

NACIONES UNIDAS

CONSEJO  
ECONOMICO  
Y SOCIAL



GENERAL

E/CN.12/661

17 de abril de 1963

ESPAÑOL

ORIGINAL: INGLES

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

Décimo período de sesiones,

Mar del Plata, Argentina, mayo de 1963

NOTA DE LA SECRETARIA SOBRE PROBLEMAS DE LA  
PROGRAMACION DEL DESARROLLO SOCIAL

INDICE

	<u>Páginas</u>
I. PROBLEMAS GENERALES. . . . .	1
II. PROGRAMACION DEL SECTOR DE LA ENSEÑANZA. . . . .	7
III. PROGRAMACION DEL PROGRAMA DE LA SALUD . . . . .	15
IV. PROGRAMACION DEL SECTOR DE LA VIVIENDA . . . . .	21

/I. PROBLEMAS

## I. PROBLEMAS GENERALES

En las reuniones internacionales del último decenio se ha insistido que la planificación del desarrollo debe ser tanto "social" como "económica". La mención simultánea de ambos términos en casi todas las declaraciones recientes sobre política nacional y al designar instituciones de planificación e investigación indica que los gobiernos aprueban este principio. Sin embargo, la proposición general entraña varios significados diferentes o complementarios y suscita complejos problemas de orden conceptual y práctico. La secretaría de la Comisión Económica para América Latina, en colaboración con otros órganos de las Naciones Unidas y los organismos especializados, estudia estos problemas desde hace varios años y trata de materializar la enunciación general en técnicas positivas de planificación. La reunión del Grupo de Expertos sobre Aspectos Sociales del Desarrollo Económico en América Latina, celebrada en 1960, y la Conferencia sobre Educación y Desarrollo Económico y Social en América Latina, efectuada en 1962, representan dos fases de este proceso. En 1962 el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social ofreció también su primer curso sobre la sociología del desarrollo y la planificación de los sectores de la educación y la salud. Algunos de los documentos presentados al décimo período de sesiones de la CEPAL prosiguen hacia cuestiones concretas en que se entrelazan indisolublemente consideraciones de política económica y social, tales como la distribución del ingreso, los orígenes de la capacidad empresarial, y las agrupaciones geográficas de la población.

En el presente documento se distinguen, en forma compendiada, las diferentes aplicaciones legítimas de la expresión "desarrollo social" con relación a la política y planificación generales del desarrollo. Luego se discuten los avances logrados en América Latina en cuanto a la formulación y difusión de métodos prácticos de programación en los sectores sociales. Durante el resto del año 1963 la secretaría espera continuar su análisis de estas cuestiones a fin de presentarlo a la reunión de

/expertos en

expertos en problemas de la programación del desarrollo social, que se celebrará en 1964 con el patrocinio conjunto de la CEPAL y la Dirección de Asuntos Sociales de las Naciones Unidas.

En su acepción más amplia, el "desarrollo social" se refiere al objetivo último de todos los esfuerzos de desarrollo en las sociedades democráticas: mejorar la vida de sus pueblos. En este plano, la incorporación del desarrollo social a la planificación global supone la especificación de metas en función de una serie de indicadores del nivel de vida, a fin de complementar al principal indicador del progreso económico, a saber, el ingreso nacional por habitante. Sin duda falta mucho para resolver problemas tales como combinar los indicadores sociales en un concepto integrado del nivel de vida, encontrar criterios objetivos para establecer prioridades entre ellos, y tener en cuenta sus relaciones recíprocas y con los factores económicos. Sin embargo, los planes nacionales y aun los convenios regionales especifica metas de consumo de alimentos, matrícula escolar, esperanza de vida y otros indicadores sociales. El problema de integración habrá de resolverse durante la ejecución de los planes. Al mismo nivel de los objetivos a largo plazo de la planificación, el desarrollo social entraña la incorporación en los planes generales de medidas conducentes a una distribución más equitativa del ingreso. Según indican otros documentos presentados en el décimo período de sesiones de la CEPAL, la redistribución del ingreso, con la gran variedad de métodos que pueden aplicarse al efecto, comienza a figurar en las concepciones planificadoras, no sólo como un enfoque de los objetivos sociales del desarrollo, sino también como instrumento importantísimo para estimular el crecimiento económico.

Desde otro ángulo, el "desarrollo social" se refiere a una transformación prevista de la estructura social, a un incremento de la movilidad y a una participación efectiva de toda la población en la vida nacional. Este concepto del desarrollo social se vincula estrechamente con los cambios en los niveles de vida y en la distribución del ingreso, pero no puede suponerse que el progreso hacia metas cuantitativas bastará para provocar los cambios necesarios de mentalidad y relaciones de clases. Introducir en las técnicas de planificación un

/desarrollo social

desarrollo social en este sentido es una de las tareas más complejas por afrontar. Las interpretaciones sociológicas de la estructura social latinoamericana descansan todavía sobre una base de investigación muy precaria; pueden ayudar a los planificadores bien previendo las consecuencias sociales de distintas políticas, o bien sugiriendo medios de eludir algunos de los peligros, pero no pueden enunciar fórmulas precisas.<sup>1/</sup>

Este aspecto del desarrollo social incluye el importantísimo problema de la participación popular en el proceso de planificación. Se da ahora por sentado que la planificación no puede ser enteramente eficaz sin la comprensión y aceptación públicas que se exteriorizan en el apoyo sistemático de los órganos políticos que representan la opinión popular. Ese apoyo exige una comunicación recíproca entre los órganos planificadores y las masas, lo que a su vez requiere cierto nivel de integración y consenso sociales tanto en el orden nacional como en las localidades cuyos modos de vida resultarán directamente afectados por los planes.

Otra aplicación más del "desarrollo social" se refiere a la integración de los organismos y programas sociales en el sistema nacional para planificar o programar la distribución de los recursos. En este plano, las condiciones previas de una programación eficaz tanto en la esfera social como en la económica son muy similares, si bien debe evitarse que eventualmente los orígenes económicos del mecanismo planificador, así como la formación de los especialistas en planificación, sometan los programas sociales a interpretaciones demasiado rígidas de eficiencia económica. Entre las condiciones de una programación eficaz surgidas de la experiencia latinoamericana de los últimos diez años y que son comunes al desarrollo social y económico figuran las siguientes: cooperación incesante entre un organismo técnico responsable de la planificación general y los especialistas sectoriales; preparación de programas a largo plazo sujetos a

---

<sup>1/</sup> Véase Los aspectos sociales del desarrollo económico en América Latina, UNESCO, París, 1962 (en que se incorporan varios de los estudios preparados para la reunión de expertos de 1962), y "Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico de América Latina", por José Medina Echavarría (E/CN.12/646).

estudio y revisión periódicos; acuerdo sobre indicadores cuantificables, mediante los cuales pueda evaluarse el progreso alcanzado, y sobre criterios objetivos para calcular la eficiencia en la distribución de recursos.

Los problemas que surgen en la ejecución de planes y programas son también en gran parte comunes a las esferas económica y social. Las experiencias en materia de programación enseñan cada vez con mayor claridad que se precisan estadísticas más amplias y fidedignas, así como una calidad superior de administración pública. Sin embargo, las deficiencias actuales inhiben la programación social en mayor grado que la económica. Las estadísticas económicas abundan más que las sociales y se prestan mejor a la comparación e interpretación. Los programas económicos pueden depender en grado sumo de técnicas dirigidas por unos pocos especialistas, que ejercen una influencia indirecta e impersonal sobre la población en su conjunto. Por su propia índole, los programas sociales exigen los servicios de gran número de dirigentes locales y personal especializado en contacto directo con las masas. Tanto los programas económicos como los sociales, en sociedades que confieren la responsabilidad primaria del desarrollo a la iniciativa privada y a las autoridades locales, dependen sobre todo de la aparición de individuos aptos y dispuestos a desempeñar muchos cargos claves: empresarios, funcionarios locales no remunerados elegidos por votación popular, dirigentes de sindicatos, cooperativas y otras organizaciones voluntarias. La programación del desarrollo social no puede limitarse a las actividades del sector público; debe buscar continuamente formas de estimular el liderazgo local y de combatir la centralización excesiva.

Por último, el desarrollo social abarca la programación en los denominados "sectores sociales", término que se emplea más bien vagamente para designar a los componentes del nivel de vida sujetos a formas bien definidas de acción pública. Estos componentes difieren mucho en cuanto a la naturaleza y grado en que puede actuar sobre ellos la acción pública pero en los últimos decenios las responsabilidades que incumben a los organismos públicos en casi todos los "sectores sociales" han aumentado rápidamente. Esos organismos no pueden evitar la búsqueda de principios

/y técnicas

y técnicas que introduzcan mayor orden en sus actividades y justifiquen sus crecientes exigencias de recursos nacionales. Las organizaciones intergubernamentales especializadas han fomentado y respondido a la vez a esa búsqueda; en primer lugar, han insistido en que las normas y metas sectoriales constituyen "derechos humanos"; y, en segundo lugar, al apreciarse más nítidamente la diferencia entre esas normas y la realidad han estudiado los problemas de la programación y proporcionado asesoramiento técnico. En varios sectores el acuerdo internacional sobre los principios de la programación progresó mucho, ha aparecido un acervo considerable de material técnico, y empieza a acumularse experiencia en la aplicación de técnicas, que luego se someten a estudio.

Las experiencias iniciales de América Latina indican que la elaboración de técnicas de programación sectorial cuando aun no existe un conjunto adecuado de principios y procedimientos para integrar el desarrollo social en la planificación global, constituye a la vez un estímulo y un obstáculo para esta última. En cada sector, las necesidades son casi ilimitadas; todo programador cree naturalmente que su propio sector merece la más alta prioridad y puede remitirse a normas internacionales para justificar su aseveración. Si la asignación de recursos a los distintos programas se supeditase al vigor con que se defienden éstos, probablemente habría un uso ineficaz de los recursos nacionales, por bien fundado que pueda estar el programa en sí. Si el programa sectorial se concibe tan restrictivamente que ignora las necesidades complementarias y su propio efecto sobre los demás sectores, los resultados pueden ser desastrosos. Son demasiado conocidas las deficiencias de programas de vivienda que han prescindido de las necesidades de servicios urbanos y de fuentes de empleo cercanas, o de programas de educación que han hecho caso omiso del ambiente familiar y de los problemas económicos de los alumnos. Sin embargo, la competencia entre los programas sectoriales por los limitados recursos patentiza también la necesidad de establecer bases más racionales para decidir la distribución general. Las enseñanzas dimanadas de programas sectoriales restrictos o desequilibrados contribuyen a crear en los diferentes especialistas una mayor comprensión de la necesidad de adaptar sus programas a las exigencias más amplias de la economía y la sociedad.

En las páginas siguientes se resumen los progresos obtenidos hasta ahora en tres sectores cuyas técnicas de programación han avanzado considerablemente, y se discuten algunas de las formas que cobra en estos sectores el problema de conciliar los objetivos sectoriales con el desarrollo general. Las técnicas de programación propiamente tales no pueden exponerse adecuadamente en un informe como el presente; pero se describen circunstanciadamente en varios documentos citados en las notas al pie de página.

## II. PROGRAMACION DEL SECTOR DE LA ENSEÑANZA

El sistema de educación es el instrumento más importante que la sociedad puede utilizar para influir sobre la calidad del factor humano en el proceso de desarrollo. Es también el más oneroso de los servicios sociales por concepto de los gastos directos ocasionados al Estado, y sus peticiones de recursos públicos son virtualmente ilimitadas. Estas dos circunstancias aseguran a la educación un lugar prominente en la política nacional de desarrollo y, en la esfera internacional, la planificación de la enseñanza ha recibido más atención que la de cualquier otro sector social. La conveniencia de incluir programas amplios de educación en los planes generales de desarrollo se acepta ahora casi unánimemente, por lo que no requiere mayor justificación en un documento como el actual. No obstante, la planificación de la enseñanza en su sentido más vasto entraña una serie de problemas peculiares del sector. Algunos de éstos se han resuelto en el plano teórico, mientras que la aplicación práctica de las soluciones depende del mejoramiento de las estadísticas, o de la mayor eficacia administrativa y de la experiencia recogida en materia de planificación. Otros en cambio, es posible que nunca encuentren una solución aceptable universalmente por estar muy estrechamente vinculados a juicios axiológicos y a diferencias nacionales en la estructura social, pero que el planificador debe tener siempre presente.

La educación, a la par que otros objetivos sociales, se considera universalmente como un derecho humano, como un componente del nivel de vida más elevado que es la finalidad última de todos los planes de desarrollo. Por lo tanto, asignaciones de fondos para este sector no pueden basarse exclusivamente - ni siquiera principalmente - en su rentabilidad como inversión, aunque fuese dable calcularla con exactitud en numerario. Al mismo tiempo, los sistemas de educación son instituciones complejas que cobraron forma para satisfacer diversas exigencias - culturales, religiosas, cívicas, administrativas, y profesionales - de las sociedades que los crearon, y que tienden a fortalecer la estructura y valores actuales de estas sociedades. Comparten su control

/diversas esferas

diversas esferas del gobierno, organizaciones privadas, los padres y los propios estudiantes. Si se considera que algunas características de los sistemas vigentes son incompatibles con las necesidades del desarrollo o con el ideal de un orden social más democrático - como sucede actualmente en gran parte de América Latina - los planificadores necesitan comprender las causas de la resistencia al cambio y arbitrar los medios de granjearse el respaldo público para las reformas. Esto supone no sólo familiarizar al público con los objetivos de los programas de enseñanza, sino también una disposición para escuchar a éste y tratar de conciliar los programas con las aspiraciones populares. La planificación de la enseñanza requiere procedimientos que estimulen en vez de desalentar la iniciativa local, que es uno de los recursos más valiosos de un eficaz sistema de educación.

El desarrollo económico y social exige que el sistema de educación que en la instrucción primaria, proporcione a la niñez la formación básica para desenvolverse en la sociedad moderna, enriquecer sus conocimientos y especializarse. Este requisito puede cobrar simplemente la forma de una enseñanza primaria universal de duración y calidad mínimas. La planificación de la enseñanza secundaria, técnica y superior suscita problemas mucho más complejos. ¿Cuántos jóvenes deben permanecer en la escuela y cómo deben seleccionarse? ¿Cuándo han de empezar la instrucción especializada que los oriente hacia una vocación específica, y cómo deben distribuirse entre los diversos cursos especializados? En muchos de los documentos que se citan a continuación se examinan por extenso estas cuestiones y se enuncian principios de planificación que es necesario reproducir aquí. Por una parte, el planificador debe tratar de que el sistema de educación satisfaga las necesidades nacionales de múltiples tipos diferentes de mano de obra especializada en el grado que éstas puedan preverse para los próximos diez o quince años. Debe, por otra parte ponderar debidamente los valores no económicos de la educación y las preferencias de los educandos. En las sociedades democráticas, la planificación de la enseñanza no puede nunca limitarse a la "producción" de especialistas haciéndola coincidir con las oportunidades de empleo.

/La planificación

La planificación de la enseñanza en el plano regional se examinó por primera vez en América Latina en la Segunda Reunión Interamericana de Ministros de Educación celebrada en Lima en mayo de 1956, así como en la Conferencia Regional sobre Educación gratuita y Obligatoria realizada el mismo año. En 1958 la UNESCO y la Organización de Estados Americanos coauspiciaron la celebración en Washington de un Seminario Interamericano sobre Planeamiento Integral de la Educación y, en 1959, la UNESCO, la OEA y el Gobierno de Colombia organizaron el primer Curso Interamericano de Planificación Integral de la Educación, con participantes de diecinueve países latinoamericanos.

Como consecuencia de lo anterior se celebró en marzo de 1962 una Conferencia sobre Educación y Desarrollo Económico y Social en América Latina, auspiciada conjuntamente por la UNESCO, la CEPAL, la Dirección de Asuntos Económicos de las Naciones Unidas y la OEA, con la participación de la Organización Internacional del Trabajo y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.<sup>2/</sup>

A esta conferencia que fue precedida de varias reuniones preliminares y de la preparación de una serie de estudios e informes especiales, asistieron más de 400 delegados, expertos y observadores procedentes de todos los países latinoamericanos, de algunos países de otras regiones, de organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales. En el período de sesiones especial que celebró en agosto de 1961 el

---

<sup>2/</sup> Una cantidad considerable de reuniones internacionales y regionales celebradas fuera de la América Latina y patrocinadas en su mayoría por la UNESCO y otras organizaciones han contribuido también a esclarecer los problemas relativos a la política y planificación de la enseñanza. Entre ellas cabe mencionar una reunión de representantes de los estados asiáticos miembros de la UNESCO sobre Enseñanza Primaria Obligatoria (Karachi, diciembre de 1959); un Coloquio Internacional sobre la Planificación de la Educación (París, diciembre de 1959); una Conferencia de Estados Africanos sobre el Desarrollo de la Educación en Africa (Addis Abbeba, 1961); una Reunión sobre Planificación de la Educación (Centro Europeo de Educación, Frascati, Italia, 1961); un Curso-Coloquio sobre Planeamiento Integral de la Educación (Madrid, 1962); y las conferencias anuales internacionales sobre Instrucción Pública, en cuyo vigesimoquinto período de sesiones (Ginebra, 1962) se examinó particularmente el planeamiento de la educación. Se han creado institutos regionales de planificación de la educación en Nueva Delhi y Beirut, y la UNESCO estudia el establecimiento de un Instituto Internacional de Planificación de la Enseñanza.

Consejo Interamericano Económico y Social se encomendó a dicha Conferencia una labor de planificación más concreta que la prevista anteriormente: expresar en metas precisas los objetivos de la educación para el próximo decenio propuestos en la Carta de la Alianza para el Progreso y recomendar los métodos más apropiados para alcanzar estas metas. Las conclusiones de la Conferencia representan, pues, el consenso regional sobre los principios generales en que se basa la política de educación y sobre las tareas que han de emprenderse próximamente.<sup>3/</sup>

El Curso de Capacitación en Planeamiento de la Educación que organizaron la UNESCO y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, de septiembre a diciembre de 1962, se basó en gran parte en los trabajos de la Conferencia. Los 28 participantes eran funcionarios que en su mayoría desempeñaban cargos de responsabilidad en las oficinas de planificación de los Ministerios de Educación de 15 países latinoamericanos. El curso se proponía fomentar un intercambio de experiencias e ideas entre personas encargadas de la planificación de la enseñanza en los distintos países; familiarizarlas con los conceptos y métodos de la planificación general económica y social; instruir las intensivamente en los principios y procedimientos de la planificación en el sector de la enseñanza; y estudiar - en relación con los principales problemas de educación en América Latina - las distintas posibilidades en cuanto a metas, contenido y métodos de la

---

3/ El informe provisional de la Conferencia se presenta al décimo período de sesiones de la CEPAL como documento E/CN.12/639. Aparte de este informe y del documento que le acompaña como anexo sobre "La situación demográfica, económica, social y educativa en América Latina" los siguientes documentos presentados a la Conferencia son de particular importancia para la planificación de la educación: "Planeamiento Integral de la Educación en relación con el planeamiento económico y social" (UNESCO/ED/CEDES/20; ST/ECLA/CONF.10/L.20; PAU/SEC/20); y "La estructura de la mano de obra, las necesidades en materia de educación y los requisitos del desarrollo económico" (UNESCO/ED/CEDES/36; ST/ECLA/CONF.10/L.36; PAU/SEC/36.

la expansión futura de la enseñanza. En realidad, el curso dio a los participantes la perspectiva más amplia posible de los problemas que entraña la planificación, ofreciéndoles al mismo tiempo una metodología práctica para programar los servicios de educación, que puede aplicarse y mejorarse gradualmente mientras prosiguen los trabajos encaminados a resolver las cuestiones más generales. Tanto en los documentos presentados a la Conferencia celebrada en 1962 como en los preparados durante el curso<sup>4/</sup> se exponen circunstanciadamente los métodos y normas de la programación sectorial. A los efectos del presente documento, bastará con subrayar los principios o hipótesis más generales que se aplicaron:

1) La programación eficaz de los servicios de educación presupone cierta forma de planificación global en la distribución de los recursos. Dado que las necesidades de educación son ilimitadas y los recursos siempre limitados, la conciliación de los planes de enseñanza con otras peticiones de recursos supone inevitablemente cierta reducción de los objetivos óptimos de la enseñanza. Este proceso de conciliación exige que el órgano encargado de planificar los créditos globales, colabore con el organismo de planeamiento sectorial en una serie de tentativas hasta armonizar las metas y peticiones de fondos con los objetivos generales.

2) La planificación de la enseñanza como la planificación general, debe ser un proceso continuo, con planes sucesivos que se someten a constante examen y revisión, y que se perfecciona con la experiencia. Esto implica la creación de una oficina permanente de planificación sectorial integrada por técnicos.

3) La planificación requiere metas que puedan sintetizarse en indicadores estadísticos. En el caso de la educación, deben examinarse simultáneamente una serie de indicadores que miden cualitativa y

---

<sup>4/</sup> Véase el "Informe del Director y de los Co-Directores, Curso de Capacitación en Planeamiento de la Educación 1962" y "Algunos Aspectos de la Integración del Planeamiento Educativo y de la Programación del Desarrollo Económico y Social".

cuantitativamente los servicios que se prestan. En otros términos, las estadísticas que indican el porcentaje de un determinado grupo de edad que asiste a la escuela o la duración mínima de la escolaridad sólo tienen significación si se les combina con estadísticas sobre la proporción de alumnos por maestro, la formación de los maestros, la duración de la jornada escolar y del año escolar, la existencia de material didáctico y la adecuación de los locales escolares. Un aumento de la matrícula puede no representar un progreso real si se logra a expensas de un deterioro excesivo de los indicadores cualitativos. Una vez definidas las metas de la educación desde el punto de vista del número de alumnos y las normas de enseñanza que han de acatarse, es relativamente sencillo calcular los desembolsos necesarios para alcanzar estas metas. Al mismo tiempo, los indicadores estadísticos clasificados por localidad y tipo de escuela, permiten a los planificadores de la educación descubrir y remediar los casos de aprovechamiento deficiente o mala distribución de los recursos en este campo.

4) La planificación supone una lucha sistemática contra el derroche de los recursos de educación representado por una escolaridad que a todas luces es improbable que beneficie al niño o a la sociedad. La forma de derroche más simple, y quizá la más gravosa, consiste en dejar que los alumnos abandonen la escuela antes de terminar un curso y sin obtener los beneficios normales mínimos del respectivo grado de instrucción. Así pues, las medidas encaminadas a fortalecer el poder de retención de la escuela merecen una alta prioridad. Otras formas de despilfarro, más difíciles de medir y remediar, serían la falta de correspondencia entre la educación especializada impartida en los niveles secundario y superior y las necesidades fluctuantes de servicios profesionales en las sociedades. Según ya se indicó, este problema entraña consideraciones de política demasiado complejas para examinarlas ahora, pero sin duda la planificación coordinada de la enseñanza y de la mano de obra puede reducir considerablemente el desperdicio sin llegar al extremo de una interpretación exclusivamente profesional de los objetivos del sistema escolar.

/5) La

5) La planificación exige que los servicios docentes se miren como un sistema único, dividido en etapas bien definidas, pero con un alto grado de continuidad y coherencia de objetivos desde la enseñanza primaria hasta la universidad. Este requisito está abiertamente en pugna con la situación actual, pues los diversos niveles de enseñanza tienen una organización y normas muy dispares, prestando escasa atención a sus necesidades mutuas o a los problemas inherentes a la transición de un nivel a otro. En la Conferencia de 1962 se aprobaron los principios rectores para reorganizar los servicios de educación, estableciéndose relaciones más estrechas entre los ciclos y una definición más clara de los objetivos de cada etapa; una parte importante de la función planificadora consistirá en materializar estos principios rectores en leyes y estructuras administrativas nacionales.

### III. PROGRAMACION DEL SECTOR DE LA SALUD

48. Según el concepto moderno - hecho suyo por la Organización Mundial de la Salud -, la salud es un "estado de absoluto bienestar físico, mental y social"; así nivel de salud y nivel de vida pasan a ser sinónimos. Para programar un "sector de salud" hace falta un concepto más restringido y de más fácil manejo. En la práctica, los programas de salud abarcan una serie de servicios específicos y su eficacia se mide principalmente con indicadores negativos - disminución de las tasas de mortalidad y morbilidad -- y no recurriendo al concepto positivo de la salud, que es apenas cuantificable. Al mismo tiempo, la programación de la salud debe tener constantemente en cuenta las consecuencias de este concepto positivo. Aunque se la defina en un sentido más restringido como ausencia de enfermedad, la salud no puede considerarse simplemente como un producto de los programas de salud. Sobre ella influye la situación socioeconómica en conjunto y el grado en que pueda mejorársele depende a la larga tanto del adelanto en los demás componentes del nivel de vida - en particular, la nutrición, vivienda y educación - como de la lucha directa contra las enfermedades.

Los problemas centrales de la programación de la salud son, en primer lugar, integrar una serie de servicios curativos y preventivos especializados y actividades complementarias (desde la formación profesional del personal hasta la fabricación de drogas) que se han establecido más o menos independientemente, de modo que ejerzan el máximo de influencia con el mínimo de costo y, en segundo lugar, encontrar criterios para determinar el nivel óptimo de los recursos que han de asignarse a estos servicios considerados como un todo unificado. En el afán de resolver estos problemas los programas de salud se consideran inevitablemente como inversiones que permiten a los seres humanos aumentar su productividad y prolongar su vida económicamente activa. Las técnicas de programación que se describen en seguida representan intentos de elevar al máximo el "rendimiento" de los servicios de salud en el sentido económico. Sin embargo, como en otros programas sociales, este objetivo debe conciliarse con las exigencias más importantes todavía de la salud como derecho humano.

/Los principios

Los principios en que se basa la programación del sector de la salud pueden resumirse en los términos generalización y simultaneidad.

La generalización se refiere a la extensión de los servicios para proteger a la mayor cantidad posible de la población del mayor número dable de amenazas contra la salud. El problema universal de la distribución de los recursos escasos cobra aquí formas peculiares al sector de la salud, o más destacadas en éste que en otros sectores:

1) En los países latinoamericanos, como en casi todo el mundo, el cuidado de la salud se encuentra en distintas fases de transición desde una función privada a una pública. El principio de función pública se acepta en general y los programas de salud pública ya han surtido un enorme efecto sobre las características sociales y demográficas de América Latina. Con todo, al materializar este principio en atención médica efectiva para todos se observa una gran diferencia entre los gastos y la capacidad contributiva de la mayoría de la población. ¿Qué parte de la carga - a un nivel determinado de desarrollo y de ingreso por habitante - puede sufragar el Estado con sus entradas generales? ¿qué parte puede cubrirse mediante planes de seguro social basados en aportaciones? ¿y cuanto debe corresponder a cada individuo o familia? Los servicios de salud financiados por el Estado constituyen uno de los medios más importantes para lograr una distribución más equitativa de los ingresos - aspiración primordial en opinión de quienes formulan la política - pero es probable que hasta ahora en el financiamiento de los servicios de salud no se haya hecho nada por cumplirla.

2) La distribución geográfica de los servicios de salud es muy dispareja. Los hospitales y médicos en particular se concentran en las grandes ciudades hasta el punto de que los recursos que representan se aprovechan a veces insuficientemente y sus recursos raras veces se orientan hacia las necesidades más urgentes. La programación debe buscar los medios prácticos de asegurar una distribución más eficaz de los servicios.

3) Las distintas formas que cobran las actividades en el sector de la salud ocasionan diferencias muy grandes respecto de los gastos por persona atendida o protegida. Cabe esperar que en sus primeras etapas de desarrollo

/y al

y al atender poblaciones predominantemente jóvenes como las de América Latina, los servicios de salud se concentren en actividades que puedan ser eficaces en vasta escala a un bajo costo por habitante. Sin embargo, por razones humanitarias no pueden excluirse las formas de tratamiento más caras y como aumentan las expectativas de vida y adquieren mayor importancia las enfermedades degenerativas de los grupos de personas de edad avanzada, cabe esperar que los gastos por habitante de los servicios de salud se eleven constantemente, como en Europa y la América del Norte.

4) La profesión de médico y, en menor grado, las demás especializaciones profesionales del sector de la salud constituyen tradicionalmente cuerpos autónomos con normas propias. La adopción de una política encaminada a generalizar los servicios de salud supone un aumento considerable de especialistas profesionales de la salud, su redistribución geográfica, y que una elevada proporción de ellos pasen a ser empleados públicos, medidas que exigirán la colaboración activa de las entidades profesionales.

La simultaneidad en la programación de la salud se refiere al ideal de una acción concomitante y planificada sobre todos los factores que influyen en la salud del individuo y de la comunidad. En tanto que el principio de la generalización exige desarrollar las actividades en una escala nacional, el de la simultaneidad se presta más en las escalas regional y local. Idéntica finalidad se expresa en el método "ecológico" de programación que ahora patrocinan los especialistas en salud, que considera al hombre, su ambiente y las causas de enfermedad como un fenómeno único que requiere acción centralizada. Este criterio supone que la programación ha de empezar con el diagnóstico de la situación local. Además, destaca la participación activa de la población local como factor indispensable para alcanzar las metas de los programas de salud, y recurre a las difundidas técnicas de desarrollo de la comunidad como medio de asegurar esta participación.

Al primer Curso de Capacitación en Planificación de la Salud, organizado por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica Social y la Oficina Sanitaria Panamericana, asistieron 20 funcionarios de los servicios nacionales de salud de 19 países latinoamericanos.<sup>5/</sup> El alto grado de

---

5/ Véase "Curso de Capacitación en Planificación de la Salud - 1962, Informe de los Co-directores", Santiago de Chile, febrero de 1963; y "Apuntes de las clases sobre Programación de Salud dictadas en el Curso sobre Programación del Sector Público", por el Profesor Hernán Durán, de la Oficina Sanitaria Panamericana, enero de 1963.

experiencia de los participantes permitió darle al curso principalmente el carácter de una reunión de intercambio de conocimientos y de discusión de la estrategia general que se seguirá en los próximos años. Este curso de capacitación, como otros del Instituto, se proponía familiarizar a los participantes con los conceptos y métodos de la programación económica y social en su aceptación más amplia, relacionar estos conceptos y métodos con el sector de la salud, y luego darles una enseñanza intensiva sobre los procedimientos de la planificación sectorial.

Para cumplir este último objetivo, el curso se basó, claro está, en la experiencia de los servicios nacionales de salud y en los planes de salud preparados por los países.<sup>6/</sup> Sin embargo, el análisis regional de los métodos de planificación en el sector de la salud se encuentra en una fase más incipiente que en los sectores de la educación y la vivienda. El curso se basó principalmente en una nueva metodología elaborada en 1961 por el Centro de Estudios de Desarrollo (CENDES) de la Universidad Central de Venezuela a petición de la Oficina Sanitaria Panamericana. Esta metodología se encuentra aún en una etapa experimental y se comprueba prácticamente en la formulación de un plan de salud para el estado de Aragua en Venezuela.<sup>7/</sup> Según ella, para elaborar programas nacionales eficaces en el servicio de salud es necesario partir de la base, mediante la formulación e integración de programas locales, prever "zonas de programación" básicas cuya población no exceda de 100 000 habitantes, cifra máxima para administrar eficazmente un programa centralizado que corresponda a las condiciones locales.

Propone, como indicador ideal único de los niveles de salud para fines de programación, el número de años de capacidad de trabajo perdida por incapacidad o muerte. Como las estadísticas actuales no bastan para presentar este indicador sugiere usar en su reemplazo las tasas de mortalidad por edad, recurriendo a las tasas de morbilidad como indicadores suplementarios de la demanda de servicios médicos.

Al diagnosticar la situación de la salud en la zona del programa como una base para determinar las prioridades, habrá que evaluar los siguientes aspectos de los daños:

<sup>6/</sup> Véase, especialmente, República de Colombia, Ministerio de Salud Pública, Plan Decenal del Ministerio de Salud Pública 1962-1971, Bogotá, julio de 1961; y Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos, "Criterios sobre el Plan Nacional de Salud; Recomendaciones al Ministerio de Salud", Bogotá, septiembre de 1962.

<sup>7/</sup> Véase Oficina Sanitaria Panamericana, Manual para la Elaboración de Planes de Salud, Caracas, septiembre de 1962, donde se expone detalladamente esta metodología.

1) Magnitud relativa: se estima comparando las tasas de mortalidad correspondientes a cada año.

2) La importancia que tienen para la familia y la comunidad. Esta se avalúa aproximadamente con arreglo a la distribución por edad de las defunciones según sus causas, suponiéndose que un fallecimiento ocurrido durante el período más productivo entre los 20 y los 50 años representa una pérdida mayor que uno acaecido a una edad menor o mayor.

3) Vulnerabilidad a las medidas que pueden figurar en el programa de salud. Se prevén coeficientes numéricos para los diferentes daños según la intensidad y duración de las medidas necesarias para combatirlos, conforme a la experiencia de los servicios de salud y a las encuestas especiales.

El diagnóstico preparado en esta forma debe ser dinámico, es decir, ha de considerar la relación que existe entre los diferentes daños y sus tendencias futuras probables en distintas condiciones. Permitiría obtener comparaciones y proyecciones suficientemente fidedignas de los costos y beneficios de los diferentes usos de los recursos sanitarios, que posibilitarían la preparación de programas que surtan un efecto máximo con arreglo a los diversos niveles de recursos previstos. Un programa mínimo se define como el que meramente garantiza un nivel sanitario no inferior al actual. Un programa máximo supone la combinación óptima de medidas sanitarias para garantizar el nivel de salud más alto compatible con el socio-cultural de la zona del programa, así como su capacidad de utilizar los recursos sanitarios durante el período del programa.

Se presume que el programa puesto en práctica en definitiva no será en la mayoría de los casos ni el máximo ni el mínimo. Los encargados de la programación local no pueden determinar su nivel, pues los recursos proceden principalmente de fuera de la zona del programa. La metodología prevé una integración de los programas de zona primero en la escala regional y luego en la nacional, a fin de preparar programas intermedios que representen la distribución más eficaz de los recursos de la salud ateniéndose a la política general del gobierno nacional. Se presume que consideraciones de orden económico y de otra índole impondrán una concentración mayor de los recursos sanitarios en algunas zonas, pero que ninguno de los programas zonales será inferior a la meta mínima de estabilidad en la situación de la salud.

/Sin embargo

Sin embargo, en muchas zonas casi no existen servicios de salud, ni estadísticas fidedignas, de modo que en la actualidad no están en condiciones de iniciar los tipos de diagnóstico y programas resumidos anteriormente. La metodología propuesta acepta que la primera etapa de planificación de esas zonas debe dirigirse desde la esfera regional, en la forma de "planes de penetración" que permitan combatir los daños a la salud más vulnerables a la acción masiva tales como la viruela o el paludismo.

#### IV. PROGRAMACION DEL SECTOR DE LA VIVIENDA

El problema principal en el sector de la vivienda es producir bienes duraderos más bien que proporcionar servicios permanentes (como en la educación y la salud) o satisfacer necesidades de consumo inmediatas (como el suministro de alimentos y vestido). En sus necesidades de inversiones de capital, terrenos, mano de obra equipo y materiales (incluidos los importados) un programa de vivienda guarda una relación más inmediata y obvia con la planificación económica, que los programas de los otros sectores sociales. No obstante, en sus objetivos la relación es indirecta y difícil de expresar. Una mejor vivienda contribuye sin duda a aumentar la productividad del trabajo y al buen desenvolvimiento de la sociedad urbana moderna, pero la experiencia de varios países indica que el desarrollo económico no se malogra necesariamente cuando las normas de vivienda son deficientes. Las razones principales para preconizar grandes inversiones en programas de vivienda son, como en el caso de casi todos los demás programas sociales, que la vivienda adecuada es un derecho humano, uno de los objetivos del desarrollo y que la opinión pública no aceptará que se deje de lado este problema.

Todo país cuenta con una existencia de viviendas que representa una enorme inversión fija. Casi toda ésta se ha adquirido en los últimos años merced a las inversiones privadas, limitándose la participación del gobierno y la planificación a reglamentar la construcción en zonas urbanas y a proporcionar las instalaciones que complementan las casas mismas (cuyo costo lo sufragan usualmente los hogares beneficiarios): servicios de agua potable, alcantarillado, pavimentación de calles, etc.

/Se ha

Se ha estimado necesario que el gobierno intensifique su intervención y que aumenten las inversiones por varios motivos: Las normas mínimas de la habitación se han hecho más estrictas y muchas viviendas no pueden satisfacerlas; es indispensable renovar anualmente cierta proporción del patrimonio actual que se ha deteriorado; el crecimiento demográfico crea la necesidad correlativa de aumentar el acervo de viviendas; y la urbanización hace sentir mayormente esta necesidad en centros cuyos costos de construcción son particularmente elevados y cada vez es más difícil aplicar los métodos usuales de edificación.

Muchas familias, incluso en los países más prósperos, no pueden sufragar sin ayuda especial los costos de la vivienda. En la mayoría de las ciudades de América Latina, donde los ingresos son inferiores y se distribuyen más desigualmente, sólo una pequeña minoría de familias puede construir, comprar en el mercado abierto o alquilar viviendas que reúnan las normas modernas. La industria de la construcción se dedica naturalmente a satisfacer a la minoría de altos ingresos, por carecer incentivos para buscar métodos más eficaces y más baratos. El resto de la creciente población urbana debe, bien aglomerarse cada vez más en las viviendas actuales, que se deterioran día a día, o bien ocupar viviendas improvisadas al alcance de su capacidad muy restringida para invertir. Así, la rápida urbanización ha ido acompañada de crecientes déficit de viviendas adecuadas y de la expansión incontrolable de barrios insalubres y tugurios.<sup>8/</sup>

---

<sup>8/</sup> Estas consideraciones se aplican sobre todo a la vivienda urbana. Los niveles de vivienda rural son muy bajos en la mayoría de los países de América Latina, y habría que incluir gran parte de las familias rurales en cualquier cálculo amplio del déficit de viviendas. Con todo, el problema rural es muy diferente del urbano. En las zonas rurales se han perpetuado los tipos de vivienda tradicional que levantan sus ocupantes con ayuda de los vecinos, y casi todas carecen de servicios adecuados de agua potable, alcantarillado y energía eléctrica. La población rural aumenta lentamente y los métodos tradicionales de construcción permiten que en la mayoría de las zonas rurales los niveles de vivienda no se deterioren como en las ciudades. Las deficiencias de la vivienda rural se vinculan tan estrechamente a los demás aspectos de los bajos niveles de vida rural que las medidas correctoras difícilmente pueden disociarse de programas amplios para elevar dichos niveles. En las zonas rurales la ayuda y asesoramiento para perfeccionar los métodos tradicionales de construcción probablemente continuará siendo la principal aportación del gobierno.

Los organismos públicos de vivienda y los proyectos de vivienda urbana patrocinados por el gobierno no constituyen una novedad en la mayoría de los países de América Latina, pero durante algún tiempo favorecieron principalmente a las familias que casi podían comprar viviendas con sus propios recursos y estaban en situación de presionar eficazmente a fin de obtener ayuda para satisfacer sus necesidades de vivienda: las familias de los empleados públicos y particulares, así como de obreros sindicados. Cada día se evidencia más la necesidad de programas de vivienda en una escala que enjague los déficit reales, y reduzca los costos por vivienda hasta el punto de que los países puedan costear esos programas. Al mismo tiempo, como el Banco Interamericano de Desarrollo suministra ingentes préstamos para viviendas, dicha programación resulta ahora más viable.

Las reuniones y estudios regionales sobre el problema de la vivienda, auspiciados sobre todo por la Organización de los Estados Americanos, han sido numerosos. Desde hace años el Centro Interamericano de Vivienda y Planeamiento (CINVA), patrocinado por la OEA y el Gobierno de Colombia, realiza investigaciones y forma especialistas en vivienda. En septiembre de 1962 se celebró un seminario organizado conjuntamente por las Naciones Unidas y el Gobierno de Dinamarca, con la colaboración de diversos organismos internacionales que intentó examinar el problema desde un nuevo ángulo. En él se trató de aprovechar la experiencia de los países europeos que han iniciado programas muy completos de vivienda y aplicarla a las condiciones y posibilidades actuales de los países de América Latina. El informe provisional de este seminario, presentado en el décimo período de sesiones de la CEPAL, contiene lo que puede calificarse de primer intento de presentación sistemática de un plan general para programar el sector de la vivienda, de las estadísticas previas para dicha programación y de los problemas que suscita la formulación y cumplimiento de los programas nacionales de vivienda.<sup>2/</sup>

---

<sup>2/</sup> "Informe provisional del Seminario latinoamericano sobre estadísticas y programas de la vivienda" (E/CN.12/647). Esta versión del informe se revisará con arreglo a los comentarios formulados por los organismos que en él colaboraron y por los participantes en el seminario, de modo que los métodos propuestos no deberán considerarse definitivos.

Cabe esperar que la CEPAL considere especialmente las conclusiones generales del seminario (págs. 211-212), en que se proponen las medidas que habrán de adoptarse en las esferas nacional e internacional.

Una eficaz programación en el sector de la vivienda, así como en otros sectores sociales, requiere la cooperación permanente entre los organismos técnicos encargados de la programación sectorial y el que se ocupa en la distribución general de los recursos a fin de conciliar sus objetivos. En el caso de la vivienda, es necesario estimar con especial cuidado el efecto y las repercusiones de los diversos usos del capital, materiales y mano de obra sobre la economía. Cabe señalar otros requisitos fundamentales de un programa de vivienda:

1) La programación requiere estadísticas más completas que las que ahora existen en la América Latina, pese al considerable progreso en los últimos años. En el informe del seminario se destaca la necesidad de levantar censos de habitación a intervalos regulares, de adaptar mejor las categorías y definiciones estadísticas a las exigencias de la programación, y de realizar encuestas por muestreo. Para medir el patrimonio de vivienda y el progreso en el cumplimiento de las metas del programa hay que disponer, como mínimo, de información fidedigna sobre la densidad de ocupación (número de ocupantes por cuarto) y sobre las instalaciones de agua potable, de luz eléctrica y alcantarillado. En el caso de las ciudades, se necesitan también algunos indicadores adicionales de la calidad de las viviendas. La magnitud del esfuerzo que debe desplegar el gobierno no puede determinarse sin una información exacta sobre costos de construcción, los niveles de ingreso y las características demográficas de las familias que requieren vivienda.

2) Los programas de vivienda en países con sistemas económicos como el que prevalece en América Latina requieren una integración de las actividades del sector público y privado. Después que el programa haya fijado metas de construcción basadas en el déficit actual, las necesidades de reposición durante el período de programación, el aumento y redistribución de la población, debería preverse el volumen de

/construcción que

construcción que cabe esperar del sector privado en condiciones claramente definidas, y se delimitarían las esferas de acción de los sectores privado y público de modo que sus esfuerzos se complementen mutuamente. Las actividades del gobierno cobrarán generalmente distintas formas: ayuda indirecta al sector privado para incrementar su capacidad de proporcionar vivienda a familias de ingresos medianos (préstamos a bajo tipo de interés, medidas para reducir los costos de construcción, fomento de las asociaciones de ahorro y préstamo, etc.); construcción pública otorgando subsidios de diversa magnitud conforme a la capacidad del presunto ocupante para amortizar los costos; y ayuda a las familias de bajos ingresos para que construyan su propia vivienda donándoles terrenos, materiales, etc. También podría ser necesario adoptar medidas para limitar la inversión privada en viviendas suntuarias y construcciones comerciales.

3) Los métodos de construcción empleados actualmente en casi todas las ciudades son muy onerosos e ineficaces. Un programa eficiente de vivienda debe conceder alta prioridad a la reducción de los costos por unidad, mediante la producción en masa de materiales de construcción, la utilización al máximo de materiales baratos, la racionalización de las técnicas de construcción en el terreno, etc.

4) Aunque no puede afirmarse que la programación permanente a largo plazo sea más importante en el sector de la vivienda que en otros sectores sociales, su importancia reside principalmente en consideraciones peculiares del sector:

a) El capital necesario para crear las industrias que producen materiales de construcción en gran escala sólo se amortiza en un período relativamente largo. La inversión privada adecuada en las industrias de construcción se efectuará únicamente si se cuenta con una demanda futura estable durante varios años. La organización de empresas capaces de ejecutar con eficacia proyectos de construcción en gran escala exige también una demanda estable y permanente.

/b) La

b) La uniformación de los materiales de construcción, así como la construcción modular de elementos para la edificación, sólo podrán promoverse eficazmente si hay una certeza de que esos materiales se utilizarán en programas en vasta escala durante varios años. Los organismos nacionales de vivienda encargados de aplicar programas de vivienda a largo plazo están en situación de insistir en la adopción de estas técnicas cuyas ventajas en materia de costos pueden ser aprovechadas tanto por el sector público como por el privado.

c) La atracción de un número suficiente de obreros calificados por la industria de la construcción y el establecimiento de instituciones para adiestrarla mano de obra, también requieren la garantía de empleo permanente que ofrece un programa a largo plazo. Este punto es muy importante en el ámbito latinoamericano, donde la construcción ha dependido hasta ahora principalmente de trabajadores ocasionales no calificados cuya productividad es muy baja.

d) El carácter duradero de las viviendas significa que la construcción actual influirá sobre la estructura y costumbres de las ciudades latinoamericanas durante muchos años. Las desastrosas consecuencias de la falta de planificación adecuada a largo plazo en el pasado son muy evidentes en la mayoría de estas ciudades. A menos que la construcción futura se relacione no sólo con las necesidades cuantitativas de vivienda, sino también con la economía nacional y urbana, así como con las necesidades más amplias de la población de vivir en un medio grato, las enormes inversiones fijas en vivienda pueden representar un obstáculo para el progreso como un activo nacional.