	17.75	945.5	1.04	3.49
De 52 001 a 65 000	42 539	8.95	26.70	2 531.1	2.80	6.29
De 65 001 a 78 000	42 634	8.97	35.67	3 257.2	3.60	9.89
De 78 001 a 104 000	52 473	11.04	46.71	4 790.8	5.29	15.18
De 104 001 a 130 000	71 201	14.98	61.69	8 707.9	9.62	24.80
De 130 001 a 162 500	53 471	14.25	72.94	8 213.1	9.07	33.87
De 162 501 a 260 000	62 312	13.11	86.05	13 671.3	15.10	48.97
De 260 001 a 390 000	31 227	6.57	92.62	9 808.4	10.83	59.80
De 390 001 a 520 000	7 652	1.61	94.23	3 151.9	3.49	63.29
De 520 001 a 800 000	13 118	12.76	96.99	7 532.4	8.32	71.61
De 800 001 a 1 200 000	5 751	1.21	98.20	5 947.7	6.57	78.18
De 1 200 001 a 2 000 000	4 610	0.97	99.17	6 704.3	7.44	85.62
De 2 000 001 a 3 000 000	2 139	0.45	99.62	5 169.1	5.71	91.33
De 3 000 001 a 5 000 000	1 426	0.30	99.92	5 219.7	5.77	97.10
De 5 000 001 a 10 000 000	333	0.07	99.99	2 030.0	2.24	99.34
Más de 10 000 000	48	0.01	100.00	600.0	0.66	100.00
Total	475 300	100.00		90 540.7	100.00	

Cuadro III-b
INDEPENDIENTES: INDUSTRIA, CONSTRUCCIÓN Y MINERÍA

Escala	Casos			Montos		
	Número	Porcentaje	Porcentaje acumulado	Millones de pesos	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Hasta 15 600	1 787	0.73	0.73	19.7	0.02	0.02
De 15 601 a 20 800	5 018	2.05	2.78	94.8	0.10	0.12
De 20 801 a 26 000	6 512	2.66	5.44	153.7	0.16	0.28
De 26 001 a 32 500	6 144	2.51	7.95	186.2	0.19	0.47
De 32 501 a 39 000	11 212	4.58	12.53	409.2	0.42	0.89
De 39 001 a 45 500	12 387	5.06	17.59	540.1	0.55	1.44
De 45 501 a 52 000	6 659	2.72	20.31	336.3	0.34	1.78
De 52 001 a 65 000	2 399	0.98	21.89	148.5	1.15	1.93
De 65 001 a 78 000	21 028	8.59	29.88	1 579.2	1.62	3.55
De 78 001 a 104 000	33 513	13.69	43.57	3 237.2	3.32	6.87
De 104 001 a 130 000	12 093	4.94	48.51	1 470.5	1.50	8.37
De 130 001 a 162 500	16 744	6.84	55.35	2 533.4	2.60	10.97
De 162 501 a 260 000	32 634	13.35	68.70	7 404.7	7.59	18.56
De 260 001 a 390 000	21 224	8.67	77.37	6 604.9	6.77	25.33
De 390 001 a 520 000	13 660	5.58	82.95	5 995.4	6.14	31.47
De 520 001 a 800 000	16 157	6.60	89.55	10 437.4	10.70	42.17
De 800 001 a 1 200 000	10 747	4.39	93.94	10 449.3	10.70	52.87
De 1 200 001 a 2 000 000	8 127	3.32	97.26	12 449.3	12.76	65.63
De 2 000 001 a 3 000 000	2 840	1.16	98.42	6 924.2	7.10	72.73
De 3 000 001 a 5 000 000	2 252	0.92	99.34	8 141.8	8.34	81.07
De 5 000 001 a 10 000 000	1 029	0.41	99.75	6 935.5	7.11	88.18
Más de 10 000 000	634	0.25	100.00	4 531.1	11.82	100.00
Total	244 800	100.00		97 582.9	100.00	

Cuadro III-c
INDEPENDIENTES: COMERCIO

Escala	Casos			Montos		
	Número	Porcentaje	Porcentaje acumulado	Millones de pesos	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Hasta 15 600						
De 15 601 a 20 800						
De 20 801 a 26 000						
De 26 001 a 32 500						
De 32 501 a 39 000						
De 39 001 a 45 500						
De 45 501 a 52 000	68	0.02	0.02	3.5	—	...
De 52 001 a 65 000	304	0.09	0.11	18.3	0.02	0.02
De 65 001 a 78 000	2 467	0.73	0.84	179.6	0.16	0.18
De 78 001 a 104 000	59 910	17.73	18.57	6 080.9	5.39	5.57
De 104 001 a 130 000	57 544	17.03	35.60	6 778.7	6.02	11.59
De 130 001 a 162 500	64 550	19.10	54.70	9 805.1	8.69	20.28
De 162 501 a 260 000	57 004	16.87	71.57	11 355.2	10.07	30.35
De 260 001 a 390 000	24 869	7.36	78.93	8 249.0	7.31	37.66
De 390 001 a 520 000	20 206	5.98	84.91	9 409.9	8.34	46.00
De 520 001 a 800 000	25 140	7.44	92.35	16 989.6	15.06	61.06
De 800 001 a 1 200 000	14 360	4.25	96.60	14 708.9	13.04	74.10
De 1 200 001 a 2 000 000	7 670	2.26	98.86	12 498.3	11.08	85.18
De 2 000 001 a 3 000 000	1 960	0.58	99.44	5 329.2	4.72	89.30
De 3 000 001 a 5 000 000	1 172	0.36	99.80	5 297.4	4.70	94.60
De 5 000 001 a 10 000 000	489	0.14	99.94	3 410.7	3.02	97.62
Más de 10 000 000	187	0.06	100.00	2 680.0	2.38	100.00
Total	337 900	100.00		112 794.3	100.00	

Cuadro III-d
INDEPENDIENTES: TRANSPORTE Y ALMACENAMIENTO

<i>Escala</i>	<i>Casos</i>			<i>Montos</i>		
	<i>Número</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Porcentaje acumulado</i>	<i>Millones de pesos</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Porcentaje acumulado</i>
Hasta 15 600						
De 15 601 a 20 800						
De 20 801 a 26 000						
De 26 001 a 32 500						
De 32 501 a 39 000						
De 39 001 a 45 000						
De 45 001 a 52 000						
De 52 001 a 65 000	174	0.24	0.24	10.6	0.04	0.04
De 65 001 a 78 000	276	0.38	0.62	20.3	0.08	0.12
De 78 001 a 104 000	1 407	1.94	2.56	129.9	0.51	0.63
De 104 001 a 130 000	4 285	5.91	8.47	509.5	2.00	2.63
De 130 001 a 162 500	6 322	8.72	17.19	940.1	3.69	6.32
De 162 501 a 260 000	19 582	27.02	44.21	4 206.2	16.53	22.85
De 260 001 a 390 000	21 357	29.45	73.66	7 058.5	27.74	50.59
De 390 001 a 520 000	9 251	12.76	86.42	4 277.7	16.81	67.40
De 520 001 a 800 000	7 352	10.14	96.56	4 933.9	19.39	86.79
De 800 001 a 1 200 000	1 660	2.29	98.85	1 686.7	6.63	93.42
De 1 200 001 a 2 000 000	660	0.91	99.76	1 073.4	4.22	97.64
De 2 000 001 a 3 000 000	116	0.16	99.92	293.1	1.15	98.79
De 3 000 001 a 5 000 000	36	0.05	99.97	141.0	0.55	99.34
De 5 000 001 a 10 000 000	22	0.03	100.00	168.2	0.66	100.00
Más de 10 000 000						
<i>Total</i>	<i>72 500</i>	<i>100.00</i>		<i>25 449.1</i>	<i>100.00</i>	

Cuadro III-e
INDEPENDIENTE: SERVICIOS

<i>Escala</i>	<i>Casos</i>			<i>Montos</i>		
	<i>Número</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Porcentaje acumulado</i>	<i>Millones de pesos</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Porcentaje acumulado</i>
Hasta 15 600	60	0.06	0.06	0.7	0.01	0.01
De 15 601 a 20 800	101	0.10	0.16	1.9	0.01	0.02
De 20 801 a 26 000	1 127	1.12	1.28	26.7	0.20	0.22
De 26 001 a 32 500	1 549	1.54	2.82	48.8	0.36	0.58
De 32 501 a 39 000	3 642	3.62	6.44	131.1	0.97	1.55
De 39 001 a 45 500	3 883	3.86	10.30	175.5	1.30	2.85
De 45 501 a 52 000	6 348	6.31	16.61	317.4	2.35	5.20
De 52 001 a 65 000	10 020	9.96	26.57	611.2	4.53	9.73
De 65 001 a 78 000	17 223	17.12	43.69	1 231.4	9.10	18.83
De 78 001 a 104 000	19 979	19.86	63.55	1 818.1	13.46	32.29
De 104 001 a 130 000	11 971	11.90	75.45	1 388.6	10.28	42.57
De 130 001 a 162 500	12 042	11.97	87.42	1 754.5	12.99	55.56
De 162 501 a 260 000	5 925	5.89	93.31	1 236.5	9.15	64.71
De 260 001 a 390 000	2 123	2.11	95.42	653.9	4.84	69.55
De 390 001 a 520 000	2 123	2.11	97.53	930.3	6.89	76.44
De 520 001 a 800 000	1 036	1.03	98.56	663.0	4.90	81.34
De 800 001 a 1 200 000	775	0.77	99.33	673.5	4.98	86.32
De 1 200 001 a 2 000 000	332	0.33	99.66	465.6	3.45	89.77
De 2 000 001 a 3 000 000	170	0.17	99.83	403.4	2.99	92.76
De 3 000 001 a 5 000 000	101	0.10	99.93	378.8	2.80	95.56
De 5 000 001 a 10 000 000	40	0.40	99.97	234.6	1.74	97.30
Más de 10 000 000	30	0.03	100.00	365.1	2.70	100.00
<i>Total</i>	<i>100 600</i>	<i>100.00</i>		<i>13 510.6</i>	<i>100.00</i>	

Cuadro III-f
INDEPENDIENTES: SERVICIOS PROFESIONALES Y OTROS

<i>Escala</i>	<i>Casos</i>			<i>Montos</i>		
	<i>Número</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Porcentaje acumulado</i>	<i>Millones de pesos</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Porcentaje acumulado</i>
Hasta 15 600						
De 15 601 a 20 800						
De 20 801 a 26 000						
De 26 001 a 32 500						
De 32 501 a 39 000	39	0.01	0.01	1.4	...	...
De 39 001 a 45 500	78	0.02	0.03	3.4	...	...
De 45 501 a 52 000	116	0.03	0.06	5.6	0.01	0.01
De 52 001 a 65 000	2 868	0.74	0.80	170.6	0.20	0.21
De 65 001 a 78 000	22 383	5.78	6.58	1 602.6	1.84	2.05
De 78 001 a 104 000	67 914	17.53	24.11	6 445.0	7.40	9.45
De 104 001 a 130 000	66 611	17.19	41.30	8 193.2	9.42	18.87
De 130 001 a 162 500	57 311	14.79	56.09	7 834.4	9.00	27.87
De 162 501 a 260 000	78 563	20.27	76.36	16 584.6	19.06	46.93
De 260 001 a 390 000	49 406	12.75	89.11	15 612.3	17.94	64.87
De 390 001 a 520 000	20 204	5.21	94.32	8 176.6	9.40	74.27
De 520 001 a 800 000	13 578	3.50	97.82	8 918.0	10.25	84.52
De 800 001 a 1 200 000	3 953	1.02	98.84	3 949.0	4.54	89.06
De 1 200 001 a 2 000 000	3 410	0.88	99.72	5 456.0	6.27	95.33
De 2 000 001 a 3 000 000	6 211	0.16	99.88	1 550.0	1.78	97.11
De 3 000 001 a 5 000 000	310	0.08	99.96	1 240.0	1.43	98.54
De 5 000 001 a 10 000 000	116	0.03	99.99	870.0	1.00	99.54
Más de 10 000 000	20	0.01	100.00	400.0	0.46	100.00
<i>Total</i>	<i>387 500</i>	<i>100.00</i>		<i>87 012.7</i>	<i>100.00</i>	

Cuadro IV
ARGENTINA: DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO PERSONAL POR FAMILIAS, 1961
Rentistas

<i>Escala</i>	<i>Casos</i>			<i>Montos</i>		
	<i>Número</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Porcentaje acumulado</i>	<i>Millones de pesos</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Porcentaje acumulado</i>
Hasta 15 600						
De 15 601 a 20 800						
De 20 801 a 26 000						
De 26 001 a 32 500						
De 32 501 a 39 000						
De 39 001 a 45 500						
De 45 501 a 52 000	15	0.06	0.06	0.7		
De 52 001 a 65 000	56	0.22	0.28	3.3	0.02	0.02
De 65 001 a 78 000	61	0.24	0.52	4.4	1.03	0.05
De 78 001 a 104 000	607	2.39	2.91	55.2	1.34	0.39
De 104 001 a 130 000	1 140	4.49	7.40	133.4	0.83	1.22
De 130 001 a 162 500	1 247	4.91	12.31	182.4	1.14	2.36
De 162 501 a 260 000	5 956	23.45	35.76	1 257.9	7.85	10.21
De 260 001 a 390 000	5 975	23.52	59.28	1 941.3	12.12	22.33
De 390 001 a 520 000	2 936	11.56	70.84	1 335.9	8.34	30.67
De 520 001 a 800 000	3 112	12.25	83.09	2 053.9	12.82	43.49
De 800 001 a 1 200 000	1 666	6.56	89.65	1 666.0	10.40	53.89
De 1 200 001 a 2 000 000	1 334	5.25	94.90	2 134.4	13.32	67.21
De 2 000 001 a 3 000 000	696	2.74	97.64	1 740.0	10.86	78.07
De 3 000 001 a 5 000 000	404	1.59	99.23	1 616.0	10.09	88.16
De 5 000 001 a 10 000 000	137	0.54	99.77	1 027.5	6.41	94.57
Más de 10 000 000	58	0.23	100.00	870.0	5.43	100.00
<i>Total</i>	<i>25 400</i>	<i>100.00</i>		<i>16 022.3</i>	<i>100.00</i>	

FUENTE: Estudio CONADE/CEPAL sobre la distribución del ingreso en la Argentina.

Cuadro V
ARGENTINA: DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO PERSONAL POR FAMILIAS, 1961
Jubilados y pensionados

<i>Escala</i>	<i>Casos</i>			<i>Montos</i>		
	<i>Número</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Porcentaje acumulado</i>	<i>Millones de pesos</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Porcentaje acumulado</i>
Hasta 15 600						
De 15 601 a 20 800						
De 20 801 a 26 000	198	0.05	0.05	4.6	0.01	0.01
De 26 001 a 32 500	198	0.05	0.10	5.9	0.01	0.02
De 32 501 a 39 000	1 027	0.26	0.36	38.4	1.08	0.10
De 39 001 a 45 500	3 319	0.84	1.20	141.1	0.32	0.42
De 45 501 a 52 000	5 927	1.50	2.70	289.8	0.64	1.06
De 52 001 a 65 000	53 813	13.62	16.32	3 148.1	6.94	8.00
De 65 001 a 78 000	69 854	17.68	34.00	5 008.5	11.05	19.05
De 78 001 a 104 000	100 371	25.41	59.41	8 933.0	19.70	38.75
De 104 001 a 130 000	46 108	11.67	71.08	5 311.6	11.72	50.47
De 130 001 a 162 500	48 439	12.26	83.34	7 086.6	15.63	66.10
De 162 501 a 260 000	50 059	12.67	96.01	9 871.6	21.78	87.88
De 260 001 a 390 000	12 248	3.10	99.11	3 837.3	8.46	96.34
De 390 001 a 520 000	2 845	0.72	99.83	1 258.9	2.78	99.12
De 520 001 a 800 000	672	0.17	100.00	379.1	0.84	99.96
De 800 001 a 1 200 000	22	—		19.8	0.04	100.00
De 1 200 001 a 2 000 000						
De 2 000 001 a 3 000 000						
De 3 000 001 a 5 000 000						
De 5 000 001 a 10 000 000						
Más de 10 000 000						
<i>Total</i>	<i>395 100</i>	<i>100.00</i>		<i>45 334.3</i>	<i>100.00</i>	

FUENTE: Estudio CONADE/CEPAL sobre la distribución del ingreso en la Argentina.

ACTIVIDADES RECIENTES DE LA CEPAL

I

CONFERENCIA SOBRE LA APLICACIÓN DE LA CIENCIA Y LA TECNOLOGÍA AL DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA¹

(Santiago de Chile, 13 al 22 de septiembre de 1965)

En cumplimiento de la resolución 2.311, aprobada en su 13ª reunión por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Director General de esta organización, con la cooperación de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y en consulta con los demás organismos especializados de las Naciones Unidas y con otras entidades latinoamericanas, convocó la Conferencia sobre la Aplicación de la Ciencia y la Tecnología al Desarrollo de América Latina, la que se efectuó en Santiago de Chile del 13 al 22 de septiembre de 1965. Asistieron a ella nutridas delegaciones de Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, los Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela, así como observadores de Canadá, Israel, la Unión Soviética y la Santa Sede. También se hicieron representar la Organización de las Naciones Unidas, la CEPAL, la OIT, la FAO, la OMS, la OMM, la Junta de Asistencia Técnica y el Fondo Especial de las Naciones Unidas, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, la OEA, el BID, la OCDE, la SIECA y varias organizaciones no gubernamentales.

En la sesión inaugural hicieron uso de la palabra el Excmo. Sr. Eduardo Frei Montalva, Presidente de la República de Chile; el Excmo.

¹ Véase el informe correspondiente (UNESCO/CASTALA/1.1).

Sr. Juan Gómez Millas, Ministro de Educación de Chile; el Sr. Manuel Balboa, Secretario Ejecutivo Interino de la CEPAL, y el Sr. Malcolm S. Adiseshiah, Director General Adjunto de la UNESCO, y en la de clausura pronunciaron discursos los mismos señores Gómez Millas y Balboa, así como el Profesor A. Matveyev, Subdirector General de la UNESCO. Las deliberaciones fueron dirigidas por el Sr. Juan Gómez Millas (Chile), como Presidente; los Sres. José Salvador Gandolfo (Argentina), Víctor Bravo Ahuja (México), y Roberto Solórzano Marín (Nicaragua) como vicepresidentes y el Sr. Oswaldo Proaño (Ecuador), como Relator.

Ante la complejidad de los problemas en los que pueden aplicarse la ciencia y la tecnología en relación con el desarrollo económico y social, la Conferencia se ocupó principalmente de los recursos naturales y su utilización, de los recursos humanos y la formación de personal científico y técnico, de la aplicación de la ciencia y la tecnología al desarrollo industrial de América Latina, y de las políticas en materia científica y técnica, así como de los instrumentos para su materialización. Esas cuestiones fueron debatidas en cuatro comisiones especiales constituidas para el efecto.

Como resultado de los debates mantenidos en cada una de dichas comisiones se aprobaron numerosas recomendaciones que posteriormente fueron ratificadas por la Conferencia. A continuación se transcriben debidamente ordenadas.

Conceptos fundamentales sobre la aplicación de la ciencia y la tecnología en América Latina

Entre las grandes regiones del mundo, Latinoamérica es la que posee una de las más altas tasas de natalidad. Por ello, el aumento de la población debe ser paralelo con una política de alto desarrollo, de manera a evitar el empobrecimiento que deriva del estancamiento de los recursos y de la productividad que muestran las estadísticas de los últimos años.

En consecuencia, debe modificarse ese estado de cosas por medio de una drástica activación de la economía. Las formas modernas del progreso están íntimamente vinculadas a la aplicación de los conocimientos científicos, de la investigación básica y aplicada, de la tecnificación de las actividades rurales e industriales, de manera a obtener de los recursos naturales

una mayor producción de materias elaboradas, que eleven las perspectivas de sus mercados internos y externos.

Con el fin de lograr la elevación de los planes de instrucción y de formación y asimismo de la próxima expansión de dichos países, se recomienda a sus gobiernos la preferente atención a ciertos conceptos fundamentales:

I. *El lugar de la ciencia y la tecnología en la sociedad moderna*

En la sociedad moderna la ciencia y la tecnología se han convertido en una fuerza productiva. De este hecho pueden sacarse las conclusiones siguientes:

i) La aplicación de la ciencia y de la tecnología al desarrollo tiene que considerarse como parte integrante del problema general del desarrollo.

ii) La ciencia y la tecnología se convierten en una de las principales preocupaciones de los gobiernos.

iii) Las inversiones en materia de ciencia y tecnología deberían considerarse como inversiones productivas.

iv) La situación social de los científicos e ingenieros merece ser objeto de seria atención.

v) La importancia de dar una imagen justa de la ciencia y la tecnología y el papel que les incumbe desde el punto de vista de los políticos, administradores, hombres de negocios y público en general.

II. *Relación entre la ciencia y la tecnología, por una parte, y la educación y la formación, por otra*

i) La importancia de la educación para el desarrollo de la ciencia y la tecnología. Esa estrecha vinculación es tan profunda como en el caso de los problemas que plantea el analfabetismo.

ii) En el planteamiento de la educación es necesario prever posibilidades de empleo para las personas que recibirían beneficios de la educación.

iii) El contenido de la educación técnica queda definido por las exigencias de la ciencia y la tecnología.

iv) La ciencia informa el contenido humanístico de la educación.

v) Debería ampliarse la función de las universidades en la investigación tecnológica y científica en América Latina.

III. *Relación entre la investigación pura y aplicada*

Los fines de la aplicación de la ciencia y la tecnología al desarrollo son inalcanzables si no se presta la debida atención al desarrollo de la investigación pura.

IV. *Actividades de carácter prioritario en el campo de la ciencia y la formación tecnológica*

i) Educación y formación de científicos, ingenieros y técnicos.

ii) Investigación de recursos naturales y aprovechamiento de recursos naturales.

iii) Problemas relativos a la política científica.

iv) Estadísticas e información.

v) Estudio de la tecnología existente y su adaptación a las condiciones locales.

vi) Trabajo de normalización de toda índole.

vii) Educación agrícola.

V. *Cooperación internacional y regional*

Problemas de intercambio de experiencias, el uso racional de los recursos existentes, el empleo de expertos locales y los problemas de las instituciones regionales.

Recursos naturales y su utilización

Se recomienda:

Obtención y reunión de datos

1. Que los Estados con soberanía sobre las grandes regiones ecológicamente diferenciadas de América Latina —tales como la región andina, la región tropical seca y la región tropical húmeda— asignen con la mayor urgencia los medios necesarios para el estudio de sus recursos naturales, valiéndose para ese fin de la cooperación de las instituciones científicas, técnicas y financieras regionales e internacionales a las que deseen recurrir.

2. Que los Estados establezcan sendos inventarios cualitativos y cuantitativos de sus recursos naturales, dentro del término más breve factible, y la pronta remisión de los informes respectivos a la UNESCO, para que ésta, a su vez, los circule a los organismos internacionales auspiciantes y a los estados miembros, con el propósito de que tales informaciones sean útiles a los mismos en el planeamiento de su desarrollo agrícola, forestal, industrial y comercial, y, por ende, en el planeamiento de su desarrollo científico y tecnológico, así como también resulten de provecho para las deliberaciones y acuerdos de

futuras conferencias internacionales análogas a la presente.

3. Que los Gobiernos de los Estados latinoamericanos presten preferente atención al menester de la evaluación de los recursos marinos siendo aconsejable para ello:

a) A los fines inmediatos, intensificar o poner en marcha programas de prospección directos y expeditivos basados en la utilización del ultrasonido;

b) Mejorar simultáneamente los servicios de la estadística pesquera, registrando no solamente los montos extraídos de cada especie sino también el esfuerzo insumido en obtenerlos;

c) A los efectos mediatos, mejorar o crear —según el caso— los servicios bioestadísticos de las descargas de pescado, con el fin de disponer de la herramienta adecuada para conocer los efectos del impacto de explotación sobre la dinámica de los recursos;

d) Mejorar o crear servicios para estudiar la composición química y el valor nutritivo de los diversos integrantes de los recursos marinos con el fin de determinar su correcta utilización en el mercado y propender asimismo al desarrollo de nuevos productos de consumo;

e) Investigar la influencia de condiciones meteorológicas, y especialmente de la radiación solar y demás condiciones naturales, sobre las emigraciones periódicas pero irregulares de varias especies de peces en las costas de los diversos países andinos.

4. Prestar el mayor apoyo al esfuerzo que realizan los Estados miembros de la UNESCO dentro del marco del Decenio Hidrológico Internacional; procurar la intensificación de los estudios hidrológicos, y tomar las medidas para la constitución de Comités Nacionales del Decenio Hidrológico Internacional, donde no se hubieran creado todavía.

5. La coordinación de un plan de cartografía homogéneo en calidad y extensión y que cubra las necesidades de los distintos recursos naturales, dando a esa tarea alta prioridad, y creando un centro de documentación cartográfica y de existencia de fotos aéreas que permita proporcionar esa información al día.

6. Que los Estados latinoamericanos

a) den absoluta prioridad en el campo de la actividad geológica al relevamiento geológico de sus territorios en escalas intermedias utilizando las técnicas más adelantadas existentes en la actualidad,

b) realicen el levantamiento geológico a escalas grandes en regiones de alta prioridad, seleccionadas por su posibilidad de contener yacimientos minerales o recursos de agua de importancia, o por ser necesarias para la realización de proyectos especiales de desarrollo.

7. Que los Estados de América Latina preparen sus respectivos mapas del uso actual y potencial de la tierra en los que se especifique mediante el estudio de los elementos del ambiente cuáles son los cultivos recomendables para cada unidad ecológica; de esta manera se podrá regular el establecimiento de una agricultura económica, o el uso para otros fines de la tierra no agrícola, porque en cada caso se cultivarían las plantas de la manera más eficaz.

8. Que los Estados latinoamericanos establezcan la legislación necesaria para que las empresas privadas proporcionen a los organismos estatales toda la información geológica obtenida en los trabajos de proyección y exploración, así como toda otra información referente a recursos naturales.

Institutos

9. Que la UNESCO solicite a los Estados miembros que efectúen una enumeración de sus institutos y organizaciones que actualmente trabajan en el campo de recursos naturales, complementándola con una breve descripción de sus funciones; de sus realizaciones y del personal técnico y equipos con que cuentan. Sobre la base del estudio de esa información, la UNESCO aconsejaría el curso de acción a seguir.

10. Que en los países en que falten institutos indispensables para la investigación de recursos naturales, o en los que momentáneamente no pudiera ser instalado un instituto para ocuparse de un campo específico determinado, se utilicen momentáneamente algunos de los institutos bien desarrollados de algún otro país de la zona. Este instituto actuaría así provisoriamente como centro regional, hasta que él o los países considerados pudieran crear sus propios organismos de investigación. Todo esto sin perjuicio de estudiar la posibilidad de crear institutos regionales destinados a la investigación de problemas específicos de las zonas para los cuales se crearían.

11. Que los países de la región efectúen la implantación de sistemas o redes perfectamente coordinadas entre sí de centros de experimentación forestal para estudiar especies de rápido crecimiento en aspectos de adaptación ecológica y realizar mediciones de crecimiento volumétrico. Servirán también para investigar el manejo ordenado de masas boscosas espontáneas integradas por especies de buenas características tecnológicas y forestales.

Colaboración entre organismos

12. Que los países en que la organización institucional política y administrativa lo hagan

posible y sea conveniente, agrupen en un único organismo estatal, del máximo nivel gubernamental, a todas las agencias estatales cuya finalidad sea la investigación, la evaluación, la conservación y/o la planificación del aprovechamiento de uno o de varios recursos naturales.

Confiar al organismo cuya creación se propicia en el artículo anterior, la postulación y ejecución de la política estatal en materia de recursos naturales (inventario, conservación, evaluación y planificación del aprovechamiento).

Personal

13. Que los Estados miembros:

a) organicen centros de enseñanza para la capacitación de técnicos de nivel medio;

b) organicen centros regionales, nacionales y/o internacionales para graduados;

c) propendan a la formación de técnicos e investigadores en todos los niveles, especialmente en el medio, a través de enseñanzas impartidas en lugares de trabajo y/o investigación;

d) organicen cursos especiales intensivos para la superación del personal técnico existente;

e) aseguren que la asistencia técnica contribuya a la formación de técnicos nacionales.

14. Que en todos los Estados de la América Latina se incorpore la enseñanza de la conservación del suelo y de los demás recursos naturales, como una resultante económica, fundamental para el bienestar de la comunidad, de acuerdo con los varios niveles de los estudios.

Que en los Estados de la América Latina, además de los organismos que tienen a su cargo lo relativo a los recursos naturales, se organicen, si aún no existen, asociaciones que no sólo contribuyan al estudio de la conservación de los mismos, sino que sean vehículos de divulgación, para que el pueblo pueda adquirir conciencia de la importancia que esos recursos tienen para su propio bienestar y por tanto se interese en su conservación. Que estas asociaciones se afilien o mantengan estrechas relaciones con organizaciones internacionales dedicadas a la conservación de los recursos naturales, por la valiosa cooperación que éstas pueden darles, tanto en informaciones como en ayuda técnica.

Que los Estados de la región propicien la legislación necesaria para establecer medidas de conservación acordes con la importancia del problema.

15. Que se organice en cada país una intensa campaña de lucha contra la erosión, la cual deberá desarrollarse a través de los medios masivos de comunicación, radio, televisión, prensa, carteles, etc., las escuelas y otros agentes capaces de educar a la población, especialmente a los agricultores y campesinos, sobre las medidas elementales de protección del suelo, como conservación y ampliación de áreas boscosas, repoblación forestal, cultivo en curvas de nivel, terrazas, etc., y el establecimiento de servicios gubernamentales que orienten y supervisen esta campaña, así como servicios de recuperación y mejoramiento de los terrenos deteriorados por erosión, salinificación, disminución del manto hidrológico, etc.

16. La realización en América Latina de un coloquio sobre conservación de la naturaleza y los recursos naturales, análogo a los organizados por la Comisión de Cooperación Técnica en África (CCTA) y la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y los Recursos Naturales (IUCN), con los auspicios de la UNESCO y la FAO, en Arusha (Tanganyika) septiembre de 1961.

Dicho coloquio se llevaría a cabo en tres etapas (3 años):

1) Envío de un experto altamente capacitado a los diversos países latinoamericanos para estimular el interés y la participación en el coloquio;

2) Realizar un coloquio para discutir la situación actual y sugerir medidas futuras en lo relativo a la conservación de la naturaleza y los recursos naturales;

3) Reunir a uno o dos representantes de cada país a fin de complementar las resoluciones aprobadas en la segunda etapa.

17. Que los países de la región creen reservas de ambientes naturales en cada gran unidad ecológica de los mismos. Al hacerlo debe privar, sobre cualquier otra, la idea de que se debe preservar una muestra que sirva para estudios de base, cualitativos y cuantitativos, del complejo seres vivos/ambiente físico.

Recursos humanos y formación de personal científico y técnico

Se recomienda:

El nivel tecnológico en los principales sectores de la industria latinoamericana

1. Que en la educación de los ingenieros y profesionales de las ciencias aplicadas, ha de darse, además de la formación técnica necesaria,

una orientación sobre la responsabilidad económica y social que atañe al ejercicio de sus funciones, por tratarse de personas que habrán de constituir elementos directivos del proceso tecnológico.

2. Que se impulsen, en las universidades e institutos tecnológicos, sistemas de investigación

y desarrollo mediante plantas pilotos que atiendan no sólo a los aspectos técnicos sino también a los económicos que comprende todo proceso de transformación industrial.

3. a) Que se organice o intensifique, según los casos, la formación superior de administradores de empresas y de técnicos, tanto en las universidades como en las empresas;

b) Que se incluyan en el curriculum de los estudios de ingeniería, aquellas materias directamente relacionadas con el desarrollo económico, como asimismo se organicen cursos para graduados, con énfasis en las materias de ingeniería económica.

Selección de técnicas y su adaptación a las condiciones locales

4. a) Adoptar para cada país la tecnología más conveniente al aumento de la productividad, la reducción de los costos y mejora de la calidad a través de la tecnificación del trabajo, tendiendo a la más adecuada relación hombre-máquina;

b) Que los gobiernos, en todo momento, regulen la ocupación de la masa laboral por medio de nuevas actividades;

c) Que siendo los ingenieros y los profesionales de ciencias aplicadas, los elementos motores del desarrollo socio-económico, los eduque en la idea de que cumplen la alta función social de elevar y dignificar al hombre americano.

5. Que los gobiernos de los países latinoamericanos deberán dar prioridad al desarrollo de planes que aseguren a breve plazo la disponibilidad de servicios eléctricos eficientes en las áreas rurales. A tales efectos se deberán estudiar y gestionar las formas de financiamiento que resulten más convenientes para cada caso en particular.

6. A los gobiernos fomentar los aprovechamientos y suministros de energía eléctrica y la construcción de infraestructuras complementarias, para que al desarrollarse así nuevas áreas se propenda a la descentralización industrial.

La integración tecnológica local y el aporte externo en la introducción de nuevas tecnologías en la industria de la región

7. Que se propugne la creación de institutos de investigación tecnológica y se incentiven los existentes en estrecha colaboración con las universidades, a fin de estimular los estudios de los recursos naturales y se desarrollen las investigaciones de procesos tecnológicos que a ellos se refieren, así como los estudios básicos sobre normalización.

8. Que se intensifiquen los esfuerzos tendientes a la industrialización nacional de las

materias primas. En algunos casos este proceso deberá realizarse por etapas, desde la industrialización intermedia, hasta la total utilización de la materia prima en la elaboración de productos manufacturados.

9. Que los institutos de investigaciones tecnológicas se organicen administrativamente en forma de fundaciones autárquicas o autónomas o bajo la forma más conveniente, en estrecha relación con las universidades, que les permitan mayor libertad en la elección de su personal técnico, determinación de su régimen de trabajo y adecuada política de sueldos para los investigadores, como más convenga al instituto.

10. Que se establezcan convenientes facilidades a los institutos de investigaciones tecnológicas para recibir investigadores e intercambiar informaciones de otros institutos de la región a los efectos de adiestramiento, perfeccionamiento y especialización.

Papel de la cooperación regional en la elevación del nivel tecnológico de la industria de América Latina

11. Que cada país de América Latina fomente el desarrollo de las técnicas relacionadas con el aprovechamiento e industrialización integral de los productos alimenticios, comprendiendo desde la fertilidad de los suelos hasta la comercialización y empleo adecuado de los productos terminados, tratando de lograr para ello la complementación de los países de la región.

12. Que en el ámbito regional, los organismos internacionales y los gobiernos de los países miembros intensifiquen la organización de conferencias, comisiones y entidades destinadas a estudiar los sectores económicos que puedan obtener provecho de un intercambio tecnológico, y a contribuir a una mayor cooperación entre las industrias de la región.

13. Que las organizaciones internacionales con responsabilidad en el desarrollo económico y social propicien la cooperación técnica con otras entidades nacionales y regionales que se ocupan de estos problemas.

14. Que se organice una lista de científicos y tecnólogos latinoamericanos utilizando también la información existente en organismos profesionales panamericanos al fin especial de la mejor selección de peritos latinoamericanos por los gobiernos y organizaciones internacionales de asistencia técnica y/o financiera para el estudio de proyectos específicos de desarrollo económico de la región.

El Centro Latinoamericano para la Aplicación de la Ciencia y la Tecnología al Desarrollo

15. Que se organice un centro con el personal profesional necesario para efectuar estu-

dios sobre los problemas que se indican más adelante.

Para acentuar su carácter latinoamericano se debe considerar la creación de un Consejo Consultivo integrado por personalidades representativas de los diversos países y de las diversas actividades ligadas a las finalidades del Centro y pertenecientes a la región.

16. Que el Centro deberá abordar los problemas que plantea la aplicación de la ciencia y la tecnología al desarrollo de la región. En su actividad no deberá descuidar la repercusión de sus recomendaciones en el campo socio-económico, con este objeto coordinará su acción con otros organismos especializados de la región.

17. Que las funciones del centro comprendan lo siguiente:

A. De estudio:

a) Identificar los problemas tecnológicos de mayor trascendencia que limitan el desarrollo, en función de la necesidad de encontrar soluciones técnicas adecuadas a las características específicas del área.

b) Evaluar la labor que actualmente realizan las diversas organizaciones científicas de la región, desde el punto de vista de la solución de los problemas tecnológicos que inciden en el desarrollo.

c) Analizar los sistemas existentes de enseñanza técnica, teniendo en cuenta las condiciones locales y formular recomendaciones para mejorar los sistemas de enseñanza en los países latinoamericanos.

d) Estudiar las medidas que permitan canalizar recursos nacionales e internacionales al desarrollo tecnológico de la región.

B. De información:

Deberá organizar servicios de información con los siguientes objetivos principales:

a) Compilar inventarios del personal calificado con los campos de las ciencias aplicadas y las tecnologías dentro del área.

b) Compilar inventarios de los establecimien-

tos de formación y de investigación aplicada dentro de la región.

c) Reunir y distribuir información tecnológica.

d) Organizar un Servicio de Documentación especializado en el campo del Centro.

C. De fomento:

a) Formular recomendaciones a los gobiernos, universidades e institutos de los países latinoamericanos y a los organismos regionales, con el objeto de que consideren la influencia del desarrollo de América Latina en su conjunto, en la elaboración de su política científica.

b) Procurar la coordinación de los esfuerzos de las instituciones de investigación tecnológica de la región con miras a evitar duplicaciones de trabajo.

c) Propiciar proyectos de investigación científica aplicada y tecnológica de carácter regional.

d) Organizar cursos regionales para graduados en diversos campos de la tecnología y las ciencias aplicadas.

e) Administrar un programa de becas.

f) Organizar intercambio de investigadores y profesores, tanto entre los países de la región como entre otros países.

g) Organizar cursos regionales sobre materias que aunque nuevas en la región, son importantes para ella.

h) Fomentar la traducción y publicación de libros de textos y de otra índole sobre las materias que se consideren necesarias.

i) Favorecer contactos constantes entre las universidades, los institutos técnicos y otros institutos de formación técnica, tanto entre sí como con la industria de la región.

j) Fomentar la organización de servicios de información en los países de la región.

k) Organizar el intercambio de información y de experiencias entre los diversos servicios de información de la región.

l) Organizar actividades que facilitarán la publicación y distribución de publicaciones tecnológicas en la región.

Política científica nacional y desarrollo económico y social

Se recomienda:

1. Que cada país latinoamericano defina y adopte una política científica, mediante el análisis de su coyuntura económica y científica, a fin de promover la rápida expansión de las investigaciones científicas y tecnológicas, indispensables para el logro de un desarrollo económico-social firme y continuado y para resolver graves y urgentes problemas que afectan a la región.

2. Que a tal efecto se establezcan organismo-

nos nacionales integrados por científicos y tecnólogos que representen las instituciones de investigación (consejos de investigación, universidades, academias, institutos y organismos técnicos del estado) para que, incorporados al gobierno y en íntimo contacto con los organismos encargados de elaborar los planes de desarrollo económico, permitan orientar el desarrollo científico y tecnológico, estableciendo prioridades, proveyendo los recursos adecuados e incorpo-

rando este desarrollo a la gestión gubernamental, de manera que influya en todas las decisiones pertinentes de los diversos ministerios o departamentos.

3. Que para que su acción pueda ejecutarse adecuadamente se organicen o efectúen los estudios básicos indispensables y la recopilación sistemática y actualizada de datos e informaciones sobre la actividad científica nacional y los recursos humanos y materiales afectados a la misma, para lo cual debe crearse el servicio apto para esa tarea, el que actuará bajo la dependencia del organismo mencionado en 2, o del respectivo consejo nacional de investigaciones.

Infraestructura de las instituciones para la ejecución de la investigación científica y tecnológica

4. A los gobiernos de los países latinoamericanos que aún no hayan establecido consejos nacionales de investigación científica y tecnológica u organismos equivalentes, procedan a crearlos considerando debidamente la infraestructura científica ya existente y a fin de que ellos se encarguen de fomentar y coordinar las investigaciones tomando en cuenta la política científica del país, basada en los planes de desarrollo del mismo.

5. Que los consejos nacionales de investigación científica y tecnológica actúen en estrecha coordinación con las universidades y otras instituciones de investigación y docencia superior de los respectivos países, ayudando en la medida de sus posibilidades y según las prioridades establecidas, a todos los que hayan alcanzado altos patrones en su labor científica.

Investigadores científicos y tecnólogos: número, calificaciones, estatuto y carrera

6. Que los gobiernos de la región destinen sumas especiales para subvencionar dentro de las universidades y otras instituciones científicas y tecnológicas, la investigación de aquellos temas que el estado considere prioritarios para el impulso del desarrollo económico-social. En lo que atañe a las universidades tales sumas deberán ser independientes y complementarias de las que en los presupuestos les sean normalmente asignadas.

7. Que los países miembros establezcan un amplio plan nacional de becas internas y externas destinadas a posibilitar los estudios de aquellos jóvenes que muestren interés por las carreras universitarias que se desea promover en función de los objetivos aludidos en el párrafo anterior.

8. Que en las universidades latinoamericanas y otras instituciones científicas y tecnológicas de importancia se proceda a crear —en forma

coordinada siempre que así se justifique— centros de documentación y estudios para la aplicación de los resultados de la investigación que ellos realizan y, en general, de los conocimientos científicos y tecnológicos susceptibles de incidir sobre el desarrollo de sus respectivos países.

Gastos nacionales destinados a la investigación científica y tecnológica

9. Que los gobiernos, los organismos responsables de la política científica y los consejos nacionales de investigación consagren, en cada país, la mayor atención a los problemas de la formación de investigadores calificados, estableciendo a tal efecto programas adecuados de becas y creando incentivos aptos para orientar a los jóvenes con aptitudes a la investigación en general, y en particular a las especialidades más necesarias al desarrollo de la nación en lo científico y en lo económico-social

10. Que se procure fomentar la plena dedicación a la investigación en las universidades y demás instituciones científicas y tecnológicas y encargadas de la formación de profesionales y técnicos. Para el logro de esa finalidad deben crearse las condiciones adecuadas, tanto desde el punto de vista del estatuto profesional del investigador como de la disponibilidad, por parte de éste, de los medios necesarios para la ejecución de estos trabajos.

11. Que se considere, asimismo, el problema de la formación y de la situación profesional de los técnicos colaboradores de la investigación científica, que constituyen para ésta un auxiliar indispensable.

12. Que cada estado latinoamericano asigne a la investigación científica y tecnológica sumas de la mayor magnitud posible para permitir la adecuada expansión de aquélla y su realización dentro de los niveles exigidos por la coyuntura mundial. Esas sumas deben llegar a un determinado porcentaje de la renta nacional o del producto bruto de la nación, cuyo óptimo varía según las condiciones de cada país. No obstante y sin olvidar las diferencias existentes entre los países de la región, tanto en materia de desarrollo económico como de adelanto científico, se estima que para América Latina en su conjunto debe establecerse, como una meta mínima a alcanzar en el futuro más próximo posible, un porcentaje que oscila entre el 0.7 y el 1 por ciento del producto bruto nacional.

13. Que en cada país se adopten procedimientos adecuados para facilitar el logro del objetivo recién indicado y para asegurar la financiación de las actividades de los consejos nacionales de investigación, así como de la investigación en el seno de las universidades y otras instituciones. Esos procedimientos podrían

consistir en crear impuestos o tasas especiales cuyo producto se aplicaría a tales fines; o en establecer que se destinará a ellos un determinado porcentaje de los recursos del presupuesto nacional, sea en su conjunto, sea según las asignaciones que corresponden a los diferentes sectores de la administración, en cuyo caso los porcentuales deberán variar según la naturaleza y necesidades de cada uno.

14. Que se creen fondos nacionales (a veces llamados "de reserva") para la investigación, con dotaciones patrimoniales o presupuestarias propias, a fin de garantizar la disponibilidad de los recursos necesarios y posibilitar la mejor utilización de los mismos.

Servicios auxiliares

15. Que a fin de dotar a la investigación científica y tecnológica de la infraestructura indispensable para su ejecución en el nivel y con el ritmo que imponen los patrones internacionales, se establezcan en cada país los servicios auxiliares correspondientes, tales como los de documentación, biblioteca, análisis, colección de datos, normalización, metrología, patentes, etc., cuya carencia frecuentemente crea serios obstáculos a la labor del investigador latinoamericano.

16. Que se creen o amplíen los medios de acción de bibliotecas y centros de documentación e información, por ser éstos indispensables para el desenvolvimiento de la investigación original y para el aprovechamiento del caudal de datos y conocimientos, de que en cada momento se dispone en el orden internacional. Al establecerse los varios servicios recién aludidos y al desenvolver éstos las actividades que les son propias, debe buscarse la mayor coordinación posible en el plano nacional, así como una amplia cooperación entre los países de la región.

17. Que se promueva en los países del área la normalización —buscando también en esta materia una amplia coordinación de sus esfuerzos— por lo que aquélla importa al adelanto tecnológico y al avance de la industrialización. A este respecto se recuerda que la normalización constituye un importante aspecto del proceso de aplicación de la técnica al desarrollo económico, por todo lo cual deben darse a las instituciones competentes los medios y el apoyo que requiere la adecuada elaboración de las normas.

Cooperación latinoamericana en los campos de la ciencia y la tecnología

18. Que los países latinoamericanos intensifiquen y multipliquen sus esfuerzos para llegar a la más amplia colaboración en el dominio de la ciencia y la tecnología. Ello involucra, ante todo, el intercambio de informaciones y expe-

riencias y el otorgamiento y utilización recíprocos de las facilidades que cada uno de ellos puede ofrecer para la formación de investigadores o la ejecución de trabajos de investigación.

19. Que se propenda decididamente a la formulación y ejecución, entre institutos científicos y tecnológicos de diferentes países de la región, de programas cooperativos de investigación, sobre temas de interés común, en especial sobre aquellos que pueden contribuir en forma rápida y eficaz a acelerar el desarrollo económico-social y a superar graves problemas que afligen a sus pueblos.

Consejo Latinoamericano para la Ciencia y la Tecnología

20. Que el Director General de la UNESCO, por medio del Centro de Cooperación Científica por América Latina, con sede en Montevideo, convoque reuniones anuales en las que participen las instituciones que en cada Estado Miembro de la región sean responsables de la política en el campo de la ciencia y la tecnología o que tengan a su cargo programas de investigación, conjuntamente con personalidades relacionadas en esta materia, para los siguientes propósitos:

a) Intercambiar experiencias en cuanto a la integración de los planes de desarrollo científico y tecnológico dentro de los planes nacionales y sectoriales de desarrollo económico y social;

b) Proponer a los gobiernos las medidas pertinentes para acelerar el desarrollo de la ciencia y la tecnología, según se juzgue necesario a la luz de ese intercambio;

c) Proponer a la UNESCO y a otras organizaciones regionales e internacionales las medidas de cooperación pertinentes;

d) Examinar los problemas relativos a la educación científica, ingeniería, investigación y estadística tal como se hallan recomendados en el capítulo III del Informe.

21. Solicitar al Director General de la UNESCO que, de acuerdo con la Resolución 2.112 y el Proyecto 2.112.4 contenidos en el Programa y Presupuesto aprobados para 1965-66 (13C/5), se dispongan los arreglos necesarios para celebrar la primera de estas reuniones.

22. Que en la primera reunión de representantes, se estudie el establecimiento de un Consejo Latinoamericano para la Ciencia y la Tecnología como órgano de armonización latinoamericana de los planes de desarrollo científico y tecnológico y que pueda además asesorar a la UNESCO con respecto a su programa científico y tecnológico para la región.

Cooperación internacional y regional

En relación con los organismos internacionales, la Conferencia:

23. Señala la necesidad de que su acción en América Latina se intensifique y amplíe, en el campo de la asistencia técnica y de la ayuda para el desarrollo científico, incluso mediante el asesoramiento para la elaboración de la política científica nacional y el establecimiento de las estructuras correspondientes en los diversos países.

24. Destaca, asimismo, que es indispensable que esa acción se ejecute en forma planificada y coordinada, a fin de evitar superposiciones y de asegurar la mejor utilización de esfuerzos y recursos. Complace, a este respecto, mencionar a esta misma Conferencia como un ejemplo de

los buenos resultados que pueden lograrse mediante la cooperación entre organismos internacionales.

25. Expresa, por último, su mayor aprecio por la labor cumplida, dentro de los ámbitos de su respectiva competencia, por el Centro de Cooperación Científica para América Latina de la UNESCO, con sede en Montevideo; y por la División de Política Científica de la UNESCO, la que ha contribuido decisivamente a elaborar una teoría y a difundir conceptos apropiados sobre política y organización científicas, del más alto interés para los países en desarrollo.

Cooperación internacional

Se recomienda:

1. Que se continúe e incremente la asistencia de las agencias internacionales en la planificación, el financiamiento y el establecimiento de la política científica, en la creación de los grupos necesarios y adecuados de personal de alto nivel técnico, en el desarrollo integral de los recursos de los países, en el desarrollo ordenado del potencial agrícola e industrial de las naciones de Latinoamérica; que al nivel nacional esta cooperación se canalice en forma de soporte de los programas nacionales, y, a nivel regional, en cooperación con las naciones interesadas en la región; y finalmente, que la cooperación inter-

nacional debe incluir un apoyo decisivo a las ciencias básicas que son la fundación para la aplicación de la ciencia en la solución de problemas específicos.

2. Que el Director General de la UNESCO intensifique sus gestiones con el Fondo Especial de las Naciones Unidas, con el fin de obtener que este organismo extienda su apoyo económico para financiar el desarrollo de las ciencias básicas y de la investigación fundamental, y en particular, colabore en la forma que estime más conveniente en la creación o fortalecimiento de facultades universitarias de ciencias, o de institutos de investigación científica.

Resolución general

Se recomienda:

1. Que se difundan los conceptos que el Excmo. Sr. Presidente de Chile, don Eduardo Frei, expresó, ante la más viva satisfacción de la reunión inaugural de la Conferencia sobre la Aplicación de la Ciencia y la Tecnología al Desarrollo de América Latina, y en particular los que a continuación se transcriben:

“Es la hora de crear grandes centros científicos regionales en América Latina donde, con el apoyo de todos, podamos avanzar en el descubrimiento, en la investigación y en la formación de nuestras jóvenes generaciones. Ninguno de nuestros países tendría suficiente soporte humano y económico para realizarlo de una manera aislada. Si hay algún campo donde es evidente la necesidad de una cooperación integrada

es justamente en éste, y yo tengo la esperanza de que los hombres de la Ciencia y de la Técnica, que por la naturaleza misma de sus estudios tienen una visión más amplia y más límpida, más abierta y más profunda, sabrán comprender como ninguno, no sólo la posibilidad, sino la necesidad urgente de la integración en este campo.”

2. Que los gobiernos latinoamericanos, los respectivos Consejos de investigaciones científicas, las Universidades y otras instituciones superiores de investigación o docencia, así como los hombres de ciencia y los técnicos, se esfuercen por contribuir a la integración científico-técnica latinoamericana, la que sin duda será un motor eficaz de la integración en todos los órdenes, a que aspiran las naciones de esta región.

II

REUNIÓN DE EXPERTOS GUBERNAMENTALES EN MATERIA DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA²

(Santiago de Chile, 27 de septiembre al 4 de octubre de 1965)

Conforme a la resolución 251 (XI) de la Comi-

² Véase el informe correspondiente (ST/ECLA/Conf. 21/L.5/Rev.1).

sión Económica para América Latina, aprobada el 15 de mayo de 1965, la Secretaría Ejecutiva convocó una reunión de expertos gubernamenta-

les latinoamericanos en materia de integración económica, que se efectuó en Santiago de Chile del 27 de septiembre al 4 de octubre de 1965. Asistieron 59 expertos de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Cuba, Chile, Ecuador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, países miembros de la Comisión, y representantes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso (CIAP), Nómina de los Nueve, Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA), Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), y altos funcionarios del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social y de la CEPAL.

Durante las sesiones se debatió ampliamente "la política para acelerar y ampliar el proceso de integración económica de América Latina", tema general de la reunión, y los siguientes puntos especiales:

1. La política comercial: desgravación y liberalización del comercio; tarifa externa común; márgenes de preferencia.

2. El tratamiento de los países de menor desarrollo económico relativo y el principio de reciprocidad.

3. Aspectos e instrumentos necesarios para facilitar un desarrollo armónico dentro de un proceso de integración latinoamericana tomando en cuenta la diversidad de condiciones de todos los países.

4. La asistencia técnica y financiera.

5. Acuerdos sobre ramas industriales.

6. La integración agropecuaria.

7. La estructura institucional.

Por iniciativa de los expertos se expusieron otros temas, a saber: vinculación entre el proceso de formación del mercado común y la necesidad de que los países realicen las reformas estructurales necesarias para acelerar su desarrollo económico; problemas que plantean las inadecuadas condiciones de la infraestructura de los países latinoamericanos, sobre todo en cuanto a transportes y comunicaciones; difusión del significado y objetivos del movimiento de integración económica; ampliación geográfica de la integración, en particular la vinculación de la ALALC y el mercado común centroamericano.

Sirvieron principalmente de base a las discusiones algunos documentos³ de que ya había

³ *Contribución a la política de integración económica de América Latina* (E/CN.12/728); *Proposiciones para la creación de un mercado común latinoamericano presentadas por los señores Felipe Herrera, José Antonio Mayobre, Raúl Prebisch y Carlos Sanz de Santamaría* (E/CN.12/730); *Evaluación de las negociaciones de la ALALC* (E/CN.12/717).

tenido conocimiento la Comisión y otros especialmente preparados para este efecto: *Aspectos fundamentales de la política de integración de América Latina* (ST/ECLA/Conf.21/L.3), de la secretaría de la CEPAL, y *La integración de la América Latina*, del BID.

Los asistentes a la reunión coincidieron en la necesidad de acelerar y ampliar el proceso de integración de América Latina para llegar cuanto antes a la formación de un mercado común latinoamericano. A tal efecto y en relación con los temas tratados, prevaleció el consenso general de que para alcanzar ese objetivo era necesario adoptar decisiones prácticas que tiendan a los siguientes propósitos:

- 1) Acelerar la desgravación y la liberalización del comercio recíproco, armonizar el tratamiento arancelario frente al resto del mundo estudiando medidas necesarias de preferencia zonal, brindar asistencia técnica y financiera y promover programas de inversiones en distintas actividades económicas y en infraestructura;

- 2) Reforzar el tratamiento preferencial para los países de menor desarrollo económico relativo, en los diversos aspectos relacionados con medidas de carácter comercial y con programas específicos de asistencia técnica, financiera y de desarrollo industrial;

- 3) Considerar los problemas especiales que se presentan en los países de mercado insuficiente en relación con determinadas actividades económicas;

- 4) Instrumentar decisiones concretas para llevar a la práctica una concepción más amplia del principio de reciprocidad, a fin de que los beneficios de la integración se distribuyan equitativamente entre los países miembros;

- 5) Establecer un mecanismo más adecuado de cláusulas de salvaguardia y un sistema de asistencia técnica y financiera que facilite la realización de los ajustes que puedan originarse en la ampliación del mercado, evitando perjuicios a las economías nacionales;

- 6) Acelerar la concertación de acuerdos por ramas industriales tomando en cuenta la singular eficacia de estos instrumentos para avanzar con rapidez en el proceso de integración, ya se extiendan a la región en su conjunto o a grupos de países en el contexto de una política de integración global;

- 7) Determinar mecanismos adecuados para impulsar la integración agropecuaria a fin de aprovechar de manera racional los recursos de la región;

- 8) Decidir acerca del establecimiento de una estructura institucional eficaz para administrar y llevar adelante el proceso de integración;

- 9) Estudiar fórmulas prácticas para vincular las dos áreas de integración existentes, y

10) Coordinar en el ámbito regional las tareas de análisis, investigación y programación que realizan distintas entidades que trabajan en materia de integración —en particular la CEPAL, el BID y la ALALC— para evitar duplicaciones, mejorar la eficiencia en la utilización de los recursos y fortalecer la acción y el desenvolvimiento ulterior de la ALALC.

Ello no impidió que se expresaran distintas opiniones respecto a la oportunidad de las decisiones mismas, a las características técnicas de las fórmulas concretas para traducir a la práctica aquellos propósitos esenciales o a las condi-

ciones que se requerirían para la aplicación de cada una de las medidas.

Además del fructífero cambio de impresiones que se produjo entre los expertos, pueden considerarse como logros efectivos de la reunión que en ella se reafirmase la necesidad y la conveniencia de que la CEPAL, el BID y las secretarías de los dos organismos de integración existentes (ALALC y SIECA) colaboren entre sí y coordinen sus actividades, y el sustancial avance logrado entre la CEPAL, el BID y la ALALC para extender y afianzar esa colaboración y coordinación.

III

REUNIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO SOBRE CUENTAS NACIONALES⁴

(Santiago de Chile, 8 al 17 de noviembre de 1965)

Auspiciado conjuntamente por la Comisión Económica para América Latina y la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas, con la colaboración de la Dirección de Operaciones de Asistencia Técnica, entre el 8 y el 17 de noviembre de 1965 se reunió en Santiago de Chile el Grupo de Trabajo sobre Cuentas Nacionales. Dicho grupo es uno de los que en diversas regiones del mundo se han reunido o se reunirán en 1965 y 1966 para examinar la propuesta ampliación y revisión del Sistema de Cuentas Nacionales de las Naciones Unidas (SCN) y su adaptación a los países en vías de desarrollo.

Participaron en la reunión quince expertos de varios países de la región (Argentina, Barbada, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala, Jamaica, México, Panamá, Perú, Trinidad y Tabago y Uruguay), así como representantes del Instituto Interamericano de Estadística (IASI) y diversos funcionarios del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social y de las Divisiones de Estadística y de Investigación y Desarrollo Económico de la CEPAL. También asistieron los señores Pedro Méndive, Secretario Ejecutivo Auxiliar de la CEPAL, quien pronunció el discurso de apertura, y Abraham Aidenoff, Subdirector de la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas.

Los principales temas abordados fueron los siguientes:

1. El programa mundial de ampliación y revisión del SCN
2. Objetivos y estructura básica de la ampliación y revisión del SCN
3. Estructura y conceptos del SCN revisado y su adaptación para ser utilizados en América Latina

⁴ Véase el informe correspondiente (E/CN.12/740).

a) Cuentas reales y cuadros correspondientes a precios corrientes; producción y gastos de capital incluyendo insumo-producto

b) Cuentas financieras y cuadros correspondientes; ingresos y gastos y financiación de capital

c) Cuentas especiales; el segmento clave

d) Cuentas consolidadas de todo el sistema económico

e) Corrientes reales a precios constantes; conceptos y cuadros

4. Las clasificaciones y definiciones con relación a las circunstancias de América Latina

5. Órdenes de prioridad en el desarrollo del nuevo sistema en función de las necesidades y las estadísticas básicas de la región

Los documentos básicos examinados en la reunión fueron el informe del grupo de expertos que se reunió en Nueva York en diciembre de 1964 para elaborar las bases de un nuevo SCN ampliado y revisado (E/CN.3/320), un documento que formulaba propuestas concretas para adaptar las bases preparadas por ese grupo a las condiciones de América Latina (ST/ECLA/Conf.22/L.2) y un documento de la Secretaría de la CEPAL en que se sugerían nuevas ideas tendientes al mismo propósito (ST/ECLA/Conf.22/L.4).

Preocupaciones dominantes

Durante los debates quedaron de manifiesto las mayores exigencias que en materia de cuentas nacionales vienen imponiendo los progresos del análisis económico y social en América Latina y las que derivan de los esfuerzos de planificación. Temas como los de la contabilidad nacional a precios constantes, el insumo-producto y las corrientes de bienes, la información relativa

al sector externo, el tratamiento del sector público, el detalle de las transacciones financieras, la inclusión de las corrientes brutas en vez de las netas y otros aparecieron como preocupaciones dominantes de los participantes al considerar las nuevas propuestas tanto en general como en detalle.

Se insistió en la necesidad de publicar lo antes posible el manual detallado sobre el SCN en su forma revisada y ampliada. Un aspecto de la revisión que está por hacer es el de la elaboración de sistemas estadísticos sobre demografía, fuerza de trabajo y otros de índole social relacionados con las cuentas nacionales. También pareció conveniente organizar grupos de trabajo regionales que profundizaran en ciertos aspectos conceptuales y que consideraran los relativos a la comparación de las cifras de las cuentas nacionales entre los diferentes países, así como los problemas prácticos que presentan los datos básicos respectivos.

La reunión tomó nota de los importantes progresos que incorporan las nuevas propuestas y formuló otras para que se las tenga en cuenta en los trabajos futuros. Fue general la opinión de estimar imprescindible que la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas y la CEPAL influyan en los gobiernos nacionales para promover la investigación estadística primaria de los aspectos económicos, demográficos y sociales fundamentales, conforme al nuevo sistema integrado de cuentas nacionales.

Objetivos y estructura básica de la revisión y ampliación del SCN

El grupo de trabajo reconoció la conveniencia de que el nuevo SCN comprendiese cuentas reales (de producción y de gastos de capital) y cuentas financieras (de ingresos y gastos, de financiación del capital y revaloraciones y balances). En las cuentas reales se distingue entre ramas de actividad (empresas), gobierno general y unidades familiares, incluidas las instituciones sin fines de lucro, y se utiliza el establecimiento o entidad análoga para clasificar sus actividades económicas. Las otras grandes clasificaciones empleadas en las cuentas reales tienen que ver con los productos de las ramas de actividad, bienes y servicios de consumo y servicios (finalidades) del gobierno general. El empleo de dos unidades de observación en las cuentas de producción —el establecimiento y los bienes— parece resolver adecuadamente los problemas que origina la presencia de una producción primaria y secundaria mezclada en muchos establecimientos. En las cuentas financieras, la empresa o entidad análoga se utilizaría como unidad estadística, y los sectores institucionales se seguirían subdividiendo de acuerdo

con las diferencias en su comportamiento económico financiero y de otra índole.

Cuentas reales

Al discutir los aspectos básicos de la estructura del documento E/CN.3/320, se estimó que la definición de los límites de la producción no satisface adecuadamente las características de la producción de América Latina. De ahí que se conviniese en la necesidad de ampliar el concepto.

El SCN vigente incluye toda la producción primaria y la parte intercambiada de los demás bienes y servicios. En la revisión propuesta por el documento ST/ECLA/Conf.22/L.2 se incluye también la producción de todos los otros bienes, siempre que se intercambie parte de esta producción. Se estimó necesario ampliar todavía más los límites de la producción para que comprendiera todos aquellos procesos de transformación que efectúan los productores primarios y que suelen ser objeto de transacción en una economía monetaria.

Aunque esta ampliación de los límites de la producción podría originar algunos problemas prácticos de aplicación, se estimó que realzaría el valor analítico de los datos de la contabilidad nacional. En relación con este punto, el grupo propuso que, cuando así conviniera, se distinguiese entre las dos categorías de producción —para el mercado y para uso propio— en los cuadros y cuentas de la adaptación latinoamericana del SCN.

Con respecto a los dos sectores institucionales incluidos en las cuentas de producción, se consideró conveniente tratar las cuentas del gobierno y las de las unidades familiares y entidades privadas sin fines de lucro como entidades productivas que prestan servicios, no sólo como unidades finales. El criterio adoptado en esta materia fue el siguiente:

a) Tratamiento del gobierno

Dentro del sistema contable deben distinguirse dos actividades del gobierno, la de productor de bienes y servicios y la de consumidor, en nombre de la comunidad, de esos bienes. Por la primera de estas actividades debería incluirse dentro de la cuenta de producción, por ramas de actividad, como una empresa más, que combina servicios de factores de producción e insumos a fin de obtener unidades de un producto llamado servicios de administración, defensa o educación. Por la segunda de ellas debe aparecer como consumidor colectivo o representante de la comunidad, comprando la totalidad de dichos servicios.

b) Tratamiento de las actividades de producción de las familias (servicio doméstico) e instituciones privadas sin fines de lucro

La distinción es aquí mucho más clara y precisa: las cuentas de producción por ramas de actividad igualarán el valor del servicio y los costos incurridos y en

las cuentas de bienes aparecerá la distribución de esos servicios. Este tratamiento presenta, entre otras ventajas, la de establecer una clara distinción entre cuentas de producción y cuentas de reclasificación de la producción y la de presentar una relación clara y completa entre las cuentas de producción y la cuenta consolidada del gasto y producto.

En cuanto a la eliminación de las imputaciones que se sugiere en el documento E/CN.3/320, los asistentes coincidieron en la conveniencia de mantener el tratamiento actual en la imputación de los cargos por servicios bancarios.

Al tratar la eliminación sugerida de la imputación de los alquileres del gobierno, algunos participantes se mostraron partidarios de mantener las imputaciones como en el SCN actual, en tanto que otros prefirieron la proposición contenida en el documento E/CN.3/320. Se entendió que los alquileres pagados por el uso de inmuebles o equipos deberían tratarse como compras de servicios no correspondientes a factores e imputarlos al costo de la producción. Los alquileres de la tierra agrícola se considerarían como pago por el uso de la propiedad y, por lo tanto, como superávit de explotación de la empresa agrícola. El grupo de trabajo aceptó estas proposiciones, pese a las reservas de algunos. Las viviendas ocupadas por sus dueños deberían incluirse como subdivisión de la explotación de inmuebles.

Al discutirse el cómputo de las importaciones y exportaciones, hubo acuerdo en que convendría más consignarlas en el momento de atravesar las fronteras del país.

Cuando se consideró el problema de las construcciones no terminadas, los expertos aceptaron que fueran computadas como cambios en las existencias. Sin embargo, prevaleció el criterio de computar como edificación terminada la que estuviera en condiciones de habilitarse para su uso. De ahí que se recomendase separar este concepto del total de variación de existencias.

En cuanto a la autoconstrucción, algunos expertos se manifestaron en favor de incluirla dentro del sector de la construcción sólo cuando represente una actividad de importancia para quienes la realizan. Otros expertos opinaron que el tratamiento de la producción secundaria no parece uniforme con la sugerencia de separar de cada sector la construcción por cuenta propia. Se dieron argumentos de peso que apuntaban a la conveniencia de dejar incluida esta actividad en el respectivo sector, especialmente en el caso del agropecuario, en razón de las dificultades prácticas de desglosar tal actividad de la agrícola propiamente dicha, posición que supone mantener el tratamiento actual.

También se ocuparon los participantes de cuestiones tales como la formación de capital en las partes rurales de la economía, el cálculo

de la depreciación, las cuentas por ramas de actividad y el cómputo de los impuestos indirectos.

Cuentas financieras

Se estimó que la estructura de las cuentas financieras a base de una clasificación institucional de las transacciones correspondientes, tal como ha sido propuesta, considerada en sus líneas generales, constituye un instrumental analítico de gran valor.

Pareció conveniente, sin embargo, aclarar las definiciones relativas al subsector de cajas de seguridad social y cajas de pensiones para adaptarlas a las condiciones que prevalecen en los países latinoamericanos. Con el mismo fin deberían subdividirse las partidas relativas al gobierno general hasta conseguir una relación más estrecha entre los subsectores y los diversos niveles de la administración pública, manteniendo aparte los fondos extrapresupuestarios. Asimismo convendría subdividir los gobiernos locales conforme a su jurisdicción (estadual o provincial y municipal). También se sugirió clasificar por ramas de actividad tanto las empresas no financieras como las instituciones privadas sin fines de lucro.

El grupo estuvo de acuerdo con la base utilizada para los asientos en las cuentas y cuadros del nuevo SCN. Aunque parece deseable una combinación en vez de una consolidación de las transacciones en las unidades de cada sector institucional, la consolidación sería preferible en el caso del sistema monetario y el gobierno general. Se tomó nota de que los asientos deben registrarse a base de pagos recibidos cuando se trate de activos y pasivos financieros y a base de partidas por pagar en otros tipos de transacciones.

Se consideró conveniente, por último, ampliar la definición de los residentes nacionales; tratar las entradas retenidas de los bancos, compañías de seguros e instituciones análogas como ahorro de dichas entidades y no de las unidades familiares, y mantener la distinción entre transferencias corrientes y transferencias de capital en cuanto a los países latinoamericanos, sin perjuicio de establecer una definición más precisa de ambos tipos de transferencias.

Cuentas de segmentos especiales

La proposición de crear dos cuentas sobre segmentos especiales de la economía —el segmento rural tradicional y otro segmento que incluiría actividades de singular importancia en la estructura y en la dinámica económica del país— se consideró fundamental para los países latinoamericanos. En efecto, esas cuentas especiales permitirían profundizar en un análisis de dos sectores bási-

cos de la economía que no es fácil con el sistema convencional de cuentas.

Predominó la opinión de que también debería establecerse una cuenta especial para el sector público. Otros tipos de cuentas que encierran interesantes posibilidades de análisis para América Latina serían los que se distinguieran entre los sectores urbano y rural, los sectores tradicionales y modernos, etc.

Se examinó asimismo la conveniencia de complementar el conjunto de cuentas de cada segmento con sus respectivas cuentas para el resto de la economía. Así sería posible obtener en cada caso los totales correspondientes a la economía en su conjunto.

Cuentas consolidadas relativas a la nación

Los expertos reconocieron la utilidad de estas cuentas en cuanto significaban una síntesis de las transacciones internas y externas de una economía y de las más significativas variables macro-económicas de la nación. Sin embargo, como pareció importante presentar algunos otros conjuntos, recomendaron: a) subdividir en compensación de los asalariados y superávit de explotación, los asientos sobre ingresos de factores internos; b) subdividir en público y privado el asiento de ahorro, y c) presentar un total parcial del ingreso nacional a costo de factores en la cuenta relativa al ingreso nacional disponible y su utilización.

Corrientes reales a precios constantes

El grupo de trabajo hizo suya la idea de incorporar al SCN un conjunto de cuentas consolidadas a precios constantes, pese a las dificultades conceptuales y metodológicas que ello entraña. La inclusión de tal sistema acentuaría la necesidad de que los organismos internacionales concedan preferente atención a la elaboración de los conceptos y métodos que permitan resolver los problemas aludidos.

Con respecto a la estimación del valor agregado a precios constantes en las diversas industrias, se advirtió que el método de la doble deflación se traduce a veces en cifras negativas. Esto puede deberse a la combinación de insumos en favor de aquellos productos cuyos precios registraron bruscas caídas o alzas relativamente pronunciadas desde el período base. Ello hace necesario buscar otros enfoques para efectuar las estimaciones a precios constantes. Según uno de los expertos, para estimar el valor agregado en diversas industrias, la deflación del producto bruto tiene ventajas conceptuales y prácticas sobre el método que se denomina de la doble deflación.

Órdenes de prioridad del nuevo SCN

Al discutirse las prioridades de las distintas cuentas y cuadros del nuevo SCN, el grupo de trabajo se mostró conforme en establecer sólo dos grados. La primera prioridad se determinaría combinando dos criterios: el grado de urgencia de las necesidades para el análisis económico y la disponibilidad de estadísticas básicas. La segunda prioridad comprendería el resto de las cuentas y cuadros. No fue posible establecer prioridades intermedias, que podrán variar fundamentalmente de un país a otro.

En todo caso, el establecimiento de prioridades debería ir acompañado de un esfuerzo para mejorar la información estadística básica. Los organismos internacionales y sobre todo la CEPAL, el Programa de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas y el IASI deberían colaborar más intensamente con los países en este campo.

También se manifestó la conveniencia de definir criterios sobre la periodicidad con que debían presentarse las distintas cuentas y cuadros del SCN. Así, mientras las informaciones sobre insumo-producto podrían presentarse cada cierto número de años, para otras mediciones sería aconsejable la presentación trimestral.

IV

CONFERENCIA LATINOAMERICANA SOBRE LA INFANCIA Y LA JUVENTUD EN EL DESARROLLO NACIONAL ⁵

(Santiago de Chile, 28 de noviembre al 11 de diciembre de 1965)

Auspiciada conjuntamente por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, en cooperación con varios organismos especializados —Organi-

zación Internacional del Trabajo (OIT), Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Organización Mundial de la Salud (OMS) y Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)—, entre el 28 de noviembre y el 11 de diciembre de

⁵ Véase el informe correspondiente (ST/ECLA/Conf.20/L.20/Rev. 1).

1965 se celebró en Santiago de Chile la Conferencia Latinoamericana sobre la Infancia y la Juventud en el Desarrollo Nacional. En el acto inaugural hicieron uso de la palabra el Excmo. Sr. Eduardo Frei Montalva, Presidente de la República de Chile, y el Sr. E. Santos Mendoza, primer vicepresidente de la Conferencia, quien asimismo pronunció un discurso en el acto de clausura. En esta última ocasión también intervino el Sr. Manuel Balboa, Secretario Ejecutivo Interino de la CEPAL. El Director Ejecutivo del UNICEF, Sr. Henri R. Labouisse, trazó en la primera sesión de trabajo las líneas generales que habrían de servir de orientación a las deliberaciones.

Asistieron a la Conferencia 69 participantes, observadores y consultores de Argentina, Austria, Bolivia, Brasil, Canadá, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Guayana Británica, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Países Bajos, Panamá, Paraguay, Perú, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República Dominicana, Uruguay, y Venezuela. Además de los organismos patrocinantes de la Conferencia, se hicieron representar en ella el Consejo Ejecutivo del UNICEF, la Dirección de Asuntos Sociales de las Naciones Unidas, los organismos especializados que se mencionaron en líneas anteriores y el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), así como la Organización de los Estados Americanos (OEA), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Instituto Interamericano del Niño.

La mesa que había de dirigir los debates había sido designada previamente en la siguiente forma: Sr. Adolfo López Mateos, expresidente de los Estados Unidos Mexicanos, como Presidente; Sres. E. Santos Mendoza y Roberto Maldonado, como Vicepresidentes; Sr. Fernando Cardoso, como Relator; y Sr. Albert Reynolds, como Secretario. La enfermedad del Sr. López Mateos le impidió asumir la presidencia, la que ejerció el primer Vicepresidente, Sr. Santos Mendoza.

Los trabajos de la Conferencia se dividieron en dos partes. En la primera se pusieron de relieve los problemas y las necesidades de la infancia y la juventud en América Latina, así como las modalidades de acción para satisfacer tales necesidades y problemas; en la segunda se examinaron las experiencias de algunos países en materia de planificación, discutiéndose el lugar de la infancia y la juventud en el desarrollo nacional y la fundamentación de una política nacional para las generaciones jóvenes.

A continuación se transcriben, ordenadas por materias, las principales conclusiones y recomendaciones aprobadas en la Conferencia.

Conclusiones generales

El contenido de los planes de desarrollo económico y social debe comprender la atención a las necesidades de los niños y la juventud. Es preciso revisar la concepción misma de desarrollo y el alcance de los esfuerzos de planificación, de modo de hacer explícitas en ellos las preocupaciones por el desarrollo humano y las inquietudes de las nuevas generaciones.

Una atención más sistemática a todos los aspectos que conciernen a la infancia y la juventud debería incluir un examen de lo que el plan a largo plazo requiere implícitamente de los niños y los jóvenes, porque el desarrollo como proceso de cambio exige nuevas aptitudes y disposiciones en la generación no adulta. Por otro lado, enfocando al niño y al joven como valores en sí mismos, abarcaría también sus necesidades sociales. En ambos casos se subrayaría un enfoque dinámico.

Las necesidades de progreso no se satisfacen exclusivamente logrando un mayor desarrollo económico; igual importancia tiene el desarrollo social y ambos procesos deben entenderse como procesos integrados. No cabe suponer que se obtendrá el progreso social mecánicamente, como simple resultado del progreso económico. Los aspectos sociales requieren atención particular y además de las medidas de orden económico que puedan adoptarse, la acción sobre ellos debe efectuarse en forma directa. Sin desconocer la importancia de los factores económicos, el informe se ha centrado en los aspectos sociales ya que las finalidades de la Conferencia eran de esta índole, y no correspondía insistir en la necesidad, por todos aceptada, del desarrollo económico.

Por consiguiente se preconiza una política de desarrollo integrado, en donde los aspectos económicos y sociales no sean mera suma, sino comprendidos en sus estrechas y necesarias vinculaciones.

Una política de ese tipo significará que los esfuerzos en el campo social tomarán un aspecto menos asistencial, para orientar su acción en el sentido de operar en forma directa sobre las causas que dan origen a las distintas anomalías sociales, sin limitarse a tratar de corregir exclusivamente los aspectos sintomáticos.

Los propósitos de integración económica del continente exigen prestar principal atención a la juventud y la infancia que la convertirán en plena realidad. La integración económica supone un enfoque similar hacia los aspectos sociales, educativos y otros de la más diversa índole. La integración deberá hacerse entre iguales por lo que es preciso una política a este respecto.

El desarrollo, que es una tarea permanente de todos los pueblos de la región, no sólo debe ser pensado para el futuro, sino además in-

corporar en su realización a quienes lo representan: la juventud. La presencia de la juventud en estas tareas asegurará la continuidad de los esfuerzos hechos por alcanzar un mayor progreso.

De esto surgirá una política nacional en lo relativo a la infancia y la juventud como parte integrante de la política de desarrollo. En esta política, la atención nacional y la cooperación internacional deben responder a fórmulas de complementación conducentes a dar prioridad a las necesidades básicas de los niños y los jóvenes en el mejoramiento de su medio ambiente, de su propio bienestar físico y del desarrollo de su personalidad y sus aptitudes económicas, y a la satisfacción de su derecho a que la cultura que se le transmita lo prepare para desempeñar un papel activo, creador, respetuoso de los derechos ajenos y amante de la paz.

Obstáculos al desarrollo en lo relativo a la infancia y la juventud

Los elementos de la situación actual en América Latina que disminuyen la capacidad de las nuevas generaciones para contribuir en forma más efectiva al desarrollo de su país pueden analizarse desde el punto de vista de la familia que educa a sus hijos y desde el punto de vista de los fenómenos sociales vinculados con la ayuda que la sociedad proporciona a la familia en esa tarea.

A medida que va creciendo, el niño necesita afecto; condiciones propicias a su desarrollo físico, mental y emocional; y oportunidades de ocupación y aceptación social. La incapacidad de los padres de satisfacer plenamente esas necesidades deriva de las faltas de su propia infancia (que no pueden remediarse ya) y de la incapacidad de la organización social que los alberga, organización ésta que es posible mejorar. El éxito en ese campo influirá sobre el grado de tensión en las relaciones entre diversos grupos, regiones y países en el futuro.

Los fenómenos sociales básicos comunes a casi todos los países del continente que enfrentan el desarrollo económico y social son los siguientes: el análisis de la estructura demográfica indica que se trata de poblaciones jóvenes, con 40 a 45 por ciento de los habitantes con menos de 15 años, y que además la población tiende a crecer a un ritmo acelerado; en muchos países alrededor de 3 por ciento cada año. En consecuencia, aumentan los grupos de edades menores en la población, en conjunto, y con ellos el número de dependientes de cada persona económicamente activa. La tasa de crecimiento provoca tres dificultades:

a) solamente pocos países han conseguido aumentar el producto nacional bruto por encima del 3 por ciento en medida suficiente para

elevar apreciablemente el nivel de vida de familias que van teniendo cada vez mayor número de hijos por la baja de la mortalidad;

b) no ingresan capitales suficientes para crear oportunidades de ocupación que permitan utilizar eficazmente a las nuevas generaciones; y

c) los países no pueden ampliar los servicios sociales que desean de modo de abarcar a toda la infancia y la juventud.

El mismo proceso de desarrollo provoca desplazamientos masivos de las poblaciones del campo hacia la ciudad, porque al proceso de expulsión demográfica causado por las estructuras rurales pasa a sumarse el efecto de atracción que ejerce la urbanización.

Aunque el crecimiento industrial exige ese desplazamiento en medida adecuada, en parte la creación de nuevos empleos no tiene el mismo ritmo que el desplazamiento de las poblaciones rurales y el aumento demográfico en general, lo que se traduce en la existencia de un subempleo urbano masivo con repercusiones que resultan particularmente acentuadas en la infancia y la juventud en los campos de vida familiar y social, higiene ambiental y salud, nutrición, vivienda, servicio social, educación y formación profesional.

El éxodo rural ha creado problemas en la ciudad, sin solucionar la situación en el campo, que sigue siendo el lugar donde se encuentra más de la mitad de la población infantil del continente y donde debe transformarse la agricultura, lo que exige la preparación de una nueva generación de agricultores. Un aspecto especial e importante de la situación rural es la falta de integración nacional.

En los diferentes campos sociales, los principales obstáculos que se oponen a un mejor desarrollo de las nuevas generaciones son:

La familia. Desaparece la familia extensa con su acción protectora. Esto es beneficioso cuando da lugar a un núcleo familiar menos rígido, pero lleva también a la irresponsabilidad paterna. Es la madre, con limitadísimas posibilidades para ganarse la vida, quien asume la carga de mantener los hijos sin que pueda hoy día contar con el apoyo familiar tradicional. Es preciso que la sociedad realice los mayores esfuerzos para robustecer la familia y prevenir en cuanto sea posible la situación de desamparo que representa para un niño carecer de un hogar completo.

El niño de edad preescolar. La edad preescolar es una etapa especialmente vulnerable y de trascendencia para la formación del ser humano. La atención del niño en esta edad estaba tradicionalmente en manos de la familia, pero a raíz de los cambios mencionados, es ahora menester complementar esa acción, sobre todo con servicios de guardería para atender a los niños mien-

tras sus madres trabajan y con educación preescolar en jardines infantiles.

Para las naciones de que se dispuso de datos, el porcentaje de niños inscritos en establecimientos para preescolares, en relación con el total general del mismo grupo de edades, varía entre 1 y 5 por ciento.

En tal sentido, se sugirió que antes conviene prestar la asistencia financiera para que la familia logre mantener a los hijos en el hogar que la creación de más instituciones especializadas en el cuidado de la infancia.

En las áreas rurales es más difícil extender a los niños los servicios organizados; conviene por eso dar más énfasis a los programas de información y ayuda a los parientes, principalmente a las madres.

La salud. El hecho de no haberse extendido aún los servicios de salud a toda la población, afecta a los niños sobre todo cuando faltan los de higiene maternoinfantil, sanidad ambiental y abastecimiento de agua, especialmente en zonas periurbanas y rurales. Los progresos en materia de atención médica maternoinfantil e infantil —aunque no son completos— sólo se reflejan parcialmente en la condición del niño, pues la tasa de mortalidad infantil en muchos países es hasta veinte veces mayor que en las naciones con alto nivel de ingresos. En este grupo numeroso y vulnerable, la acción preventiva puede evitar la necesidad de servicios posteriores mucho más onerosos.

Alimentación y nutrición. La desnutrición está difundida en la infancia y es uno de los principales factores responsables de la alta tasa de mortalidad en este grupo de edad; en los casos en que no es causa de mortalidad puede ocasionar daños irreparables al desarrollo físico y mental. El período más peligroso es el destete; la deficiencia más común es la de proteínas, seguida por la de vitaminas y minerales. En las zonas rurales es mucho lo que puede hacerse mediante la educación y la asistencia relacionada con la producción local de alimentos y su aprovechamiento por las familias. En las zonas periurbanas y urbanas es preciso promover la industrialización y la comercialización de alimentos ricos en proteínas a bajo costo, subvencionándola cuando sea necesario. Es esencial la cooperación de los ministerios de salud, agricultura, educación, y comercio.

La educación. El gran esfuerzo realizado por los países latinoamericanos dentro del marco del Proyecto Principal de la UNESCO para la extensión y mejoramiento de la escuela primaria en América Latina alcanzó a aumentar la matrícula en la escuela primaria alrededor de 50 por ciento en 10 años, pero todavía no se alcanza la meta de extender los beneficios de una educa-

ción primaria adecuada a todos los niños. Los problemas de repetición, reprobación, deserción y ausentismo aumentan considerablemente el costo de la educación y reducen el rendimiento de la inversión en términos de desarrollo social y económico. Si el niño no cursa por lo menos cuatro años de educación primaria, se pierde virtualmente la inversión financiera y educativa.

Entre los obstáculos principales que se oponen al mejoramiento y extensión de la educación primaria en América Latina figuran: las estructuras tradicionales de la educación, que no se ajustan a una sociedad en vías de cambio; falta de asignaciones presupuestarias suficientes para la enseñanza primaria que se traducen en salarios bajísimos para los profesores y una carencia casi total de materiales didácticos, gran número de escuelas primarias incompletas y preparación inadecuada del magisterio, sobre todo en las zonas rurales, hacinamiento en las aulas, jornada escolar reducida, etc.

A fin de resolver estos problemas será necesario vencer obstáculos institucionales así como otros ajenos a la escuela; estos últimos exigirán la cooperación de distintos ministerios y servicios. En la educación primaria y aún más en la enseñanza media, es preciso establecer una vinculación más estrecha entre el programa de educación y la estructura escolar con las necesidades cambiantes de una sociedad en desarrollo, y en particular, la estructura ocupacional prevista en el plan.

La imposibilidad para grupos relativamente numerosos en los próximos años de beneficiarse del sistema escolar formal obliga a pensar en soluciones tales como escuelas nocturnas, la enseñanza por correspondencia, radio y televisión e impartida por grupos juveniles, estudiantes universitarios, las fuerzas armadas, los sindicatos, etcétera.

La juventud y el trabajo. Las economías en vías de modernización hacen frente simultáneamente a dos problemas de mano de obra; una escasez de personas con calificaciones críticas y un vasto excedente de mano de obra improductiva. Esta situación refleja en parte el número creciente de jóvenes que buscan empleo, y la educación y formación limitadas que reciben antes de ingresar en el mercado de trabajo. De los trabajadores en el grupo de edades de 15 a 19 años, se estima que un gran porcentaje abandonó prematuramente la escuela y la mayoría no ha tenido más de tres años de instrucción primaria. Además, continúa creciendo el número absoluto de jóvenes analfabetos.

La formación profesional y técnica para los pocos jóvenes que llegan a estos niveles por lo general no es satisfactoria: los estudios son demasiado largos; los programas de estudio no

siempre están de acuerdo con las necesidades industriales, agrícolas y sociales; hay pocos medios de trabajo; y los estudiantes reciben escasa orientación profesional. Asimismo, es común la falta de servicios de colocación para ayudar a los jóvenes a encontrar empleo.

Conviene, por lo tanto, fomentar programas y medidas capaces de mejorar la enseñanza actualmente impartida. Se sugirió ofrecer información y orientación profesional a los niños y jóvenes en el sistema escolar, en estrecha cooperación con los servicios de colocación. Además, se indicó la conveniencia de organizar cursos rápidos y de bajo costo, que pueden preparar un gran número de jóvenes, aprovechando quizás la colaboración de las mismas empresas.

El trabajo de los niños representa de 2 a 11 por ciento de la población económicamente activa en diferentes países. Las distintas medidas para prolongar la asistencia escolar mencionadas anteriormente figuran entre los medios prácticos para tratar este problema.

En el marco de la política general de empleo de cada país, debe prestarse suficiente atención a la creación de oportunidades de empleo para los jóvenes. Entre las medidas para resolver este problema los participantes mencionaron la reforma agraria, la creación de centros urbanos intermediarios entre las poblaciones campesinas y las grandes capitales y la adaptación de las técnicas modernas a las condiciones reales de América Latina, en particular, la búsqueda —al establecer nuevas empresas— de combinaciones óptimas entre el capital y la mano de obra disponible.

La protección jurídica. En la mayoría de los países existen leyes detalladas para la protección de la infancia, de la juventud y de la madre. La necesidad inmediata es crear condiciones que hagan posible dar explicación a las leyes existentes, aunque puede ser necesario instituir disposiciones más vigorosas para imponer el cumplimiento de la responsabilidad paternal. Hace falta contar con más personal capacitado en el campo de la protección jurídica. Asimismo, se siente que muchos carecen de las instituciones apropiadas para ejecutar las disposiciones legales existentes, incluso en lo que se refiere a los centros de rehabilitación como pueden ser, por ejemplo, los relacionados con distintos vicios, la prostitución y la recuperación de los jóvenes delincuentes.

Política nacional en lo relativo a la infancia y la juventud

Cada país debe formular y anunciar su política nacional en lo relativo a la infancia y la juventud dentro del marco del desarrollo económico y social de la nación.

Esta política debe abarcar a todos los niños

tanto en las zonas urbanas como rurales, lactantes, preescolares, escolares, niños en edad escolar que no asisten a la escuela, y los jóvenes. También debe incluir a los niños impedidos.

La política nacional en relación con la infancia y la juventud debe atender a las siguientes categorías de necesidades:

a) Protección (medidas dirigidas a reducir la mortalidad y morbilidad infantil; erradicar las enfermedades infecciosas; corregir la deficiencia de los servicios sanitarios; solucionar la desnutrición, eliminar el analfabetismo y mejorar en general el bienestar de los niños);

b) Preparación para la vida (desarrollo del niño hasta formar un ciudadano productivo y constructivo); las necesidades en esta categoría corresponden a la educación, la formación y orientación profesionales y las perspectivas de empleo.

La protección de la familia y en especial de la madre, debe ser una de las características principales de la política nacional en lo relativo a la infancia y la juventud, dado que la familia desempeña un papel destacado en el desarrollo del niño.

Además de atender a las necesidades materiales de la infancia y la juventud, la política nacional debe incluir objetivos tendientes a asegurar y fortalecer los valores fundamentales de la sociedad en la nueva generación, con un profundo sentido de comprensión y solidaridad internacional.

La política nacional en relación con la infancia y la juventud ha de definir los principales problemas que enfrenta la nueva generación, e incluir la esperanza de lograr los resultados dentro de determinados plazos. También debe procurar el apoyo de toda la nación, es decir, la participación tanto del sector público como del sector privado.

En cuanto a la política de población, hubo consenso en la conveniencia de que cuando se formulara tal política habría de hacerse en función de los intereses de la familia con el fin de atender las necesidades de la infancia y la juventud. Una política de esta índole depende de la problemática de cada país y no puede ser considerada como forma sustitutiva del necesario empuje en los procesos nacionales de desarrollo.

Métodos de planificación

Los problemas relacionados con la infancia y juventud en el desarrollo nacional, así como las medidas y esfuerzos para solucionarlos, afectan a varios sectores de la actividad social y económica. Por eso la Conferencia consideró que en los sistemas nacionales de planificación —atendiendo a esa característica de las necesidades de la infancia y juventud— no cabe la creación de

un sector especial dedicado a los jóvenes y los niños. Al contrario, la problemática con ellos relacionada corta horizontalmente los diversos sectores de la planificación, debiéndose fomentar en el Plan organismos de coordinación que integren en un mismo propósito los programas que han de desarrollarse en los distintos ministerios, secretarías y servicios. Además, los grupos de planificación deberán iniciar programas y políticas que atiendan a las necesidades de la infancia y juventud que estén al margen del sistema existente de administración, como puede ser el caso de los jóvenes no atendidos por el sistema escolar.

En la formulación y ejecución de planes y políticas relativas a la juventud, el contenido que se les dé dependerá, naturalmente, de las directivas de cada gobierno nacional.

Cualquiera que sea el grado de desarrollo del país, se recomienda efectuar apreciaciones periódicas y sistemáticas de la situación de la infancia y la juventud, con el fin de determinar cuáles son los problemas más importantes, evaluar los resultados de acciones anteriores, y elegir los puntos en que racionalmente deberán concentrarse los esfuerzos orientados al desarrollo. Tales apreciaciones permitirán que los países midan hasta qué punto se han alcanzado los objetivos de su política en esta materia.

Además de la coordinación interministerial de los programas sectoriales para la infancia y la juventud, para lograr un avance equilibrado en la protección y preparación de los niños para la vida adulta, conviene que se fomente la planificación de los aspectos con ellos relacionados en las actividades y ministerios donde no se han logrado todavía establecer tales procedimientos. Es así que en los sectores de salud y educación se han logrado constituir unidades de planificación. En la medida en que tal práctica se haga extensiva a otras actividades, será posible obtener, de modo coordinado, la atención especial que la infancia y juventud requieren.

Por otro lado, algunos de los recursos poderosos para influir en la situación de la infancia y la juventud son las medidas indirectas, muchas de ellas de carácter económico, que propician mejores condiciones de vida para la familia, como puede ser el caso de la redistribución del ingreso, de las asignaciones familiares, de la política de precios de la alimentación y, principalmente, la creación de nuevas oportunidades de empleo. A esas medidas deben sumarse los esfuerzos para movilizar las energías de grupos y movimientos, gubernamentales o no, tendientes a subsanar las deficiencias en la atención de las necesidades de la infancia y de la juventud. En ese sentido se recomienda la utilización de grupos de jóvenes, de medios de comunicación de

masas y de instituciones como los sindicatos, los grupos religiosos y el ejército, en las campañas por mejorar las condiciones materiales y culturales de la infancia y la juventud.

Finalmente, la preparación y ejecución de planes de desarrollo que tomen en consideración la infancia y la juventud requieren localizar y preparar datos cuantitativos y cualitativos especiales. Sin embargo, la laguna de informaciones no deberá servir de excusa para una pronta acción. Como criterios rectores para la acción se sugiere la preocupación por corregir las evidentes desigualdades en los sistemas de educación; la eliminación de estrangulamientos específicos que se definirán en cada país; la elección de programas simples, más bien que programas complejos; la creación y mejoramiento de servicios que complementen los que ya existen; la elección de programas de bajos costos; y finalmente, el esfuerzo por lograr programas masivos que atiendan a la mayoría de los niños y jóvenes.

Capacitación

La preparación de los cuadros de personal que interviene en la planeación, organización, ejecución y evaluación de los programas destinados a la infancia y la juventud constituye uno de los campos de prioridad más destacados.

Existe la posibilidad de reforzar los cursos de capacitación ofrecidos por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social y por otros organismos de las Naciones Unidas en lo relativo a problemas de la infancia y la juventud, y de hacer mayor uso de los institutos y universidades nacionales.

Investigaciones

El perfeccionamiento de los planes de acción requiere la realización de investigaciones sistemáticas en el orden económico, social, pedagógico, vocacional y estadístico. El informe contiene una serie de sugerencias, que no pretende ser completa, sobre las investigaciones que se debieran llevar a cabo para no errar en los métodos aplicables a los males que es menester remediar o erradicar. Necesita investigaciones de tipo básico, y también en el campo, que se comprobarán por la acción. Se pide la atención de los organismos, universidades e institutos que trabajan en la región sobre la posibilidad de contribuir a subsanar la falta de investigaciones en el campo de la infancia y la juventud.

Organismos internacionales y cooperación exterior

Se solicitó a los organismos que auspiciaron y colaboraron en la Conferencia que aunaran sus

esfuerzos para ayudar a los países a fortalecer sus programas nacionales de desarrollo en todo lo relativo a la infancia y la juventud. Se previó su colaboración en la capacitación de personal, investigación, servicios de asesoramiento en materia de planificación, y en la ejecución de programas que forman parte del plan de desarrollo del país. La creciente inversión de los bancos internacionales en programas sociales fue acogida con beneplácito.

Se recomendó que la comisión de planeamiento u otra oficina equivalente fuese el centro de coordinación de la cooperación externa en cada país, siempre que ello fuese aceptable para el gobierno.

Se invitó a los organismos bilaterales, internacionales y no gubernamentales que cooperan en la región a que consideren la alta prioridad de las necesidades y las posibilidades de acción en relación con la infancia y la juventud.

V

NOVENA REUNIÓN DEL COMITÉ DE COOPERACIÓN ECONÓMICA DEL ISTMO CENTROAMERICANO ⁶

(Guatemala, 25 al 31 de enero de 1966)

La novena reunión del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano se efectuó en Guatemala entre los días 25 y 31 de enero de 1966. Asistieron a ella nutridas representaciones de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, países integrantes del Comité, así como un observador de Panamá. También se hicieron representar en la reunión diversos organismos especializados de las Naciones Unidas —Organización Internacional del Trabajo (OIT), Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)—, varios organismos centroamericanos —Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica (SIECA), Escuela Superior de Administración Pública América Central (ESAPAC), Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI), Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA), Corporación Centroamericana de Servicios de Navegación Aérea (COCESNA), Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), Instituto de Nutrición para Centroamérica y Panamá (INCAP), Consejo Monetario Centroamericano (CMC), Federación de Cámaras de Comercio del Istmo Centroamericano— y otras instituciones internacionales —Organización de los Estados Americanos (OEA), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso (CIAP), Nómina de los Nueve, Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA), Misión Conjunta de Programación para Centroamérica—. Asistieron asimismo diversos funcionarios del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de la Dirección de Operaciones de Asistencia Técnica

(DOAT) y de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

En el acto inaugural hicieron uso de la palabra los señores Carlos E. Peralta Méndez, Ministro de Economía de Guatemala, quien posteriormente fue elegido Presidente de la Reunión y del Comité, Carlos Manuel Castillo, Director de la Oficina de la CEPAL en México, y Abelardo Torres, Ministro de Economía de El Salvador y Presidente saliente del Comité, quien lo hizo en nombre de las delegaciones. Desempeñó las funciones de Relator el señor Manuel Acosta Bonilla, Ministro de Economía de Honduras. En la sesión de clausura pronunciaron discursos los señores Pedro Abelardo Delgado, Secretario General de la SIECA; Bernal Jiménez Monge, Ministro de Hacienda y de Industria y Comercio de Costa Rica, y el Presidente del Comité.

Durante los debates se trataron los temas:

1. Evaluación del programa de integración económica centroamericana:
 - a) La situación actual del programa y sus perspectivas
 - b) La política económica del mercado común en la siguiente etapa de la integración:
 - i) El funcionamiento del mercado común
 - ii) La política comercial
 - iii) La política industrial
 - iv) La integración de la agricultura
 - v) Los programas regionales por sectores
 - c) La organización institucional de la integración
 - d) El desarrollo equilibrado dentro del mercado común
2. Actividades desarrolladas desde la octava reunión del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano:
 - a) Investigación tecnológica y formación profesional
 - b) Asistencia técnica

⁶ Véase el informe correspondiente (E/CN.12/CCE/351/Rev. 1).

- c) Organismos subsidiarios del Comité
- 3. Otros asuntos:
 - a) Proyecto de Tratado Migratorio Uniforme Centroamericano
 - b) Instituto Centroamericano de Crédito Educativo

Todos esos temas fueron examinados ampliamente en la reunión a base de la documentación presentada por la secretaría, que comprendía los siguientes estudios principales: *Evaluación de la integración económica en Centroamérica* (E/CN.12/CCE/327/Rev.1 y E/CN.12/CCE/327/Rev.1/Add.1); *El crecimiento de Honduras y el desarrollo equilibrado en la integración económica* (CCE/IX/DT.1); *Posibilidades de desarrollo industrial integrado en Centroamérica* (E/CN.12/CCE/323); *Carreteras, puertos y ferrocarriles de Centroamérica* (E/CN.12/CCE/324); *La productividad, el costo de la mano de obra y el costo de producción en el Istmo Centroamericano* (E/CN.12/CCE/335). También se presentaron otros informes en los que se daba cuenta de las actividades cumplidas desde la reunión anterior por el ICAITI, la ESAPAC, la Junta de Asistencia Técnica, la FAO, la OIT y los organismos subsidiarios del Comité.

Situación actual y perspectivas del Programa de Integración Económica del Istmo Centroamericano

En el curso del debate general se puso de manifiesto que habían sido alcanzadas, en forma satisfactoria, las metas fijadas para la primera etapa del Programa de Integración en cuanto se refiere al funcionamiento de los instrumentos básicos del mercado común centroamericano, a saber: el intercambio comercial y el desarrollo de la actividad económica, sobre todo industrial. Se reconoció, sin embargo, que el crecimiento de la economía centroamericana reflejó avances desiguales en los distintos países, lo que se debe a diferencias en sus actividades de exportación y a que algunos países no han podido aprovechar en el mismo grado que otros las oportunidades ofrecidas por la ampliación del mercado. También se hizo observar que las perspectivas que se ofrecen a los productos tradicionales de exportación del área no permiten avizorar que ese factor de estímulo siga manteniendo el mismo vigor que en años recientes. El Comité estimó por ello que en la etapa siguiente del programa la acción conjunta de los países miembros debería promoverse la expansión de los sectores directamente productivos en forma coordinada y con criterios regionales, así como la dotación de las obras físicas y servicios necesarios.

El Comité reiteró la importancia de mantener el más alto grado de fluidez en el intercam-

bio, eliminando las trabas que todavía lo entorpecen en algunos casos, e imprimir mayor flexibilidad al arancel común para que pueda ser revisado conforme a las necesidades cambiantes de la política de desarrollo. Sin embargo, la experiencia reciente demuestra que la transformación de los sistemas productivos centroamericanos no puede descansar sólo en la política arancelaria y el libre comercio internacional.

Entre los aspectos que deberían recibir especial atención en el futuro inmediato, el Comité señaló la necesidad de definir con mayor precisión la política industrial y de fijar las modalidades necesarias para la pronta utilización de los instrumentos de financiamiento y promoción de que se dispone, con el fin de localizar las actividades industriales entre los países, sobre bases económicas y de participación equitativa en los beneficios de la integración. Tanto la política industrial como la agropecuaria deberían apoyarse en la explotación racional y coordinada de los recursos naturales de la región.

A este respecto, el Comité destacó la necesidad de intensificar las actividades de investigación emprendidas conjuntamente por los países centroamericanos en forma sistemática, con aportación de recursos técnicos y financieros del exterior. Dicha actividad debería conjugarse con la promoción activa de nuevas exportaciones y la apertura de nuevos mercados en el exterior. De ahí la conveniencia de todo lo conducente a la formulación de una política comercial común de Centroamérica con otros países y grupos de países para establecer mayores vinculaciones económicas y para defender su posición en el mercado internacional en cuanto a sus exportaciones tradicionales.

El Comité consideró asimismo otros aspectos que están cobrando creciente importancia para la unificación de las economías convencionales, entre ellos los sistemas fiscales, cuyas discrepancias tienden a distorsionar el movimiento de mercaderías y capitales entre los países. También fue mencionada en este sentido la necesidad de una mayor movilidad de personas y capitales, para la fusión completa de las economías nacionales, y la armonización de las políticas de seguro social y de las legislaciones laborales, como medio de equiparar los costos de producción y para incrementar la participación del sector laboral en las ventajas de la integración.

Organización institucional de la integración

Durante los debates, en torno a muchos de los puntos del temario, se suscitaron dentro del Comité problemas relacionados con la organización institucional de la integración. También en varias de las resoluciones aprobadas se hace patente la misma preocupación y se apuntan fórmulas

institucionales para resolver los problemas a que esas resoluciones se refieren. No obstante, en vez de examinar separadamente este tema, el Comité prefirió transferirlo a una reunión extraordinaria del Consejo Económico Centroamericano, que será convocada para tratarlo especialmente.

Organismos subsidiarios y autónomos

Al examinar las actividades realizadas desde su reunión anterior, el Comité tuvo ocasión de conocer las labores desempeñadas por sus organismos subsidiarios, a saber: Subcomité de Comercio, Subcomité de Desarrollo Económico Agropecuario, Subcomité de Transporte, Subcomité de Electrificación, Subcomité de Vivienda y Subcomité de Coordinación Estadística. Tomó nota de los informes rendidos por todos ellos y de las resoluciones contenidas en dichos informes.

También tomó nota con satisfacción de los informes presentados por el ICAITI y la ESAPAC, así como de las exposiciones que hicieron los directores de dichos organismos.

Resoluciones aprobadas

Las demás materias incluidas en la agenda fue-

ron debatidas ampliamente y en ellas recayeron las siguientes resoluciones: 134 (CCE) Funcionamiento del mercado común; 135 (CCE) Política comercial externa; 136 (CCE) Política industrial del mercado común; 137 (CCE) Política agropecuaria; 138 (CCE) Armonización de sistemas fiscales; 139 (CCE) Programas regionales por sectores; 140 (CCE) Red centroamericana de telecomunicaciones; 141 (CCE) El desarrollo equilibrado de Honduras dentro de la integración económica; 142 (CCE) Estudio sobre desarrollo equilibrado; 143 (CCE) Asistencia técnica; 144 (CCE) Tratado Migratorio Uniforme Centroamericano; 145 (CCE) Instituto Centroamericano de Crédito Educativo. Los títulos de dichas resoluciones explican por sí mismos el sentido que inspiró las deliberaciones acerca de los respectivos temas y en ellas se refleja el consenso que se produjo entre las delegaciones de los países miembros del Comité.

Se resolvió, además, celebrar en Tegucigalpa la décima reunión del Comité, en la fecha que, en consulta con los gobiernos centroamericanos, se fijará oportunamente, y dar un voto de agradecimiento a la secretaria de la CEPAL en reconocimiento a su contribución por los resultados obtenidos.

ACTIVIDADES DEL INSTITUTO LATINOAMERICANO DE PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL

SÉPTIMA REUNIÓN DEL CONSEJO DIRECTIVO
(Nueva York, 16 y 17 de diciembre de 1965)

El Consejo Directivo del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social celebró su séptima reunión en Nueva York en los días 16 y 17 de diciembre de 1965. Fue presentado a esa reunión un informe del Director General (INST/41/Rev.1) en el que se da circunstanciada cuenta de las actividades realizadas por el Instituto en materia de capacitación, investigación económica, desarrollo industrial, asesoría, preparación de proyectos y programación social durante el año 1965, así como de los trabajos en curso y de los preparados para 1966.

A continuación se transcriben algunas páginas introductorias del informe aludido que tienen un doble interés. En ellas, en efecto, además de resumirse a grandes rasgos las principales actividades del Instituto, se reseña la trayectoria seguida hasta ahora por la planificación, se da cuenta de la manera como es concebida actualmente y se apuntan las orientaciones que se seguirán en el futuro.

Resumen del informe del Director General

La planificación no surge en América Latina como un simple intento de introducir técnicas modernas ensayadas ya en otros países. Surge, en cambio, simultáneamente con poderosos movimientos de opinión que giran en torno de la necesidad urgente de realizar profundos cambios estructurales en el ámbito de cada país. Al mismo tiempo que avanza la planificación, los países de la región se empeñan en esfuerzos tendientes a vincular crecientemente sus respectivas economías. Además, rebasadas las primeras etapas de organización institucional de la planificación y de la elaboración de planes, se ponen de manifiesto problemas que atañen más bien a las fases operativas de la planificación y a su vinculación con la conducción de la política económica y social: el problema del desempleo y del subempleo, la distribución del ingreso, la inflación, el agotamiento del proceso de industrialización por sustitución de importaciones, la necesidad de corregir desequilibrios fiscales y externos, la necesidad de modernizar y adaptar los sistemas de la administración pública.

La planificación debiera llegar a constituir un instrumento adecuado para hacer frente a estos problemas, y por ello ha estado sujeta, en los últimos años, a demandas crecientes para servir como instrumento de orientación y coordinación de las políticas de desarrollo.

El peso de estas exigencias ha recaído fundamentalmente sobre las administraciones públicas nacionales, que en general no se encuentran equipadas para satisfacerlas. Esto implica la necesidad de formar cuadros técnicos numerosos y altamente capacitados en todos los ámbitos de la política económica y social. Requiere un gran acopio de información objetiva y de análisis de esa información. Exige, sobre todo, reformas presupuestarias y administrativas que permitan traducir las orientaciones de política en programas y proyectos, la constitución de mecanismos de coordinación del propio aparato estatal y la incorporación de los sectores privados en las tareas de definición y ejecución de los planes.

Esta evolución de la planificación en América Latina ha condicionado las actividades del Instituto. Así, en estos años, partiendo en 1962 de labores limitadas principalmente al campo de la capacitación y en cierta medida de la asesoría, fue necesario expandir y perfeccionar el programa de capacitación, hasta comprender prácticamente la totalidad de los países latinoamericanos y una gama mucho más amplia de especialidades y sectores de la planificación; se debió contribuir además al establecimiento y a los trabajos de grupos asesores que al nivel técnico ayudan a los gobiernos de diez países de la región y fue preciso realizar un elevado número de misiones de asesoría específica en otros cinco países.

Al iniciarse las actividades del Instituto, las investigaciones se limitaban a las que se cumplían en relación con las tareas docentes. Al ir consolidando su personal y sus funciones, ha sido posible intensificar y extender a nuevos campos ese tipo de investigaciones y, en forma muy especial, abordar a través de dos equipos de investigadores establecidos al efecto, proyectos de mayor aliento en campos nuevos, tanto en

materia de desarrollo y planificación económica como en materia de desarrollo social.

Como fruto de estas actividades se ha iniciado un programa de publicaciones que comprende la impresión y difusión por una editorial latinoamericana de reconocido prestigio, de textos y manuales sobre desarrollo económico y planificación y de documentos que recogen las otras investigaciones que se llevan a cabo en el Instituto. Este programa incluye la publicación de seis volúmenes en 1966, de los cuales cuatro se encuentran en procesos finales de edición.

Las tareas anteriores se han complementado con la realización de varios seminarios —sobre planificación educativa, contabilidad fiscal, recursos naturales y organización para la planificación— en los cuales se han confrontado ideas y experiencias de distinguidos especialistas de América Latina y de otras regiones y del personal del Instituto.

La ampliación del Programa de Capacitación ha seguido tres líneas principales. En primer lugar, aumento del número de profesionales que se adiestran; segundo, ensanchar el área geográfica de los cursos, tanto por el número de países donde se realizan como por la nacionalidad de los participantes; y tercero, diversificar las especialidades en el campo de la planificación económica e introducir los sectores sociales como esfera permanente de preocupación del Instituto.

En efecto, en 1962 se adiestran 433 profesionales y en 1965 se capacita a 546, llegándose a un total de 2 060 participantes en todos los cursos realizados en estos cuatro años. Por otra parte, en 1962 se realizaron cursos intensivos en seis países, mientras que en 1965 se efectuaron en ocho, además de los que ya organizan en otros países de la región instituciones nacionales a las cuales se presta apoyo, siguiendo la política de estímulo señalada en informes anteriores. En estos cuatro años se han dictado, dentro del curso básico, las especialidades de programación general, sector público, industrial, agropecuario, de transportes, de presupuesto y de recursos humanos, y se han introducido asimismo algunas de ellas en los cursos intensivos que se dictan en los países. Por otra parte, todos los años, a partir de 1962, se vienen dictando cursos especiales sobre planificación educativa y planificación de la salud (el número de participantes en estos últimos cursos ha aumentado de 47 en 1962 a 109 en 1965).

Junto a estas tendencias de orden cuantitativo se ha venido haciendo en todos los cursos del Instituto un esfuerzo muy intenso para ir reestructurando los cursos no sólo con el fin de elevar su eficiencia didáctica y sostener un permanente mejoramiento del nivel académico de la enseñanza, sino sobre todo para irlos ajustando

a las condiciones y a la problemática del desarrollo y la planificación que interesa en cada uno de ellos, de acuerdo con el país, área y especialidad que cumplen.

Las actividades de asesoría que funcionarios del Instituto realizan en los países ha permitido apreciar en qué importante medida la capacitación de funcionarios nacionales ha contribuido a fortalecer los mecanismos de planificación, y ha puesto también de manifiesto la necesidad de ir introduciendo mejoras y modificaciones en los programas formativos. Una de las necesidades más sentidas es la de ofrecer oportunidades de adiestramiento y de investigación adicional a un número reducido de participantes de los cursos que se destacan por su capacidad y potencialidad. Estos participantes, de acuerdo con el programa formulado para el año próximo, podrán permanecer en el Instituto, asignados a tareas de investigación, asesoría, e incluso como ayudantes en actividades docentes.

La actividad formativa del Instituto y de otros organismos nacionales e internacionales de América Latina ha hecho sentir en el seno de universidades de la región la necesidad de modernizar la enseñanza de la economía y adaptarla a los requerimientos del desarrollo nacional. Para responder a esta inquietud se inició en 1964 una aproximación más sistemática a universidades y particularmente facultades de economía. En años anteriores se había avanzado algo en este mismo sentido, a través de la incorporación a los cursos del Instituto de profesores y de ayudantes de escuelas de economía y también por medio de la organización de cursos intensivos conjuntamente con universidades de varios países.

En los dos últimos años el Instituto viene asesorando en forma directa a la Facultad de Economía y Administración de la Universidad de Concepción, Chile, en la reforma de su programa de estudios. También se ha iniciado la colaboración con universidades del Uruguay y del Perú. Esta contribución ha consistido en ayudar a definir el tipo de profesional que se aspira a formar, a elaborar planes de estudio concurrentes con esa finalidad y a precisar en detalle el contenido de las materias, así como a reorganizar los procedimientos de enseñanza y los sistemas de promoción.

En materia de asesoría, se contribuyó al establecimiento de grupos asesores de planificación en nueve países, incluyendo el que cubre los cinco países centroamericanos. Esto implicó la realización de trabajos destinados a apoyar la acción del Comité Tripartito en la constitución de esos grupos, la definición de sus funciones y programas de trabajo, la asistencia para sus labores específicas y, en general, un esfuerzo muy intenso de ayuda para la formulación de planes

y la puesta en marcha de procesos de planificación.

Por otra parte, en casi todos los países de América Latina se ha contribuido al establecimiento del presupuesto por programas que se considera uno de los instrumentos claves de la reforma administrativa y para dar eficacia operativa al proceso de planificación.

De otra parte, la experiencia señalaba que era necesario dar mayor continuidad a este tipo de actividades y adaptarlas a las nuevas exigencias que planteaba la marcha de la planificación en otros campos estratégicos. Para hacer frente a estas necesidades, en 1965 se constituyó una División de Asesoría, con un equipo de funcionarios dedicados permanentemente a estas tareas, y se gestionó ante el Fondo Especial de las Naciones Unidas —con amplio respaldo de los países de la región— el financiamiento necesario. En esta nueva modalidad la asesoría se presta a través del cuerpo completo de expertos de esa división y conforme a las necesidades y programas previamente determinados. Las primeras experiencias se realizaron en 1965 en Bolivia y la República Dominicana, mediante grupos enviados por el Instituto que fueron a esos países a prestar apoyo de tipo global en fases críticas del proceso de planificación.

En otros países se iniciaron experiencias de integración fronteriza (colaboración con el BID), y de asesoría concreta y especializada en campos tales como los recursos naturales, la aplicación de técnicas de decisión a problemas de política económica, la organización fiscal y el desarrollo social.

Otro campo en el cual el Instituto comienza a extender su acción hacia los países es el de la promoción de la preparación de proyectos, en el contexto de los procesos de la planificación. Una extensa labor de adiestramiento e investigaciones básicas realizadas en años anteriores, y la valiosa experiencia recogida en este mismo sector en los grupos asesores, ha permitido iniciar el envío de misiones a países de la región, para fortalecer los mecanismos nacionales de generación y preparación de proyectos, a fin de contribuir a la viabilidad operativa de los esfuerzos de planificación. Estos trabajos fueron realizados en el Ecuador, como colaboración a las actividades del BID como Agencia Financiera a ese país, y en el Uruguay. El significado principal de esta acción es un esfuerzo directo por hacer frente en países determinados al problema de la escasez de proyectos o su inadecuación a los programas de desarrollo que se van elaborando. La experiencia que se recoja, asociada a los esfuerzos que se realizan en materia de recursos naturales, desarrollo de zonas, reorganización administrativa y programación sec-

torial, deberán ayudar a esclarecer el origen de las dificultades en materia de proyectos y a diseñar programas y políticas concretas para resolverlas.

En todas sus actividades el Instituto se apoya crecientemente en la investigación. Sus programas de capacitación y de asesoría se han ido conformando de acuerdo con el resultado de investigaciones que de modo permanente se realizan sobre problemas concretos del desarrollo y la planificación en América Latina. Fruto de este esfuerzo es la preparación de textos y manuales próximos a publicarse y que recogen la experiencia en el terreno y los elementos teóricos y analíticos de las disciplinas respectivas; también lo son las técnicas y procedimientos que se están aplicando en las tareas de asesoría, en la medida en que la planificación ha ido entrando en fases operativas. Se refieren concretamente esas técnicas a los problemas que plantea la ejecución de planes, a la escasez de proyectos, al conocimiento y desarrollo de los recursos naturales, a las reformas administrativas y a aspectos regionales de la planificación.

Las investigaciones básicas, por otra parte, han sido conducidas hacia tres campos principales: la integración económica, el desarrollo social y un esfuerzo de interpretación del proceso de desarrollo económico latinoamericano. Estas dos últimas investigaciones, estrechamente vinculadas desde un comienzo, persiguen llegar a una síntesis interpretativa socioeconómica.

En el primer campo señalado se elaboraron y publicaron en ediciones preliminares los estudios sobre *La integración económica y los planes de desarrollo* y sobre los *Efectos de un programa regional de sustitución de importaciones sobre la brecha del sector externo de América Latina*. De otro lado, para la cátedra de técnicas de planificación se ha elaborado un estudio metodológico con el propósito de mostrar los efectos potenciales de diversas hipótesis de integración y tasas de crecimiento sobre las variables principales contenidas en los planes.

En materia social, las tareas de investigación se centran alrededor de un proyecto de estudio a largo plazo, en que se busca una interpretación global del proceso de desarrollo en América Latina. Esta investigación fue diseñada e iniciada en 1965 y se ha producido un primer ensayo de presentación de sus hipótesis básicas titulado *El proceso de desarrollo en América Latina (una tentativa de interpretación sociológica)*. Como elementos para esta investigación se han finalizado documentos preliminares sobre *Las élites empresariales en América Latina; Las clases populares y el desarrollo social; y La incorporación de los sectores obreros al proceso de desarrollo*. En otro estudio se destacan algunas de

las implicaciones del desarrollo sobre la evolución de la cultura en su más amplio sentido. Esta investigación se recoge en el documento *Filosofía del desarrollo*.

La interpretación del desarrollo económico latinoamericano que es objeto de uno de los principales proyectos de investigación, se basa en el texto preliminar utilizado en el programa de capacitación, en el cual se reúnen antecedentes sobre el marco histórico del desarrollo latinoamericano, se presenta un examen de las teorías del desarrollo, se hace un análisis cuantitativo de este proceso y se intenta una interpretación del mismo para la América Latina. El texto

preliminar está contenido en el estudio sobre *El desarrollo económico*.

Resoluciones aprobadas

Entre otros acuerdos adoptados, el Consejo aprobó el informe del Director General y resolvió transferirlo para su conocimiento al Comité Plenario de la CEPAL.

También aprobó el Consejo varias recomendaciones dirigidas a los gobiernos latinoamericanos, al Comité Plenario de la CEPAL y al Director General del Instituto tendientes a asegurar la continuidad e intensificar las actividades del Instituto.

**ALGUNAS PUBLICACIONES IMPRESAS DE LA COMISION ECONOMICA
PARA AMERICA LATINA (continuación)**

Transporte

El Transporte en América Latina

Mayo 1965 E/CN.12/703/Rev. 1	348 páginas No. de venta: 65.II.G.7	Dls. 4.00
---------------------------------	--	-----------

Industria

Estudios sobre la Electricidad en América Latina

I. Informe y documentos del seminario latinoamericano de energía eléctrica

Octubre 1962 E/CN.12/630	576 páginas No. de venta: 63.II.G.3	Dls. 6.00
-----------------------------	--	-----------

II. Documentos del seminario latinoamericano de energía eléctrica

Octubre 1964 E/CN.12/630/Add. 1	520 páginas No. de venta: 64.II.G.10	Dls. 5.50
------------------------------------	---	-----------

La Industria Química en América Latina

Diciembre 1963 E/CN.12/628/Rev. 1	307 páginas No. de venta: 64.II.G.7	Dls. 3.50
--------------------------------------	--	-----------

Tendencias y Perspectivas de los Productos Forestales en América Latina

Noviembre 1962 E/CN.12/624	133 páginas No. de venta: 63.II.G.3	Dls. 1.50
-------------------------------	--	-----------

La Industria Textil en América Latina

I. Chile

Noviembre 1962 E/CN.12/622	97 páginas No. de venta: 62.II.G.3	Dls. 3.00
-------------------------------	---------------------------------------	-----------

El Proceso de Industrialización en América Latina

Diciembre 1965 E/CN.12/716/Rev. 1	279 páginas No. de venta: 66.II.G.4	Dls. 4.00
--------------------------------------	--	-----------

Estudios sobre Centroamérica

Segundo Compendio Estadístico Centroamericano

Enero 1963 E/CN.12/597	62 páginas No. de venta: 63.II.G.11	Dls. 0.75
---------------------------	--	-----------

Posibilidades de desarrollo industrial integrado en Centroamérica

Noviembre 1963 E/CN.12/683/Add. 1	53 páginas No. de venta: 63.II.C.10	Dls. 0.75
--------------------------------------	--	-----------

ALGUNAS PUBLICACIONES IMPRESAS DE LA COMISION ECONOMICA
PARA AMERICA LATINA

Estudios anuales

Estudio Económico de América Latina, 1963

Noviembre 1964 299 páginas
E/CN.12/696/Rev. 1 No. de venta: 65.II.G.1 Dls. 3.00

Estudio Económico de América Latina, 1964

Agosto 1965 381 páginas
E/CN.12/711/Rev. 1 No. de venta: 66.II.G.1 Dls. 4.50

Desarrollo económico

Análisis y Proyecciones del desarrollo Económico

XI. El Desarrollo Económico de Honduras
Diciembre 1960 222 páginas
E/CN.12/549 No. de venta: 61.II.G.8 Dls. 3.00

Desarrollo Económico, Plancamiento y Cooperación Internacional

Junio 1961 94 páginas
E/CN.12/582/Rev. 1 No. de venta: 61.II.G.6 Dls. 1.00

El Desarrollo Económico de América Latina en la Postguerra

Noviembre 1963 152 páginas
E/CN.12/659/Rev. 1 No. de venta: 64.II.G.6 Dls. 1.50

Agricultura y ganadería

La Ganadería en América Latina

I. Colombia, México, Uruguay y Venezuela
Octubre 1961 100 páginas
E/CN.12/620 No. de venta: 61.II.G.7 Dls. 1.50

II. Brasil

Diciembre 1963 82 páginas
E/CN.12/636 No. de venta: 64.II.G.3 Dls. 1.00

CÓMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras de todo el mundo. Consulte a su librero o diríjase a:
Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Printed in Mexico
66-16591-5.350

Price: U.S. \$ 2.50
(or equivalent in other currencies)

United Nations publication
Sales No.: 66.II.G.7