

Boletín Económico de América Latina



COMISIÓN ECONÓMICA PARA LA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

CEPAL No. 1

El *Boletín Económico de América Latina* se publica por la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina dos veces al año desde 1956. Su propósito esencial 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.

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.

Desde octubre de 1958, incluyó el *Boletín* con regularidad un suplemento estadístico que llegó a adquirir una extensión que aconsejó su publicación separada. Se publicaron así suplementos estadísticos, en edición bilingüe, los años de 1960, 1961 y 1962. Desde 1964, se publica dos veces al año el *Boletín Estadístico de América Latina* donde el público puede encontrar con regularidad datos estadísticos sobre la actividad económica.

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 punto (.) se usa para indicar decimales.

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

La diagonal (/) indica un año agrícola o fiscal (por ejemplo 1955/56).

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

El término “tonelada” se refiere a toneladas métricas, y “dólares” al dólar de los Estados Unidos, a no ser que se indique otra cosa.

Debido a que a veces se redondean las cifras, los datos parciales y los porcentos presentados en los cuadros no siempre suman el total correspondiente.

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

Precio del *Boletín Económico de América Latina* (Vol. XIII, No. 2), 2 dólares o su equivalencia en otras monedas. El *Boletín* puede adquirirse en todas las agencias de ventas de las publicaciones de las Naciones Unidas.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA

BOLETIN ECONOMICO DE AMERICA LATINA

Volumen XIII



NACIONES UNIDAS
Nueva York, 1968


900021714 - BIBLIOTECA CEPAL

PUBLICACION DE LAS NACIONES UNIDAS

Nos. de venta: S.68.II.C.9 y S.68.II.C.11

Las publicaciones de las Naciones Unidas pueden obtenerse en librerías y distribuidores de todo el mundo. Consulte a su librería o escriba a UNITED NATIONS PUBLICATIONS, Nueva York o Ginebra.

Las suscripciones deben solicitarse a:

United Nations Publications
United Nations
Room 1059
New York, N. Y. 10017
U. S. A.

United Nations Publications
Palais des Nations
Geneve
Switzerland

Índice

1

	<i>Página</i>
América Latina y el segundo período de sesiones de la UNCTAD	2
Carta del Tequendama	107
Carta de Argel	115

Actividades recientes de la CEPAL:

I. Reunión sobre los problemas de la integración regional de los países de menor desarrollo económico relativo	130
II. Grupo de Trabajo sobre Cuentas Nacionales	133
III. Reunión de expertos gubernamentales de los países en desarrollo miembros de la Comisión	134
IV. Reunión regional entre organismos internacionales sobre desarrollo de la comunidad	135
V. Seminario sobre aspectos administrativos de la ejecución de planes de desarrollo	136

2

Vigésimo aniversario de la CEPAL	139
Inversiones en la industria petrolera latinoamericana	141
La política social y el cambio social	164
La seguridad social y el desarrollo: La experiencia latinoamericana	165
Los programas de desarrollo local integral en América Latina	183
La urbanización de la sociedad en América Latina	211

Actividades recientes de la CEPAL:

I. Duodécimo período de sesiones del Comité plenario	230
II. Seminario sobre organización y levantamiento de censos de población y habitación para América Latina	232

El *Boletín Económico de América Latina* se publica por la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina dos veces al año desde 1956. Su propósito esencial 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.

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.

Desde octubre de 1958, incluyó el *Boletín* con regularidad un suplemento estadístico que llegó a adquirir una extensión que aconsejó su publicación separada. Se publicaron así suplementos estadísticos, en edición bilingüe, los años de 1960, 1961 y 1962. Desde 1964, se publica dos veces al año el *Boletín Estadístico de América Latina* donde el público puede encontrar con regularidad datos estadísticos sobre la actividad económica.

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

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

Santiago, Chile

BOLETIN ECONOMICO DE AMERICA LATINA

Vol. XIII, No. 2, Noviembre de 1968.

NACIONES UNIDAS, Nueva York, 1968



VIGESIMO ANIVERSARIO DE LA CEPAL

La Comisión Económica para América Latina fue creada el 25 de febrero de 1948 por resolución del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.

En ese año —hace ya dos decenios— se planteó en el seno de las Naciones Unidas la preocupación que existía por los graves problemas que afectaban a América Latina: el rápido crecimiento demográfico agudizaba los problemas y tensiones económicas y sociales; había analfabetismo, desnutrición y déficit en materia de vivienda y programas de salud pública; la mayor parte de la población activa se dedicaba a faenas agropecuarias de bajo rendimiento y el grueso de las manufacturas que se consumían provenían del exterior.

Dadas esas circunstancias, se estimó necesario ofrecer asistencia técnica a América Latina para intensificar su industrialización, mejorar su agricultura y, en fin, para acelerar su desarrollo económico, mediante el establecimiento de una comisión económica regional, similar a las otras dos que ya había creado el Consejo Económico y Social para ayudar a los pueblos europeos y a los pueblos del Asia y el Lejano Oriente. Sólo que estas últimas comisiones se concibieron para colaborar en la rehabilitación y reconstrucción de la posguerra mientras que la CEPAL nació con el fin concreto de promover el desarrollo.

La primera tarea que debió cumplir la CEPAL fue la de analizar la realidad económica y social de América Latina a fin de efectuar un diagnóstico de los problemas que enfrentaba su desarrollo económico y de los obstáculos que se oponían a un crecimiento más persistente y acelerado de su economía. No fue fácil tarea ir contra la tendencia, hasta entonces imperante en la región, de encarar esos problemas con fórmulas que eran de aplicación en economías altamente desarrolladas, donde la realidad económica y social era tan distinta. La CEPAL inició así una corriente de pensamiento que se adaptaba a una auténtica realidad económica latinoamericana. Hasta entonces —y salvo pocas excepciones— esta realidad había permanecido ignorada o subestimada en la política económica destinada a solucionar los problemas del desarrollo económico, del cual no se tenía en América Latina una comprensión muy clara, si es que, en realidad, puede con propiedad hablarse de que ese concepto se tenía presente al diseñarse la política económica de aquella época.

No es el caso entrar aquí a analizar esa corriente de pensamiento. Baste decir que ella se ha extendido por toda la región y que la CEPAL vive ahora el término de una etapa fructífera y que ya ha iniciado decididamente otra, relacionada con la estrategia para atacar los grandes problemas del subdesarrollo, lo que implica, de hecho, trazar las grandes líneas de la política económica conducente a esa finalidad.

Así lo reconocieron los Gobiernos Miembros de la Comisión en la última sesión del Comité Plenario al aprobar unánimemente la siguiente declaración:

DECLARACIÓN

*aprobada para conmemorar el vigésimo
aniversario de la Comisión Económica para América Latina*

Con oportunidad del vigésimo aniversario de la creación de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas, los representantes de los Gobiernos Miembros:

Reconocen que la labor de la Comisión, ha constituido importante contribución para el proceso del desarrollo económico y social de América Latina;

Destacan, en especial, su aporte en el análisis científico de la realidad económica; en la promoción de mecanismos de integración y planificación, y en la acción concertada de la cooperación económica internacional;

Consideran que la secretaría de la Comisión ha llevado a cabo, con la colaboración del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, intensa labor de capacitación de personal técnico en materia de desarrollo económico y planificación, y destacada tarea de evaluación y de difusión de publicaciones económicas, técnicas y estadísticas.

Declaran:

1. El propósito de sus Gobiernos de continuar realizando en el seno de la Comisión Económica para América Latina esfuerzos encaminados a acelerar el desarrollo económico y social de la región, para elevar el nivel material y espiritual de los pueblos latinoamericanos, reforzar las relaciones económicas de estos países entre sí y con las demás naciones del mundo; y de ese modo, contribuir a fortalecer el proceso de integración económica regional, y a robustecer la cooperación internacional; y

2. Su reconocimiento por el valioso aporte técnico de la secretaría de la Comisión Económica para América Latina, en beneficio del desarrollo de los países latinoamericanos.

INVERSIONES EN LA INDUSTRIA PETROLERA LATINOAMERICANA

1. Generalidades

Las necesidades de capitalización del sector petrolero son muy cuantiosas y en todo programa de desarrollo adquieren importancia preponderante la estimación de sus montos, el calendario de las inversiones en las etapas sucesivas y las modalidades del financiamiento.

En las fases de exploración y producción propiamente dichas existe un fuerte elemento de inseguridad, sobre todo en la primera. Ellas se hallan sujetas al riesgo minero, del que están exentas las etapas industrial, de transporte y de comercialización.

Por consiguiente, parece útil intentar una diferenciación entre las inversiones que demanda separadamente cada una de las etapas mencionadas. Nadie ignora la dificultad de analizar las cifras de esta naturaleza para varios países latinoamericanos. En muy contados casos existen para ellos series largas, discriminadas y fidedignas; conspira, además, contra la validez de las conclusiones, la variedad y complejidad de situaciones nacionales, ya sean físicas o monetarias.

Hay que empezar por eliminar la aplicación de coeficientes medios mundiales, en los que, por otra parte, rara vez se diferencia la etapa exploratoria propiamente dicha. Aun dejando de lado zonas tan especiales como los Estados Unidos y el Medio Oriente, las cifras remanentes —de escasa cobertura geográfica— serían de dudosa validez. Tampoco parece representativa la información con respecto a toda América Latina, donde la posición predominante de Venezuela oscurece las situaciones imperantes en otros países, ni al grupo de éstos en conjunto por la variedad de factores concurrentes.

Sin embargo, a título meramente indicativo, conviene citar algunas cifras que ofrecen un orden de magnitud.

Fuentes autorizadas¹ estiman que entre 1965 y 1980, la inversión media mundial, con grandes variaciones geográficas, por tonelada de capacidad de producción diaria de petróleo, sería del orden de 90 dólares, una disminución con respecto a la experiencia histórica. De ese total unos 40 dólares corresponden a explora-

ción y producción, y de 15 a 20 dólares a cada una de las tres etapas subsiguientes.

Hacia 1965 las inversiones fueron del orden de 120 dólares por tonelada de capacidad de producción diaria en el mundo, excluido Estados Unidos, y 325 dólares para ese país.² (Véase también el cuadro 1.)

La etapa que ha requerido históricamente la mayor cuantía de inversiones —al menos en América Latina— es la de producción, incluida la actividad exploratoria y de desarrollo. La más aleatoria es, sin duda, la de exploración de zonas presumiblemente petrolíferas. La posibilidad de éxito depende de factores que no pueden correlacionarse sin contar con los datos que sólo obran en poder de las empresas del ramo, aunque sobre ambas etapas hay información relativamente abundante, expresada en cuadrilla/mes, hectáreas cubiertas, tipo de terreno, pozos perforados, etc.

Lamentablemente, las informaciones sobre reservas, basadas en diferentes criterios, introducen imperfecciones en los cálculos de las inversiones unitarias para probar reservas. Sin embargo, puede señalarse que varían mucho de uno a otro de los países de América Latina. Hay base para suponer que tal inversión unitaria no sería superior a 0.10 dólares el barril, en Venezuela; que en México sería aproximadamente de 0.20 dólares y en el Brasil podría alcanzar los 0.60 dólares.

Para desarrollar y mantener en producción un campo se requieren inversiones que no dife-

² Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), *Oil Today* (1964), pp. 76 ss.

Cuadro 1
ESTRUCTURA DE LAS INVERSIONES EN
PETROLEO

(Porcentajes)

	1956-65		Acumulada a 1962	
	Estados Unidos	Resto de los países	Estados Unidos	Resto de los países
Producción	71	37	61	31
Refinación	10	17	14	14
Transporte	6	25	8	26
Comercialización	8	16	11	11
Petroquímica y otros	5	5	6	5

¹ *Petroleum Press Service* (marzo de 1965), p. 82.

rirán mucho de las que se necesitan para estructuras probadas similares. De modo que aquí también existe una fuente de información cuya utilidad no debe desconocerse.

Las limitaciones que se indicaron en lo que antecede, no afectan a las etapas restantes. Se cuenta con información bastante precisa sobre el costo de las refinerías recientemente construidas o en proceso de construcción o licitación en casi todos los países de América Latina y sus características técnicas, y con un abundante material de referencia de tipo internacional, que puede aplicarse, con los ajustes del caso. Lo propio ocurre con los medios de transporte, sobre todo ductos de determinados diámetros y longitud, con la indicación del tipo de terreno, características del fluido, etc. También son fáciles de calcular las inversiones necesarias para distribución interna.

El cálculo de las inversiones podría hacerse también sobre la base de los principales datos físicos y los costos unitarios de los elementos componentes. De nuevo, esto es bastante sencillo, y preciso, para las refinerías, transporte, almacenamiento y comercialización, pero variable para la producción de petróleo.

Para la producción, el elemento determinante es la perforación e instalación del pozo. Pudiendo estimarse —como es a menudo el caso para yacimientos conocidos o de comportamiento previsible— el número de pozos y su profundidad media para asegurar un determinado volumen de extracción, resulta posible estimar la inversión en perforación. El equipo adicional a esa inversión básica se calcula sin dificultad como derivado.

En América Latina se tienen esos datos para algunos países y períodos, y ellos podrían perfeccionarse. Una correlación con las dificultades de terreno, estructuras atravesadas, profundidades y técnicas corrientes, daría una cierta pauta del costo previsible por metro perforado.

A título de orientación podría citarse que el costo medio de perforación en los Estados Unidos varía entre 100 dólares por metro (plataforma continental hasta de 3 000 metros de profundidad) y 40 dólares para el promedio de pozos de petróleo en tierra firme, y 50 dólares para gas natural.³

Para diferentes profundidades se tiene:

De 500 a 1 200 metros	—	30 dólares/metro
1 200 a 2 200 metros	—	35 dólares/metro
2 200 a 3 000 metros	—	45 dólares/metro

³ *Oil & Gas Journal*, 15 de noviembre de 1965, p. 127.

Cuadro 2
VENEZUELA: COSTO MEDIO POR METRO
PERFORADO, 1961-65

(Dólares)

	Exploración	Producción
De 1 000 a 2 500 metros	60	70
Más de 2 500 metros	150	100

Ya se sabe que los pozos exploratorios cuestan mucho más, pudiendo llegar, según las circunstancias a un millón de dólares o más cada uno.

Sobre el particular se dispone de buenos datos para Venezuela (véase el cuadro 2),⁴ para el quinquenio 1960-65. Para años anteriores, las cifras varían dentro de un amplio margen, siendo en general más bajas para los pozos de producción e iguales o más altas para la exploración.⁵

Hay bastante diferencia entre yacimientos, siendo varias veces más altos en Maracaibo (principal región productora), que en Barcelona.

2. Participación de América Latina en las inversiones mundiales

Los cuadros 3 y 4 ilustran la distribución de las inversiones petroleras acumuladas en las principales zonas productoras y consumidoras del mundo.⁶ Se aprecia que, aun disminuyendo su participación en el total mundial, los Estados Unidos siguen absorbiendo alrededor del 50 por ciento del capital existente en la industria petrolera del mundo occidental.

Asimismo, se observa que la inversión acumulada neta de América Latina representa una proporción menor en 1965 que en 1961, y aun que en 1946. Ello en parte se explica por la escasa importancia relativa de América Latina

⁴ Ministerio de Minas e Hidrocarburos de Venezuela, *Petróleo y otros datos estadísticos, 1966*, octubre de 1967.

⁵ Los años 1959 y 1960 dan costos superiores, en todos los casos.

⁶ En este trabajo se consideran inversiones las aplicaciones de capital destinadas a la expansión, modernización y renovación en las propiedades, plantas y equipos utilizados por la industria en sus diferentes actividades (producción, transporte, refinerías, ventas). Las nuevas inversiones son los desembolsos anuales para cubrir esas necesidades. La inversión bruta es el resultado acumulativo de las nuevas inversiones. La inversión neta o activo fijo neto, es la cifra que se obtiene al deducir de la inversión bruta partidas acumuladas que miden el desgaste de capital. Estas comprenden las partidas anuales aplicadas a la depreciación, amortización y asignaciones por agotamiento de las propiedades, plantas, equipos y reservas probadas de la industria.

Cuadro 3
DISTRIBUCIÓN MUNDIAL DE LA INVERSIÓN
PETROLERA NETA EN ACTIVOS FIJOS,
1946 a 1965

(Porcentajes del total)

	1946	1955	1961	1965
Estados Unidos	70.0	62.0	49.6	48.3
Canadá	1.4	5.0	6.2	6.2
América Latina	10.3	8.2	11.2	9.1
Venezuela	4.9	4.4	5.1	3.1
Otros países del hemisferio occidental	5.4	3.8	6.1	6.0
Europa occidental	5.1	7.2	11.2	13.3
África	1.0	0.9	3.5	3.9
Medio Oriente	4.3	4.8	4.2	3.5
Lejano Oriente	2.5	3.5	4.3	5.5
Inversiones internacionales en tanqueros	5.4	8.4	9.8	10.2
<i>Total (millones de dólares)</i>	<i>12 150</i>	<i>33 725</i>	<i>61 250</i>	<i>78 200</i>

FUENTES: Chase Manhattan Bank, *Investment Patterns in the World Petroleum Industry*, diciembre de 1956; *Capital Investments of the World Petroleum Industry*, distintos números.

Cuadro 4
DISTRIBUCIÓN MUNDIAL DE LA INVERSIÓN
PETROLERA BRUTA EN ACTIVOS FIJOS
1946-1965

(Porcentajes del total)

	1946	1955	1961	1965
Estados Unidos	71.9	63.8	54.5	51.9
Canadá	1.7	4.0	5.0	5.1
América Latina	9.8	9.3	11.2	10.2
Venezuela	4.7	5.4	5.5	4.5
Otros países del hemisferio occidental	5.1	3.9	5.7	5.7
Europa occidental	4.6	6.4	9.7	11.6
África	0.7	0.7	2.6	3.2
Medio Oriente	3.7	4.3	4.0	3.7
Lejano Oriente	2.2	3.1	4.0	5.0
Inversiones internacionales en tanqueros	5.4	8.4	9.0	9.3
<i>Total (millones de dólares)</i>	<i>24 600</i>	<i>63 300</i>	<i>111 750</i>	<i>144 375</i>

FUENTES: Las mismas del cuadro 3.

como región petrolera y por el hecho de que, en los últimos años, las inversiones se han dirigido principalmente a las nuevas zonas productoras del Medio Oriente y del Norte de África y a los grandes centros consumidores de Europa occidental.

La cuota de América Latina en el total mundial, excluyendo los Estados Unidos, baja del 34.2 por ciento en 1946 al 18.6 por ciento en 1965. Esa baja se debe esencialmente a Venezuela, principal productor latinoamericano, cuya participación en 1965 es más baja que en cualquiera de los años anteriores. La parte correspondiente al total de los demás países de Amé-

rica Latina se elevó del 5.4 al 6.1 por ciento entre 1946 y 1965.

La participación de Venezuela en las inversiones petroleras netas mundiales, excluyendo a los Estados Unidos, desciende del 16.4 por ciento en 1946, al 6.7 por ciento en 1965.

3. Distribución de las inversiones por sectores

En los cuadros 5 y 6 se muestra la distribución funcional de las inversiones petroleras en América Latina, que difiere de la de Venezuela sola (véanse los cuadros 7 y 8).

El resto de América Latina no ha experimentado el proceso de desinversión en el sector petrolero que se da en Venezuela. Sin embargo, las actividades de producción —que tienen la máxima gravitación en el total— no alcanzan los altos porcentajes de Venezuela y se advierte una tendencia al descenso en la participación relativa de los capitales aplicados a esa actividad, pese a que la inversión acumulada bruta y neta en producción absorbe más del 50 por ciento en 1964.

En cambio, y también a diferencia de Venezuela, en el resto de América Latina se observa un incremento constante de los capitales

Cuadro 5
AMÉRICA LATINA: NUEVAS INVERSIONES EN
PROPIEDADES, INSTALACIONES Y EQUIPOS
DE LA INDUSTRIA PETROLERA, 1946 A 1966
(Porcentajes del total)

Año	Produc- ción	Trans- porte	Refi- nería	Merca- deo	Otros	Total (millones de dólares)
1946	77.3	3.0	12.1	6.1	1.5	330
1947	66.7	5.2	20.8	7.3	—	480
1948	64.5	8.1	21.8	4.8	0.8	620
1949	66.4	2.5	24.6	4.9	1.6	610
1950	62.7	3.4	23.7	8.5	1.7	295
1951	67.7	5.7	16.4	8.9	1.3	384
1952	71.0	6.0	13.0	9.0	1.0	500
1953	74.0	3.0	16.0	5.0	2.0	500
1954	67.3	3.7	21.5	6.6	0.9	535
1955	62.2	5.2	21.5	8.9	2.2	675
1956	71.3	4.1	17.6	6.6	0.4	1 220 ^a
1957	72.5	6.3	15.0	5.6	0.6	1 600 ^a
1958	64.0	12.4	12.0	8.8	2.8	1 250
1959	61.1	15.8	12.5	8.7	1.9	1 325
1960	59.2	13.7	14.6	10.4	2.1	1 200
1961	58.6	4.5	16.4	17.3	3.2	1 100
1962	65.4	6.7	12.3	12.3	3.3	895
1963	62.5	3.7	16.9	10.6	6.3	800
1964	54.8	3.2	27.8	12.3	1.9	775
1965	65.0	3.9	17.5	11.0	2.6	770
1966	48.0	6.4	33.1	9.2	3.3	920

FUENTES: Las mismas del cuadro 3.

^a Incluye concesiones de arrendamiento.

Cuadro 6
AMÉRICA LATINA: ESTRUCTURA DE LAS INVERSIONES ACUMULADAS EN LA INDUSTRIA PETROLERA, 1946 A 1965

	<i>Inversión bruta acumulada</i>							<i>Inversión neta acumulada</i>						
	1946	1955	1962	1963	1964	1965	1966	1946	1955	1962	1963	1964	1965	1966
<i>Millones de dólares</i>														
Producción	1 700	3 540	7 950	8 195	8 405	8 655	8 860	890	1 425	3 725	3 650	3 685	3 700	3 625
Transporte	105	320	1 015	1 040	1 080	1 105	1 185	60	190	585	575	565	565	600
Refinería	370	1 380	2 425	2 580	2 760	2 880	2 890	205	740	1 340	1 460	1 560	1 370	1 565
Mercadeo	140	615	1 480	1 535	1 600	1 655	1 710	85	390	940	965	995	1 015	985
Otros	15	35	255	275	280	265	275	10	30	210	225	220	195	195
<i>Total</i>	<i>2 400</i>	<i>5 890</i>	<i>13 125</i>	<i>13 625</i>	<i>14 125</i>	<i>14 580</i>	<i>14 920</i>	<i>1 250</i>	<i>2 775</i>	<i>6 800</i>	<i>6 875</i>	<i>7 025</i>	<i>8 645</i>	<i>6 970</i>
<i>Distribución porcentual</i>														
Producción	73.8	60.1	60.6	60.2	59.5	59.0	59.5	71.2	51.3	54.8	53.1	52.5	54.0	52.0
Transporte	4.4	5.4	7.7	7.6	7.7	7.6	7.8	4.8	6.8	8.6	8.4	8.0	8.3	8.6
Refinería	15.4	23.4	18.5	18.9	19.5	20.2	19.4	16.4	26.7	19.7	21.2	22.2	20.0	22.4
Mercadeo	5.8	10.5	11.3	11.3	11.3	11.4	11.5	6.8	14.1	13.8	14.0	14.2	14.8	14.2
Otros	0.6	0.6	1.9	2.0	2.0	1.8	1.8	0.8	1.1	3.1	3.3	3.1	2.9	2.8

FUENTE: The Chase Manhattan Bank, *Investment Patterns in the World Petroleum Industry*, diciembre de 1956 y *Capital Investments of the World Petroleum Industry*, 1962, 1963, 1964 y 1965.

Cuadro 7
VENEZUELA: NUEVAS INVERSIONES PETROLERAS EN ACTIVOS FIJOS, 1955 A 1965
(Porcentajes del total)

	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966
Producción	85.1	67.2	66.1	64.3	70.4	75.5	82.6	76.4	79.1	77.0	87.0	78.9
Transporte	4.3	10.4	15.0	21.5	12.5	13.0	4.6	11.2	10.2	6.5	4.0	10.3
Refinerías	7.0	20.1	14.7	9.7	9.7	5.1	5.8	5.3	3.9	10.0	3.5	6.0
Ventas	1.3	1.2	1.0	0.9	1.6	2.9	2.7	3.1	1.9	3.6	1.4	2.1
Otros	2.3	1.1	3.2	3.6	5.8	3.5	4.3	4.0	4.9	2.9	3.2	2.7
<i>Total (millones de bolívares)</i>	<i>928</i>	<i>1 160</i>	<i>1 827</i>	<i>1 788</i>	<i>1 262</i>	<i>730</i>	<i>516</i>	<i>474</i>	<i>511</i>	<i>753</i>	<i>825</i>	<i>633</i>

FUENTE: Ministerio de Minas e Hidrocarburos: "Apéndice Estadístico", separata de la *Memoria Correspondiente al ejercicio anual 1966*, marzo de 1966 y octubre de 1967.

Cuadro 8
VENEZUELA: INVERSIÓN PETROLERA NETA EN ACTIVOS FIJOS POR ACTIVIDADES, 1955-1965
(Millones de bolívares y porcentaje)

	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964 ^a	1965 ^a	1966
Producción ^b	69.4	72.5	74.2	72.2	72.6	72.6	72.6	72.5	71.5	71.5	72.9	71.6
Transporte	8.3	7.5	8.0	10.3	10.3	10.6	10.6	11.0	12.3	13.0	12.5	13.2
Refinerías	16.4	14.9	13.1	12.6	11.6	11.3	11.0	10.7	10.0	9.9	8.9	8.8
Ventas	1.3	1.2	1.1	1.0	1.0	1.2	1.3	1.4	1.5	1.6	1.5	1.7
Otros	4.6	3.9	3.6	3.9	4.5	4.3	4.5	4.4	4.7	4.2	4.2	4.7
<i>Total</i>	<i>5 649</i>	<i>7 023</i>	<i>9 002</i>	<i>9 652</i>	<i>10 375</i>	<i>9 771</i>	<i>9 140</i>	<i>8 505</i>	<i>8 086</i>	<i>7 778</i>	<i>7 553</i>	<i>7 039</i>
Inversión neta como porcentaje de la inversión bruta	51.7	53.9	56.9	56.1	55.1	51.5	47.7	44.2	41.8	39.1	37.2	34.5

FUENTE: Ministerio de Minas e Hidrocarburos: Apéndice Estadístico, separata de la *Memoria Correspondiente al ejercicio anual 1966*, marzo 1966 y octubre 1967.

^a Incluye pagos por concesiones.

^b Cifras sujetas a revisión.

aplicados a las actividades de comercialización y refinación, como consecuencia del crecimiento del consumo interno de derivados y del auge experimentado por las actividades de refinación.

4. Inversiones en producción

El cuadro 9 muestra las nuevas inversiones en exploración (comprendida la perforación exploratoria) y producción, por países, en el período 1946 a 1966.

Desafortunadamente, esos datos son incompletos y aunque pudieron obtenerse series más o menos largas para los países con los niveles más altos de inversión, excepción hecha de la Argentina, fue preciso en todos los casos introducir correcciones o adaptaciones para lograr cifras homogéneas. Se evaluó la repartición de las inversiones entre exploración y desarrollo

de la producción en los casos en que se dispuso de los datos necesarios. Además, para algunos años se careció de información sobre todos los países, en cuyo caso los totales fueron tomados de publicaciones del Chase Manhattan Bank y modificados para tener en cuenta las mayores inversiones estimadas para el Brasil.

A juzgar por los datos así obtenidos, la participación de la región en las nuevas inversiones mundiales en exploración y producción, excluidos los Estados Unidos y los países socialistas, bajó del 40 por ciento de 1958 y 1959, al 36 por ciento en 1960 y 28 por ciento en 1963, estimándose un 19.5 por ciento para 1965.

Ese descenso se debe principalmente a la disminución de las inversiones en Venezuela, pues la parte correspondiente a los demás países latinoamericanos en conjunto subió del 11 por ciento en 1956 al 26 por ciento en 1961, bajan-

Cuadro 9
AMÉRICA LATINA: INVERSIONES BRUTAS EN EXPLORACIÓN Y PRODUCCIÓN
(Millones de dólares)

País o región		1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966
Argentina	Exploración	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
	Producción	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
	Total	...	...	...	...	225	225	180	120	...	...	...
Bolivia	Total	...	...	...	...	10	6	7	7	...	...	...
Brasil	Exploración	17	31	41	36	33	35	41	48	44	46	42
	Producción	9	16	12	8	12	15	15	14	16	19	24
	Total	26	47	53	44	45	50	56	62	60	65	66
Chile	Total	...	...	...	...	5	20	25	18	12	11	...
Colombia	Exploración	15	16	12	20	...	...	...	...	...	...	...
	Producción	9	12	11	20	...	...	...	...	...	...	...
	Total	24	28	23	40	30	25	20	20	40	...	...
Ecuador	Total	...	...	...	...	15	4	1	1	...	...	...
México	Exploración	11	23	29	42	41	51	48	54	...	...	...
	Producción	6	13	17	24	59	49	33	31	...	...	...
	Total	17	36	46	66	100	100	81	85	...	...	...
Perú	Total	...	...	...	...	30	20	18	15	...	...	...
Trinidad	Total	...	...	...	...	30	31	35	30	...	...	...
Venezuela	Exploración	...	...	...	117	59	30	36	30	43	...	...
	Producción	...	...	...	211	142	134	96	119	108	...	...
	Total	365	530	500	328	201	164	132	149	151	180	130
América Latina	Total	565	811	820	785	691	645	554	506	425	500	440
América Latina sin Venezuela		200	281	320	457	490	481	422	358	274	315	310

FUENTES: The Chase Manhattan Bank, *Capital Investments of the World Petroleum Industry*, distintos números; Ministerio do Planejamento, *Petróleo*, Río de Janeiro; Ministerio de Minas e Hidrocarburos, *Petróleo y otros datos estadísticos*, Caracas; Pemex en cifras, México; Nacional Financiera, S. A., *La economía mexicana en cifras*, 1966; CEPAL/DOAT/FAO, *El petróleo en Colombia*, julio de 1961.

Cuadro 10
INVERSIONES EN PRODUCCIÓN POR METRO
CÚBICO PRODUCIDO
(En dólares)

Año	América Latina	Estados Unidos	Medio Oriente	Venezuela	América Latina sin Venezuela
1956	3.5	12.2	1.0	2.9	5.4
1957	4.0	12.2	0.7	3.6	7.2
1958	4.2	10.8	1.7	3.6	7.4
1959	3.7	10.6	1.2	2.6	9.7
1960	3.1	10.1	0.9	1.5	9.2
1961	2.9	9.6	0.9	1.0	8.5
1962	2.2	10.7	0.8	0.7	6.8
1963	2.0	9.7	0.5	0.8	5.5
1964	1.8	10.8	0.5	0.9	7.5
1965	1.8	9.8	0.9	0.9	7.3
1966	1.6	9.4	0.6	0.7	6.1

FUENTES: Calculado por la CEPAL a base de datos del Chase Manhattan Bank.

do nuevamente a 20 por ciento en 1962 y 1963. En 1965 podría estimarse una participación del 23 por ciento.⁷

Las inversiones brutas por unidad de producción (que corresponden al costo de mantener y ampliar la producción de crudo) descendieron en la región, con pequeñas oscilaciones, de 3.5 dólares por metro cúbico en 1956, a 2.0 dólares en 1963, si se considera Venezuela que tiene un promedio de 3.4. Sin Venezuela, éste fue de 7.4 dólares el metro cúbico entre 1956 y 1963, notándose una baja significativa en los últimos cinco años. (Véase el cuadro 10.)

Los países de la región con un promedio de inversiones anuales superior a 50 millones de dólares —Argentina, Brasil, México y Venezuela— participan con más del 80 por ciento en el total de las inversiones para toda América Latina.

Si a esos países se agregaran Colombia y Trinidad y Tabago, que mantienen un nivel constante de inversiones anuales, aunque inferiores a los 50 millones de dólares, la participación del conjunto en el total sería superior al 90 por ciento.

Tres países —Argentina, Brasil y México— abarcan alrededor del 75 por ciento de los totales invertidos en la región, sin Venezuela, en los años para los cuales se dispone de datos completos. Ese porcentaje se eleva a casi el 90 por ciento, con el agregado de Colombia y Trinidad y Tabago.

La participación de los gastos de capital en exploración (incluyendo la perforación exploratoria), en los totales de las inversiones en exploración y producción, para el conjunto de los

⁷ Calculado a base de datos del *Oil and Gas Journal*, 6 de marzo de 1967, p. 66.

países para los cuales se dispone de datos así clasificados, es de alrededor del 30 por ciento. Ese nivel es más bajo en la Argentina, cerca del 15 por ciento,⁸ y se estima en 40 a 50 por ciento para México.

En Venezuela, la participación observada en los últimos años es del 20 al 25 por ciento. Históricamente, en este país las aplicaciones de capital en exploración y perforación han representado las mayores inversiones dentro del sector de la producción, aunque esa tendencia se viene debilitando, mientras alcanzan gran significación las inversiones en recuperación secundaria. La parte que a éstas corresponde en el total de la producción subió de 9 a 15 por ciento entre 1960 y 1965, como resultado de la adquisición de plantas y equipos para inyección de agua, gas, vapor y combustión *in situ*, que permiten una mayor y más económica recuperación del petróleo ya descubierto. Esas inversiones tienen análogo efecto a las de exploración y perforación, en cuanto aumentan las reservas probadas en crudo. De las tres formas de aumentar estas reservas —descubrimientos, extensiones y revisiones— la última es la que más importancia ha tenido en Venezuela en el último quinquenio (70 por ciento del incremento), en lo cual debe haber desempeñado un papel capital la recuperación secundaria. (Véase el cuadro 11.)

En el Brasil la exploración representa en promedio 70 por ciento del valor de la inversión en producción. Hasta fechas recientes, la producción brasileña de crudo provenía casi enteramente de la cuenca del Reconcavo Baiano,⁹

⁸ Estimado teniendo en cuenta las proyecciones de la inversión del Consejo Nacional de Desarrollo para el período 1965-80, que se basaron en el análisis de datos históricos.

⁹ Las reservas de petróleo fuera de Bahía, al 31 de

Cuadro 11
VENEZUELA: NUEVAS RESERVAS DE PETRÓLEO

Año	Total agregado en el año (millones de barriles)	Total agregado por concepto de revisiones (porcentaje del total)
1955	2 280	36.0
1958	2 140	2.0
1960	1 440	18.0
1961	540	13.0
1962	1 090	73.0
1963	1 390	73.5
1964	1 420	76.0
1965	1 320	74.0
1966	850	85.0

FUENTE: Ministerio de Minas e Hidrocarburos de Venezuela, *Petróleo y otros datos estadísticos*, 1966, octubre de 1967.

pero la mayor parte de las inversiones en exploración del último decenio corresponden a cuencas sedimentarias no productoras en escala comercial. (Véase de nuevo el cuadro 8.) Representaron en promedio más del 75 por ciento del total nacional en 1956-60 y 45 por ciento en 1961-63. Puede estimarse que solamente la exploración en la región amazónica —donde todavía no hay producción en escala comercial— absorbió, en el período 1956-60, un promedio de 30 por ciento de las inversiones totales en exploración, proporción que bajó al 8 por ciento en 1961-63.

5. Las inversiones en refinerías

Del total de las inversiones, en los años en que hay estadísticas completas (véase el cuadro 12), más del 60 por ciento corresponde a cuatro países (Argentina, Brasil, México y Venezuela). Entre 1956 y 1959 esa proporción debería ser mayor, ya que solamente el Brasil y Venezuela absorbían alrededor del 50 por ciento de las inversiones totales en refinerías. En el cuatrienio de 1960 a 1963 casi todos los países latinoamericanos comienzan a realizar inversio-

dicembre de 1965, representaban el 15 por ciento del total del país; la producción fuera de Bahía en el mismo año no llegaba al 0.5 por ciento del total producido en el país.

nes en refinación. En cambio, las inversiones anuales de Venezuela muestran una marcada disminución, en términos absolutos, entre los períodos 1956-60 y 1961-65, de modo que su promedio baja casi a la quinta parte. Con esto la participación relativa de Venezuela en el total latinoamericano desciende de alrededor de 35 por ciento, en los tres primeros años de la década considerada, a un promedio anual de 7 por ciento en los demás años. Esto estaría indicando un crecimiento bastante marcado del sector de refinación en toda América Latina, fuera de Venezuela. (Véase el cuadro 13.)

Tendencia opuesta a la de Venezuela muestra el Brasil. Su participación, que era de alrededor del 7 por ciento del total latinoamericano hacia 1956, se acerca al 30 por ciento en el período 1959-65.

La participación de México sería de un 15 por ciento, en el quinquenio 1960-65, a juzgar por los datos disponibles.

El crecimiento de la capacidad de refinación en América Latina, con excepción de Venezuela, se orienta al abastecimiento interno de derivados. En 1939 la capacidad nacional de refinación abastecía 20 por ciento del mercado, en 1951, el 40 por ciento y en 1965, más del 60 por ciento. Haciendo un balance de importaciones y exportaciones, eso significa que en términos netos el consumo de derivados en el conjunto

Cuadro 12
AMÉRICA LATINA: INVERSIONES BRUTAS EN REFINACIÓN
(Millones de dólares)

	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966
Argentina	10	35	10	5	...	...	...
Brasil	17	17	35	54	66	47	44	41	38	32	23
México	30	20	20	40	...	...	...
Venezuela	75	87	56	40	12	10	8	6	17	10	5
Colombia	5	3	6	5	...	...	...
Chile	10	10	4	13	19	...	...
Ecuador	2	2	—	—	...	...	...
El Salvador	—	2	5	8	...	...	...
Guatemala	—	—	—	3	...	...	...
Honduras	—	—	15	—	...	...	...
Jamaica	—	—	—	1	...	...	...
Nicaragua	—	3	2	2	...	...	...
Panamá	14	20	—	2	...	...	...
Perú	2	11	1	2	...	...	...
Trinidad	15	5	10	18	...	...	...
Uruguay	5	10	—	5	...	...	...
<i>América Latina</i>	230	245	160	170	171	177	125	151	220	135	305

FUENTES: Publicaciones del Chase Manhattan Bank, salvo para el Brasil, donde se corrigieron las cifras contenidas en Ministerio do Planejamento, *Petróleo* (Diagnóstico preliminar), julio de 1966, para la empresa estatal Petrobras, estimándose para las empresas particulares a base de *Conjuntura Económica*, Río de Janeiro (números diversos). Para Venezuela se utilizaron las cifras de *Petróleo y otros datos estadísticos, op. cit.*, siendo las tasas de conversión a dólares las siguientes: 1957 a 1963, 3.09 bolívares por dólar; demás años, 4.40 bolívares por dólar.

Cuadro 13
AMÉRICA LATINA: CAPACIDAD DE REFINACIÓN
(Miles de barriles diarios)

Año	Argen- tina	Boli- via	Bra- sil	Colom- bia	Cuba	Chile	Ecu- dor	Perú	Trin. y Tabago	Uru- guay	Vene- zuela	México	Otros	Total	Cura- çao	Puerto Rico
1940	94.2	0.7	6.5	14.5	4.2	0.5	2.4	22.0	79.3	5.0	54.4	99.8	—	383.5	505.0	—
1947	98.7	1.2	5.9	16.7	5.3	0.4	3.8	30.0	96.3	6.3	105.6	175.0	—	545.2	617.0	—
1948	102.0	1.8	9.3	23.2	6.1	0.4	4.7	32.8	96.3	9.0	105.6	183.0	—	574.2	617.0	—
1949	152.3	7.2	12.0	23.7	7.3	0.4	4.7	35.0	104.3	15.7	133.5	160.4	—	656.5	617.0	—
1950	151.7	7.2	6.5	23.8	7.3	0.4	4.4	35.1	100.0	25.2	258.5	160.4	—	780.5	624.3	—
1955	189.1	12.3	105.8	39.5	7.7	20.0	6.0	47.5	115.0	28.0	520.8	408.5	—	1 500.2	640.0	—
1956	195.9	11.7	111.3	39.7	8.7	20.0	5.6	46.2	137.0	28.0	668.8	440.0	—	1 712.9	650.0	—
1957	197.3	11.7	113.8	70.7	84.2	20.0	5.6	49.2	141.0	28.0	672.5	444.0	—	1 838.0	650.0	72.3
1958	221.5	12.3	152.8	73.4	88.4	24.0	5.8	49.2	158.5	28.0	883.0	447.0	—	2 143.9	650.0	77.5
1959	238.4	12.2	156.3	51.2	86.9	24.0	7.4	49.2	182.0	28.0	945.5	357.0	—	2 138.1	680.0	83.7
1960	237.5	11.2	208.1	78.2	86.9	48.0	13.2	48.6	295.0	28.0	1 003.5	393.0	—	2 451.2	680.0	95.2
1961	368.5	11.2	298.8	80.8	86.9	44.0	16.2	48.6	301.0	48.0	1 037.3	375.0	—	2 696.3	680.0	102.0
1962	378.7	11.5	298.9	84.1	86.9	44.0	15.5	54.9	305.0	48.0	1 072.6	387.0	78.7	2 865.8	680.0	110.0
1963	372.7	11.5	298.9	94.3	86.9	47.6	15.5	56.3	310.0	51.0	1 127.4	419.0	104.7	2 995.8	670.0	118.0
1964	393.4	11.5	334.6	93.3	86.6	54.0	15.5	56.4	345.0	51.0	1 182.1	461.0	104.1	3 188.5	670.0	155.0
1965	423.5	12.2	364.9	99.9	86.6	83.6	19.2	63.2	385.0	35.0	1 199.9	421.0	104.1	3 298.1	740.0	150.0
1966	436.0	15.0	370.0	129.0	87.0	91.0	12.0	66.0	390.0	40.0	1 212.0	436.0	199.0	3 481.0	795.0	155.0

FUENTE: *The Oil and Gas Journal*. Para el año 1966 y Venezuela, *Petróleo y otros datos estadísticos, 1966, op. cit.*

de los países, exceptuada Venezuela, se abastecía en un 30 por ciento con refinación interna en 1939 y casi en 100 por ciento en 1965.

Los cinco países de América Central y las Antillas, excluyendo a Cuba, Aruba y Curaçao, Panamá, Puerto Rico y Trinidad,¹⁰ tenían a principios de 1965 una capacidad de alrededor de 45 000 barriles diarios con un promedio de 9 000 por planta. Once países de la región —excluidos los indicados— construyen refinerías en el período 1965-68, con un promedio de aproximadamente 11 000 barriles diarios por planta, elevándose la capacidad total a 136 000. Sólo dos de las seis nuevas refinerías tendrían una capacidad inferior a 10 000 barriles diarios.¹¹ Los países de América Latina, excluyendo a la Argentina, Brasil, Venezuela y México, sumaban en 1965 una capacidad de refinación cercana a los 273 000 barriles diarios en 20 plantas. Esa capacidad se habría ampliado a alrededor de 375 000 barriles diarios y 24 plantas entre 1965 y 1968.¹²

6. Las inversiones en transporte y comercialización

a) Transporte

Los totales estimados para el período 1956-65

¹⁰ Se excluyó Cuba por falta de datos; los demás países, porque su capacidad refleja su condición complementaria de los grandes centros productores y consumidores.

¹¹ *World Petroleum*, 15 de marzo de 1965.

¹² *Ibidem*.

son inferiores a los reales, ya que sólo pudieron obtenerse cifras seguras sobre las inversiones en oleoductos. Hubo que excluir la dotación de equipos de transporte por ferrocarril y carretera, con ser importante para algunas zonas y productos, a causa de las dificultades que presenta la elaboración de estadísticas aceptables sobre esas actividades. (Véase el cuadro 14.)

En cuanto a transporte marítimo, sólo se cuenta con datos aislados sobre el Brasil y Venezuela. Para los demás, se estimaron las inversiones a base de los aumentos de las flotas de buques-tanque publicadas por la CEPAL.¹³ El tonelaje de porte bruto de buques-tanque en la Argentina (cuya participación es del 31 por ciento del total de América Latina) bajó en 15 por ciento entre 1963 y 1965; el del Brasil (con 29 por ciento del total) se mantuvo prácticamente estacionario en el mismo período; el de México (14 por ciento del total) experimentó un aumento superior al 30 por ciento en 1965 con relación a 1963; y en Venezuela (13 por ciento del total en Latinoamérica) el tonelaje es el mismo para ambos años. En 1965 el total para los países restantes fue superior en 10 por ciento al de 1963.

A partir de 1959, la participación relativa de las inversiones en oleoductos de Venezuela, sobre el total para América Latina, disminuye marcadamente y esos totales no alcanzan en 1960-65

¹³ CEPAL, *Estudio Económico de América Latina, 1966* (E/CN.12/767/Rev.1), publicación de las Naciones Unidas (Nº de venta: S68.II.G.1), tercera parte.

Cuadro 14
AMÉRICA LATINA: NUEVAS INVERSIONES EN TRANSPORTE DE CRUDO Y DERIVADOS
(Millones de dólares)

	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965
A. Oleoductos										
Argentina	...	...	...	...	50	25	25	5	...	...
Bolivia	...	...	...	...	5	3	0	0	...	...
Brasil	...	...	...	...	15	12	9	8	15	19
Colombia	...	...	...	...	3	1	2	10	...	...
Chile	...	...	...	...	2	6	1	3	...	...
Ecuador	...	...	...	...	1	0	0	0	...	...
México	...	...	...	...	50	10	20	5	...	...
Perú	...	...	...	...	1	0	0	0	...	...
Venezuela	35	70	110	30	20	5	5	5	5	5
<i>América Latina</i>	45	95	135	205	147	62	62	36	25	25
B. Marítimo										
Brasil	3	10	19	20	46	12	7	16	10	7
Venezuela	5	5	15	0	5	0	0	0	0	0
Otros	...	...	5	5	5	5	4	4	4	15
<i>América Latina</i>	8	15	39	25	56	17	11	20	14	22
C. Total (A + B)	53	110	174	230	203	79	73	56	39	47

FUENTES: Cálculos basados en datos del Chase Manhattan Bank y Petrobrás (Brasil).

los altos niveles absolutos observados entre 1956 y 1960.

Las inversiones anuales en transporte presentan grandes fluctuaciones principalmente en el período 1956-60, que se caracteriza por las grandes inversiones en Venezuela a raíz del auge de la refinación. En el período 1961-65, en cambio, las inversiones se estabilizan alrededor de los cinco millones de dólares anuales, y permanece más o menos constante el porcentaje de crudo refinado. Es así cómo la proporción que corresponde a las refinerías en la inversión acumulada neta de la industria en Venezuela, que seguía en importancia a la de la producción en 1956-61 estudiado, fue desplazada por la correspondiente al transporte en 1962-65.

En el resto de América Latina la participación del transporte sigue siendo muy inferior a la de la refinación, aunque en esta apreciación puede haber un gran margen de error por no haberse computado por falta de datos algunos medios de transporte, de considerable importancia relativa en algunos casos.

b) Comercialización

Las inversiones en comercialización son mínimas en Venezuela en comparación con las demás actividades en el período 1956-65. (Véase el cuadro 15 cuya información abarca todos los derivados del petróleo.)

Ello se explica por la desproporción entre consumo interno de derivados y las actividades de producción y refinación.

Cuadro 15
AMÉRICA LATINA: NUEVAS INVERSIONES EN VENTAS

	<i>Venezuela</i>		<i>Otros países</i>	
	<i>Millones de dólares</i>		<i>Porcentaje de la inversión total en petróleo</i>	
1956	10	70	1.2	16.5
1957	10	80	0.9	15.2
1958	15	95	2.0	18.1
1959	15	100	3.2	11.8
1960	15	110	5.2	12.0
1961	15	175	7.5	19.4
1962	10	100	5.2	14.0
1963	10	75	5.0	11.1
1964	20	75	9.5	11.8
1965	10	75	4.8	11.4

FUENTE: Chase Manhattan Bank, *Capital Investments of the World Petroleum Industry*.

En el resto de América Latina, la participación de las inversiones anuales en comercialización se sitúa entre el 10 y 20 por ciento del total de la industria petrolera. La tendencia a la disminución del quinquenio 1961-65 se explica por el crecimiento más que proporcional de las inversiones en refinación y transportes.

7. Inversiones para la utilización del gas natural

Entre 1956 y 1965 se quintuplicó el consumo de gas natural en América Latina. (Véase el cuadro 16.) El mayor aumento se produce entre 1961 y 1965, cuando el consumo creció de

6 750 a 12 230 millones de metros cúbicos. De este total la mitad corresponde a México. Luego viene la Argentina con un consumo de 3 300 millones y Venezuela con 2 700 millones de metros cúbicos. El consumo fuera de la industria petrolera, de los demás países reunidos no alcanza ni siquiera el 5 por ciento del consumo total en la región.

La producción de gas (generalmente asociado con petróleo crudo) es muy superior al consumo, por lo cual se estima que éste podría aumentar considerablemente en un futuro cercano al usarse como materia prima petroquímica o exportarse en forma licuada (como podría hacerlo Venezuela).¹⁴

No es posible separar las inversiones en gas natural ya que no suelen estar desglosadas del resto de las inversiones. Sin embargo, se logró obtener esta información para la Argentina. (Véase el cuadro 17.)

Hasta el presente el gas asociado ha representado casi la totalidad del gas natural utilizado en América Latina y, por lo tanto, ha requerido poca o ninguna inversión en la etapa de producción. En México, Brasil y Argentina se explotan algunos campos de gas libre. Aparte de las cifras del cuadro 17, sobre la Argentina, se supone que en el Brasil, por el pequeño volumen consumido, las inversiones no son importantes, y que en México, en cambio, han sido considerables, aunque en ambos casos no existen estadísticas.

Las mayores inversiones iniciales son necesarias para el transporte del gas natural. Para estimar tales inversiones, sólo se cuenta, además de los datos completos para la Argentina, con

¹⁴ Véase, *The Oil and Gas Journal*, 20 de noviembre de 1967; también la *Carta Semanal de Noticias*, Creole Corp., Caracas, 17 de mayo de 1968, p.1.

Cuadro 16
CONSUMO DE GAS NATURAL FUERA DE
LA INDUSTRIA PETROLERA
(Millones de metros cúbicos)

Año	Argentina	Brasil	Colombia	México	Venezuela	América Latina
1956	305	—	—	1 378	932	2 615
1957	388	—	—	1 414	2 120	2 922
1958	398	—	—	1 679	1 260	3 337
1959	421	—	—	1 965	1 515	3 901
1960	805	66	—	2 436	1 686	4 993
1961	1 714	54	—	3 203	1 781	6 752
1962	2 238	30	121	3 909	2 043	8 341
1963	2 465	34	204	4 648	2 249	9 600
1964	2 761	33	320	5 364	2 557	11 035
1965	3 317	35	...	6 178	2 703	12 233

FUENTE: CEPAL, a base de estadísticas oficiales.

Cuadro 17
ARGENTINA: INVERSIONES EN LA UTILIZACIÓN
DE GAS NATURAL
(Millones de dólares)

Año	Producción	Transporte	Almacenamiento	Ventas	Otros	Total
1959	3.4	2.9	—	1.5	1.4	9.2
1960	11.4	188.5	0.4	7.2	2.4	211.9
1961	17.9	18.6	0.2	13.2	2.5	52.4
1962	31.0	20.2	2.3	5.2	3.3	62.0
1963	46.0	12.8	1.4	5.4	2.8	68.4
1964	21.2	68.2	3.9	5.9	3.3	102.5
1965	17.5	66.0	7.4	5.8	4.2	100.9

FUENTE: Gas del Estado. Para la conversión a dólares se usaron los tipos de cambio publicados en Fondo Monetario Internacional, *International Financial Statistics*. Ellos son los siguientes:

Año	Pesos por dólar
1959	82.00
1960	83.0
1961	83.02
1962	134.10
1963	132.50
1964	150.90
1965	188.50

informaciones sobre la construcción de gasoductos en México y Venezuela. Sin embargo, no se puede hacer una distribución anual de esas estimaciones, pues los datos se refieren sólo a los aumentos en la extensión del sistema, partiendo de las fechas de entrada en funcionamiento de diferentes líneas de gasoductos.

A partir de los costos de gasoductos de diferentes diámetros y de las instalaciones auxiliares de compresión, el total de las inversiones en México, en el período 1956-1965, sería del orden de los 150 millones de dólares. Un cálculo similar para Venezuela da una inversión total de 45 millones de dólares en el mismo período.

Para los demás sectores (almacenamiento y ventas) no se dispone de informaciones directas salvo para la Argentina. No obstante, aplicando los patrones de inversión de este país, las inversiones en México podrían ser del orden de los 20 millones de dólares anuales y las de Venezuela alrededor de 5 millones al año.

8. Las inversiones extranjeras

Salvo la Argentina y México, en América Latina las inversiones de fuentes internas en la industria petrolera sólo adquirieron importancia relativa en el total de los capitales aplicados después de la segunda guerra mundial, intensificándose en la última década. El financiamiento inicial de la industria, exceptuando a la Argentina, se debió en su totalidad a las inversiones extranjeras, principalmente del Reino Unido y de los Estados Unidos. Puede hablarse

Cuadro 18

VALOR DE LAS INVERSIONES DIRECTAS ACUMULADAS DE LOS ESTADOS UNIDOS EN EL SECTOR PETROLERO EXTERNO ^a

(Millones de dólares)

	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965 ^b
Todas las áreas	7 280	8 991	9 681	10 423	10 944	—	12 661	13 652	14 334	15 320
Canadá	1 768	2 154	2 410	2 465	2 667	—	2 834	3 134	3 187	3 320
América Latina ^c	2 232	3 060	3 211	3 312	3 264	—	3 644	3 636	3 630	3 534
Brasil	211	227	215	82	76	—	79	60	53	57
Colombia	107	106	91	225	233	—	257	246	255	265
México	17	18	19	30	32	—	67	65	56	48
Venezuela	1 411	2 179	2 302	2 164	1 995	—	2 202	2 166	2 139	2 033
Otros	486	530	584	811	928	—	1 039	1 099	1 127	1 131
Europa	992	1 184	1 256	1 453	1 726	—	2 365	2 776	3 102	3 429
África	—	254	276	338	407	—	627	702	883	1 020
Asia	—	1 747	1 864	1 662	1 655	—	1 761	1 920	2 054	2 384
Medio Oriente	—	1 118	1 218	1 170	1 119	—	1 148	1 206	1 240	1 491
Lejano Oriente	—	629	646	429	536	—	612	714	814	893
Oceanía	—	—	—	355	372	—	462	496	453	499
Inversiones internacionales en tanqueros	—	593	664	838	851	—	968	988	1 064	1 133

FUENTE: Departamento de Comercio de los Estados Unidos, *Survey of Current Business* (septiembre de cada año).

^a Se refiere a las inversiones norteamericanas fuera de los Estados Unidos.

^b Cifras preliminares.

^c Incluye territorios dependientes del hemisferio occidental.

de inversiones nacionales pioneras en algunos países, pero son ejemplos de interés meramente histórico sin la trascendencia alcanzada en la Argentina, desde principios del siglo, o en México con la nacionalización en 1938.

A excepción de México y el Perú, las inversiones anteriores a 1914 se dirigían casi totalmente a la comercialización de derivados. En ese año las inversiones de los Estados Unidos (fuera de su propio territorio) en la producción de crudo alcanzaban a unos 143 millones de dólares, de los cuales 110 millones estaban en América Latina, la mayor parte (cerca de 85 millones) en México. Otros 15 millones le tocaban al Perú y sólo 5 millones a Venezuela.¹⁵

El Reino Unido tenía 23 organizaciones petroleras en la región, de las cuales 12 estaban en México y las demás se distribuían entre Cuba, Perú, Venezuela y Ecuador. La mayoría de esas empresas se ocupaban de la exploración y la compra y venta de propiedades y concesiones; sólo algunas —en el Perú, Venezuela y México— se dedicaban activamente a la producción.¹⁶

¹⁵ Cleona Lewis, *America's Stake in International Investment* (The Brookings Institution, Washington, 1938).

¹⁶ J.F.Rippy, *British Investments in Latin America, 1822-1949* (University of Minnesota Press, 1959).

Al comenzar el decenio de 1920, los Estados Unidos habían triplicado sus inversiones en producción en América Latina, ampliándolas en Colombia y Venezuela, pero México era todavía el centro de preferencia y absorbía el 70 por ciento de los 290 millones de dólares aplicados en la región.¹⁷ Desde entonces, las inversiones petroleras en América Latina se caracterizan por la preponderancia de los capitales de los Estados Unidos y por la creciente participación de Venezuela, sobre todo en el sector de la producción.

Sin embargo, la cuota de América Latina en el total de las inversiones petroleras externas acumuladas de los Estados Unidos bajó del 55 por ciento en 1929, al 45 por ciento en 1940, 42 por ciento en 1950 y 30 por ciento en 1956. En 1965 esa participación sería del 23 por ciento.¹⁸

Sus inversiones en Venezuela se mantuvieron

¹⁷ Cleona Lewis, op. cit.

¹⁸ Basado en los datos de L. M. Fanning, *American Oil Operations Abroad* (Mc Graw-Hill, Nueva York, 1947) hasta 1940 y *Foreign Oil and Free World* (Mc Graw-Hill, Nueva York, 1954) para 1950. Los datos para los demás años se basan en cifras del *Survey of Current Business*, Departamento de Comercio de los Estados Unidos, números de septiembre.

Cuadro 19

INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS DE LOS ESTADOS UNIDOS EN PLANTAS Y EQUIPOS DEL SECTOR PETROLERO

(Millones de dólares)

	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965
<i>Total</i>	2 322	1 854	1 558	1 467	1 543	1 628	1 889	2 073	2 267
Canadá	584	510	380	360	315	300	375	385	503
América Latina ^a	1 039	577	449	340	306	339	307	327	368
Brasil	—	—	5	5	5	4	3	4	3
Colombia	—	—	25	25	30	32	30	58	35
México	—	—	1	1	2	2	10	5	2
Venezuela	—	—	280	160	135	145	142	134	130
Otros	—	—	128	149	134	156	122	126	198
Europa	275	422	399	345	438	494	642	645	603
África	—	—	74	115	171	176	164	271	284
Asia	—	—	172	176	195	178	297	280	430
Medio Oriente	—	—	81	76	87	72	125	111	233
Lejano Oriente	—	—	91	101	108	106	172	169	197
Oceanía	—	—	44	66	64	76	64	65	74
Inversiones internacionales en tanqueros	—	—	100	65	45	65	40	100	66

FUENTE: Departamento de Comercio de los Estados Unidos, *Survey of Current Business*.^a Incluye territorios dependientes del hemisferio occidental.

alrededor de 20 por ciento del total mundial hasta 1956, pero fueron disminuyendo hasta llegar al 13 por ciento en 1965. (Véase el cuadro 18.) Sin embargo, la participación de Venezuela fue siempre superior al 50 por ciento de los totales invertidos en la región, y en 1957 y 1958 se superó el 70 por ciento; sólo en 1964 y 1965 baja el porcentaje del 60 por ciento.

Las inversiones directas en plantas y equipos de los Estados Unidos en América Latina mues-

tran una tendencia decreciente en comparación con las inversiones petroleras mundiales de los Estados Unidos ya que su participación baja de 32 a 16 por ciento entre 1958 y 1965. (Cifras preliminares dan un 10 por ciento para 1966 y un 11 por ciento para 1967.) (Véase el cuadro 19.)

El promedio de la participación de los Estados Unidos en las nuevas inversiones anuales descende entre 1957-60 y 1961-65 de 43.2 a 37.6 por ciento. (Véase el cuadro 20.)

Es difícil comparar la inversión acumulada de América Latina y las inversiones extranjeras directas porque no se cuenta con datos completos sobre las inversiones extranjeras, salvo para Venezuela, y las cifras de diversas fuentes muestran discrepancias muy marcadas,¹⁹ en gran variedad de rubros.

Al comparar las inversiones extranjeras brutas acumuladas (cuadro 21) con las cifras sobre el capital acumulado en América Latina (cuadro 6) se observa que las inversiones extranjeras representaban 80 por ciento del total en 1956 y 43 por ciento en 1964. Esos porcentajes no son precisos, porque los datos no incluyen, con excepción de Venezuela, otras inversiones extranjeras que las de los Estados Unidos, pero

¹⁹ Las cifras proporcionadas por el Chase Manhattan Bank, por ejemplo, son 50 por ciento más elevadas que las del Departamento de Comercio de los Estados Unidos, lo que posiblemente se deba a revaluaciones en los activos, diferente método para descomponer los datos, uso de diferentes tipos de cambio, etc.

Cuadro 20

AMÉRICA LATINA: NUEVAS INVERSIONES EN LA INDUSTRIA PETROLERA

(Millones de dólares)

	<i>Total</i>	<i>Inversión de los Estados Unidos</i>	<i>Porcentaje de las inversiones de los Estados Unidos sobre el total</i>
1957	1 600	1 039	65
1958	1 250	577	46
1959	1 325	449	34
1960	1 200	340	28
1961	1 100	306	28
1962	895	339	38
1963	800	307	38
1964	775	327	42
1965	870	368	42

FUENTES: Total: Chase Manhattan Bank; Estados Unidos: Departamento de Comercio, *Survey of Current Business*.

Cuadro 21
AMÉRICA LATINA: INVERSIONES EXTRANJERAS
BRUTAS ACUMULADAS
(Millones de dólares)

	<i>Venezuela</i>			<i>Total</i>	<i>Otros países^a</i>	<i>Total</i>
	<i>Estados Unidos</i>	<i>Reino Unido</i>	<i>Países Bajos</i>			
1956	2 610	475	1 151	4 236	821	5 057
1957	...	...	...	...	881	...
1958	3 438	581	1 419	5 438	909	6 347
1959	3 429	579	1 430	5 438	1 148	6 586
1960	3 693	2 048	—	5 741	1 269	7 010
1961	3 679	2 090	—	5 769	...	...
1962	3 822	2 007	—	5 829	1 442	7 271
1963	3 850	1 961	—	5 811	1 470	7 281
1964	3 271	1 384	—	4 655	1 491	6 146

FUENTES: Para Venezuela, informes y memorias del Banco Central; para los demás países, *Survey of Current Business, op cit.*

^a Sólo incluye las inversiones de los Estados Unidos.

son una buena aproximación, pues las inversiones en otros países no tienen tanta importancia como las realizadas en Venezuela.

Además esos valores están distorsionados por las conversiones monetarias y complicaciones contables, fuera de que no muestran la verdadera extensión de los intereses externos en la economía petrolera, porque los informes de estas empresas no indican el valor real del petróleo descubierto.

Las informaciones son aún más precarias para apreciar la distribución de las inversiones extranjeras por sectores de la industria. Hasta 1940 esas inversiones se concentraban en la comercialización y la producción. La mayor parte del crudo de Venezuela se refinaba en las plantas de Trinidad, y Aruba-Curaçao. Ya en 1940 Venezuela era el segundo productor de petróleo del mundo después de los Estados Unidos con alrededor de 600 000 barriles diarios, pero tenía ese año una capacidad de refinación de 54 000 barriles al día, o sea, poco más de la mitad de la de México (100 000) o la Argentina (94 000), 60 por ciento de la de Trinidad (79 000) y poco más del 10 por ciento de la de Aruba-Curaçao (505 000). Sólo en el decenio de 1950 se amplía considerablemente la refinación en Venezuela.

La distribución de las inversiones de los Estados Unidos entre los diversos sectores de la industria petrolera venezolana no parece haber cambiado mucho en el período 1957-64. Del total de la inversión neta en producción, refinación y comercialización en 1957, la producción representaba 88 por ciento, la refinación 11 por ciento y la comercialización el 1 por ciento. En

1964 baja al 10 por ciento la refinación, y aumenta a 2 por ciento la comercialización.²⁰

En cambio, en el resto de América Latina la distribución de las inversiones estadounidenses experimenta variaciones acentuadas entre 1957 y 1964. En 1957 correspondía 55 por ciento a la producción, 18 por ciento a la refinación, y 27 por ciento a la comercialización. En 1964, esos porcentajes eran de 41, 36 y 23 por ciento respectivamente.²¹

9. Necesidades de capital, 1965-80

a) Observaciones generales

Las previsiones a largo plazo de la capitalización del sector petrolero de la economía son indispensables tanto para los programas generales de desarrollo como para las empresas, pues para administrar una industria tan grande y compleja como es la petrolera es preciso conocer su evolución futura con 10 a 15 años de anticipación. Sin embargo, en la industria del petróleo actúan múltiples factores económicos, políticos y de otra índole, externos al sector, cuya predicción a largo plazo es muy aleatoria, aparte de que faltan informaciones técnicas y estadísticas completas que permitan aplicar un modelo que tomara en cuenta todas las variables identificables.

Por ello, las proyecciones en general se basaron en las relaciones entre el capital invertido y los incrementos de la producción (o demanda interna en el caso de la comercialización), en los últimos diez años. Estos resultados fueron verificados con informaciones directas o presupuestos de inversiones de algunas empresas. Las relaciones capital-producción dependen, en gran parte, de la estructura de la producción, que puede ser muy diferente en épocas distintas y en las diversas regiones, pero no siempre fue posible tener en consideración las características peculiares del período base de las proyecciones que ejercieron marcada influencia en esa estructura. Tampoco fue posible, en todos los casos, explicar ciertas variaciones irregulares en los datos examinados y, en consecuencia, eliminarlas o evaluar los límites en que puedan darse en el futuro.

En la imposibilidad de considerar todas las variables exigidas para una previsión ideal, se optó por determinar las inversiones futuras usando uno de los factores del conjunto de observaciones que pudiera evaluarse independientemente. Las inversiones correspondientes, se

²⁰ Chase Manhattan Bank, *Balance of Payments of the Petroleum Industry.*

²¹ *Ibidem.*

estimaron entonces según la relación entre la serie histórica del factor elegido y el capital invertido en el mismo período, aplicándose ese coeficiente a la serie proyectada. En este trabajo se consideraron las condiciones geológicas y las posibilidades de producción de los países de la región, así como el crecimiento de la demanda, como factores decisivos en el cálculo de las inversiones futuras.

Cabría comentar la variabilidad de esas proyecciones considerando la teoría de la inversión. Ese análisis tendría que tener en cuenta tanto los puntos de vista de los países interesados como los correspondientes de las empresas internacionales que actúan en ellos, los que no siempre coinciden en las decisiones de inversión. Sin embargo puede adelantarse que los hechos tienden a confirmar las hipótesis aquí establecidas.

b) *Inversiones unitarias*

Los promedios de las inversiones petroleras mundiales, por barril día de producción, excluyendo a los Estados Unidos, el Canadá y los países socialistas, suelen variar de la siguiente forma:

	Dólares
Producción	800 a 1 100 ²²
Refinación	500 a 600
Comercialización	500 a 650

Las cifras correspondientes para América Latina son las siguientes:

	Dólares
Producción	730 a 3 600 (promedio ponderado 1 250)
Refinación	500 a 1 400 (promedio ponderado 820)
Comercializ.	600

Esas cifras fueron obtenidas del análisis de las inversiones anuales en un período más o menos largo. En ambos casos, la producción incluye los gastos de exploración.

Esas inversiones unitarias para producir, tratar y distribuir un barril de petróleo, proceden de las inversiones brutas, ya que es extremadamente difícil distinguir entre la partida de reposición y la de nueva inversión. Así, para obtener esas cifras se sumó al volumen de producción el volumen probable que se tenía que reemplazar, según las tasas corrientes de depreciación anual para cada uno de los diferentes rubros.

²² Incluye 180 dólares por barril por gastos no capitalizados de exploración.

Ese total forma el divisor del coeficiente de inversión.

Por otro lado, como la exploración no es perfectamente correlacionable con la producción, introducirla en el coeficiente de capital le resta utilidad para las proyecciones. La solución sería obtener el costo aproximado de encontrar reservas de petróleo, para estimar cuánto habría que invertir en la exploración a fin de mantener las reservas probadas en relación satisfactoria con el nivel de producción elegido.

Pero, como se vio en el análisis de las inversiones latinoamericanas, la clasificación entre los gastos de exploración y producción casi nunca es posible; tampoco se conoce siempre con exactitud la parte del aumento de reservas que corresponde a nuevos descubrimientos, por lo que es casi imposible obtener una evaluación por burda que sea, de lo que cuesta probar reservas.

La dificultad no se presenta sólo en América Latina, sino que se da también en regiones con larga tradición en la producción de petróleo que disponen de abundantes datos, como los Estados Unidos.

Se estima que partiendo de la contabilidad de costos y los registros de reservas de una empresa y haciendo una distribución cronológica de los datos puede llegarse a un costo representativo de lo que le cuesta encontrar un barril de petróleo, pero esa información nunca se publica.²³

Para indicar el grado de inseguridad que introducen los gastos de exploración en las proyecciones, basta citar algunos ejemplos. En el Ecuador, dos compañías mantuvieron exploraciones desde 1938 a 1950, sin lograr la ubicación de yacimientos, gastándose durante el período cerca de 50 millones de dólares. Cerca de diez compañías obtuvieron derechos de exploración en el Perú, en el desierto de Sechura. Entre 1953 y 1956, se perforaron 22 pozos, a un costo de 20 millones de dólares, sin resultados comerciales. En el Brasil, las inversiones en la región amazónica en el período 1955-63 alcanzaron a cerca de 100 millones de dólares. Asimismo, se invirtieron 30 millones en la Cuenca del Paraná, en ambos casos, sin ningún resultado económico.

No obstante todas las críticas que puedan hacerse al coeficiente que engloba los gastos de exploración y producción, las circunstancias imponen su adopción a falta de un método más preciso.

²³ Véase W. F. Lovejoy y Paul T. Homan, *Methods of Estimating Reserves of Crude Oil, Natural Gas, and Natural Liquids* (RFF, 1965); W. D. Davis, "The Enigma of Oil and Gas Finding Costs", en *18th Annual Conference of Accountants* (Tulsa, 1964).

Al comparar las inversiones unitarias en los países de América Latina se advierte gran disparidad de los costos de inversión en esta región, que se debe no sólo a la variación de la productividad por pozo, sino también al estado de desarrollo de la industria en los diferentes países. Comparada con otras regiones y exceptuada Venezuela, la industria del petróleo puede considerarse incipiente en América Latina. Sus costos de exploración se aproximan al promedio mundial para *iniciar* la producción de petróleo de una nueva área, fijado en unos 2 000 dólares por barril-día;²⁴ sus inversiones en refinerías —pese a ser muy simples— se acercan a los promedios mundiales para instalaciones más complejas, y sólo para la fase de distribución, la inversión unitaria es parecida a los patrones mundiales.

Es notable la disminución de las inversiones unitarias según el grado de desarrollo de la industria, pero, descontando a Venezuela, sólo se acercan al promedio mundial en muy pocos países, entre ellos Colombia y México.

En el Brasil las inversiones reflejan aún los componentes transitorios iniciales, como la inversión de infraestructura. Esa situación posiblemente se mantenga por algún tiempo más, ya que acaba de comenzar el aprovechamiento de nuevas cuencas petrolíferas. Lo propio sucede en Bolivia, cuyas inversiones unitarias son más altas que las del Brasil. En el Ecuador, el Perú y la Argentina, las elevadas inversiones unitarias se explicarían por la baja producción por pozo y los altos gastos consiguientes de perforación por unidad de producción.

Los costos de inversión en refinerías están determinados por la complejidad de las plantas. Como en América Latina no suele ser alto el índice de complejidad, las inversiones unitarias para las refinerías nuevas resultan de 700 a 1 000 dólares por barril-día. A medida que se desarrolla la refinación, las inversiones por unidad de aumento en la capacidad de producción disminuyen pero como esta actividad es de desarrollo reciente en la región, las inversiones unitarias en refinación son muy parecidas a las de las refinerías nuevas.

c) Previsión de las inversiones, 1965-80

En el cuadro 22 se estiman las necesidades probables de capital para el desarrollo de la industria petrolera latinoamericana entre 1965 y 1980, suponiendo que esa demanda de hidrocarburos será satisfecha tanto con producción y

²⁴ W. J. Levy, *The Search for Oil in Developing Countries* (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Nueva York, 1960).

Cuadro 22
AMÉRICA LATINA: INVERSIONES BRUTAS
TOTALES EN PETRÓLEO Y GAS,
1966 A 1980
(Millones de dólares)

	1966-70	1971-75	1976-80	1966-80
Exploración y producción	3 850	4 560	5 200	13 610
Refinación	990	1 430	1 700	4 120
Comercialización	560	680	850	2 090
Ductos	260	80	80	420
Transporte marítimo y fluvial	120	80	100	300
<i>Subtotal</i>	<i>5 780</i>	<i>6 830</i>	<i>7 930</i>	<i>20 540</i>
Gas natural ^a	580	600	700	1 880
Gas licuado ^a	70	50	40	160
<i>Total</i>	<i>6 430</i>	<i>7 480</i>	<i>8 670</i>	<i>22 580</i>

FUENTE: Proyecciones de la CEPAL.

^a Parte no incluida en partidas anteriores.

refinación internas como con importaciones. Para definir las proporciones de ambas se utilizaron informaciones oficiales sobre la capacidad de pagos destinada a este sector y las perspectivas de producción local de hidrocarburos.

Las cifras representan las inversiones brutas, es decir que incluyen los valores estimados para la reposición de capacidad agotada, de acuerdo con las mismas tasas que se aplicaron para obtener las inversiones unitarias.

Sin embargo, no fue posible tomar en cuenta la obsolescencia, a no ser en el grado ya incluido en la depreciación corriente. Tampoco se consideró la utilización de la capacidad existente en todos los sectores al iniciarse el período proyectado lo que se justifica en buena medida por el hecho de que aquella capacidad seguramente se hallaba plenamente utilizada.

En cuanto a los costos de los bienes de capital, obran allí elementos contradictorios de tendencia al alza, por un lado, y compensación por menores gastos totales de capital por el otro. Los datos para el período más reciente fueron reajustados, usando las informaciones disponibles sobre las inversiones en curso.

El cuadro 23 muestra las inversiones desde 1956 a 1980. El total de 1961-65 es casi 35 por ciento más alto que el de 1956-60. Aunque entre el decenio de 1956-65 y el de 1966-1975 se da un incremento del 30 por ciento, la tasa de crecimiento baja del 20 por ciento en 1971-75 a cerca de 15 por ciento en 1976-80. Ello se debe al cambio de estructura por países de la producción. Mientras que de los 889 000 barriles diarios de aumento de la producción en el período 1960-65, corresponden 627 000 a Venezuela, de los 872 000 barriles diarios de au-

Cuadro 23
AMÉRICA LATINA: INVERSIONES ANUALES BRUTAS EN PETRÓLEO Y GAS, 1956 A 1980
(Millones de dólares)

Año	Exploración y producción	Refinación	Ductos	Transporte marítimo y fluvial	Comercia- lización	Gas ^a	Total
1956	565	230	45	8	80	...	928
1957	811	245	95	15	90	...	1 256
1958	820	160	135	34	110	...	1 259
1959	785	170	205	20	115	9	1 304
1960	691	171	147	51	125	212	1 397
1956-60	3 672	976	627	128	520	221	6 144
1961	645	178	62	12	190	52	1 139
1962	554	125	62	7	110	62	920
1963	506	152	36	16	85	68	863
1964	425	220	25	10	80	102	862
1965	500	135	25	7	85	101	853
1961-65	2 630	810	210	52	550	385	4 637
1966-70	3 850	990	260	120	560	650	6 430
1971-75	4 560	1 430	80	80	680	650	7 480
1976-80	5 200	1 700	80	100	850	740	8 670

FUENTE: Proyecciones de la CEPAL.

^a Gas natural y licuado no incluido en las partidas anteriores.

mento previstos para el período 1966-70, le tocarían sólo 413 000. Como las inversiones unitarias son siempre mucho menores en Venezuela que en todos los demás países de la región, las inversiones totales subirán. Pero a lo largo del período se espera que los aumentos de producción vuelvan a sus proporciones históricas, lo que explica la caída porcentual en los quince siguientes.

Es pequeña la variación en los porcentajes de los diversos sectores entre 1956-60 y 1961-65 pero se advierte una tendencia en los 15 años de la proyección a mantener la participación de la producción por encima del nivel de 1961-65.

No se dispone de proyecciones mundiales que abarquen el período 1966-80, para comparar las proyecciones presentadas. Sin embargo, puede admitirse que las inversiones de la industria petrolera mundial, exceptuándose Estados Unidos, Canadá y los países socialistas, alcanzarán a cerca de 36 000 millones de dólares en 1965-70. América Latina presentaría el 16 por ciento de esas inversiones, lo que implica una caída del 1 por ciento en relación con 1961-65.

Las inversiones de los Estados Unidos en América Latina en 1966-68 totalizarán algo más de 1 100 millones de dólares²⁵ y para el año 1969 no serían inferiores a 300 millones.²⁶ Te-

niendo en cuenta que las estimaciones de esta última fuente para años anteriores estaban subestimadas en un 50 por ciento, puede suponerse una inversión de 1 000 millones de dólares para 1969-1970. Así solamente las inversiones de los Estados Unidos se elevarían a 2 100 millones de dólares, o sea un 36 por ciento del total de las inversiones petroleras previstas para América Latina en el período 1966-70.

Las inversiones requeridas para el período 1965-80, son cifras sin precedentes en el desarrollo de la industria en América Latina, fuera de Venezuela. Las condiciones de capitalización de la industria en los diferentes países son mal conocidas. Haciendo caso omiso de la distorsión más o menos acentuada que introduce el factor inflacionario, las reservas para depreciación de la industria podrían contribuir con alrededor del 25 por ciento de las necesidades de capital. Si se contara con el aporte extranjero indicado, se dispondrá de fondos para alrededor de 60 por ciento de las inversiones exigidas.

10. Notas metodológicas

a) *Apreciaciones sobre las informaciones utilizadas*

Las cifras de que se dispone no son a menudo muy exactas, no se basan siempre en informaciones suministradas directamente por las empresas petroleras, y no siempre son compa-

²⁵ *The Oil and Gas Journal*, 16 de octubre de 1967.
²⁶ Mc Craw-Hill, *Engineering News Record*, 10 de agosto de 1967.

rables los datos obtenidos de distintas fuentes.

Los datos financieros proporcionados por el Chase Manhattan Bank, por ejemplo, parte de una muestra derivada de los informes anuales de las compañías petroleras y de otras fuentes, que representan la mayor parte de la industria mundial. Las estimaciones, para los casos en que no se dispone de informaciones financieras directas, se hacen aplicando coeficientes (encontrados comparando los valores de la muestra) a datos físicos, más fácilmente obtenibles.²⁷

Ese método, que puede considerarse satisfactorio desde el punto de vista de las grandes regiones productoras y consumidoras o para un análisis en términos mundiales, pierde mucho de su validez al considerarse aisladamente la industria petrolera latinoamericana (excepción hecha de Venezuela), porque sus condiciones no son comparables a las de las grandes áreas productoras.

Además de la falta de cobertura, las estadísticas financieras corrientes sobre la industria del petróleo tienen otras imperfecciones originadas en prácticas contables de la industria, que pueden llevar a conclusiones erróneas cuando se delimita demasiado el campo del análisis.

En general, las estadísticas financieras son subproductos de registros cuya forma y contenido responde a exigencias legales, de modo que se adaptan más a disposiciones de esa naturaleza que a las definiciones económicas. Las diferentes connotaciones del concepto de "capital" y de las ideas correlativas y derivadas se reflejan directamente en los registros contables, lo que contribuye en gran medida a la heterogeneidad de los valores.²⁸ Los datos sobre la industria petrolera adolecen, además, de las imperfecciones impuestas por la dispersión geográfica y funcional de la mayoría de las grandes empresas integradas que componen esa actividad económica.²⁹

También por razones comerciales la precisión de los datos publicados es relativa, no sólo en el aspecto financiero sino con respecto por lo menos a una parte de los datos físicos, como las informaciones sobre reservas probadas. Estas imperfecciones se acentúan en los mercados

²⁷ A. G. Gols, "Postwar U. S. Foreign Petroleum Investment" en *U. S. Private and Government Investment Abroad*, ed. por R. F. Mikessell (Eugene, Oregon, 1962) p. 415.

²⁸ Véase O. Morgenstern, *On the Accuracy of Economic Observations*, (Princeton, N. Jersey, 1963), p. 70; S. P. Porter, *Petroleum Accounting Practices* (Mc Graw-Hill, N. York, 1965), especialmente cap. 15; Petroleum Accountant's Society of Western Canada, *Study of Full Cost Accounting*; Arthur Andersen & Co., *Accounting for Oil and Gas Exploration Costs*, 1963.

²⁹ Véase Morgenstern, *op. cit.*, p. 71.

muy concentrados, como el petrolero.³⁰ Mientras más predominan los monopolios, y oligopolios, tanto menos fidedignas serían algunas de las estadísticas sobre esas industrias.³¹ Aun en el caso de las compañías denominadas independientes las informaciones con frecuencia no son totalmente satisfactorias.³²

Lo propio podría decirse de las empresas gubernamentales. Morgenstern, por ejemplo, señala la inconsistencia de los datos publicados por oficinas del Gobierno de los Estados Unidos y el Banco de Inglaterra, por razones de seguridad o de política económica.³³

En el caso de las empresas públicas petroleras de América Latina, el origen de las discrepancias parece residir más bien en la dificultad de definir el límite de su acción como empresas, y su encuadre en la administración pública general. En cuanto a inversiones, por ejemplo, esas empresas pueden gozar de privilegios, como exenciones tributarias, tipos de cambio especiales, condiciones excepcionales para la adquisición de propiedades, que hacen que los valores contabilizados difieran bastante de los valores de mercado en el período de la inversión. La inflación hace ilusoria o muy condicionada la conversión de gastos en moneda nacional a dólares equivalentes a lo largo de un período de 10 o 15 años, y la actualización de las cifras presenta también graves problemas contables y estadísticos. En esas circunstancias las inversiones aparecen subestimadas, en relación con las condiciones económicas predominantes en la industria y en el país. Debe desecharse pues la simple comparación de los valores contables no depurados de una empresa.

Por otro lado, la adquisición de equipos producidos en el país y la utilización de servicios nacionales por razones de fomento económico, pueden abultar las inversiones a causa del mayor costo que esas circunstancias a menudo suponen.

Los registros de las empresas fiscales acaso reflejan los hechos de manera más realista, al incluir desembolsos en campos sociales conexos,

³⁰ Sobre la forma y grado de concentración en general véase Chazeau y Kahn, *Integration and Competition in the Petroleum Industry* (Yale University Press, 1959). Para el Medio Oriente, Issawi and Yeganeh, *The Economics of Middle Eastern Oil* (Praeger, N. York, 1962), p. 58-59.

³¹ Morgenstern, *op. cit.*, p. 18 y "Oligopoly and Investment", en J. S. Duesenberry, *Business Cycles and Economic Growth* (Mc Graw-Hill, N. York, 1958).

³² ... Leeman *The Price of Middle East Oil* (Cornell University Press, 2nd print., 1962) p. 38.

³³ Morgenstern, *op. cit.*, p. 20. Sobre manipulaciones contables, véase Z. Mikdashi, *A Financial Analysis of Middle Eastern Oil Concessions: 1901-65* (Praeger, N. York, 1966), *passim*.

hecho que también se advertiría en países como los Estados Unidos.³⁴

En América Latina es difícil tener acceso al cúmulo de informaciones necesarias para trazar cuadros realmente comparables. No obstante, teniendo en cuenta las limitaciones del material analizado, e identificando las discrepancias, es posible intentar la adaptación de los datos disponibles, para resguardar, siempre que sea posible, la uniformidad de criterios.

El caso del Brasil puede ilustrar el complejo problema de la conversión monetaria. Las cifras contables en cruceros dan una idea equivocada del monto de las inversiones, situación que se da también en algún grado en Argentina, Uruguay y Chile. Ello se debe a que los tipos de cambio especiales aplicables a las importaciones de la industria petrolera fueron fijados muy por debajo de lo que podría estimarse como una tasa real. Por otro lado, los demás tipos oficiales no son representativos en el período 1953-1961, en que se adoptó un sistema de licitación pública de divisas, fijándose sólo la cotización mínima admisible según las diversas categorías en que se distinguieron las importaciones del país. El cuadro 24 muestra los tipos de cambio oficiales, comparados con el tipo de paridad del poder adquisitivo en el período 1955-65.³⁵ Se

observa que el tipo de cambio especial para la industria petrolera se mantiene muy por debajo de las demás tasas desde 1955 a 1963. En los últimos años, las importaciones para la industria del petróleo se hacen al único tipo de cambio fijado oficialmente para todas las importaciones, a niveles más realistas.

La distorsión de los valores en cruceros queda determinada por dos factores que actúan en sentido contrario. Uno es el aumento de la inversión en cada año y la aceleración del proceso inflacionario, y el otro, la reducción del valor de los componentes importados de los bienes de capital. Por medio de cálculos aproximados de la participación porcentual de las importaciones en las inversiones totales de cada año, fue posible deducir del total el valor en cruceros de aquéllas. A ésta se aplicaron los tipos de cambio especiales, reconstituyendo así su valor original en dólares. En cuanto al componente de la inversión en moneda nacional, se le transformó a dólares a la tasa de paridad de poder adquisitivo indicada en el cuadro 24. Sumando los dos componentes se obtuvieron las cifras del cuadro 25, que dan también la estructura de la inversión.

³⁴ Roberto Engler, *La política petrolera* (Fondo de Cultura Económica, México, 1966) p. 162.

³⁵ A pesar de las restricciones a la teoría de Cassel, por lo general los tratadistas convienen en que existe una relación definida entre cambio y precios, que tiende a mantener una especie de equilibrio. Eso es suficiente para justificar su aplicación práctica en este trabajo, principalmente en el caso de la alta tasa de la inflación brasileña en el período considerado. Véase Samuelson, *Economics* (Mc Graw-Hill, N. York,

1948), p. 386. Además, se adoptó una fórmula que tuviera en consideración las relaciones entre precios de importación y de exportación. Las siguientes obras se consideran de interés para esclarecer el tema: L. Federici, *Teoría del Cambi* (Milano, 1945); J. T. Walter *Foreign Exchange Equilibrium* (University of Pittsburgh Press, 1951); J. W. Angell, *The Theory of International Prices* (Harvard, 1926); J. M. Keynes, *A Treatise on Money* (Londres, 1958); A. Sampaio, *Determinação numérica da taxa camvial* (R. de Janeiro, 1953); B. Balassa, "The purchasing Power Parity Doctrine: A Reappraisal", en *The Journal of Political Economy*, vol. LXXII (diciembre de 1964).

Cuadro 24
BRASIL: TIPOS DE CAMBIO, 1955-1965
(Cruceros por dólar)

Año	Tipo de cambio oficial		Promedio del tipo especial aplicable a la industria petrolera	Promedio del cambio de paridad de poder de compra
	en 31/XII	Promedio anual		
1955	73.97	—	31.32	66.73
1956	73.93	—	31.32	82.73
1957	76.42	—	42.15	87.57
1958	139.80	—	63.83	104.44
1959	184.10	—	100.00	139.65
1960	195.00	—	100.00	166.92
1961	307.00	—	214.50	241.10
1962	475.00	—	318.00	411.39
1963	620.00	—	547.50	669.67
1964	1 850.00	1 314.80	1 314.80	1 213.31
1965	2 200.00	1 920.00	1 920.00	1 857.60

FUENTE: Los datos originales sobre precios en el Brasil son los que publica *Conjuntura Económica* (Río de Janeiro). Los índices de precios para Estados Unidos son los proporcionados por el *Federal Reserve Bulletin*.

Cuadro 25
BRASIL: INVERSIONES EN LA INDUSTRIA PETROLERA

Año	Total en millo- nes de dólares	Produc- ción ^a	Refina- ción	Trans- porte maríti- mo	Termina- les y oleoduc- tos	Industria- lización del esquisto	Comer- cializa- ción
1938 a 1945	19.3	...	...	...	...	...	...
1946 a 1950	28.3	...	...	...	...	...	...
1951 a 1955	30.3	...	...	...	...	...	...
1956	70.0	26.4	37.0	3.0	0.1	0.8	32.7
1957	87.7	46.0	26.6	7.9	0.1	0.9	18.5
1958	131.7	39.2	30.1	10.6	0.1	0.5	19.5
1959	131.5	31.3	51.0	12.5	0.1	0.5	4.6
1960	190.8	24.3	38.9	17.7	11.5	0.6	7.0
1961	132.4	37.5	34.7	9.0	10.6	0.9	7.3
1962	133.2	39.5	34.3	5.4	7.2	1.0	12.6
1963	140.8	44.8	28.5	9.7	6.4	1.5	9.1
1964	134.0	44.5	22.1	8.2	12.1	1.5	11.6
1965	165.0	47.6	20.3	5.4	14.2	1.7	10.8

FUENTES: Informes del Conselho Nacional do Petróleo, Ministerio do Planejamento, *Petróleo*; varios números de *Conjuntura Económica* (Río de Janeiro).

^a Incluida la exploración.

Hasta el año 1955 la participación de las inversiones en moneda extranjera en el total fue de alrededor del 50 por ciento. Esa participación decrece en el decenio siguiente hasta promediar menos de 30 por ciento y es razonable

suponer que ha bajado mucho más en los últimos años.

El caso de México, así como el de Venezuela, muestran los procedimientos que hay que seguir para reconstituir datos que faltan. Para México

Cuadro 26
MÉXICO: INVERSIONES PETROLERAS^a
(Millones de dólares)

Año	Inversión total	Inversión en exploración	Inversión en exploración y producción	Exploración y producción (porcentaje)
1946	23	5	7	32.0
1947	18	11	17	94.5
1948	36	13	21	58.5
1949	27	12	19	70.5
1950	42	14	22	52.5
1951	41	19	29	71.0
1952	43	19	30	70.0
1953	56	12	19	34.0
1954	69	11	18	26.1
1955	79	11	17	21.6
1956	72	11	18	25.0
1957	106	23	36	34.0
1958	129	29	45	35.0
1959	128	42	66	51.5
1960	210	41	100	42.5
1961	185	51	100	54.0
1962	155	48	81	52.0
1963	150	54	85	57.5
1964	209	—	—	—
1965	170	—	—	—

FUENTES: Nacional Financiera, S. A., *La economía mexicana en cifras*, México, 1966; Pemex, *Pemex en cifras*, México.

^a Los tipos de cambio usados para la conversión de pesos mexicanos a dólares fueron: 4.855 pesos por dólar hasta 1948; 8.65 hasta 1954 y 12.49 para los demás años.

Cuadro 27
VENEZUELA: INVERSIONES EN EXPLORACIÓN
Y PRODUCCIÓN
(Millones de dólares)

<i>Año</i>	<i>Inversión en pozos activos fijos</i>	<i>Gastos en pozos de desarrollo secos</i>	<i>Gastos en pozos exploratorios secos</i>	<i>Total</i>
1946	200	...	...	...
1947	214	...	...	...
1948	298	...	...	...
1949	182	...	...	...
1950	110	...	...	...
1951	164	...	...	...
1952	235	...	...	...
1953	203	...	...	...
1954	223	...	...	...
1955	256	...	...	...
1956	252	...	...	...
1957	390	...	...	...
1958	372	...	...	...
1959	287	17	24	328
1960	178	13	10	201
1961	138	13	13	164
1962	117	5	10	132
1963	131	5	12	148
1964	134	4	13	151
1965	163	...	...	...

se utilizaron como fuentes el total de la inversión petrolera,³⁶ el total acumulado de las inversiones en exploración y producción en el periodo 1947-58,³⁷ y una serie de inversiones de exploración.³⁸ De las cifras acumuladas del total de las inversiones en exploración y producción pudo sacarse la relación entre éstas y el total. Admitiendo que esa relación se hubiera mantenido constante, de año en año entre 1946 y 1959, por un cálculo sencillo se pudo reconstituir el total probable de la inversión en exploración y producción en cada año, con el auxilio de la serie de inversiones en exploración. Para el período 1960-63, se dispuso de los datos del Chase Manhattan Bank para las inversiones en producción. (Véase el cuadro 26.)

Aunque para Venezuela se dispone de datos abundantes, fue necesario adaptarlos para que pudiesen ser aplicados a los propósitos de este estudio. En primer lugar, las cifras publicadas sobre las inversiones en exploración y producción no incluyen los gastos en pozos secos. Además, no se indica la distribución de las inversiones entre exploración y producción.

Con el auxilio de los datos que se refieren al costo unitario de perforación y la cantidad

³⁶ *La Economía Mexicana en Cifras* (Nacional Financiera, S. A., México, 1966).

³⁷ A. J. Bermudes, *The Mexican National Petroleum Industry* (Stanford University, 1963).

³⁸ *Pemex en Cifras* (Pemex, México, 1963).

de metros perforados por año, tanto para pozos exploratorios como de desarrollo, divulgados por el Ministerio de Minas e Hidrocarburos,³⁹ se intentó corregir las fallas señaladas. Los resultados aparecen en el cuadro 27.

Para computar las inversiones en exploración, se estimó que los desembolsos de capital en perforación exploratoria serían el 80 por ciento del gasto total en exploración.⁴⁰ (Véase nuevamente el cuadro 9.) Desafortunadamente, sólo se tuvieron a la mano las informaciones necesarias para los años 1959 a 1963.

Para mantener la homogeneidad de la serie, se recurrió a los valores proporcionados por el

³⁹ Ministerio de Minas e Hidrocarburos, *Petróleo y otros datos estadísticos*, (Caracas).

⁴⁰ ONU (Departamento de Asuntos Económicos), *Exploración Petrolera*, parte primera. J. M. McKie "Market Structure and Uncertainty in Oil and Gas Exploration", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. LXXV, N° 4, (noviembre de 1960), p. 551.

Cuadro 28
INVERSIONES BRUTAS EN EXPLORACIÓN
Y PRODUCCIÓN
Coficiente tipo I
(Dólares por metro cúbico)

<i>Año</i>	<i>América Latina</i>	<i>Medio Oriente</i>	<i>Estados Unidos</i>	<i>Venezuela</i>	<i>Brasil</i>
1947	23.0	9.0	38.2	18.0	1780
1950	27.0	8.2	55.7	20.0	882
1955	22.0	5.0	60.6	21.0	273
1960	31.0	5.2	77.0	27.0	64
1963	32.0	5.8	92.8	24.0	82

Cuadro 29
INVERSIONES BRUTAS EN EXPLORACIÓN
Y PRODUCCIÓN
Coficiente tipo II
(Dólares por metro cúbico)

	<i>1945-50</i>	<i>1951-55</i>	<i>1956-60</i>	<i>1961-63</i>	<i>1946-63</i>
América Latina	3.1	0.7	3.2	1.9	1.9
Medio Oriente	1.6	0.2	0.5	0.6	0.6
Estados Unidos	6.7	3.5	3.7	7.1	4.8
Brasil	240.0	47.0	15.4	10.8	13.0
Colombia	...	...	...	4.7 ^a	4.4 ^b
Chile	...	...	...	...	8.8 ^c
México	1.8	1.7	2.8	4.0	2.4
Venezuela	2.8	2.0	1.9	0.1	1.3
América Latina sin Venezuela	...	...	7.9	6.8	7.0 ^d

^a 1960-1964.

^b 1955-1964.

^c 1961-1965.

^d 1956-1963.

Chase Manhattan Bank, que incluyen los gastos en pozos secos. Por la misma razón se imputaron de estos valores los pagos por nuevas concesiones en 1956, 1957 y 1958, porque éstas se excluyen en las estadísticas oficiales de Venezuela.

b) *Coefficiente de inversión*

En los cuadros 28 a 31 se relacionan los datos financieros anteriormente presentados con el volumen de producción. El procedimiento permite apreciar más claramente la posición económica de la industria petrolera latinoamericana, comparada con la de otras regiones.

Se intentaron diferentes criterios de cálculo que permitieran obtener coeficientes de inversión que reflejaran a corto, mediano y largo plazo la relación capital-producto. En realidad, sería más representativa la relación capital-capacidad de producción, por cuanto se tendría el efecto completo de la inversión. Sin embargo, la dificultad en ajustar el concepto de capacidad a las informaciones disponibles obligó a elegir el primer procedimiento, para la fase de producción. El caso de refinación no adolece

de esos inconvenientes, pudiendo tomarse como denominador del coeficiente la capacidad de refinación instalada, siempre que se recuerde que ella difiere ligeramente de la producción real.

Se definen tres tipos de coeficientes:

El coeficiente *tipo I* viene determinado por la fórmula:

$$\text{Inversión unitaria} = \frac{\text{Inversión bruta acumulada hasta el año "N"}}{\text{Producción total en ese año "N"}} \quad (1)$$

El cuadro 28 muestra coeficientes de este tipo, obtenidos a base de los datos de que se pudo disponer (sólo Venezuela y Brasil en América Latina). La principal limitación de ese coeficiente, en el caso de América Latina, es la escasez y deficiencia de los datos disponibles para las inversiones acumuladas totales.

El coeficiente *tipo II* responde a la fórmula:

$$\text{Inversión unitaria} = \frac{\text{Inversión acumulada durante el período "P"}}{\text{Producción total en ese período "P"}} \quad (2)$$

Cuadro 30
INVERSIONES BRUTAS EN EXPLORACIÓN Y PRODUCCIÓN
Coefficiente tipo III
(Dólares por metro cúbico)

Año	América Latina	Medio Oriente	Estados Unidos	Brasil	Venezuela	México	Colombia
1947	34.0	11.3	89.5	780.0	29.0	...	...
1950	14.0	3.4	100.3	200.0	11.0	...	...
1955	23.0	4.1	152.3	84.0	17.0	...	...
1956	22.0	14.3	211.6	77.0	14.0	41.0	34.0
1957	31.0	38.9	(—)	49.0	21.0	(—)	41.2
1958	(105.0)	6.5	(—)	38.0	(37.0)	60.5	119.5
1959	51.0	14.3	192.8	60.0	30.0	81.0	37.3
1960	64.0	6.4	74 700.0	47.0	37.0	208.0	81.0
1961	64.0	13.4	471.6	61.0	86.0	78.0	(—)
1962	27.0	8.5	462.2	(248.0)	7.0	146.0	(—)
1963	86.0	4.2	300.0	170.0	47.0	130.8	50.0

Cuadro 31
INVERSIONES POR METRO CÚBICO DE INCREMENTO EN LA PRODUCCIÓN
(Dólares por metro cúbico)

Años	Brasil	Colombia	Chile	México	Perú	Venezuela
1951 a 1955	149.4	...	...	40.5	...	31.2
1956 a 1960	48.9	22.2	...	82.0	...	43.7
1961 a 1965	302.6	151.0	97.2	107.0	166.0	21.4
1956 a 1965	94.9	98.5	...	96.5	...	35.6

Ilustra ese tipo de coeficiente el cuadro 29. Para la elaboración de coeficientes de ese tipo se dispone de datos para la mayoría de los países latinoamericanos, aunque para algunos sólo en forma aproximada.

El cuadro 30 presenta cálculos del coeficiente III, obtenidos por la fórmula:

$$\text{Inversión unitaria} = \frac{\text{Inversión en ese año "N"}}{\text{Incremento de la producción en ese año "N"}} \quad (3)$$

Ese coeficiente se basa en informaciones que pueden obtenerse con relativa facilidad y da una idea inmediata del capital necesario para crear, mantener y ampliar la producción.

Sin embargo se presentan grandes fluctuaciones con casos de coeficientes negativos. Ello obedece fundamentalmente a que las inversiones producen efectos acumulados no detectables en plazos muy cortos.

Para superar esas dificultades se presenta una modificación de la fórmula (3) en la siguiente forma.

$$\text{Inversión unitaria} = \frac{\text{Inversión en un período "P"}}{\text{Incremento en la producción en ese período "P"}} \quad (4)$$

En el cuadro 31 se han reunido los cálculos de coeficientes para países latinoamericanos, a base de esa fórmula.

Se observarán las grandes diferencias que existen entre países, y a veces las variaciones dentro del mismo país en un período de varios años. Las primeras obedecen a que las diferentes condiciones naturales de reservas, terreno y clima se traducen en un mayor o menor costo de las tareas exploratorias y de perforación, y en grandes diferencias en los rendimientos volumétricos por pozo o metro lineal perforado. Las segundas reflejan la existencia de etapas iniciales de la actividad en el período histórico que se analiza, o la incorporación de nuevas actividades en los países que se consideran petroleros tradicionales.

Las grandes fluctuaciones de los coeficientes, especialmente en el corto plazo, se deben principalmente a los efectos de tipo acumulativo que en determinado momento influyen más que en otro. Se deben igualmente al hecho de que las inversiones realizadas en un año determinado no producen su efecto total hasta transcurrido un lapso. Es así como, por ejemplo, una alta inversión realizada para aumentar la capacidad de producción, y aun de refinación en un año

determinado, sólo se expresará, en términos de rendimiento, en períodos posteriores.

Es indudable que, en el campo de las inversiones petroleras, los coeficientes de producción (o refinación) calculados para un año determinado, tienen una dependencia mayor del proceso acumulativo de años anteriores que del movimiento de las inversiones en ese año. El examen de los coeficientes muestra cómo varían las necesidades unitarias de capital de la industria petrolera a medida que se pasa de la etapa inicial a la intermedia y a la madurez, y cuando aparecen las economías de escala. El valor absoluto de esos coeficientes para operaciones integradas, tanto de producción como de las actividades siguientes, tiende a reducirse en el mundo gracias a la adopción de técnicas más eficientes de exploración y explotación (que compensan los costos elevados que implica la incorporación de la plataforma submarina y la difusión de complicados métodos de recuperación secundaria), al incremento de la producción en zonas de bajos costos y al empleo de supertanqueros y refinerías de gran capacidad pero de mínima complejidad.

Los coeficientes aquí presentados sólo indican que la inversión requerida para incrementar la producción en una unidad (m³ por año) o para atender al remplazo de capacidad productiva en el conjunto de las operaciones integradas de producción (o en la refinación), fue de tal o cual magnitud hasta un año determinado, en un período determinado, o en un año determinado.

Además, al comparar los coeficientes de inversión en producción, es importante tener presente que no se ha computado el monto o valor de las reservas descubiertas mediante la aplicación de las inversiones. Ello modificaría bastante las cifras, ya que según los datos publicados las reservas actuales del Medio Oriente equivalen a casi nueve veces las de América Latina, veinte veces las de Venezuela y a ocho veces las de los Estados Unidos.

Se observa en todos los cuadros la participación mucho mayor de las inversiones en producción en América Latina (o Venezuela) que en el Medio Oriente, lo que se debe principalmente a la baja relación capital-capacidad productiva que existe en el Medio Oriente y al alto rendimiento unitario de los pozos.

Los coeficientes de producción para Venezuela son menores que los de América Latina en general, lo cual se justifica por las economías de escala logradas en la alta producción venezolana, que es casi el 75 por ciento de la de América Latina, y la productividad media por pozo,

Cuadro 32
COEFICIENTES DE INVERSIÓN BRUTA EN REFINACIÓN
(Dólares por metro cúbico diario)

Año	América Latina ^a	Medio Oriente	Europa occidental	Estados Unidos	Brasil	Venezuela
<i>Coficiente tipo I</i>						
1947	2 980	2 820	5 310	4 000	...	7 470
1950	3 610	3 240	5 500	4 510	...	9 670
1955	4 050	3 240	5 250	5 210	4 060	5 800
1960	4 230	2 860	5 400	4 840	8 450	4 480
1963	4 350	3 080	5 520	5 280	8 700	4 040
<i>Coficiente tipo II</i>						
1947-50	5 050	4 820	5 610	6 250	...	11 000
1950-55	4 910	3 230	5 060	7 400	...	2 120
1955-60	4 600	2 640	5 615	6 160	12 820	3 600
1960-63	5 000	4 430	5 740	20 170	9 200	490
1947-63	4 850	3 240	5 520	6 590	11 050	3 700
<i>Coficiente tipo III</i>						
1947	3 100	3 080	5 650	10 050	...	50 000
1950	2 530	73 500	...	69 100	...	1 990
1955	—	3 270	19 700	20 300	...	1 710
1956	5 310	(—)	4 410	5 890	...	3 170
1957	9 390	21 500	14 800	29 000	49 100	147 000
1958	2 840	2 130	4 559	9 940	6 050	1 660
1959	31 100	110 000	7 400	7 490	109 600	4 000
1960	3 360	9 360	4 210	15 100	8 070	1 300
1961	4 410	13 130	4 600	13 100	3 130	1 800
1962	3 500	1 980	9 800	(—)	...	1 440
1963	7 700	7 170	4 100	15 850	...	740

^a Incluye a las Antillas Neerlandesas, Honduras Británica, Puerto Rico y Aruba-Curaçao.

que es mucho mayor allí que en cualquier otro país latinoamericano y, en consecuencia, que en el total de la región.

La gran diferencia entre los coeficientes de producción para Brasil, con relación a Venezuela, se explica por los elevados montos de capital invertidos en exploración en dicho país, sin consecuencias inmediatas en el aumento de producción.

Los coeficientes del cuadro 29, que reflejan la relación marginal inversión-producción muestran las necesidades de capital a medida que entran en producción nuevos campos y yacimientos. Es así cómo en Venezuela y los Estados Unidos, a diferencia del Medio Oriente, las necesidades de inversión se han incrementado gradualmente porque ha descendido el producto marginal al extenderse la producción a regiones menos ricas y con mayor riesgo de encontrar petróleo. En cambio en el Medio Oriente los costos iniciales para aprovechar los campos petroleros fueron relativamente más altos, pero se aprovecharon después las economías de escala, que han requerido relativamente menores inversiones unitarias.

En los coeficientes de inversión-capacidad de refinación (véase el cuadro 32), es un tanto

difícil establecer comparaciones regionales, pues hay gran diferencia entre el tamaño de las plantas y su complejidad, así como en el equipo requerido para distintas operaciones. Donde predominan las instalaciones de gran tamaño, como en el Medio Oriente o Venezuela y Aruba-Curaçao, se requerirán menores inversiones por unidad de capacidad instalada. Además, cuando las instalaciones y los procedimientos de refinación son bastante simples, como en Venezuela y en general en América Latina y el Medio Oriente donde es baja la proporción de los procesos de desintegración y reformación en la capacidad total, se requieren menores inversiones unitarias en la refinación. En Venezuela y el Medio Oriente no llega al 20 por ciento, en cambio en los Estados Unidos supera el 85 por ciento.

Por otro lado, en la producción de las refinerías no influyen las condiciones naturales como en la exploración y perforación. Así se explica que los coeficientes para América Latina y el Medio Oriente sean más bajos que los de los Estados Unidos y Europa occidental. Pero en igualdad de equipos y volúmenes, las inversiones unitarias en esas regiones pueden ser más altas que en los Estados Unidos o Europa, por el retraso de las áreas de infraestructura.

LA POLÍTICA SOCIAL Y EL CAMBIO SOCIAL

Los tres trabajos siguientes marcan etapas de un programa sistemático de estudios de las políticas sociales en América Latina y de los procesos de cambio social a los cuales deben vincularse tanto esas políticas como las económicas. Varios de los resultados de este programa han aparecido en el *Boletín Económico de América Latina* y en otras publicaciones de la CEPAL. En "Desarrollo social y planificación social: Estudio de problemas conceptuales y prácticos en América Latina" (*Boletín*, vol. XI, N° 1, abril de 1966) se planteó el marco general de referencia para el estudio de los problemas de política social, y en el *Estudio Económico de América Latina 1967* (capítulo II, Primera Parte) se analizaron las relaciones recíprocas entre los cambios en la estructura social y la evolución de los programas sociales. Entre los trabajos que se han publicado relativos a determinados sectores de acción social pública figura "El servicio social en América Latina: sus funciones y sus relaciones con el desarrollo" (*Boletín*, vol. XI, N° 1, abril de 1966), y "Los factores estructurales del desarrollo y el problema de la vivienda en América Latina" (*Boletín*, vol. XI, N° 2, octubre de 1966); el trabajo sobre seguridad social que se presenta más adelante también tiene por objeto relacionar el sector con los problemas principales de la política de desarrollo. El desarrollo de la comunidad, que se examina en otro de los trabajos que vienen a continuación, ha sido objeto de dos estudios anteriores publicados en el *Boletín*: "La participación popular y los principios del desarrollo de la comunidad en el desarrollo económico y social" (vol. IX, N° 2, noviembre de 1964), y "Conceptos y métodos de la programación por zonas para el desarrollo de la comunidad" (vol. XII, N° 1, mayo de 1967). Durante varios años la CEPAL ha tomado parte activa en estudios y reuniones internacionales que tratan de las complejas relaciones entre la educación y el desarrollo; recientemente, los resultados de esos estudios han aparecido revisados y coordinados con el enfoque global de la política social en *Educación, recursos humanos y desarrollo en América Latina* (Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.68.II.G.7).

Los estudios realizados por la CEPAL sobre el cambio social en América Latina precedieron a la iniciación de los estudios de política social, y en sus primeras etapas procuraron ante todo explicar los requisitos y concomitancias sociales del desarrollo económico. En el décimo período de sesiones de la CEPAL, realizado en 1963, se presentaron dos grandes análisis conceptuales e históricos del cambio social: *Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico de América Latina* (E/CN.12/646) y *El desarrollo social de América Latina en la postguerra* (E/CN.12/660). (Estos dos estudios fueron publicados en español por Ediciones Solar-Hachette, Buenos Aires, 1963 y 1964, respectivamente.) En estas obras y en una serie de estudios demográficos que se estaban realizando en la misma época (véase "La situación demográfica en América Latina" (*Boletín*, vol. VI, N° 2, octubre de 1961); "Distribución geográfica de la población de América Latina y prioridades regionales del desarrollo" (*Boletín*, vol. VIII, N° 1, marzo de 1963); y "Los patrones de asentamiento rural y el cambio social en América Latina" (*Boletín*, vol. X, N° 1, marzo de 1965)), el fenómeno de la urbanización rápida aparecía siempre de gran importancia como componente y determinante del cambio social; y el conjunto de problemas que plantea parece campo propicio para organizar un gran estudio de los factores que se hallan tras los procesos actuales de cambio y que condicionan la viabilidad de las políticas de desarrollo económico y social. Lo inadecuado para estos fines de las concepciones anteriores de urbanización centradas casi enteramente en los aspectos demográficos y ecológicos se ha hecho evidente. El trabajo sobre la "Urbanización de la sociedad en América Latina", que aparece más adelante, procura trazar provisionalmente un marco conceptual más adecuado para el estudio de la urbanización; actualmente se realizan análisis más detallados de sus temas principales y se ponen a prueba sus hipótesis a través de estudios de algunos pocos países de la región que se supone representan diferentes niveles o etapas de urbanización.

LA SEGURIDAD SOCIAL Y EL DESARROLLO: LA EXPERIENCIA LATINOAMERICANA

1. Introducción

En la América Latina de hoy, sobre pocos problemas de política pública parece haber tanto consenso como sobre las diferencias de los sistemas de seguridad social.¹ Las tribulaciones kafkianas del ciudadano que quiere hacer valer sus derechos frente a la burocracia que administra la seguridad social y los aprietos del jubilado a medida que la inflación va minando el poder adquisitivo de su pensión, se describen con las mismas palabras en la prensa conservadora, en la reformista y en la revolucionaria. Igual consenso hay respecto a la conveniencia de contar con un sistema de seguridad social, ya que hasta los críticos más acerbos comúnmente dan por sentado que la seguridad social es hoy parte de la vida nacional, y que de algún modo se reformará y se extenderá a estratos cada vez más grandes de la población. Las leyes que brindan nuevos beneficios de seguridad social tienen el apoyo de los partidos de derecha y de izquierda. Los costos de la seguridad social continúan elevándose en relación con el producto nacional. En algunos pocos países estos costos alcanzan a 12 por ciento del producto o más; en muchos otros, se hallan en el mismo tramo que los costos de educación, siendo éste último el sector social que irroga mayores gastos directos de recursos públicos.²

Es sorprendente descubrir que este campo de acción social pública, pese a lo mucho que espera

¹ La demarcación de la "seguridad social" en América Latina plantea varios problemas. De un lado, algunos tipos de protección (por ejemplo, la compensación de los trabajadores en caso de accidentes, la indemnización por despido) generalmente se consideran obligaciones directas del empleador. De otro lado, como se explicará más adelante, las instituciones de seguridad social comúnmente tienen variadas actividades (protección de la salud, vivienda, crédito barato, bienestar social, etc.), algunas de las cuales caen fuera de una definición estricta de lo que es seguridad social, y duplica parcialmente las actividades de otras instituciones públicas. Para los fines presentes, habrá que tomar en cuenta lo que las instituciones de seguridad realmente hacen así como su grado de correspondencia con la "seguridad social" concebida como un sistema de protección a grupos definidos de la población contra contingencias también definidas.

² Oficina Internacional del Trabajo, *El costo de la seguridad social, sexta encuesta internacional 1961-63*,

de él el asalariado medio, a las sumas enormes que maneja, y a su compleja influencia en la fuerza de trabajo, ha permanecido casi totalmente al margen del movimiento de planificación del desarrollo de los últimos años. Todos los planes y programas de inversión que han publicado los países latinoamericanos exponen objetivos sociales, principalmente en educación, salud y vivienda, pero a menudo se refieren también a distribución del ingreso, empleo, consumo de alimentos, suministro de agua y saneamiento, y hacen mención ocasional del consumo de vestuario y calzado y el desarrollo de la comunidad. Sólo uno o dos de esos planes examinan la seguridad social.³ En el sector de la seguridad social no existen unidades sectoriales de planificación vinculadas al organismo nacional de planificación, como las que tienen hoy la mayoría de los países para educación y salud. La seguridad social no se incluyó entre los numerosos objetivos sociales mencionados en 1961 en la Carta de Punta del Este; sólo en la

(Ginebra, 1967) presenta los siguientes datos sobre doce países latinoamericanos:

Ingresos y egresos de los regímenes de seguridad social en porcentaje del producto nacional bruto 1963

	Ingresos	Egresos	
		Total	Prestaciones
Bolivia	4.3	3.4	2.9
Colombia	2.0	2.0	1.9
Costa Rica	3.3	2.0	1.7
Chile	11.1	9.6	7.9
El Salvador	2.3	2.2	2.1
Guatemala (1962/63)	1.8	1.8	1.7
México	2.7	2.3	1.8
Nicaragua (1962/63)	2.2	1.7	1.6
Panamá	6.0	4.4	4.1
Paraguay	3.0	2.3	2.0
Uruguay	13.3	12.8	11.8
Venezuela (1962/63)	2.4	2.4	2.3

³ El contenido de los planes y programas se resume en el capítulo VIII del *Estudio Económico de América Latina*, 1964, preparado por la CEPAL. El único plan nacional que incluye un capítulo sobre seguridad social parece ser del Uruguay, que se publicó después de la terminación del resumen mencionado, pero aun en ese plan la seguridad social se trata en uno de los capítulos más cortos de una obra en muchos volúmenes. (Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico, "Reforma de la seguridad social", tomo IV, *Plan del sector público, Plan nacional de desarrollo económico y social 1965-1974* (Montevideo, 1965).

reunión de junio de 1967 del Consejo Interamericano Económico y Social se aprobó una resolución que incluía entre los objetivos de la Alianza para el Progreso "la formulación de una política de seguridad social coordinada integralmente con los planes de desarrollo económico y social".

La inclusión de los demás sectores sociales, en los planes publicados y la organización de mecanismos de planificación sectorial no es equivalente a una eficiente, ni mucho menos a una estrategia global para la distribución de los recursos. Lo social no se ha integrado, sino que se ha yuxtapuesto, a lo económico. Las relaciones entre los mecanismos de planificación sectorial y global siguen siendo indefinidas. En la mayoría de los sectores sociales, sin embargo, es evidente que ambos lados sienten la necesidad de que se produzca esa inclusión y esa integración. Los planificadores han comenzado a ver en la educación y la salud componentes de importancia de la estrategia de desarrollo, a la vez que sectores que reclaman con urgencia más participación en los recursos públicos. Los educadores y los especialistas en salud pública sienten auténtica necesidad de la ayuda que pueden prestarles los planificadores para elevar la eficiencia interna, y sienten también la necesidad real de hacerse escuchar en la etapa de planificación, para hacer valer su derecho a una proporción de los recursos públicos. El diálogo resultante es promisorio. Otros sectores sociales, como el de la vivienda, se hallan en fases menos avanzadas del mismo proceso.

En el sector de la seguridad social, en cambio, los planificadores y los administradores sectoriales no han mostrado mucho interés en iniciar ese diálogo. Cabría deducir que los planificadores creen tener ya demasiados problemas como para hacer frente a un sector que se caracteriza por su autonomía administrativa y por su división en compartimentos estancos, que es foco de presiones políticas y sociales vigorosas y complejas, y en el cual están entronizados los sistemas burocráticos. Además, pese a que los recursos que manejan los sistemas de seguridad social son enormes y de importancia evidente para la política de desarrollo, sólo una pequeña fracción proviene directamente de los recursos públicos que los planificadores deben tratar de distribuir. De otro lado, las administraciones de la seguridad social y las fuerzas sociales organizadas que han logrado extraer beneficios desproporcionados de los sistemas no pueden ignorar que la planificación traería cambios ingratos, recortaría privilegios especiales y burocracias hipertrofiadas, y establecería nuevos principios para obtener, invertir y distribuir los

recursos de la seguridad social; actualmente, los gobiernos nacionales influyen en estas materias principalmente por el arbitrio negativo de evadir las contribuciones que por ley están obligados a hacer. Entre tanto, el peligro de desbaratar los compromisos que los sustentan y la permanente atracción electoral de las promesas de seguridad social, ha hecho que los líderes políticos nacionales se muestren reacios a intervenir con miras a racionalizar los sistemas.

Lo oneroso de los sistemas de seguridad social, el descontento popular con su funcionamiento y la presión irresistible para extender su alcance ha hecho que se estudien sus problemas y que surjan proposiciones de planificación y reforma, pero, por lo general, esto no ha emanado del movimiento de planificación. Desde hace algunos años, diversos economistas y especialistas en política social han criticado los sistemas y propuesto soluciones.⁴ En algunos pocos países, el poder ejecutivo nacional ha creado órganos asesores de seguridad social.⁵ Los organismos internacionales que dan asesoramiento técnico y ayuda financiera (la Organización Internacional del Trabajo, la Organización de los Estados Americanos, y últimamente el Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso), que durante muchos años promovieron la seguridad social, están advirtiendo ahora con creciente insistencia que la forma que están tomando los sistemas no es equitativa ni viable. Los principales síntomas de crisis se han expuesto suficientemente en informes recientes de estos organismos, pese a que la información sobre seguridad social es notablemente fragmentaria, tardía y poco comparable, en especial si se tiene en cuenta que, por naturaleza, las instituciones de seguridad social deberían llevar con cuidado estadísticas, registros y contabilidad de costos.

Este trabajo se referirá brevemente a la evolución histórica de la seguridad social en América Latina y a los síntomas actuales de su mal funcionamiento, basándose principalmente en la documentación preparada por diversos organis-

⁴ Por ejemplo, en las siguientes obras: Hernán Romero, *La crisis del seguro social y la reforma de la salubridad* (Ediciones de la Universidad de Chile, Santiago, 1958); Aníbal Pinto, "Alternativa para una reforma de los sistemas convencionales de previsión social", *El trimestre económico*, N° 111 (julio-septiembre de 1961), y Humberto Vieites Novo, "Sistema de previsión social del Uruguay", *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de Montevideo* (22 de junio de 1963).

⁵ Cabe mencionar especialmente la Comisión de Estudios de Seguridad Social de Chile, que en 1963 publicó un *Informe sobre la reforma de la seguridad social chilena* en varios volúmenes, y la Comisión Asesora Permanente de Seguridad Social de la Argentina.

mos internacionales.⁶ Luego pasará revista a los procesos de cambio social y a las presiones desde dentro de las estructuras sociales que tienen más que ver con las líneas de crecimiento de todos los sectores de acción social pública que las políticas y los planes oficiales. Por último, se examinarán las funciones que podría desempeñar la seguridad social en una estrategia de desarrollo verdaderamente amplia y vigorosa, y se sugerirán algunas condiciones que deberán cumplirse para que la vinculación de la seguridad social a la planificación no sea sólo simbólica.

2. Antecedentes históricos

La evolución de los sistemas de seguridad social en América Latina ha tomado dos formas principales. Aunque la mayoría de los problemas que los sistemas encaran ahora son comunes a toda la región, su importancia relativa depende de la antigüedad de cada sistema, de su propia evolución y de la evolución de la economía nacional.

Los primeros países de la región que se iniciaron en la seguridad social fueron los del Cono Sur; Argentina, Chile y Uruguay comenzaron en el decenio de 1920, o aun antes, a establecer fondos separados (Cajas) para determinadas categorías de empleados y obreros. Para cada una de esas Cajas se definieron legalmente fuentes propias de ingreso, condiciones propias de afiliación, tipos de prestación y mecanismos administrativos. Estos sistemas han crecido por adherencia hasta abarcar, por lo menos en principio, la mayor parte de la población económicamente activa; como adición reciente cabe mencionar

⁶ La información más completa sobre estos síntomas se encuentra en un informe preparado por la Organización Internacional del Trabajo para su Octava Conferencia de los Estados de América Miembros de la OIT (Ottawa, septiembre de 1966): "Papel de la seguridad social y del mejoramiento de las condiciones de vida en el progreso social y económico". A conclusiones similares se llegó en un breve capítulo de "Nuevas orientaciones en el campo de la seguridad social", *Estudio Social de América Latina 1963-64*, preparado por la OEA, y también en un documento sobre "Política y administración de la seguridad social" (CIES/656) presentado por el CIAP a la reunión del Consejo Interamericano Económico y Social que se realizó en Buenos Aires en 1966. El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) publicó en 1962 un estudio titulado *Financial aspects of social security in Latin America*. Un documento de Franco Reviglio, "The social security sector and its financing in developing countries", preparado para uso interno del Fondo Monetario Internacional contiene mucha información sobre América Latina. Las disposiciones jurídicas que rigen los sistemas nacionales de seguridad social aparecen sintetizados en un *Manual de instituciones de seguridad social* publicado por la Secretaría Permanente del Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social (México, 1967).

la de los trabajadores rurales, los servidores domésticos y los trabajadores por cuenta propia. A la proliferación de Cajas separadas ha seguido, pero sin remplazarlas, el establecimiento de grandes instituciones que han acogido a la mayoría de los asalariados que quedaban al margen de las Cajas anteriores. La aplicación de las leyes que regulan las condiciones de trabajo y los derechos de organización de categorías específicas de empleados y obreros ha seguido un camino similar.

Estos tres países, que muestran muchas diferencias entre sí, en los años veinte se distinguían del resto de los países latinoamericanos por su grado relativamente alto de urbanización, por la transformación de las clases medias urbanas en fuerzas políticas decisivas, y por el crecimiento de movimientos sindicales de alguna importancia. La seguridad social y las iniciativas para proteger a los trabajadores derivaban de las concepciones de justicia social sustentadas por los nuevos movimientos políticos; asimismo, eran medios promisorios de reforzar el apoyo de los empleados públicos y privados a esos movimientos, y de ganarse a los obreros organizados, sustrayéndose así a llamamientos más revolucionarios. Cabe subrayar que Chile y Uruguay comenzaron a construir sus sistemas de seguridad social mucho antes que la mayoría de los países de Europa y América del Norte; en los tres países los niveles de ingreso eran más bajos que los europeos, y la proporción de asalariados industriales era menor que en los países europeos que estuvieron a la vanguardia de los avances en seguridad social.

En los años veinte había esperanzas de que los niveles de ingreso de estos tres países continuarían elevándose, que sus ingresos se distribuirían en forma más pareja y que la capacidad de sus economías para mantener sistemas de seguridad social se fortalecería. En realidad, estos países, como el resto de América Latina, sufrieron los efectos traumáticos de la crisis de los años treinta, y las vicisitudes posteriores derivadas del auge de las exportaciones, la escasez de importaciones y de una industrialización basada en la sustitución de importaciones, que en conjunto llevaron aparentemente a tasas satisfactorias de recuperación y de diversificación económica hasta comienzos de los años cincuenta. Desde entonces, Argentina, Chile y Uruguay se han desviado de la trayectoria de la mayoría de los países latinoamericanos por la debilidad de sus economías. Las razones se han discutido ampliamente y no corresponde examinarlas aquí.

Como uno de los rasgos de la evolución de estos países, cabe señalar que en ellos son más amplios los estratos de población que, a través

del sufragio y de la fuerza de sus organizaciones han adquirido la capacidad de exigir una participación mayor en el producto nacional, y servicios específicos del sector público. En cambio, ha sido limitada la capacidad del liderazgo político para conciliar estas exigencias y combinarlas en un todo compatible con el desarrollo dinámico. Albert Hirschman ha indicado que las tasas elevadas de inflación que caracterizan a estos países desde los años cincuenta o antes, han cumplido la función de permitir que las autoridades eviten una confrontación directa entre el monto de los recursos y la magnitud de las diversas demandas sobre ellos.⁷ Hasta cierto punto, el crecimiento fragmentario de la seguridad social en respuesta a presiones y a ofrecimientos surgidos de la competencia política parece haber servido para los mismos fines, en tanto que la inflación ha propiciado complicados malabarismos con los costos.

Las tendencias demográficas de la Argentina y el Uruguay también los distinguen del resto de la región. Con la baja de la natalidad y el aumento de las expectativas de vida su distribución por edades se parece más a la de Europa occidental que a la típica latinoamericana, y se caracteriza por proporciones relativamente altas en los grupos de edades superiores. Chile parece encontrarse en una etapa menos avanzada de esta transición demográfica. El costo de las jubilaciones, por lo tanto, habría llegado a niveles relativamente altos aunque se hubiese restringido a personas de más de 60 o 65 años.

En el Brasil, la evolución de la seguridad social, que se inició en los años treinta, ha sido parecida, aunque el mayor dinamismo de la economía brasileña y la enorme diferencia que presentan sus regiones en cuanto a ingresos, grado de urbanización y tamaño de los estratos capaces de ejercer una presión política efectiva se han traducido en diferencias apreciables, y el porcentaje de la población total beneficiada por la seguridad social es mucho menor que en los tres países a que se hizo referencia con anterioridad.⁸

En 1966 y 1967, Argentina, Brasil y Uruguay se vieron forzados por dificultades financieras a iniciar consolidaciones o restricciones de la seguridad social. En Chile, los dos últimos Presidentes, Jorge Alessandri y Eduardo Frei, han sido decididos partidarios de reformar la segu-

⁸ En el documento del FMI citado en la nota 6, se estima que los contribuyentes a los sistemas de seguridad social fueron el 6.5 por ciento de la población del Brasil en 1962, 40.6 por ciento de la del Uruguay (1961), 27.4 por ciento de la de Argentina (1961) y 22.9 por ciento de la de Chile (1960).

⁷ Véase *Journeys to Progress* (Twentieth Century Fund, 1963), capítulo 3.

ridad social. El Mensaje Anual del Presidente Frei al Congreso, de mayo de 1966, incluye una exposición vigorosa sobre la necesidad apremiante de introducir cambios, y los obstáculos que se interponen:

“Es decisión de mi Gobierno abordar la reforma integral de la seguridad social. La multiplicidad, disparidad, privilegios, omisiones e injusticias de las actuales leyes previsionales no sólo constituyen un factor permanente de inquietud y trastorno, sino un obstáculo decisivo y paralizante para el cumplimiento de los planes de desarrollo económico y reivindicación social en que estamos empeñados.

“En esta proliferación de leyes se ha llegado a extremos increíbles, legislándose en favor de muy pequeños grupos y, a veces, de una sola persona, contrariando todo el sentido de universalidad que inspira la moderna seguridad social y confundiendo sus objetivos con los de la Asistencia Social y Beneficiencia Pública.

“Somos un país joven. Más de 50 por ciento de la población tiene menos de veintiún años. En Europa es menos del 30 por ciento. Si además se tiende a reducir la población activa para alimentar a un enorme conglomerado de pensionados prematuros que en muchos casos terminan compitiendo en el mercado de trabajo con aquellos que desean incorporarse al esfuerzo productor del país, no vemos cómo vamos a poder resistir.

“Tengo que decirle al país algo que no es novedad, pero que es un hecho definitivo: este sistema conducirá inevitablemente a la quiebra de las Cajas de Previsión o a la quiebra del país. No se puede tener una población joven tan considerable y una población de jubilados tan extensa. Ningún país del mundo resiste un sistema como éste.

“En estos momentos el Ministerio del Trabajo y de Previsión Social, con la colaboración de otros organismos, ha elaborado un proyecto de ley general de seguridad social, cuyo objeto es modificar íntegramente nuestro actual sistema de previsión.

“Estoy consciente de que un proyecto de tanta trascendencia va a suscitar oposiciones aún mayores que las del proyecto de la Reforma Agraria. En asuntos previsionales todos coinciden en considerar inconvenientes e injustas las normas que hoy nos rigen; pero cuando llega el momento de perder privilegios, se manifiestan en violentas rebeldías y se agitan toda clase de presiones”.

La ley general anunciada por el Presidente Frei en 1966 aún no se había presentado al Congreso a comienzos de 1968; tampoco se ha detenido el proceso de legislación fragmentaria,

aunque últimamente Chile ha hecho mucho por racionalizar los fondos de las distintas instituciones de seguridad social y actualizar las estadísticas.

En la mayoría de los países que iniciaron programas de seguridad social en los decenios de 1930 y 1940, la legislación aprobada creaba, para comenzar, una institución única destinada a dar prestaciones limitadas a algunas categorías de obreros y empleados urbanos, con la intención de extenderla gradualmente a otras ocupaciones, a otras zonas geográficas y a otros tipos de cobertura; esta expansión por etapas generalmente estaba prevista en la legislación básica. Los anteriores sistemas de pensiones para empleados públicos y fuerzas armadas generalmente mantuvieron sus administraciones independientes. En este período, las normas y recomendaciones aprobadas por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y por otros organismos internacionales ejercieron una influencia considerable, y los países obtuvieron asesoramiento de los expertos de dichos organismos. Los sistemas de seguridad social más importantes que se establecieron conforme a estos lineamientos fueron los de Colombia, México y Venezuela. Pese a que estos países se hallaban en un proceso rápido de urbanización y un proceso algo menos rápido de industrialización, en el período formativo de la seguridad social los estratos medios y los asalariados urbanos eran proporciones relativamente pequeñas de la población total y las presiones políticas para lograr la expansión de los sistemas era más débil que en el primer grupo de países. En los dos últimos decenios, el crecimiento del producto nacional ha sido considerable, pero su distribución ha sido muy dispar. El número de asalariados urbanos en los sectores modernos de las economías ha crecido rápidamente, pero la diferencia entre sus ingresos y los del resto de la población parece haberse ahondado; exceptuada Venezuela, la población rural sigue siendo mayoritaria. Los sistemas de seguridad social sólo han podido extenderse un poco más allá de las categorías de obreros y empleados urbanos incluidos en ellos desde el comienzo; el crecimiento de los sistemas ha dependido principalmente del crecimiento de dichos grupos y del aumento de los beneficios que reciben.⁹

La mayoría de los países más pequeños de

⁹ Se estima que los contribuyentes de los sistemas de seguridad social constituyeron 5.0 por ciento de la población total de México en 1963; 4.1 por ciento de la población de Venezuela en 1961; y 3.2 por ciento de la población de Colombia en 1964. El Perú, a través de sus sistemas separados de seguridad social para empleados y para obreros, abarcó en 1967 a 7.0 por ciento de su población.

la región también dieron sus primeros pasos hacia la seguridad social por medio de leyes generales entre los años treinta y los cincuenta. Aunque desde entonces las tendencias de los distintos países han sido diversas, el grado relativamente pequeño de urbanización y de empleo urbano asalariado ha limitado la expansión de los sistemas de seguridad social en la mayoría de ellos. En varios casos, la seguridad social funciona dividida en un fondo para los empleados públicos, o para empleados públicos y privados, y un fondo para algunas categorías de obreros urbanos, con prestaciones mucho más limitadas que las del anterior.

3. Problemas

La crisis actual de los sistemas de seguridad social se plantea en torno a su financiamiento, su administración, su capacidad para cumplir con sus obligaciones legales en cuanto a prestaciones, y su capacidad para extender su protección a estratos más grandes de la población:

1) La estimación del costo de la seguridad social se complica por la falta de coherencia interna de los sistemas más grandes y por las discrepancias entre las obligaciones legales y los pagos reales que hacen los empleadores, los trabajadores y el Estado. Sin embargo, es evidente que en países con sistemas del primer tipo, los costos de la seguridad social han alcanzado niveles que sólo se observan en algunos pocos países europeos. La proporción de las contribuciones combinadas empleador/empleado en relación con los salarios de las ocupaciones incluidas en los sistemas se ha elevado, según una estimación, hasta 42 a 49 por ciento en Chile, 39 a 45 por ciento en el Uruguay, 12.5 a 33 por ciento en la Argentina, y 22 por ciento en el Brasil. Las tasas de contribución en el segundo grupo de países son mucho más bajas, pero en algunos países pequeños en que los sistemas abarcan ocupaciones que no incluyen gran proporción de la población activa han alcanzado niveles exageradamente altos: en Bolivia llega a 35.5 por ciento de los salarios y en el Paraguay, a 19 por ciento.¹⁰ Las contribuciones de los empleadores generalmente llegan a dos tercios o más de los totales mencionados. Las repercusiones económicas de contribuciones de esta magnitud y la distribución real de la carga económica plantean interrogantes muy complejos. Puede suponerse que gran parte de

¹⁰ Los totales anteriores fueron derivados de diversas fuentes por el Fondo Monetario Internacional (véase la nota 7). Aunque hay discrepancias con las cifras citadas por otras fuentes, según la definición que se ha usado de seguridad social, ellas no alteran marcadamente los órdenes de magnitud.

la carga económica se traspasa al público en la forma de precios más altos por los bienes y servicios que producen los sectores incluidos en la seguridad social. Cabe suponer también que si los empleadores no pueden traspasar los mayores costos laborales, la magnitud de las contribuciones impulsará a adoptar técnicas con gran densidad de capital, dificultándose así la absorción de la fuerza laboral urbana en rápido crecimiento. Al mismo tiempo, se evade gran parte de la carga, a menudo por colusión entre los empleadores y los obreros; los incrementos de las tasas de las contribuciones a que obligan los déficits crónicos de los sistemas no hacen más que acentuar los incentivos para evadir estas obligaciones. Además, en condiciones de inflación, los empleadores privados que difieren los pagos de sus propias contribuciones y de las de sus trabajadores a los fondos de seguridad social, aumentan apreciablemente su capital de trabajo, con un pago solamente nominal por este "préstamo". Se estima que en la Argentina, la evasión y los retrasos en los pagos de los empleadores en 1960-61 restaron 47 por ciento del total que debería haberse recaudado. En algunos países, esta práctica se ha institucionalizado por la aprobación periódica de leyes que permiten a los empleados morosos consolidar sus deudas con el sistema y pagarlas en cuotas durante varios años. De este modo, tiende a castigarse el pago oportuno, y a aumentar el número de empleadores que esperan leyes de consolidación para regularizar su situación.

2) En muchos países, el Estado ha sucumbido a la misma tentación que los contribuyentes privados y está en mora en tres tipos de pagos: pagos directos de subsidios bajo el sistema tripartito de financiamiento; pagos como empleador de las imposiciones correspondientes a los salarios de los empleados públicos, y pago de las contribuciones que, como empleador, retiene de los salarios. Estas deudas morosas, que a veces se cubren con bonos del Estado, son especialmente grandes en países con inflación crónica. En la Argentina, el aumento de la deuda no consolidada del gobierno con el sector de seguridad social equivalía en 1963 a más de 30 por ciento de los ingresos de la seguridad social, y en el Brasil llegaba a casi 28 por ciento.

3) Al comienzo se esperaba que los sistemas de seguridad social financiarían las prestaciones con las utilidades provenientes de la inversión de sus reservas. Tales utilidades generalmente han sido muy bajas, y en los sistemas del primer tipo, la inflación casi ha hecho desaparecer las reservas mismas; una de las causas ha sido la compra obligatoria de bonos para compensar los déficits del presupuesto gubernamental.

En los sistemas más antiguos, el ingreso por concepto de contribuciones a la población activa ya no produce un excedente apreciable que invertir, de modo que dependen, casi exclusivamente, de las contribuciones para hacer frente a sus obligaciones ordinarias. En el Uruguay, entre 1957 y 1965, el porcentaje del ingreso de los sistemas de seguridad social procedente de las contribuciones estatales y de impuestos especiales bajó de 10.9 a 6.4 por ciento, y el ingreso procedente de intereses, de 7.4 a 1.5 por ciento, en tanto que las contribuciones de los asegurados activos se elevaron de 77.7 a 90.3 por ciento.¹¹

4) Es opinión general que los costos administrativos son demasiado altos, aunque la información sobre ellos es sólo fragmentaria. La OIT ha señalado que aun en los casos en que esos costos están limitados por la ley, "se ha recurrido a ciertos artificios para disimular algunos gastos, imputándolos a otras cuentas".¹² En Chile, la Comisión de Estudios de Seguridad Social llegó a la conclusión de que, en 1959, los costos administrativos absorbieron 13.9 por ciento del ingreso de los sistemas de seguridad social, y 14.7 por ciento de la suma distribuida en prestaciones de toda índole; es probable que el coeficiente entre costos administrativos y beneficios en muchos otros sistemas de cualquiera de los dos tipos principales sea más alto, principalmente por las presiones tendientes a aumentar el empleo público, que se examinan más adelante. Como resultado, no sólo se han distraído recursos cuantiosos que no han llegado a los presuntos beneficiarios de los sistemas, sino que el funcionamiento de éstos ha sido extremadamente ineficiente. La falta de preparación previa de los funcionarios, comúnmente no se ha compensado con la formación en el trabajo, y pese a su número, no se mantienen registros adecuados de contribuyentes. (En un informe de la OIT se llega a la conclusión pesimista de que, sin reformas administrativas básicas, el uso reciente de la elaboración electrónica de datos en algunos de los sistemas sólo aumentará el gasto y la confusión.)

5) Por las circunstancias descritas, los sistemas más antiguos son incapaces de cumplir cabalmente sus obligaciones para con la población incluida en ellos, y de otorgarles los beneficios estipulados por leyes que se sancionaron sin tomar en cuenta las realidades actuariales o los recursos previsibles. Hasta algunos de

¹¹ *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, op. cit.*

¹² *Papel de la seguridad social y del mejoramiento de las condiciones de vida en el progreso social y económico, op. cit.,* pág. 43.

los sistemas más nuevos y pequeños parecen haber llegado ya a este punto. Los solicitantes frustrados culpan de las largas dilaciones para obtener beneficios a la apatía e incompetencia de la burocracia, pero al parecer varios de los sistemas tienen que postergar y evadir las prestaciones y bajar la calidad de los servicios para igualar el nivel real de los beneficios con el nivel de los recursos. El estudio de la OIT cita una institución que tiene 83 000 personas en la lista de espera para obtener pensiones de jubilación, y que, por término medio, demora tres años en tramitar las solicitudes; una acción más rápida traería la bancarrota inmediata. Tales situaciones obligan a los solicitantes a recurrir a la intervención de políticos o intermediarios pagados para que se les dé preferencia. El Director del Servicio de Seguro Social de Chile deploraba hace poco que algunos pensionados se comprometieran a pagar hasta 40 por ciento de su primer año de pensión a intermediarios ilícitos que prometían apresurar los trámites. La inflación ha ayudado a aliviar la carga que pesa sobre los sistemas ya que los reajustes periódicos casi nunca restablecen el poder adquisitivo original de las pensiones, excepto para algunas pocas categorías privilegiadas de pensionados.

6) Todos los países han apoyado la extensión gradual de la seguridad social a toda la población de bajos ingresos; se acepta comúnmente que sin esa extensión, la seguridad social no sería más que una redistribución del ingreso de escasa trascendencia dentro de los estratos de ingresos medios bajos, o una redistribución inadmisiblemente de ingresos que beneficia a estos estratos en detrimento de los sectores más necesitados de la población. La capacidad de los dos tipos principales de sistemas de seguridad social para extender su alcance tiene deficiencias diferentes:

a) Los sistemas más antiguos del primer tipo han acogido últimamente a los trabajadores rurales, los servidores domésticos, los trabajadores por cuenta propia, etc. Evidentemente, las contribuciones de estos grupos y sus empleadores son más difíciles de recaudar, y su capacidad para contribuir es mucho menor que la de los empleados y obreros de afiliación anterior. Cabe suponer que la enorme diferencia señalada por la OIT para los años cercanos a 1960 entre el tamaño de estos grupos y el número de sus miembros que son contribuyentes de los sistemas de seguridad social se ha reducido un poco, pero la cobertura del sistema sigue estando muy lejos de ser universal. Además, los sistemas tienen desigualdades establecidas que se acentúan con las nuevas afiliaciones. La distinción entre empleados y obreros tiene caracteres muy marcados en Chile, donde refleja una diferencia

excepcionalmente grande entre los ingresos medios de estas dos categorías. De acuerdo con los cálculos de la Comisión de Estudios de Seguridad Social, citados con suma frecuencia, el millón y medio de obreros afiliados a la caja de seguros más grande del país percibió en 1959 el 33 por ciento de los beneficios totales de seguridad social que da el país, en tanto que 550 000 empleados afiliados a otras cajas percibieron el 59 por ciento.¹³ (Del cálculo se excluyeron fondos diversos que otorgaron 8 por ciento de los beneficios.) En casi todos los países, algunas cajas o sistemas de jubilación (para los oficiales de las fuerzas armadas, para miembros del poder legislativo, para empleados bancarios, para trabajadores ferroviarios, etc.) disponen de recursos muy superiores a los de otras instituciones similares. Los nuevos grupos han sido afiliados a la institución de la seguridad social de los obreros o a algún nuevo fondo creado para ellos (por ejemplo, el fondo que protege a los trabajadores rurales y a los servidores domésticos en el Uruguay). En el primer caso, los fondos, de por sí insuficientes de los obreros asegurados deberán dispersarse mucho más. En el último, la protección que puede financiarse con las contribuciones de trabajadores cuyos ingresos se aproximan al nivel de subsistencia es necesariamente pequeña. Si la seguridad social ha de beneficiar realmente a los nuevos grupos afiliados, el Estado, que no puede cumplir plenamente sus compromisos anteriores con los sistemas de seguridad social, deberá financiar directamente gran parte del costo.

b) En los países con sistemas del segundo tipo, la base jurídica para una expansión planificada es más satisfactoria, y las desigualdades de derechos dentro de los sistemas de segu-

¹³ La Comisión de Estudios de Seguridad Social también hizo un cálculo interesante de la distribución porcentual de los costos directos, de los costos reales y de las prestaciones de la seguridad social en 1959. Este cálculo indica que los obreros pagaron aproximadamente 85 por ciento del costo de las prestaciones que los beneficiaron, en tanto que los empleados, cuyos ingresos y beneficios eran mucho mayores pagaron sólo 74 por ciento.

	<i>Costos directos</i>	<i>Costos reales</i>	<i>Prestaciones</i>
Obreros	6.0	21.8	25.6
Empleados	14.7	31.9	43.0
Patrones	43.7	15.8	—
Rentistas de bienes raíces y empresas	—	25.3	—
Fisco	30.8	—	—
Comunidad en general ^a	4.9	4.9	4.4
Costos de administración y excedentes			27.0

^a Los costos para la comunidad en general están representados por algunos impuestos con destino preestablecido que no se incluyen en el ingreso general.

ridad social son menos complejas y están menos arraigadas. Sin embargo, los porcentajes de la población nacional que se dedican a las labores agrícolas, que trabajan por cuenta propia o que tienen empleo intermitente en ocupaciones urbanas marginales son mucho mayores que en el primer grupo, y sus ingresos por habitante son menores. En sus fases actuales, podría acusarse a los sistemas de seguridad social de proteger a minorías urbanas a expensas de toda la población, pero no parece haber posibilidad de extender los sistemas de contribución a las mayorías.

En síntesis, los sistemas del primer tipo confrontan crisis de inclusión, los del segundo tipo, crisis de exclusión.

4. Orígenes estructurales de los problemas

Las dificultades que se resumieron en los párrafos anteriores son bien conocidas y se han analizado suficientemente en informes nacionales e internacionales, de modo que no necesitan examinarse detenidamente en un estudio breve como el presente. El sistema chileno, en especial, ha sido objeto de estudios exhaustivos y de proposiciones de reformas desde el decenio de 1950. Que las reformas sean lentas o de detalle, que se sigan otorgando nuevos beneficios por leyes esporádicas, que el financiamiento siga siendo precario y que persistan procedimientos administrativos tortuosos, no se debe a que los gobiernos o el público no tengan conciencia del problema.

La explicación debe buscarse en los actuales procesos de cambio de las estructuras sociales y económicas de América Latina. Desde 1961, año en que el ideal del desarrollo económico y social planificado y armonioso se encarnó en una serie de compromisos suscritos por los gobiernos de América Latina, el crecimiento económico ha sido vacilante y se ha distribuido de manera muy dispareja entre los países, los sectores económicos y las regiones internas. El cambio social ha sido rápido y penetrante, pero sujeto a contradicciones y discontinuidades. Los siguientes fenómenos son facetas especialmente conspicuas del proceso global de cambio: 1) crecimiento rápido y concentrado de las ciudades, unido a una transformación de las modalidades de vida urbana por el influjo de las sociedades industrializadas de otras regiones con ingresos altos; 2) desasosiego rural asociado a un estancamiento de los ingresos y de las oportunidades de empleo, mayor contacto entre la población rural y las fuerzas de cambio urbanas, y debilitamiento de los sistemas tradicionales de relaciones de poder; 3) incapacidad de los sectores dinámicos de las economías para ofrecer empleo

a una fuerza de trabajo en rápido crecimiento y con poca preparación; 4) emergencia y rápido crecimiento de estratos marginales de población, móviles en lo geográfico y en lo ocupacional, cuyas relaciones con los sistemas nacionales de producción, consumo y participación política son cada vez más inseguras.¹⁴

Los objetivos aceptados en 1961 y en años siguientes incluían una distribución más equitativa del ingreso, especialmente a través del desplazamiento de la incidencia de la carga tributaria; reforma agraria y empleo pleno. Los objetivos de este tipo obligan a efectuar cambios profundos en las relaciones de poder y en la índole del crecimiento económico. También exigen un liderazgo político vigoroso y coherente, respaldado por estructuras administrativas capaces de desempeñarse en funciones nuevas y difíciles. No es sorprendente entonces que en estas áreas hubiera poco progreso tangible, y que la promulgación de leyes y la creación de nuevos mecanismos de administración y planificación sigan siendo los principales avances que pueden citar los órganos regionales encargados de evaluar este proceso.

En los compromisos de 1961 se fijaron metas específicas para muchos sectores de acción social pública. Podría afirmarse que casi todos los programas de estos sectores son indispensables a la causa del desarrollo desde el punto de vista del mejoramiento de los recursos humanos; a la vez, todos ellos responden a demandas populares vigorosas. Los objetivos podrían formularse en términos simples y políticamente atractivos; por otra parte, la expansión de los programas sociales seguramente no chocaría con la resistencia tenaz que despiertan la reforma agraria y la reforma fiscal. Cabía entonces esperar que esos programas avanzarían con más rapidez y facilidad que estas últimas reformas.

En la práctica, desde 1961 las tendencias han sido bastante irregulares, tanto en los países como en los distintos sectores de acción social. En la región en su conjunto, los programas sociales considerados globalmente parecen haber mantenido apenas su participación anterior del producto, frente a otras formas de gasto, público y privado. Los avances cuantitativos más impresionantes se han hecho en educación; en este sector las tendencias ascendentes que se observaban mucho antes de 1961 han alcanzado un ímpetu que ha hecho de los sistemas educativos factores fundamentales de los procesos actuales de cambio social, tanto por ser objeto de pre-

¹⁴ Estos problemas se examinan con algún detalle en el *Estudio Económico de América Latina, 1967*, publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S69.II.G.1.

siones desde dentro de las sociedades, como por ser fuente de presiones sobre las sociedades. Las experiencias más decepcionantes se han tenido en el sector de la vivienda, pues los programas públicos de construcción barata y el estímulo a la iniciativa privada han tenido resultados insignificantes, si se les compara con las necesidades de la creciente población urbana de ingresos bajos; por lo tanto, ahora amenaza a las ciudades la expansión incontrolada de los barrios de tugurios. En materia de salud, los avances más fáciles relacionados con el control de las enfermedades epidémicas ya han sido realizados y el área relativamente costosa de protección representada por el sistema de agua potable y la eliminación de desperdicios está progresando bajo el estímulo de una ayuda externa en gran escala. Hasta ahora, las mayores expectativas de vida resultantes no han modificado apreciablemente los porcentajes de población en los grupos de edades más altos de la mayoría de los países, a causa de la persistencia de una fecundidad alta; pero la supervivencia de gran número de personas de todas las edades que soportan condiciones sanitarias desfavorables en ambientes urbanos que las hace advertir la existencia de servicios médicos modernos, trae consigo un rápido aumento de la demanda de una gran variedad de servicios curativos; esta tendencia tiene repercusiones de importancia en la seguridad social. En cuanto al consumo de alimentos, se han fijado metas en varios de los planes nacionales, pero la acción pública sigue siendo fragmentaria y contradictoria, e incapaz de conciliar las presiones para elevar los precios agrícolas con las presiones para mantener bajos los precios de los alimentos en las ciudades. Pese a que se dispone de poca información fidedigna, es probable que la alimentación de grandes estratos de bajos ingresos se haya deteriorado en los últimos años.

Si se va más allá de las indicaciones más bien ambiguas sobre las tendencias que proporcionan las estadísticas representativas de promedios nacionales, es evidente que la evolución de los programas en cada uno de los sectores sociales sólo se ha regido en parte por los objetivos expresos de justicia social y de aprovechamiento de los recursos humanos. Las líneas de crecimiento han resultado más bien de diversas presiones emanadas desde dentro de las sociedades. Esta resultante no puede coincidir totalmente con las aspiraciones de ninguno de los grupos que ejercen presión, ni con los objetivos públicamente respaldados de los programas. Las fuentes de las presiones son las siguientes:

1) Los crecientes grupos de profesionales y funcionarios públicos empleados en los progra-

mas sociales. Cada sector social obedece a un impulso interno propio que le hace aspirar a una participación mayor de los recursos públicos. Este impulso deriva en parte de la convicción de los especialistas sectoriales, respaldados por recomendaciones internacionales y por la asistencia técnica, de la importancia avasalladora de sus propios programas. Es difícil aceptar que las asignaciones sectoriales puedan ser demasiado grandes cuando las necesidades insatisfechas son tantas. Al mismo tiempo, la rápida expansión de la educación secundaria y superior y la limitada capacidad del sector privado para ofrecer empleos que satisfagan las aspiraciones de la juventud educada han intensificado las presiones anteriores en favor de la ampliación del empleo público. Todos los programas sociales adolecen de un crecimiento desproporcionado de los puestos administrativos en relación con los de servicio directo. En la seguridad social, la autonomía administrativa, las fuentes de ingreso no sometidas al control del presupuesto central, y la designación por razones políticas de los funcionarios superiores, han hecho que a veces se contrate personal que no es indispensable por recomendaciones de partido y no por sus calificaciones, y ha permitido que los funcionarios determinen su propia participación en los recursos de la seguridad social, sin un control externo efectivo. Y según bien dice un refrán español, "el que parte y reparte se lleva la mejor parte". (En un caso extremo, parte importante de las reservas de una institución de seguridad social se "invertió" en préstamos a bajo interés para que los funcionarios del sistema adquirieran viviendas y esto, en un período de inflación.) Excepto en los países cuyos sistemas de seguridad social son más antiguos y más grandes, los funcionarios constituyen porcentajes relativamente pequeños del número total de empleados públicos, y como grupos de presión no pueden compararse en importancia con los maestros o los empleados de las organizaciones públicas de salud. Su influencia en la promulgación de nuevas leyes sociales parece haber sido secundaria, pero indudablemente tienen mucha capacidad para obstaculizar la reorganización y planificación de los sistemas. Otro tipo de impulso "interno" ha venido de los órganos legislativos, algunos de los cuales se han mostrado extraordinariamente generosos al votar beneficios para sus propios miembros, así como para los bloques electorales mejor organizados.¹⁵

¹⁵ En noviembre de 1962, el Presidente Jorge Alessandri de Chile, después del rechazo por el Congreso de su veto a una ley que hacía concesiones especiales a los empleados de organismos públicos autónomos, expresó lo siguiente: "Es un hecho innegable que cada

2) Los estratos sociales que actualmente son los principales usuarios de los servicios de educación, vivienda, salud, seguridad social y bienestar social.¹⁶

Estos estratos han sido casi exclusivamente urbanos, formados por empleados y obreros que pertenecen a los sectores "modernos" de las economías y cuyos ingresos les permiten financiar parte de los costos reales de los servicios a través de sus contribuciones a la seguridad social, pago de honorarios médicos, pagos de amortización de la vivienda, mantenimiento de los hijos durante un período escolar prolongado y compra de útiles escolares. En tanto que las características de estos estratos varían mucho conforme a la tasa y etapa nacional de urbanización e industrialización, parecen estar creciendo en cifras absolutas y en relación con la población total en todos los países, salvo algunos pocos países pequeños con economías estancadas. Las aspiraciones de esos estratos, impulsadas por sus propios niveles ascendentes de educación y por las modalidades de consumo y los estímulos importados desde los países con ingresos altos de Norteamérica y Europa Occidental, se están elevando con mayor rapidez que su capacidad de satisfacerlas; esta tendencia se ve reforzada por su concentración en las grandes ciudades. Actualmente, estos estratos están amenazados, de un lado, por los costos crecientes de los servicios y de los bienes de consumo duraderos que

vez más, los organismos de previsión se están transformando en entidades destinadas a servir a quienes trabajan en ellas, antes que a cumplir las finalidades para lo cual se crearon, esto es, servir a los imponentes... En materia de aumento de beneficios al sector público... se ha multiplicado cada vez más toda clase de leyes de origen parlamentario... Esta situación está distorsionando más y más nuestro sistema de seguridad social, aparte de que contribuye a debilitar hasta límites peligrosísimos su capacidad financiera... El gremio de los empleados de las Cajas de Previsión constituye un importante contingente electoral, cierto que mucho menos numeroso que el de los imponentes, pero al revés de estos últimos, que no pueden confederarse ni hacer oír su voz en conjunto, está organizado en tal forma que representa un grupo perfectamente identificable y que gravita en las luchas electorales. En esta forma es como se van creando nuevas minorías de privilegiados, cuyas conquistas no derivan de su mayor competencia ni obedecen a una acción que promueva el bien general, sino que muchas veces provienen de la conculcación de los derechos e intereses de conglomerados más numerosos".

¹⁶ Lo lógico sería que los servicios de bienestar social se concentraran en los estratos más necesitados de la población urbana. Sin embargo, muchos de esos servicios han surgido dentro de sistemas de seguridad social, programas de vivienda, empresas industriales modernas y programas especiales para los empleados públicos, las fuerzas armadas, etc. Por lo tanto, han servido principalmente a estratos sociales que tienen empleo e ingresos relativamente seguros, y no a la población marginal.

consideran indispensables para mantener su posición, y de otro, por la elevación de los impuestos, ya que en la práctica la transición a impuestos directos progresivos afecta a los grupos asalariados antes y con más fuerza que a los estratos de ingresos más altos. Su capacidad de absorber la ayuda del sector público para satisfacer sus necesidades sociales, especialmente en materia de educación y vivienda, es casi ilimitada. Su concepto de los "derechos sociales" está determinado por la comparación de su suerte con la de las clases medias de otras regiones, más que por comparaciones con los estratos de ingresos bajos de sus propios países. Exceptuada la juventud antes de su absorción por el empleo y la formación de una familia, estos estratos están poco dispuestos a hacer sacrificios en aras de la solidaridad social o del desarrollo. Como se dijo antes, el componente asalariado o "dependiente" de estos estratos medios es ahora el principal beneficiario de los sistemas de seguridad social (después de los funcionarios de los propios sistemas); pero existen grandes desigualdades por categorías de ocupación y una insatisfacción casi universal que emana de la diferencia entre los beneficios esperados y las prestaciones reales. El predominio anterior en la seguridad social de empleados con empleo seguro pero poca capacidad para ahorrar, hizo que los sistemas se concentraran en las pensiones de jubilación; las disposiciones jurídicas respecto a la edad y a los años de servicios que dan derecho a jubilar se han ido haciendo cada vez más generosas. Las aspiraciones de los estratos medios dependientes han sido resumidas un tanto cruelmente en los términos siguientes: "Nacer becado, vivir empleado, morir jubilado". En el empleo público las ventajas relativas con pensiones y años de servicio requeridos parecen a menudo ser las principales consideraciones para la elección de ocupaciones de ese tipo.¹⁷ Durante algún tiempo, lo bajo de las edades en que la gente podía jubilar ayudó a los intereses de los empleados

¹⁷ La pugna de los empleados públicos por obtener privilegios de jubilación parece haber estado arraigada en los países mucho antes de que se establecieran las contribuciones de seguridad social. En un trabajo publicado en 1876, el estadista uruguayo José Pedro Varela, atacando el déficit crónico del presupuesto, decía: "Así, vemos entre nosotros hombres en el vigor de la edad y la salud, gozando de fuertes jubilaciones; otros que han servido a la nación algunos pocos años y que, sin embargo, han sido jubilados, contándoseles como años de servicio los que habían pasado en el extranjero o en otras ocupaciones, so pretexto de que en alguna época fueron indebidamente separados de los cargos que desempeñaban. Las viudas se reproducen con asombrosa fertilidad... los menores se conservan en una perpetua infancia"... (Citado por Also Solari, *Estudios sobre la sociedad uruguaya*, Tomo I, Montevideo, 1964, p. 27.)

más jóvenes, al crear vacantes y oportunidades de ascenso, e infundir esperanzas de una independencia económica temprana. A medida que se extienden las funciones del sector público, la carga que significan las jubilaciones de personas de 40 a 60 años se hace más pesada; las jubilaciones de los maestros de escuela, por ejemplo, amenazan absorber una proporción absurda de los fondos que se asignan a educación. Actualmente, la necesidad de financiar las jubilaciones con el ingreso corriente, hace aflorar el choque de intereses entre los contribuyentes "activos" y los pensionados "pasivos". Los primeros tratan de evadir las contribuciones, y los últimos bajan los niveles de remuneraciones al buscar nuevos empleos para complementar sus pensiones. El financiamiento de la vivienda de los grupos de ingresos medianos con reservas de la seguridad social también puede atribuirse al predominio en esos sistemas de los estratos medios urbanos.

Los obreros urbanos de las actividades mejor organizadas —la manufactura en gran escala, la minería y los servicios básicos— difieren en muchos sentidos de los estratos medios asalariados que se describieron antes, pero tienen igual capacidad para ejercer presiones efectivas en pro de la seguridad social y de otros servicios sociales. Algunos grupos de obreros organizados han obtenido un grado de protección que iguala o supera al obtenido por los empleados públicos, en tanto que otros grupos han quedado muy a la zaga; sin embargo, todos ellos tienen derechos adquiridos que proteger. Debe mencionarse también que en muchos casos la iniciativa para que los obreros entraran en esta competencia no ha venido de sus propias filas, sino de administraciones nacionales que han tratado de consolidar su posición en el gobierno creando nuevas fuentes de apoyo organizado.

3) Los estratos urbanos y rurales de ingresos bajos que son mayoría en casi todos los países latinoamericanos. Hasta hace muy poco tiempo, estos estratos sólo recibían beneficios simbólicos de la acción social pública: hasta uno o dos años de instrucción elemental y alguna protección contra las enfermedades infecciosas. La urbanización, que ha coincidido con el desquiciamiento gradual de las fuentes anteriores de seguridad mínima que eran la familia, la comunidad o el terrateniente paternalista, está cambiando el significado de los déficit de seguridad social, y también de educación, vivienda y salud. Mientras las ciudades fueron pequeñas y las mayorías rurales estuvieron controladas y aisladas por el sistema de haciendas, las deficiencias evidentes que medían los indicadores estadísticos no se traducían en demandas reales

que presionaran a los sectores públicos. Hoy esas demandas son reales y sus repercusiones políticas potenciales son abrumadoras, pese a que no tienen mayor respaldo que antes en poder de compra privado o público, y pese a que la capacidad de los estratos más marginales para vincular las demandas a necesidades inmediatas es errática. Los compromisos gubernamentales de universalizar e igualar los servicios sociales están muy lejos de verse cumplidos, pero han contribuido a crear una conciencia creciente de los derechos sociales. Los movimientos que se disputan el poder político deben buscar ahora el apoyo de masas que hace algunos pocos años podían ignorarse, o que votaban de acuerdo con las instrucciones del terrateniente o del caudillo local.

Las pocas investigaciones pertinentes que se han hecho sobre los grupos marginales urbanos sugieren que sus aspiraciones no apuntan a echar abajo las instituciones existentes a través de movimientos revolucionarios, sino a lograr algún grado de seguridad y de acceso a los empleos y servicios de que disfrutaban otros estratos urbanos. Es notable la fe en la educación como medio de llevar a sus hijos hacia empleos de cuello y corbata, que revelan algunas encuestas. Los ocasionales estallidos violentos en que estos estratos tienen parte principal casi siempre surgen de frustraciones específicas, como alzas de precios de los alimentos corrientes o del transporte, o la caída de líderes populistas cuyas promesas han alimentado sus esperanzas.

Las masas de ingresos bajos viven en la inseguridad y la promesa de protección contra los riesgos que las amenazan las atrae poderosamente; sin embargo, sus prioridades suelen ser muy diferentes a las de los anteriores beneficiarios de la seguridad social, y su capacidad de adaptación a los sistemas de seguros y de ahorro forzoso es muy limitada. Las pensiones de jubilación probablemente no están entre sus aspiraciones inmediatas, ya que sus formas de empleo y sus bajas expectativas de vida restan importancia a esas pensiones. Su respuesta a las medidas preventivas de salud tal vez sea apática, pero para ellos tiene importancia primordial la atención médica gratuita así como los subsidios familiares, de necesidad evidente para grupos de gran fecundidad que viven en nivel de subsistencia. Asimismo, estos estratos buscan ansiosamente la tenencia segura de una vivienda, o aun de un espacio en el cual levantar una casucha.

El problema fundamental y más arduo de los estratos de bajos ingresos se refiere a la seguridad de empleo. Hasta ahora, formas improvisadas de ganarse la vida, unidas a la ayuda espontánea entre parientes y vecinos, ha logrado

que el desempleo urbano mensurable no llegue a magnitudes críticas, pero hay síntomas de que la elasticidad de esta solución esté llegando a sus límites... Entretanto, en las zonas rurales parece crecer el número de personas en situación precaria (cultivadores de minifundios que necesitan un salario adicional para satisfacer necesidades de subsistencia, y obreros migratorios que dependen de empleo estacional), pese al desplazamiento hacia las ciudades de aproximadamente la mitad del incremento natural de la población. El seguro de cesantía sería inaplicable en la situación de estos estratos, así como sería imposible financiar medidas directas para establecer ingresos familiares mínimos, aunque el Estado fuese capaz de captar y redistribuir una proporción mucho mayor del ingreso nacional. Los recursos que se asignan actualmente a los programas sociales sin duda permitirían financiar medidas de atención sanitaria, bienestar social y de vivienda más adecuadas para atender a las necesidades de las masas de ingresos bajos, pero las deficiencias y frustraciones subyacentes persistirán hasta que esas masas puedan incorporarse a empleos que les ofrezcan un grado razonable de continuidad e ingresos que les permitan alcanzar un nivel de vida adecuado. Este tipo de empleo, evidentemente, es un requisito previo para el funcionamiento de cualquier sistema de seguridad social basado en contribuciones. Además, mientras los ingresos familiares son muy inciertos, además de inadecuados, y dependen de una serie de arbitrios transitorios, las familias no pueden hacer uso eficaz de los servicios educativos que podrían elevar el nivel de preparación de sus hijos para el trabajo.

En todos los sectores sociales, el Estado enfrenta presiones de los beneficiarios anteriores para conseguir más beneficios, y de los beneficiarios potenciales para lograr iguales beneficios. Hasta hace poco tiempo, el regateo por la distribución de los recursos públicos se limitaba sólo a las minorías urbanas. Ahora crecen constantemente los estratos de la población que encuentran cauces políticos para participar en las negociaciones. Incluso cuando la incapacidad de los procesos políticos "normales" para satisfacer a grupos de intereses en disputa coloca a las fuerzas armadas en la posición de árbitro o de garantes del *statu quo*, el problema persiste, y pronto se reanuda la busca de medios para obtener un apoyo popular más amplio sin amagar los privilegios existentes.

En este proceso, la capacidad del Estado para llevar a cabo los planes existentes para racionalizar los servicios sociales se ve limitada por un escaso consenso y la poca confianza en su

imparcialidad como árbitro de distribución de recursos.

5. Criterios para una reforma de la seguridad social

¿Cuáles han de ser los principios orientadores de la reforma de la seguridad social y de su planificación en las circunstancias que se han descrito? No es preciso dar respuestas originales a esta pregunta; se han adelantado ya en varios de los estudios regionales y nacionales citados antes. El problema más arduo es el de lograr comprensión y apoyo populares para las difíciles decisiones que habrán de tomarse:

1) Los costos deben ser compatibles con los niveles de ingreso por habitante y con toda la gama de demandas de recursos públicos. La experiencia latinoamericana muestra que cuando los costos suben de cierto punto, ni los contribuyentes directos ni el Estado pueden financiarlos. En el proceso de evadirla o traspasarla proliferan las distorsiones económicas y las injusticias sociales. La fijación de límites máximos viables en términos de porcentajes del ingreso nacional dependería de muchos factores característicos del país y de su forma de obtener y utilizar los ingresos de la seguridad social; sin embargo, parecería indeseable que las contribuciones empleador-trabajador se elevaran por encima de 20 por ciento de los salarios.

2) El financiamiento y la distribución de los beneficios debe ser compatible con los objetivos nacionales de redistribución del ingreso. Quizá sea aconsejable que toda la protección que el país puede dar siga financiándose *principalmente* con un impuesto especial sobre los ingresos ganados; que la contribución provenga del empleador o del empleado puede no influir mucho en la incidencia de la carga financiera. Sin embargo, para que haya redistribución del ingreso, una proporción apreciable del ingreso de los sistemas de seguridad social tendrá que provenir del ingreso público general, y una proporción mucho más alta de este ingreso tributario deberá obtenerse de los estratos de ingresos altos. Asimismo, los beneficios financiados en esta forma tendrán que distribuirse de acuerdo con las necesidades, de modo que los contribuyentes más acomodados del sistema no deberían esperar que sus beneficios vayan a parejas con la magnitud de sus contribuciones. Quizá convenga crear un seguro social adicional para los grupos de empleados cuyos niveles de ingreso les permitan ahorrar para su propia seguridad futura, pero este tipo de seguro no debe ser subvencionado por toda la comunidad, ya sea directamente o a través de costos más altos de

los bienes y servicios que producen los grupos asegurados.

3) Conviene reexaminar la utilidad, en las condiciones latinoamericanas actuales, de las normas tradicionales de seguros y financiamiento de beneficios a través de la capitalización. Estas normas han resultado ineficaces en todos los sistemas sociales más antiguos de la región. La idea de que los beneficios futuros para los asalariados puedan pagarse invirtiendo parte de sus ingresos corrientes tal vez sea en sí una falacia económica, ya que esos beneficios siempre representarán una demanda sobre la producción en el momento en que se paguen. Sin embargo, lo ideal sería que los excedentes de la seguridad social constituyeran una fuente valiosa de ahorro forzoso para la inversión de desarrollo, y un instrumento de política antiinflacionaria, por limitar el gasto corriente. En el pasado, el potencial de inversión se despilfarró, y el futuro no parece más promisorio, dadas las vicisitudes económicas, las presiones políticas y los problemas que plantea la extensión de los servicios a estratos sociales con menos posibilidades de contribuir que los grupos afiliados anteriormente. Además las estadísticas sobre la contribución de la seguridad social a la inversión interna pueden ser engañosas, por la distribución especial de esa "inversión". Los gastos en edificios para las sedes de los sistemas de seguridad social difícilmente tienen utilidad para el desarrollo, y los gastos en edificios para hospitales y en vivienda para grupos de ingresos medios deben evaluarse en función del conjunto de necesidades y prioridades sociales. El efecto que tendrá la alta proporción de excedentes de la seguridad social que se destinen a comprar bonos del gobierno en algunos países, dependerá del uso que hagan los gobiernos de esos fondos; generalmente, con ellos se financian déficit en el gasto corriente.¹⁸ Los países con inflación crónica no han podido usar las contribuciones para controlar el consumo, dadas las dimensiones de la evasión, y en estos momentos los sistemas de seguridad social son fuentes de presiones inflacionarias. La mayoría de los países de la región parecen no tener otra alternativa viable que el tratar la seguridad social como una redis-

¹⁸ En Panamá, un sistema relativamente nuevo y bien administrado de seguridad social ha hecho un aporte muy importante de este tipo. A fines de 1966 tenía 46 por ciento de los bonos de la deuda interna del Gobierno nacional. El informe de 1967 emitido por la Secretaría del CIAP en Panamá advierte, sin embargo, que se presiona a la Caja de Seguro Social para que amplíe su cobertura y aumente sus prestaciones y sus servicios de hospitales. Se prevé, por lo tanto, que en el futuro disminuirá su importancia como compradora residual de bonos de la deuda pública. (CIAP/169, 11 de octubre de 1967).

tribución de parte del ingreso nacional corriente para encarar determinadas contingencias. Sin embargo, si ha de mantenerse la capitalización, las autoridades públicas deben hacer esfuerzos realmente coherentes y decididos, a través del mecanismo de planificación, por conciliar dos objetivos divergentes: *a*) el de encauzar las inversiones hacia los proyectos que tienen prioridad para el desarrollo, y *b*) el de obtener una rentabilidad satisfactoria y segura de la inversión. Abandonar el principio de capitalización no significaría abandonar el principio de la contribución. Pero si los sistemas se liberan de la obligación de acumular reservas, la carga económica inmediata puede aliviarse un poco, y de paso, los sistemas se inclinarán menos a gastar en edificios imponentes y a proporcionar servicios que deberían prestar otros órganos del Estado.

4) Las disposiciones de seguridad social deben hacerse compatibles con los objetivos nacionales de empleo pleno y de aumento de la productividad. Este criterio obliga a minimizar las interferencias en la movilidad de la fuerza de trabajo y a evitar que los costos de la seguridad social estimulen artificialmente a los empleadores a reducir su fuerza de trabajo, recurriendo a técnicas que requieren gran densidad de capital.¹⁹ También obliga a desalentar los retiros prematuros de la fuerza de trabajo, para no aumentar demasiado la carga que debe aportar la población activa para mantener a los jubilados. A este respecto, la fuerza de trabajo agrícola plantea problemas especiales. Los objetivos regionales de reforma agraria significan cambios trascendentales en las estructuras de la ocupación, y el surgimiento de una nueva clase, la de los cultivadores de predios familiares que producen para el mercado. No corresponde analizar aquí los medios optativos por los que podría ayudarse a los beneficiarios de la reforma agraria a darse un sistema propio de seguridad, pero aparentemente, la introducción de formas tradicionales de seguridad social para los asalariados agrícolas antes de la reforma agraria puede causar rigideces de empleo que dificulten la transformación amplia indispensable.

5) La uniformidad, coherencia y simplicidad

¹⁹ Esto se aplica también a toda la gama de la legislación del trabajo, que suele tener consecuencias opuestas a las previstas cuando se aplica a situaciones de empleo características de América Latina. Por ejemplo, las leyes que prohíben el despido de trabajadores o que fijan compensaciones generosas por desahucio después de un período de trabajo mínimo, hacen comúnmente que los empleadores despidan a los trabajadores antes de que cumplan el período mínimo que les da derecho a esos beneficios.

de la base legislativa, la administración y las condiciones de afiliación, deben buscarse en una sola institución que abarque todo el sector de la seguridad social. Mientras no se cumpla con este requisito, poco se avanzará en encauzar la seguridad social hacia la redistribución del ingreso y el empleo pleno. Aparte los obstáculos a la movilidad de la mano de obra que traen consigo la legislación diferenciada y la gran proporción de recursos absorbidos por costos administrativos, las complejidades administrativas llevan inevitablemente a que el sistema funcione para beneficio de los contribuyentes de ingresos medios más educados e influyentes.

Es evidente que la unificación administrativa ofrecerá pocas ventajas si no se apoya en leyes y procedimientos uniformes y equitativos. En los países con sistemas fragmentarios se suele aducir que la unificación dará nacimiento a un gigante burocrático aún más oneroso y más ajeno a los intereses de los contribuyentes que las Cajas actuales; este argumento se utiliza para encubrir intereses que perderían con cualquier cambio, pero el peligro es real.

6) Se debe revisar toda la gama de actividades de las instituciones de seguridad social, para adaptarlas mejor a las necesidades más urgentes de la población a la que deben servir, y a la vez eliminar duplicaciones con otros programas sociales sectoriales. En general, esto debería traducirse en más protección a la familia como unidad, y no al trabajador asegurado como individuo, y en especial, en un fortalecimiento de la capacidad familiar para atender adecuadamente a la infancia, de la cual depende el futuro desarrollo. Actualmente no es seguro que en América Latina sea viable y conveniente generalizar las asignaciones familiares, pero en todo caso esta medida respondería a necesidades sociales más urgentes y tendría efectos más beneficiosos para el desarrollo que las pensiones de jubilación.

En todos los sectores sociales, los organismos públicos (e incluso las subdivisiones de organismos) tienden a funcionar aisladamente y a crear servicios paralelos a los de otros organismos, ya sea por desconocimiento de ellos o por estimar que no responden a las necesidades que son de su responsabilidad directa. Los sistemas de seguridad social, con su autonomía administrativa y sus clientelas limitadas, estuvieron especialmente expuestos a esta tentación y en sus etapas iniciales, cuando las contribuciones dejaban grandes excedentes, fue fácil caer en ella.

Financiar los servicios de salud mediante un gravamen de seguridad social es un expediente legítimo, y debería ser una de las formas más promisorias de dar alguna protección a las fami-

lias de los contribuyentes y a la población en general a través de un sistema con recursos limitados. Sin embargo, hasta ahora los grandes gastos de los organismos de seguridad social en los servicios de salud han causado diversas anomalías y han sido fuente de ineficiencia. Suele suceder que el sistema de seguridad social (o varias Cajas de seguridad social) y el ministerio de salud emprendan programas paralelos de construcción de hospitales, siendo que ninguno de estos organismos está en condiciones de contratar suficiente personal médico y auxiliar para prestar servicios efectivos a las masas de la población. En muchos sistemas las familias de los obreros asegurados no tienen derecho a beneficios médicos, o sólo reciben servicios médicos muy limitados. Cuando los estratos incorporados recientemente al sistema de seguridad social intentan hacer uso de los servicios médicos a los que tienen derecho, se ven frente a nuevas fuentes de inseguridad derivadas de la insuficiencia de los recursos y de la burocratización de los servicios; esto se traduce en largas esperas para recibir atención médica, tratamiento rutinario, arrogancia del personal, suspensión súbita de los servicios por huelgas, etc. Probablemente esta situación es ahora el punto neurálgico de la seguridad social para los grupos asegurados, excluidos los empleados con sueldos más altos. Indudablemente, son varias las opciones viables para financiar y administrar los servicios de salud pública dentro y fuera de los sistemas de seguridad social; lo esencial es que los servicios se unifiquen y racionalicen en alguna forma.

Las actividades habitacionales de las instituciones de seguridad social por lo general han fluctuado entre la inversión de las reservas para obtener ingresos y la inversión en viviendas de bajo costo para sus afiliados, sin lograr ni lo uno ni lo otro. El costo de las viviendas construidas con fondos de la seguridad social las ha puesto fuera del alcance de la mayoría de los contribuyentes, la inflación y la congelación de los alquileres han hecho desaparecer las utilidades, y los funcionarios han encontrado una fuente tentadora de lucro ilícito en su capacidad para obtener esas viviendas y disponer de ellas. En tanto que las necesidades de vivienda de las masas de bajos ingresos sean desesperadas, lo más probable es que sean otros los medios más eficaces de movilizar recursos para satisfacer esas necesidades.

Las relaciones futuras entre la seguridad social, la asistencia social y el bienestar social (servicio social) merecen una consideración más detenida que la que aquí puede dársele. Muchas instituciones de seguridad social han creado sus

propias unidades de bienestar que ahora constituyen una fuente importante de empleo para los egresados de las escuelas de trabajo social. Su función principal, sin embargo, es la de guiar a los solicitantes por el laberinto administrativo creado por los propios sistemas de seguridad social. Si se simplificaran los procedimientos y se inculcara al personal administrativo el deseo de servir al público, esta función sería en gran medida innecesaria. Al mismo tiempo, la extensión de la seguridad social a los estratos marginales que enfrentan múltiples dificultades para sentar pie en el tipo de sociedad urbana que está emergiendo ahora en América Latina, seguramente abrirá un gran campo de acción que constituiría un desafío más adecuado para los trabajadores sociales calificados; a la vez, seguramente se intentará invertir a los sistemas de seguridad social con responsabilidades que corresponden más propiamente a la asistencia social. Fuera de los sistemas de seguridad social prolifera una gran variedad de pequeños organismos públicos y privados (estos últimos con subsidios públicos) que desempeñan funciones de asistencia y bienestar sociales. La creación de tales organismos ha obedecido a muchas iniciativas distintas y al deseo de las autoridades públicas de dar una solución, aunque sea sólo simbólica, a males sociales muy visibles (el gran número de niños vagos o abandonados, por ejemplo), cuando no saben claramente cómo resolver el problema más amplio con los recursos disponibles, y cuando el problema mismo no genera presión suficiente para obligarlas a asignar mayores recursos. Las presiones sin duda se irán haciendo más fuertes y la planificación futura de la seguridad social tendrá que ir unida al establecimiento de principios claros respecto a los tipos de asistencia social que se pueden costear, sus fuentes de financiamiento y los canales administrativos que los dispensarían.²⁰

7) Los sistemas de seguridad social deben comenzar a planear y evaluar sus operaciones basándose en informaciones estadísticas completas y fidedignas. En todos los sectores sociales, la base informativa para la planificación sigue siendo lamentablemente inadecuada, especialmente en materia de seguridad social. Esta deficiencia toma varias formas:

Primero, casi todos los sistemas han desaprovechado la oportunidad de organizar y divulgar información que surge automáticamente como subproducto de sus propias actividades. Es sorprendente la falta de registros acerca de los con-

tribuyentes y de datos completos acerca de los costos. Una de las primeras etapas de una reforma sería la recolección sistemática de datos de las estadísticas internas y su pronta divulgación al público en forma inteligible.

Segundo, ni los cuerpos legislativos ni las administraciones de los sistemas de seguridad social han aprovechado la información que tienen a mano y que podría ilustrar la viabilidad y los posibles efectos de determinados beneficios o modos de financiamiento. Esto se refiere especialmente a las estadísticas demográficas sobre la distribución por edades y las tasas de crecimiento de los distintos grupos de edades, y a estadísticas sobre la composición de la fuerza de trabajo. En algunos de los sistemas este cuidado puede haber sido deliberado; se ha dado carácter de confidencial a los cálculos actuariales para no revelar lo insostenible de su posición.

Tercero, la información demográfica existente dista mucho de ser adecuada, y es aún más insuficiente respecto a composición de la familia, empleo y desempleo, nivel de sueldos y salarios, distribución del ingreso, etc. Existen algunas generalizaciones y pronósticos cuantitativos sobre estos últimos temas, pero generalmente sus fundamentos son débiles. Es probable que el subempleo y el desempleo encubierto estén adquiriendo mayor magnitud y que los niveles de vida de algunos de los grupos marginales estén descendiendo, pero es poco lo que se sabe acerca de la magnitud y características de estos fenómenos para establecer políticas racionales de seguridad social —y también políticas generales de desarrollo— se necesitará información mucho más fidedigna y completa, que sólo puede obtenerse por medio de estudios sistemáticos por muestreo.

6. *La seguridad social y la planificación*

Puesto que casi todas las autoridades públicas de América Latina consideran indispensable la planificación global a largo plazo del desarrollo, cabría esperar que la seguridad social estuviese incorporada a esa planificación, junto con otros sectores de la política social. Sin embargo, la inclusión de capítulos referentes a la seguridad social en los planes, así como la creación de unidades sectoriales de planificación, por muchas razones sólo sería un paso inicial y no necesariamente decisivo.

El movimiento de planificación en su conjunto está pasando ahora por una etapa de reconsideración como resultado de su confrontación con las realidades de las sociedades de economías a partir de 1961. Los mecanismos de planificación creados en estos años y la experiencia

²⁰ Véase Virginia A. Paraíso, "El servicio social en América Latina: sus funciones y sus relaciones con el desarrollo", *Boletín Económico de América Latina*, Vol. XI, N° 2, abril de 1966.

acumulada en la aplicación de planes tienen gran valor potencial; sin embargo, esa experiencia acusa muchas frustraciones derivadas de obstáculos “muy generales —como el respaldo político que requiere la planificación, la insuficiencia de las definiciones de estrategia global de desarrollo, la ausencia de nexos eficaces entre esas orientaciones y los mecanismos de decisión y acción inmediata— hasta otros muy específicos”.²¹ La planificación no ha podido suplir la falta de directrices vigorosas y congruentes, y no puede decirse que las estructuras de planificación hayan sido aún marcos eficaces para la política en alguno de los sectores sociales.

Las siguientes hipótesis, sugeridas en su mayoría en las páginas precedentes, explican en gran medida la poca eficacia de la planificación del desarrollo:

1) Cuando en un país se introducen nuevos mecanismos o programas gubernamentales, las funciones que éstos desarrollen dependerán más de la estructura de la sociedad y de la dirección del cambio en esa estructura, que de sus objetivos manifiestos. En la mayoría de los países latinoamericanos los propios organismos de planificación, y también los programas sectoriales, se han visto afectados por presiones tendientes a la burocratización y por las necesidades de las coaliciones gobernantes de encontrar arbitrios para evadir o posponer decisiones peligrosas relativas a la distribución de recursos y a la distribución del ingreso.

2) Los actuales procesos de crecimiento económico y de cambio social en América Latina están llevando a la adopción masiva por parte de la población, de las últimas modalidades de consumo, normas culturales y expectativas de servicios sociales que se observan en los países industrializados de ingresos altos. Estos mismos procesos contribuyen a la marginalización específica del resto de la población. Esta marginalización no equivale simplemente a exclusión y pobreza; combina el creciente poder de atracción de la sociedad urbana moderna y la dependencia de ella, con un grado creciente de inseguridad y frustración.

3) Los determinantes principales de estos procesos son las modalidades de participación de América Latina en el sistema mundial de interdependencia económica y cultural, el rápido crecimiento de la población, la capacidad insuficiente para movilizar recursos para el desarrollo, y la escasa capacidad para generar empleo

²¹ “La planificación en América Latina”, *Boletín Económico de América Latina*, Vol. XII, N° 2, p. 128. Este es el último de una serie de estudios en que la secretaría de la CEPAL ha analizado las realizaciones y dificultades de la planificación del desarrollo.

de los sectores supuestamente “dinámicos”. Los países de América Latina, como los del resto del mundo, se hallan cogidos por fuerzas que, de un lado, los apremian a encontrar soluciones rápidas a los problemas de desarrollo y de justicia social, y de otro, les hacen muy difícil aplicar políticas coherentes o planificar a largo plazo.

En la esfera de la seguridad social, con su pléyade de intereses creados que se escudan en embrollos legislativos y administrativos, quizá no tengan ningún efecto inmediato los programas coherentes que puedan preparar los organismos de planificación conforme a los principios enunciados antes, en los que se establecerían metas a corto y largo plazo y se especificaría la parte de los recursos públicos que se destinaría a la seguridad social. Como lo muestra la experiencia en otros sectores, la planificación puede transformarse fácilmente en un instrumento más para evadir o posponer decisiones de política que pondrían en peligro los compromisos políticos existentes, y en un medio más de satisfacer las presiones tendiente a obtener empleos públicos para los profesionales. La lentitud del avance hacia la aplicación de las recomendaciones formuladas años atrás por comisiones de reforma de la seguridad social y por expertos internacionales demuestra la dificultad de pasar de la planificación a la acción. Mientras más elaboradas y abstrusas sean las técnicas que se apliquen en la programación de la seguridad social, menor será la posibilidad de que tengan algún efecto práctico.

Sin embargo, la utilidad potencial de la planificación puede mirarse desde otro ángulo más optimista. John Friedmann ha hecho una distinción muy interesante entre funciones “manifiestas” y “latentes” de la planificación, con especial referencia a Venezuela.²² Las primeras abarcan el uso de ciertas técnicas para la distribución de recursos con el fin de lograr metas

²² John Friedmann, *Venezuela: From Doctrine to Dialogue*, National Planning Series I, Syracuse University Press, 1965. Otra de las conclusiones de Friedmann se aplica también a las oportunidades probables de planificar la seguridad social: “la planificación generalmente se hace y recibe apoyo político en condiciones de crisis. La racionalidad de las prácticas de planificación, por lo tanto, debe ser una racionalidad adaptada a sus condiciones; tiene que sacrificar su amplitud a la urgencia de superar estrangulamientos específicos; tiene que estar orientada a resolver problemas más que a alcanzar metas; tiene que ser fragmentaria más que coordinada. Por desgracia, muchos de los presupuestos planificadores lamentan en tal forma esta desaparición de la racionalidad funcional, que no ven la racionalidad de adaptar con éxito el comportamiento a situaciones de crisis... Porque las crisis siempre ocurren cuando hay cambios rápidos, y ésta es precisamente la condición del desarrollo económico moderno”.

cuantitativas. Las segundas incluyen la tarea de centrar la atención pública en la creación de una "sociedad de desarrollo", y de racionalizar el debate político sobre problemas económicos y sociales, en el entendimiento de que deben considerarse las limitaciones de recursos, los objetivos prioritarios, la necesidad de escoger entre distintas opciones y la necesidad de pesar los costos y beneficios relativos de distintas medidas. Estas funciones latentes son muy valiosas, aun cuando circunstancias que escapan al control de los planificadores causen grandes divergencias entre sus cálculos y las direcciones reales del cambio social y económico; sin embargo, no pueden llevarse a cabo a menos que la opinión pública tenga alguna confianza en la capacidad de la planificación para desempeñar sus funciones manifiestas.

En la seguridad social, las funciones latentes pueden tener importancia crucial. El proceso de expansión fragmentaria, que no tiene en cuenta las limitaciones que imponen los recursos disponibles, la equidad o los efectos secundarios de índole económica, está teniendo consecuencias prácticas desagradables, que despiertan en millones de personas la conciencia de que es necesario hacer cambios. Hasta cierto punto, las deficiencias mismas de los sistemas de seguridad social han tenido utilidad para políticos profesionales que usaban su influencia para apresurar las solicitudes de jubilación, a cambio de votos y la lealtad al partido. Posteriormente, esta utilidad también ha desaparecido y se ha transformado en un obstáculo que debería convencer hasta a los miembros más "prácticos" del mecanismo electoral. La función política del sistema de seguridad social alcanzó su mayor grado de institucionalización en el Uruguay; un estudio reciente describe vívidamente el resultado:

"En las primeras etapas, los recomendados por este último sistema son relativamente pocos, la recomendación es eficaz, los partidos obtienen generalmente la contrapartida que esperan. Por un lado la misma eficacia atrae más personas, pero el estrangulamiento económico del país obliga a demorar la concesión de las jubilaciones por otro. Como consecuencia, se multiplican los peticionantes políticos y disminuyen cada vez más sus posibilidades. . . (Finalmente) cada Director de la Caja tiene que tener varios secretarios para atender el flujo de ellos; pero éstos no son suficientes porque nadie es capaz de acordarse de tan gran número de personas y del estado de sus expedientes. Por lo tanto, cada Director debe tener un fichero donde figuran todos los recomendados. Pero entonces el sistema es cada vez menos eficaz. La lentitud burocrática normal ha sido sustituida por la lentitud de la

burocracia que se levantó para superarla sin mayor ventaja para el ciudadano. De hecho, una proporción cada vez mayor de recomendaciones duerme en las carpetas, como ocurre con las que no tienen recomendación. Por otra parte, esa situación lleva a la recomendación diferencial. Podría decirse que empiezan a distinguirse los recomendados simples de los recomendados al cuadrado, los recomendados al cubo, etc. Es fácil comprender que el sistema pierde poco a poco toda razón de ser con respecto a las intenciones que lo hicieron nacer. Una buena parte de los recomendados se sienten defraudados, la función igualitaria que el sistema tuvo [al ser fuente de ayuda para los solicitantes pobres y sin amigos o parientes de influencia] se pierde cada vez más, su valor de enganche electoral también".²³

No se puede hacer que los sistemas de seguridad social funcionen mejor hasta que las exigencias populares de un mejor funcionamiento no contrarresten las presiones más egoístas y de menos visión. Para que esas exigencias afloren, es preciso que la población tenga alguna confianza en que las autoridades públicas actúan de buena fe, y que tratan de satisfacer las necesidades reales de la gente afectada por sus planes. La planificación sólo podrá aplicarse a la seguridad social si las bases concretas y los objetivos de esa planificación se presentan en un lenguaje fácil de entender, si se divulgan ampliamente y si se asegura la participación formal de todos los grupos afectados por la seguridad social en el proceso de planificación.

Este último requisito plantea problemas evidentes. "La participación popular en la planificación" se ha transformado en un eslogan de atracción creciente para los líderes políticos y planificadores, pero no hay fórmulas simples para aplicarlo en sociedades con una estratificación social rígida, poco consenso e intensa competencia política. Hasta los administradores con mayor conciencia social, influidos por tradiciones paternalistas, están predispuestos a suponer que saben lo que la gente necesita sin necesidad de consultarla. A su vez, las masas de bajos ingresos tratan de escapar a su profunda inseguridad transfiriendo la toma de decisiones a cualquiera que parezca tener poder suficiente para dar soluciones, ya sea éste el empleador, el funcionario público o el líder populista. La fuerza y representatividad de las organizaciones que personifican a las diferentes clases y grupos ocupacionales varían mucho; muchas de estas organizaciones están identificadas ideológicamen-

²³ Aldo E. Solari, *El desarrollo social del Uruguay en la postguerra*, Editorial Alfa, Montevideo, 1967, pp. 163 y 164.

te con una oposición intransigente a las autoridades públicas actuales, y la mayor parte de la población de bajos ingresos sólo puede hacerse escuchar votando por candidatos populistas, y quizá ni siquiera así.

No obstante, el crecimiento reciente de los sindicatos campesinos y de las organizaciones para la defensa de los intereses locales en la población urbana marginal —fenómenos que apenas están comenzando a estudiarse— indican que la capacidad de los distintos estratos para expresarse en forma organizada, dirigidos por líderes de sus propias filas, probablemente se

distribuya con más equidad en el futuro. Por el momento, los planificadores deben resignarse a tolerar dosis considerables de desorden, derroche y desviación de recursos para satisfacer demandas muy alejadas de su propia concepción del orden de prioridad. Sin embargo, si están dispuestos a entrar en diálogo franco con la gente acerca de los objetivos del desarrollo, de los recursos disponibles y de las necesidades sociales, no es aventurado esperar que puedan superarse las crisis actuales y dar nacimiento a formas de seguridad social que contribuyan al desarrollo y también a alcanzar la justicia social.

LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO LOCAL INTEGRAL EN AMERICA LATINA

1. Introducción

Las tensiones y el desasosiego sociales son hoy característicos de la mayoría de las sociedades latinoamericanas. Los diferentes estratos sociales exigen cada vez más que las instituciones de gobierno promuevan sus distintos intereses, eleven o protejan sus niveles de vida y al mismo tiempo provean el impulso necesario para acelerar el desarrollo nacional. Distintos grupos reclaman que el estado transforme el sistema social y económico conforme a sus propios conceptos sobre los requisitos del progreso. Este enfoque instrumentalista del estado en la América Latina contemporánea pone a prueba las instituciones públicas: ha comenzado una era en que el desempeño de los ministerios y organismos de gobierno se mide por su aporte al proceso de desarrollo, aparte su capacidad para proporcionar servicios a sus clientelas habituales.¹

Estas nuevas actividades, que pueden interpretarse como esencialmente productivas, son objeto de una demanda creciente por parte de estratos sociales y zonas que antes eran descui-

dados. La difusión del desarrollo para alcanzar a estos grupos como medio de permitirles la participación en el progreso nacional obliga a los organismos públicos a encontrar nuevos recursos, a renovar sus funciones y reorganizar sus sistemas de operación. En consecuencia, los programas que se están creando en el sector público se orientan por una parte a reforzar el paternalismo centralizado de las instituciones de gobierno mientras, por la otra, se fragmentan en gran variedad de iniciativas aisladas a medida que los organismos hacen frente a los muchos factores variables y situaciones locales heterogéneas. Entre ellos figuran los siguientes:

i) La división de América Latina en muchas zonas que presentan una ecología muy distinta y potenciales muy variados para la colonización.²

ii) Una distribución geográfica muy dispar de la población, que se concentra en algunas regiones de la costa y del altiplano.³

¹ Véase Charles W. Anderson, *Politics and Economic Change in Latin America*, Van Nostrand and Co., Nueva York, 1967, en que se analiza el papel del estado latinoamericano. En él se expresa que el papel económico de la nación-estado se reformuló a fin de tener en cuenta que las tareas económicas de América Latina diferían en cierta medida de las que tienen por delante los países occidentales industrializados. Al comienzo incompleta y poco precisa en los años treinta y cuarenta y luego cada vez más clara y exacta en los años cincuenta y sesenta, la idea occidental del estado-nación fue reelaborada y reinterpretada en torno al nuevo marco ideológico del desarrollo económico. Los instrumentos de política de nación-estado occidental tuvieron que ser remodelados para calzar en esta nueva concepción de la tarea del estado y ampliados para adaptarlos a las necesidades peculiares de la región. El desarrollo económico se convirtió en la vara con que debía medirse la gestión del estado-nación y sobre esa base debiera justificarse el sistema político occidental. Claudio Véliz señala que en América Latina el gobierno central constituye el grupo de presión que ha crecido constantemente en poder e influencia en las últimas décadas y que por sí solo parece tener la capacidad de lograr la modernización general de estas economías. Además, esta tendencia coincide muy bien con la naturaleza del complejo político y cultural hispánico. (Véase Claudio Véliz, editor, *The Politics of Conformity in Latin America*, Oxford University Press, Londres, 1967, p. 9.)

² Al clasificar estas características geográficas de América Latina, Schmeider distingue 33 paisajes, algunos de los cuales son tan extensos que pueden a su vez dividirse en regiones o zonas. (Oscar Schmeider, *Geografía de América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1965.) La importancia de los factores fisiográficos y geoeconómicos para la elaboración de estrategias de desarrollo económico está siendo objeto de intenso estudio. Felipe Herrera ha declarado que "Una estrategia para el desarrollo integrado de zonas geoeconómicas parece, pues, indispensable para que el crecimiento económico y el cambio social requeridos en los países en vías de desarrollo puedan alcanzar el nivel de eficiencia necesario para contrarrestar los desafíos de un veloz crecimiento demográfico, acompañado de una irrefrenable expansión de las expectativas sociales", (Instituto para la Integración de América Latina, INTAL, Banco Interamericano de Desarrollo, *Boletín de la Integración*, N° 22, Buenos Aires, septiembre de 1967, p. 470). Los problemas de la regionalización en la planificación latinoamericana se discuten teóricamente en John Friedmann, *Regional Development Policy: A Case Study of Venezuela* (MIT Press, Cambridge, 1966) y Walter Stöhr, *The Definition of Regions in Relation to National and Regional Development in Latin America (First Inter-American Seminar on the Definition of Regions for Development Planning*, organizado en el Canadá por el Comité de Geografía Regional del Instituto Panamericano de Historia y Geografía, septiembre de 1967).

³ J. P. Cole, *Latin America: An Economic and Social Geography*, (Butterworths, Londres, 1965), Gráfico 2.1, p. 13. Un análisis más completo aparece en

iii) Muchos asentamientos rurales dispersos en pequeños núcleos —sean haciendas o predios pequeños— en que la comunidad aldeana compacta es sólo típica de algunas zonas.⁴

iv) Altas tasas de crecimiento natural de la población rural y gran movilidad geográfica con fuertes corrientes de migración a zonas de reciente colonización y a las ciudades medianas y grandes.⁵

v) Insuficientes posibilidades de empleo en todos estos medios.⁶

vi) Concentración de población marginal en tugurios y barrios de viviendas improvisadas en las grandes ciudades.⁷

vii) Penetración creciente en el campo de las influencias urbanas y en la ciudad de grupos rurales por su cultura o tradicionalmente pueblerinos.

viii) Sistemas político-administrativos que se concentran en demasía en el centro y que en los rangos inferiores suelen ser tradicionalistas, ineficientes y poco representativos.⁸

ix) Procesos políticos de toma de decisiones que con demasiada frecuencia hacen caso omiso de los mecanismos de planificación y coordinación y de las prioridades de desarrollo al establecer la política y distribuir los recursos.⁹

Naciones Unidas, *El desarrollo económico de América Latina en la postguerra* (E/CN.12/659/Rev.1, N° de venta: 64.II.G.6, noviembre de 1963, pp. 78-82) Nueva York, 1963, así como en CEPAL, "La situación demográfica en América Latina", *Boletín Económico de América Latina*, Vol. VI, N° 2, Santiago de Chile, octubre de 1961.

⁴ CEPAL, "Los patrones de asentamiento rural y el cambio social en América Latina", *Boletín Económico de América Latina*, Vol. X, N° 1, marzo de 1965.

⁵ Naciones Unidas, *El desarrollo económico de América Latina*, loc. cit. Véase también John Friedmann, "The Future of Urbanization in Latin America: Some Observations of the Role of the Periphery", monografía presentada al Congreso de la Sociedad Interamericana de Planificación, Lima, octubre de 1968.

⁶ CEPAL, *Estudio Económico de América Latina, 1967* (E/CN.12/808/Rev. 1), publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S69.II.G.1, Primera Parte, capítulo II.

⁷ *Ibid.*, véase también Francis Violich y Juan B. Astica, *Community Development and the Urban Planning Process in Latin America*, Latin American Center, UC LA, Los Angeles, 1967; John F. Turner, "Uncontrolled Urban Settlement: Problems and Policies", Documento de trabajo N° 11, punto 4 del temario, *Inter-Regional Seminar on Development Policies and Planning in Relation to Urbanization*, Universidad de Pittsburg, Pittsburg, Pennsylvania, octubre-noviembre 1966.

⁸ Anderson, *op. cit.*, y CEPAL, *op. cit.*, "Los patrones de asentamiento rural".

⁹ Naciones Unidas, *Informe sobre la situación social en el mundo, 1967*, Nueva York, 1968, véase espe-

Los problemas de la organización de los programas tienden a volverse más complejos a medida que los organismos públicos tratan de adaptar sus actividades a las exigencias locales y a las situaciones existentes en ese plano, y a medida que advierten la necesidad de comprometer la participación organizada de grupos, comunidades y asociaciones.¹⁰ Esta búsqueda de nuevas formas institucionales —aunque se opone a la tendencia hacia una mayor centralización y burocratización— se presenta como una de las fuerzas motivadoras de la revisión y reorganización de los programas de desarrollo local integral. En lo que sigue se examinan algunos de los elementos comunes de tales programas a cargo de organismos sectoriales y especializados en países latinoamericanos relacionándolos con los principios de desarrollo de la comunidad en un afán de estudiar su contribución a los procesos de desarrollo nacional.

2. Los programas de desarrollo local integrado

Antes de intentar el análisis de la forma en que los programas de desarrollo de la comunidad y programas afines han sido adaptados para ajustarlos a una amplia variedad de situaciones locales de desarrollo en los países latinoamericanos, será útil presentar una lista de las principales iniciativas que pueden clasificarse en esta categoría general. Hay buenos precedentes para incluir todas las actividades técnicas especializadas dirigidas por los gobiernos y los organismos privados que tienen por objeto mejorar las condiciones económicas y sociales en el orden local. En los últimos quince años han aparecido varios estudios sobre estos programas en que se comparan sus características generales de organización y su contenido en los distintos países,

cialmente el capítulo sobre la "Evolución social de América Latina". Naciones Unidas, Comité de Planificación del Desarrollo, Informe al ECOSOC sobre el segundo período de sesiones del Comité, celebrado en la sede de la CEPAL, abril, 1967 (ECOSOC 43° período de sesiones, Suplemento N° 7, E/4362), Nueva York, 1967, pp. 13 y ss.; ILPES, *Discusiones sobre planificación*, Textos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Siglo XXI, México, 1968, pp. 25 y ss.; Rubén D. Utría, "La planificación como técnica del desarrollo de América Latina", pp. 21 a 25, documento presentado al VI Congreso Panamericano de Servicio Social, 15 al 22 de junio de 1968, Caracas.

¹⁰ Este tema fue discutido en "Desarrollo nacional, participación popular y desarrollo de la Comunidad", notas de clase de Rubén Utría, CREFAL, Pátzcuaro, Michoacán, México, 1968. Véase también Anderson, *op. cit.*, pp. 118 a 126, así como Amitai Etzioni, "Toward a Theory of Societal Guidance", *American Journal of Sociology*, Vol. 73, N° 2, septiembre de 1967, pp. 173 y ss.

intentando clasificarlos según distintos criterios.¹¹ La Comisión Económica para América Latina hizo lo mismo en 1964, empleando como criterios los de participación popular y los principios de desarrollo de la comunidad para preparar la lista de programas.¹²

Se trata aquí esencialmente de actualizar la lista y de analizar las últimas informaciones a fin de describir las tendencias actuales y los cambios más recientes en la política y los conceptos. La proliferación de programas públicos y privados ahora vigentes en el plano local, tanto en zonas urbanas como rurales de América Latina, y las frecuentes reorganizaciones y adiciones hacen muy difícil preparar una lista completa y mantenerla al día. De ahí que la lista aquí presentada no pretenda ser exhaustiva, sino que se trata más bien de una selección de programas que es posible clasificar porque se cuenta con la información correspondiente.

a) Criterios para la selección de los programas locales integrales

Los inventarios anteriores de los programas de acción local generalmente han intentado englobar toda la gama de tales actividades en la definición de "programas de desarrollo de la comunidad". Al utilizar este procedimiento se tropieza con la dificultad de discriminar entre los programas que: a) fueron creados expresamente como "programas de desarrollo de la comunidad" de conformidad con una política del gobierno, b) los

¹¹ En 1958 un grupo de estudio internacional utilizó los siguientes criterios para preparar un compendio de programas de desarrollo de la comunidad en la región que comprende México, América Central, Panamá y el Caribe: a) existencia de planes nacionales; b) enfoque integral en la aplicación de los servicios nacionales; c) organización administrativa y coordinación de los servicios nacionales; d) formación de personal y e) participación de la comunidad en los programas. Véase Naciones Unidas, "Informe de la Segunda Sesión de la Junta Interagencial sobre el Desarrollo de la Comunidad en México, Centroamérica, Panamá y el Caribe", CREFAL, México, 1959. En una publicación anterior, la Oficina de Asuntos Sociales basó un estudio internacional de los programas en 10 elementos básicos del desarrollo de la comunidad (Naciones Unidas, *Social Progress through Community Development* (ST/SOA/26)), Nueva York, 1955. Estos criterios fueron luego resumidos y presentados como principios del desarrollo de la comunidad en un informe posterior. Véase Naciones Unidas "Report on concepts and principles of community development and recommendations on further practical measures to be taken by International Organizations", Nueva York, 1957 (mimeografiado).

¹² CEPAL, "La participación popular y los principios del desarrollo de la comunidad en la aceleración del desarrollo económico y social", *Boletín Económico de América Latina*, Vol. IX, N° 2, noviembre de 1964, p. 224 y ss.

que, por sus características generales, son programas de desarrollo de la comunidad, pero no responden a la política que anima a estos programas, o c) los que deben excluirse por razones de motivación, métodos u objetivos. Parece así necesario establecer una serie de criterios para elegir los programas que corresponden y dejar de lado los que no deben caer en esta clasificación.

En el presente estudio se ha utilizado el término "programa de desarrollo local integral" para designar los programas del tipo a) y b). Los programas incluidos en la lista responden a los criterios siguientes:

i) *Significación*. Generalmente los programas anotados suelen representar las iniciativas más importantes de cada país por cuanto: a) existen como instrumentos de política y cuentan con el apoyo gubernamental para sus actividades; está a cargo de su ejecución alguna institución importante que a menudo recibe asistencia material y técnica de organismos internacionales o bilaterales; b) normalmente poseen suficientes recursos y abarcan una zona y una población que permiten medir sus repercusiones; y c) mantienen la continuidad en el tiempo.

ii) *Complejidad sustantiva*. De conformidad con los principios del desarrollo de la comunidad y con las características de operación de gran número de iniciativas de desarrollo local, sólo se han incluido aquellos programas que desarrollan actividades técnicas complejas o multisectoriales. Los programas que se limitan a un solo sector (educación, salud, bienestar social y extensión agrícola) se excluyen porque la aplicación de los principios de desarrollo de la comunidad implicaría por su naturaleza la articulación o ampliación de estas actividades sobre bases intersectoriales. Sin embargo, este criterio sólo se aplica a los ampliados programas existentes. No debe interpretarse en el sentido de que las actividades de un organismo sectorial definido deban excluirse de los programas de desarrollo local integral en el futuro.

iii) *Principios de desarrollo de la comunidad*. Para no caer en la inclusión indiscriminada de todas las formas de acción local, debe emplearse alguna orientación para la selección de los programas. Con este objeto, se utilizaron los principios de desarrollo de la comunidad en forma flexible, ya que están ampliamente difundidos y los aplican, intencional o inintencionalmente, muchos organismos de acción local. Cabe recordar que estos elementos de la acción, o principios como se les ha denominado después, existían como criterios metodológicos muchos años antes

de formularse el conjunto de técnicas que se identificó formalmente con el desarrollo de la comunidad. Como muestra la lista, había programas que en el decenio de 1920 utilizaban ya estos principios de acción en algunos países latinoamericanos.

Los diez principios citados en los documentos de las Naciones Unidas pueden sintetizarse en los puntos siguientes:

— Las actividades de desarrollo local corresponderán a las necesidades básicas de las comunidades u otras asociaciones locales expresadas por conducto de sus dirigentes e instituciones;

— Los gobiernos y el pueblo actuarán de consuno a través de programas de propósitos múltiples a fin de alcanzar metas que tienen un efecto equilibrado e importante tanto en el plano local como nacional;

— La participación popular en el programa se caracterizará por estimular una actitud positiva hacia el desarrollo; supondrá una acción deliberada y organizada para movilizar la solidaridad social y los recursos; y habrá de asegurar funciones importantes a las mujeres y los jóvenes;

— La organización de las actividades reflejará la política pública declarada en los planes de desarrollo, el uso racional de insumos para programas o proyectos concretos como instrumentos de política, y la adaptación de las disposiciones administrativas de los servicios técnicos a las condiciones ecológicas y socioeconómicas.

b) *La lista de programas*

En todos los países latinoamericanos han aparecido programas de desarrollo local y comunal de tipo integral. En la lista aparecen veintitrés países: Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guayana, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela, que se subdividen en cuatro grupos subregionales.

La lista da informaciones generales y particulares sobre los programas. Se indica en primer lugar su nombre y el de los organismos de ejecución. Estos organismos, cuyas actividades tienen propósitos múltiples en el plano local, se han incluido cuando las funciones se han ampliado para abarcar más de un servicio sectorial único, o incluyen actividades intersectoriales integradas o suponen la coordinación, articulación o acción mancomunada entre varios servicios técnicos.

Como lo que interesa es señalar las tendencias recientes de la organización, el contenido y la

política de estos países según se expresan en los programas recientemente creados o reorganizados, se ha agregado una tercera columna que contiene las disposiciones jurídicas y la fecha de organización de los programas. Lamentablemente, la información sobre los cambios de estructura dentro de los organismos sólo se publica unos meses después de efectuados tales cambios. De ahí que el cuadro no indique tal vez las informaciones últimas sobre la autorización legal de un programa determinado.

La cuarta columna, sobre cobertura, se refiere al ámbito geográfico del programa sea nacional, regional o local, indicándose también si se destina a la población rural o a la urbana. Un programa que cubre varias áreas locales se ha considerado regional; mientras que un programa que incluye dos o más zonas o regiones (generalmente situadas en distintas provincias o estados) se clasifica como nacional.

Se ha incluido una columna sobre la jerarquía administrativa de los programas para indicar en qué tipos de divisiones o unidades se han descentralizado las operaciones. Como es muy común que la planificación cubra áreas geográficas limitadas tanto en los programas rurales como urbanos, se ha incluido otra columna para indicar su radio de acción.

También se ha intentado describir la complejidad intersectorial o sustantiva de cada programa. En esta columna hubo más dificultad terminológica ya que las organizaciones burocráticas tienden a evolucionar por un reajuste continuo de su estructura y funciones para atender nuevas necesidades. Estos cambios se reflejan en el programa que ejecuta el organismo, y *pari passu* tales cambios en los programas resultan en nuevas modificaciones en la organización de la entidad.

La terminología empleada se basa en características generales y no excluye la posibilidad de que un mismo programa pudiera clasificarse en más de una categoría si se considerara que otras de sus características son más importantes. Entre las cuatro categorías utilizadas no hay límites precisos, pero en la correlación entre la complejidad sustantiva del programa y las formas de organización institucional pueden distinguirse las situaciones siguientes: *i*) organismos especiales con actividades integrales; *ii*) mecanismos de coordinación que articulan las actividades de varios organismos; *iii*) organismos sectoriales que coordinan sus actividades de común acuerdo; y *iv*) organismos sectoriales con actividades ampliadas.

Por último, en la última columna se señala hasta qué punto las actividades de capacitación se realizan como parte de funciones profesiona-

les permanentes del organismo en cuestión o como entrenamiento en el servicio que se efectúa ocasionalmente. La capacitación de dirigentes locales no se ha incluido porque se considera como función de todos estos programas en virtud de la aplicación de los principios de desarrollo de la comunidad. Como la mayoría de las actividades internacionales o bilaterales de asistencia técnica se relacionan estrechamente con la capacitación, también se las ha incluido en esta columna.

3. Características de los programas anotados

La comparación de los datos anotados en las columnas de los cuadros sugiere varias generalizaciones sobre la naturaleza y alcance de los programas así como sobre sus relaciones recíprocas en el marco del desarrollo nacional.

a) Descripción de los programas

En la mayoría de los países estos programas se caracterizan por su gran número, variedad y limitaciones. La proliferación de tales programas se advirtió ya en un estudio efectuado por la CEPAL en 1961 sobre los programas de desarrollo de la comunidad en México, América Central, Panamá y el Caribe. En ese año se identificaron y compararon treinta y seis programas. Actualmente hay en México más de treinta y en Colombia más de cincuenta. Uno de los objetivos del análisis es descubrir la causa de tal proliferación.

Otra característica notoria de los programas es su dispareja distribución en cuanto a jurisdicción territorial y contenido. Se encuentran tanto en las zonas urbanas como en las rurales y dependen de todo tipo de organismos, tanto públicos como privados. Generalmente son de actuación limitada tanto porque les faltan importantes elementos sustantivos como porque tienen una jurisdicción territorial muy limitada.

De igual interés —y quizá especialmente para los organismos sectoriales que proyectan iniciar sus propias actividades multisectoriales internas— es la intensa actividad de reorganización de programas y creación de nuevos tipos de funciones en los últimos años. Alrededor de la mitad de los programas anotados fueron creados, modificados o reorganizados a partir de 1963.

La lista muestra también que son muy variados los tipos de programas, los organismos que los administran y la autoridad legal para su creación. No puede distinguirse una política única. En vez, la decisión de crear o reorganizar un programa y la forma que habrá de dársele parecen reflejar gran número de políticas distintas no relacionadas entre sí. Los programas

se establecen sobre la base de decretos presidenciales, leyes, decretos ministeriales, resoluciones del organismo o disposiciones administrativas. Fundamentan estas variadas y a veces contradictorias decisiones muchos tipos de motivación y objetivos.

La mayoría de los programas que aparecen en la lista son rurales. Se combinan para extender estos programas la escasez de fondos y la relativa facilidad de movilizar recursos populares en la localidad. Los organismos nacionales que no han atendido tales zonas en el pasado podrán querer extender su jurisdicción territorial sin haber obtenido una asignación conmensurable de fondos, o como medio de obtenerla. Tales organismos tienen una base legal para adjudicarse alcance nacional, pero no pueden iniciar actividades nuevas en todo el país ni ampliar las existentes para cubrir todo el territorio. La expansión se produce gradualmente por agregación de unidades operativas en zonas dispersas. Raras veces abarcan estos organismos todo el país, aunque hayan obtenido fondos de fuentes externas. A medida que los organismos ofrecen servicios más amplios, tienden a aplicar los métodos de desarrollo de la comunidad en la organización de la autoconstrucción local de obras materiales como forma de proporcionar beneficios evidentes y probar que atienden a la comunidad. Es común ver que organismos que tienen actividades similares y trabajan en zonas locales adyacentes, evitan la duplicación por “acuerdos de caballeros” de no competir por la misma clientela. Sin embargo, existe la competencia entre organismos en zonas rurales en que se concentra la población, que quedan cerca de una base urbana de operaciones y en que la estructura social y la actitud aldeana facilitan la extensión del campo de actividad.

Los programas de la lista muestran modalidades parecidas de jurisdicción territorial en todo el continente. Las poblaciones rurales dispersas y las regiones fronterizas han sido descuidadas en grandes regiones de América Latina. Cuando los terratenientes oponen resistencia, los organismos raras veces intentan proporcionar servicios en las haciendas, plantaciones o grandes fundos comerciales a menos que hayan sido expropiados o estén sujetos a la reforma agraria. La dispareja jurisdicción territorial de muchos organismos parece concentrarse en las poblaciones de minifundios y las poblaciones marginales de las zonas urbanas. México, Venezuela y Chile han hecho un esfuerzo notable por proporcionar una atención más equilibrada a las zonas rurales.

Pese al acelerado desplazamiento de la población hacia las zonas urbanas y a los graves problemas sociales y económicos que han surgido

Cuadro I
CENTROAMÉRICA, MÉXICO, PANAMÁ, EL CARIBE

<i>País</i>	<i>Programa</i>	<i>Organismo ejecutivo</i>	<i>Base legal y fecha</i>	<i>Alcance</i>	<i>Jerarquía administrativa</i>	<i>Niveles de planificación</i>	<i>Complejidad substantiva</i>	<i>Medios de entrenamiento</i>
Costa Rica	Programa Nacional de desarrollo de la Comunidad	Presidencia de la República		Nacional, rural y urbano	Central y local	Nacional y local	Organismo coordinador y ejecutivo: actividades integrales	
	Programa de Colonización y Reforma Agraria	Instituto de Tierras y Colonias ITCO	Ley 2825 de 1961 reformada 1962	Nacional y rural	Central y local	Nacional y local	Organismo autónomo: actividades integrales	
	Programa de Vivienda, Urbanismo y servicio social	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU)	Ley 1788 de 1954	Nacional, urbano y rural	Central y local	Nacional y local	Organismo autónomo: actividades integrales	
Cuba	Programa Nacional de Reforma Agraria	INRA (Instituto de Reforma Agraria) adscrito al Ministerio de Reforma Agraria	Ley de Reforma Agraria de 1959, y nueva Ley de 1963	Nacional y rural	Central, regional y local	Nacional, regional y local	Organismo autónomo: actividades integrales coordinadas	Cursos de capacitación profesional con ayuda internacional y universitaria
El Salvador	Brigadas de Educación Fundamental	Departamento de Educación Fundamental, Ministerio de Educación		Nacional y rural	Central y local	Nacional y local	Organismo sectorial: actividades ampliadas y coordinadas	
	Programa habitacional urbano	Instituto de Vivienda Urbana	Decreto Legislativo 29 de 1950	Nacional urbana	Central y local	Nacional y local	Organismo autónomo sectorial: actividades ampliadas	
	Programa de colonización rural	Instituto de Colonización Rural		Nacional rural	Central y local	Nacional y local	Organismo autónomo: actividades integrales	
	Programa de desarrollo comunal	Compañía Salvadoreña del Café y Administración del Bienestar Campesino		Nacional rural	Central y local	Nacional y local	Organismo autónomo: actividades integrales	
Guatemala	Programa Integral de Desarrollo de la Comunidad	Secretaría de Bienestar Social	Decreto 296 de 1964	Nacional rural	Central y local	Nacional y local	Organismo sectorial: actividades ampliadas	Asistencia técnica bilateral e internacional

	Programa de Desarrollo Social Educativo Rural y Campaña de alfabetización	Dirección de Desarrollo Socio-Educativo Rural y su Instituto Indigenista Nacional Sec. de Educación		Nacional rural	Central y local	Nacional y local	Organismo sectorial: actividades ampliadas	
	Programa de Extensión Agrícola y Fomento de la Economía Indígena	Dirección General de Investigación y Extensión Agrícola y su Servicio de Fomento de la Economía Indígena Sec. de Agricultura	SFEI Org. 1953 reorg. 1967	Nacional rural	Central y local	Nacional y local	Organismo sectorial: actividades ampliadas	
	Programa de Unidades Móviles para áreas rurales (PUMAR)	Dirección General de Sanidad Pública, Sec. de Sanidad Pública y Asistencia Social	Org. 1963	Nacional rural	Central y local	Nacional y local	Organismo sectorial: actividades ampliadas	
	Programa de Reforma Agraria y Colonización	Instituto Nacional de Transformación Agraria	Ley de 1962	Nacional rural	Central y local	Nacional y local	Organismo autónomo: actividades integrales	Asistencia técnica internacional
	Programa de vivienda y urbanismo	Instituto Nacional de la Vivienda	Ley 345 de 1965	Nacional, urbana y rural	Central y local	Nacional y local	Organismo autónomo: actividades integrales	
México	Centros Coordinadores Indigenistas	Instituto Nacional Indigenista Presidencia de la República	Ley del 10 de Noviembre de 1948	Nacional rural	Central, regional y local	Nacional, regional y local	Organismo autónomo: actividades integrales coordinadas	Asistencia técnica internacional y cursos regulares con colaboración universitaria
	Misiones culturales	Sec. de Educación Pública	Org. 1921 (suspendidas en 1936 y reorg. 1942)	Nacional rural	Central y zonal	Nacional y local	Organismo sectorial: actividades ampliadas	
	Programa de Alfabetización	Sec. de Educación Pública		Nacional rural	Central y zonal	Nacional y local	Organismo sectorial: actividades ampliadas	
	Brigadas de Mejoramiento Indígena	Sec. de Educación Pública	Iniciadas en 1922	Nacional rural	Central y zonal	Nacional y local	Organismo sectorial: actividades ampliadas	

(Continúa)

Cuadro 1 (continuación)

<i>País</i>	<i>Programa</i>	<i>Organismo ejecutivo</i>	<i>Base legal y fecha</i>	<i>Alcance</i>	<i>Jerarquía administrativa</i>	<i>Niveles de planificación</i>	<i>Complejidad substantiva</i>	<i>Medios de entrenamiento</i>
México (continuación)	Brigadas de Promoción Agropecuaria	Sec. de Educación Pública	Existen desde 1959	Nacional rural	Central y zonal	Nacional y local	Organismo sectorial: actividades ampliadas	
	Centros de Bienestar Rural	Sec. de Salubridad y Asistencia	Existen desde 1953	Nacional rural	Central y local	Nacional y local	Organismo sectorial: acciones coordinadas por centros rurales	
	Servicios Coordinados de Salubridad	Sec. de Salubridad y Asistencia	Existen desde 1935	Nacional rural y urbano	Central, zonal y local	Nacional, estatal y local	Organismo sectorial: actividades ampliadas y algo coordinadas	
	Centros de Seguro Social	Instituto Mexicano del Seguro Social	Org. 1957, reorg. 1960	Nacional, urbano, semiurbano y rural	Central y local	Nacional y local	Organismo autónomo: actividades integrales	
	Programa de Reforma Agraria Integral y Colonización	Depto. de Asuntos Agrarios y de Colonización	Org. 1959	Nacional rural	Central, regional y local	Nacional, regional y local	Organismo autónomo: actividades integrales	Asistencia técnica internacional
	Programa de Desarrollo de la Comunidad	Plan Lerma Asistencia Técnica	Comisión org. 1950; Programa DC, 1966	Regional rural	Regional y zonal	Regional y zonal	Organismo autónomo: actividades integrales y coordinadas	Asistencia técnica internacional y cursos ocasionales
	Programa de Desarrollo de la Comunidad	Comisión del Río Papaloapan	Comisión org.	Regional rural	Regional y zonal	Regional y zonal	Organismo autónomo: actividades integrales coordinadas	Asistencia técnica internacional
Nicaragua	Programa de Desarrollo Comunal	Instituto Nicaragüense de Desarrollo		Nacional rural	Central y local	Nacional y local	Organismo autónomo: actividades integrales coordinadas con IAN	
	Programa de Desarrollo de la Comunidad y Educación de Adultos	Ministerio de Educación Pública		Nacional rural	Central y local	Nacional y local	Organismo sectorial: actividades ampliadas	
	Proyecto Piloto de Educación Fundamental del Río Coco	Ministerio de Educación Pública	Organizado 1954	Regional rural	Nacional y regional	Regional y local	Organismo sectorial: actividades ampliadas y coordinadas	

	Programa de Reforma Agraria	Instituto Agrario de Nicaragua	Ley de 1963, org. 1964	Nacional rural	Central y regional	Nacional y local	Organismo autónomo: actividades integrales coordinadas con INDE	
Panamá	Programa de Desarrollo de la Comunidad	Ministerio de Trabajo, Bienestar Social y Salud Pública	Org. 1953, reorg. 1963	Nacional, rural y urbano	Central y local	Nacional y local	Organismo sectorial: actividades ampliadas y coordinadas	Cursos de capacitación preservicio Asistencia Técnica Internacional
	Programa de Desarrollo de la Comunidad	Instituto de Vivienda y Urbanismo	Org. 1966	Local urbano	Central, (concentrado en Panamá) por proyectos	Nacional y local	Organismo autónomo: actividades integrales	Asistencia técnica bilateral y cursos en el servicio
	Programa de Agua Potable y Canalización Rural	Instituto de Agua Potable y Canalización, Ministerio de Trabajo, Bienestar Social y Salud Pública	Org. 1965	Nacional rural	Central y local	Nacional y local	Organismo financiero autónomo: actividades coordinadas	
	Programa de Desarrollo de la Comunidad	Ministerio de Agricultura, Comercio e Industria por Asociación Nacional de Desarrollo Económico (ANDE)	Org. 1965	Nacional, urbano y rural	Central y local	Nacional y local	Organismo autónomo: actividades integrales	Asistencia técnica bilateral por contrato con organismo privado
	Programa de Reforma Agraria	Comisión de Reforma Agraria	Ley 37 de 1962	Nacional rural	Central y local	Nacional y local	Organismo autónomo: actividades integrales	
República Dominicana	Programa de Desarrollo de la Comunidad	Junta Nacional de Desarrollo de la Comunidad, Presidencia de la República	Org. 1962	Nacional rural	Central y zonal	Nacional y local	Org. Coordinador y de ejecución: actividades integrales y coordinadas	Asistencia técnica bilateral

Cuadro II
CARIBE ORIENTAL (DE HABLA INGLESA)

<i>País</i>	<i>Programa</i>	<i>Organismo ejecutivo</i>	<i>Base legal y fecha</i>	<i>Alcance</i>	<i>Jerarquía administrativa</i>	<i>Niveles de planificación</i>	<i>Complejidad substantiva</i>	<i>Medios de entrenamiento</i>
Barbados	Programa de Desarrollo de la Comunidad	Ministerio de Salud y Desarrollo de la Comunidad		Nacional rural	Central y local	Nacional y local	Organismo sectorial: actividades ampliadas	Asistencia técnica internacional con formación ocasional
Guyana	Programa de Desarrollo de la Comunidad	División de Desarrollo de la Comunidad, Oficina del Primer Ministro	Desde 1966	Nacional rural	Central y local	Nacional y local	Organismo coordinador y sectorial: actividades integradas coordinadas	Asistencia técnica internacional, cursos ocasionales
Jamaica	Programa de Cien Aldeas	Comisión Nacional de Desarrollo Social, Ministerio de Juventud y Desarrollo de la Comunidad	Org. 1963	Nacional rural	Central y local	Nacional y local	Organismo sectorial: actividades ampliadas	Asistencia técnica internacional, cursos ocasionales
	Programa de Desarrollo de la Comunidad	Junta de Bienestar de Trabajadores de la Industria Azucarera	Org. 1949	Nacional rural	Central y local	Nacional y local	Organismo autónomo: actividades integrales	
Trinidad y Tabago	Programa de Aldeas Mejoradas	División de Desarrollo de la Comunidad, Oficina del Primer Ministro	Desde 1963	Nacional rural	Central y local	Nacional y local	Organismo coordinador y a la vez sectorial con estructura propia y recursos	Asistencia técnica internacional, cursos ocasionales

PAÍSES ANDINOS

<i>País</i>	<i>Programa</i>	<i>Organismo ejecutivo</i>	<i>Base legal y fecha</i>	<i>Alcance</i>	<i>Jerarquía administrativa</i>	<i>Niveles de planificación</i>	<i>Complejidad substantiva</i>	<i>Medios de entrenamiento</i>
Bolivia	Programa de Desarrollo de la Comunidad	Dirección de Desarrollo de la Comunidad y extensión Agrícola (SEDEX), Ministerio de Agricultura	Reorg. 1967; continúa acción del Programa de Desarrollo Rural de 1965	Nacional rural	Central y local	Nacional y local	Organismo autónomo: acciones integrales y coordinadas	Asistencia técnica internacional con cursos en el servicio
	Programa Nacional de Colonización	Instituto de Colonización del Ministerio de Agricultura	Desde 1965; reorg. 1967	Nacional rural	Central y local	Nacional y local	Organismo autónomo: actividades integrales	
Colombia	Programa de Integración Popular	Presidencia de la República, Consejo Nacional de Integración Popular	Decreto 2263 de 1966	Nacional, urbano y rural	Central y local	Nacional y local	Organismo coordinador: acciones coordinadas	
	Programa Nacional de Acción Comunal	División de Acción Comunal, Ministerio de Gobierno (DAC)	Creado por Ley 19 de 1958, reorg. 1959 y 1960	Nacional, urbano y rural	Nacional y departamental (provincias)	Nacional y local	Organismo sectorial y coordinador: acciones coordinadas	Asistencia técnica internacional con cursos en el servicio
	Programa de Acción Comunal, Distrito Especial	Alcaldía, de Bogotá, D.E.	Acuerdo Nº 4 de 1959	Local urbano	Municipal	Local	Organismo coordinador: actividades coordinadas en nivel municipal	Cursos en el servicio
	Programa de Acción Comunal, Depto. de Cundinamarca	DAC (vea arriba)		Zonal rural	Departamental en DAC	Local	Organismo coordinador y sectorial: acciones coordinadas	Cursos en el servicio
	Programa de Acción Comunal, Depto. de Antioquia	Consejo Departamental de Acción Comunal y Gobernación	Decreto Dept. 179 de 1966	Regional rural	Departamental y local	Regional y local	Organismo coordinador: actividades integrales	Cursos en el servicio
	Programa de Acción Comunal de la Municipalidad de Medellín	Depto. Municipal de Acción Comunal Cívico en colaboración con la Junta Municipal de Acción Comunal		Local urbano	Municipal	Local	Organismo coordinador: actividades coordinadas en el nivel municipal	Cursos en el servicio

(Continúa)

Cuadro III (continuación)

<i>País</i>	<i>Programa</i>	<i>Organismo ejecutivo</i>	<i>Base legal y fecha</i>	<i>Alcance</i>	<i>Jerarquía administrativa</i>	<i>Niveles de planificación</i>	<i>Complejidad substantiva</i>	<i>Medios de entrenamiento</i>
Colombia (cont.)	Programa de Acción Comunal de Cali	Depto. Municipal de Acción Comunal		Local urbano	Municipal	Local	Organismo coordinador: actividades coordinadas en el nivel municipal	Cursos en el servicio
	Programa de vivienda	Instituto de Crédito Territorial adscrito al Ministerio de Fomento		Nacional urbano	Central departamental y local	Nacional y local	Org. autónomo: actividades integrales	Cursos en el servicio
	Programa Integrado de Nutrición Aplicada	Instituto Nacional de Nutrición adscrito al Ministerio de Salud		Nacional rural	Central departamental y local	Nacional y zonal	Org. autónomo: actividades integrales y coordinadas	Cursos preservación y en servicios regulares
	Programa de Caminos Vecinales	Fondo Nacional de Caminos Vecinales, Ministerio de Obras Públicas	Decreto de 1960	Nacional rural	Central y departamental	Nacional y zonal	Org. autónomo: actividades integrales	
	Programa de Acción Comunal de la Federación Nacional de Cafeteros	Federación Nacional de Cafeteros		Nacional rural	Central departamental y local	Nacional y local	Org. autónomo: actividades integrales	Cursos en el servicio
	Programa de Reforma Agraria	Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA)	Ley 135 de 1961	Nacional rural	Central y zonal	Nacional y local	Org. autónomo: actividades integrales	Asistencia técnica internacional con cursos en el servicio
	Programa Nacional Indigenista	División de Asuntos Indígenas, Ministerio de Gobierno	Desde 1960	Nacional rural	Central y zonal	Nacional y local	Org. sectorial: actividades ampliadas y coordinadas	Asistencia técnica internacional con cursos en el servicio
	Programa Regional de Desarrollo Rural	Corp. Autónoma Regional de la Sabana de Bogotá (CAR)	Ley 3 de 1961	Regional rural	Central y regional	Regional y local	Org. autónomo: actividades integrales	
	Programa de Desarrollo para la Media y Alta Guajira	División de Asuntos Indígenas, Ministerio de Gobierno	Comercio de 1967	Regional rural	Central y regional	Regional y local	Org. sectorial: actividades ampliadas y coordinadas	Asistencia técnica internacional coordinada

Ecuador	Programa de Desarrollo Rural, Proyecto de Integración del Campesinado	Misión Andina del Ecuador, adscrito al Ministerio de Previsión Social y Trabajo	Decreto 193 de 1964, a base de programa anterior desde 1956	Nacional rural	Central y zonal	Nacional y local	Org. autónomo: actividades integrales y coordinadas	Asistencia técnica internacional, cursos en el servicio
	Programa de Reforma Agraria y Colonización	Instituto de Reforma Agraria y Colonización (IERAC) adscrito al Min. de Agricultura	Decreto 1480 de 1964	Nacional rural	Central y zonal	Nacional y local	Org. autónomo: actividades integrales y coordinadas	Asistencia técnica internacional, cursos en el servicio en planificación, administración y métodos
	Programa de Rehabilitación y Urbanización de los Barrios Suburbanos de Guayaquil	Comité de Rehabilitación y Urbanización de los Barrios Suburbanos (CRUBS)	Ley 102 de 1967	Local urbano	Local (municipal)	Local	Org. autónomo: actividades integrales	Asistencia técnica internacional
	Programa de Reversión Económica de Azuay y Cañar	Centro de Reversión Económica de Azuay y Cañar		Regional y urbano	Regional y zonal	Regional y local	Org. autónomo regional: actividades integrales y coordinadas	Asistencia técnica internacional, cursos en el servicio
	Proyecto Piloto, de Alfabetización Funcional	Ministerio de Educación	Org. 1966 a base de convenio con UNESCO	Nacional, urbano y rural	Central y local	Local	Org. sectorial: actividades ampliadas	Asistencia técnica internacional, cursos en el servicio
	Programa de Salud Rural de Manabí	Ministerio de Salud, Centro de Rehabilitación de Manabí (Provincial)	Org. 1965 a base de convenio con OMS/OPS	Regional rural	Central, regional	Regional y local	Org. sectorial: programa ampliado y coordinado	Asistencia técnica internacional y nacional con cursos en el servicio
	Programa de Reforma Agraria y Asistencia Técnica a Minifundistas	Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas (CESA)	Org. 1967	Nacional rural	Central y local	Nacional y local	Org. privado: actividades integrales	Asistencia técnica internacional
Perú	Programa Nacional de Desarrollo Comunal	Ejecutado por 11 instituciones coordinadas por el Consejo Nacional de Desarrollo Comunal en 7 zonas de la sierra	CNDC creado por Ley de Desarrollo Comunal N° 16174 de 1966 y decreto 002 de 1965	Nacional rural	Central y zonal	Nacional, zonal y local	Organismo planificador y coordinador sin responsabilidades ejecutivas	Asistencia técnica internacional y nacional con cursos en el servicio

(Continúa)

Cuadro III (conclusión)

<i>País</i>	<i>Programa</i>	<i>Organismo ejecutivo</i>	<i>Base legal y fecha</i>	<i>Alcance</i>	<i>Jerarquía administrativa</i>	<i>Niveles de planificación</i>	<i>Complejidad substantiva</i>	<i>Medios de entrenamiento</i>
Perú (cont.)	Programa de Reforma Agraria y Colonización	Oficina Nacional de Reforma Agraria (ONRA)	Ley 15037 de 1964	Nacional rural	Central y zonal	Nacional y local	Org. autónomo: actividades integrales y coordinadas en el Proyecto de Integración (miembro de CNDC)	Cursos en el servicio
	Programa de Desarrollo de la Comunidad	Dirección de Cooperación Popular, Ministerio de Fomento de Obras Públicas	Decreto 37-F de 1963, reorg. 1964	Nacional rural y urbano	Central, zonal y local	Nacional y local	Org. sectorial: actividades ampliadas y coordinadas (miembro de CNDC)	Asistencia técnica internacional con cursos en servicio
	Programa de Investigación y Desarrollo Artesanal Indígena	Inst. Indigenista Peruano, Ministerio de Trabajo y Comunidades	Reorg. 1966	Nacional rural	Central y zonal	Nacional y zonal	Organismo sectorial: actividades coordinadas (miembro de CNDC)	Asistencia técnica internacional
	Programa de Organización de Comunidades	Dirección General de Comunidades, Ministerio de Trabajo y Comunidades	Reorg. 1966	Nacional rural	Central y zonal	Nacional y zonal	Organismo sectorial: actividades coordinadas (miembro de CNDC)	
	Programa de Extensión Agrícola y Crediticia	Servicio de Investigación y Promoción Agrícola, Ministerio de Agricultura		Nacional rural	Central, departamental y zonal	Nacional y zonal	Org. sectorial: actividades coordinadas y ampliadas (miembro de CNDC)	
	Programa de cooperativismo	Instituto Nacional Cooperativo	Org. 1965	Nacional rural y urbano	Central y zonal	Nacional y zonal	Org. sectorial: actividades coordinadas (miembro de CNDC)	
	Programa de Salud Rural	Fondo Nacional de Salud y Bienestar Social		Nacional rural	Central, departamental y zonal	Nacional, departamental y local	Org. autónomo: actividades integrales y coordinadas (miembro de CNDC)	Asistencia técnica internacional
	Programa de Educación rural y escuelas nucleares	Ministerio de Educación		Nacional rural	Central, departamental y zonal	Nacional y local	Org. sectorial: actividades ampliadas y coordinadas (miembro de CNDC)	Asistencia técnica internacional

	Programa de Vivienda y Urbanismo	Junta Nacional de la Vivienda	
Venezuela	Programa Nacional de Desarrollo de la Comunidad	Ejecutado por instituciones públicas a nivel nacional, estatal y local, coord. y planif. por la División de Desarrollo de la Comunidad, Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia (CORDIPLAN)	Decreto N° 492 de 1958
	Programa de Organización y Desarrollo de la Comunidad	Ministerio de Sanidad y Asistencia Social	
	Programa de Desarrollo de la Comunidad y fomento municipal	Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal	Decreto N° 711 de 1962
	Programa Nacional de Reforma Agraria	Instituto Agrario Nacional (IAN)	Ley agraria de 1960
	Proyecto de Integración de la Población Indígena Guajira	Comisión Indigenista Nacional y Oficina Zuliana de Asuntos Indígenas	Desde 1962; CIN org. en 1966

Nacional urbano	Central y local	Nacional y local	Org. autónomo: actividades integrales	Asistencia técnica internacional
Nacional urbano y rural	Central, estatal, municipal y local	Nacional, regional o estatal y local	Org. planificador y coordinador sin responsabilidades ejecutivas: actividades coordinadas entre organismos a niveles nacionales, estatales y locales	Asistencia técnica internacional, cursos en el servicio o preservicio en el CIADEC, Centro interinstitucional
Nacional rural y urbano	Central, estatal y local	Nacional, estatal y local	Org. sectorial: actividades ampliadas y coordinadas	Asistencia técnica internacional, cursos de especialización en el CIADEC
Nacional urbano	Central y municipal	Nacional y local	Org. autónomo: actividades ampliadas y coordinadas	Cursos de especialización en el CIADEC
Nacional rural	Central y zonal	Nacional y zonal	Org. autónomo: actividades integrales y coordinadas	Asistencia técnica internacional, cursos de especialización en el CIADEC
Regional	Regional	Regional y local	Org. sectorial: actividades ampliadas	Asistencia técnica internacional, cursos de especialización en el CIADEC

Cuadro IV
BRASIL Y EL CONO SUR

<i>País</i>	<i>Programa</i>	<i>Organismo ejecutivo</i>	<i>Base legal y fecha</i>	<i>Alcance</i>	<i>Jerarquía administrativa</i>	<i>Niveles de planificación</i>	<i>Complejidad substantiva</i>	<i>Medios de entrenamiento</i>
Argentina	Plan Andino, Puna de Jujuy	Comité Ejecutivo Provincial del Programa Andino	Decreto 13411 de 1962	Regional rural	Regional y local	Regional y local	Organismo coordinador: actividades coordinadas	Asistencia técnica internacional
	Programa de Promoción y Asistencia a la Comunidad	Secretaría de Estado de Promoción y Asistencia a la Comunidad, Ministerio de Bienestar Social	Creado en 1967	Nacional, rural y urbano	Central, provincial y zonal	Nacional, provincial y local	Organismo coordinador: actividades coordinadas	Cursos en el servicio a nivel provincial
	Programa de Extensión Agrícola y Mejoramiento de la Vida Rural	Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria	Decreto Ley 21680 de 1956	Nacional rural	Central, provincial y local	Nacional, provincial y local	Organismo sectorial: actividades ampliadas	
Brasil	Sistema Brasileiro Cooperativo de Extensión Rural	ABCAR (Asociación Brasileira de Crédito e Assistência Rural)	Desde 1948	Rural por estados	Estatual y local	Estatual y local	Organismo autónomo: actividades sectoriales ampliadas y coordinadas	Cursos de métodos en el servicio
	Programa de Reforma Agraria	IBRA (Instituto Brasileiro de Reforma Agraria)	Decreto II de 1962	Nacional rural	Central y zonal	Nacional y zonal	Organismo autónomo: actividades integrales	Cursos en el servicio
Chile	Promoción Popular	Presidencia de la República, Consejería Nacional de Promoción Popular	Desde 1964	Nacional, urbano y rural	Central, departamental y local	Nacional y local	Organismo autónomo: actividades coordinadas integrales	Cursos en el servicio
	Programa de autoconstrucción de viviendas	Corporación de Servicios Habitacionales, Ministerio de Vivienda y Urbanismo	Reorganizado 1966	Nacional urbano	Central, departamental y local	Nacional, departamental y municipal	Organismo sectorial: actividades ampliadas y coordinadas	Cursos en el servicio con asistencia técnica, privada y universitaria
	Programa de Desarrollo Rural	Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP)	Ley 15020 de 1962	Nacional rural	Central, departamental y local	Nacional, regional y local	Organismo autónomo: actividades coordinadas con CORA y otras entidades por el Consejo Superior (Nacional) de Fomento Agropecuario	Asistencia técnica internacional por medio de ICIRA con cursos regulares

	Programa de Reforma Agraria	Corporación de Reforma Agraria (CORA)	Ley 15020 de 1962
	Proyecto Punitaqui	Ministerio de Agricultura y otras instituciones	Desde 1963; Convenio Gobierno PMA-ONU
	Programa de Desarrollo de la Comunidad	Junta de Adelanto de Arica	Convenio Gobierno-OIT 1961, Gobierno-ONU 1962
	Programa de Desarrollo de la Comunidad	Servicio Nacional de Salud	
	Programa de Educación de Adultos y Alfabetización	Ministerio de Educación	
	Programa de Formación de Líderes	Instituto de Educación Rural (IER)	
	Programa de Promoción Agraria	Instituto de Promoción Agraria (INPROA)	Organizado 1962
Paraguay	Primer Proyecto Piloto de Desarrollo Rural Integral	Instituto de Bienestar Rural, por convenio con el Consejo Nacional de Progreso Social	Desde 1967

Nacional rural	Central, regional y local	Nacional, regional y local	Organismo autónomo: actividades coordinadas con INDAP y otras entidades por el Consejo Superior de Fomento Agropecuario	Asistencia técnica internacional por medio de ICIRA con cursos regulares
Rural local	Local	Local	Organismo coordinador: actividades integrales coordinadas	Asistencia técnica internacional
Regional, rural y urbano	Regional	Regional y local	Organismo autónomo: actividades integrales	Asistencia técnica internacional con cursos en servicio
Nacional, urbano y rural	Central, departamental y local	Nacional, departamental y local	Organismo sectorial: actividades ampliadas y coordinadas	Cursos en servicio y colaboración con escuelas de servicio social
Nacional, urbano y rural	Central, departamental y local	Nacional y local	Organismo sectorial: actividades ampliadas	Cursos en servicio
Nacional rural	Central y local	Nacional y local	Organismo privado sectorial: actividades ampliadas	
Nacional rural	Central, regional y local	Nacional y local	Organismo privado: actividades integrales	
Regional rural	Central y local	Regional y local	Organismo autónomo: actividades integrales y coordinadas	

(Continúa)

Cuadro IV (conclusión)

<i>País</i>	<i>Programa</i>	<i>Organismo ejecutivo</i>	<i>Base legal y fecha</i>	<i>Alcance</i>	<i>Jerarquía administrativa</i>	<i>Niveles de planificación</i>	<i>Complejidad substantiva</i>	<i>Medios de entrenamiento</i>
Paraguay (cont.)	Programa de Colonización	Instituto de Bienestar Rural	Desde 1965	Regional rural	Central y local	Regional y local	Organismo autónomo: actividades integrales y coordinadas	
	Programa de Alimentación y Educación Nutricional (PAEN)	PAEN (Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, de Educación y Agricultura)		Nacional rural	Central y local	Nacional y local	Organismo coordinador: actividades sectoriales coordinadas	
Uruguay	Programa de Desarrollo Integral Comunitario y Regional	Oficina de Acción Comunitaria y Regional (ACOR) Ministerio de Ganadería y Agricultura	Reorganizado 1967, anteriormente Comisión Nacional de Acción Comunitaria Ministerio de Educación	Nacional rural, proyecto piloto	Central	Nacional y local	Organismo sectorial con un consejo interministerial de coordinación: acciones sectoriales coordinadas	Asistencia técnica internacional ocasional
	Programa de Salud y Desarrollo	Depto. de Salud, Intendencia Municipal de Montevideo	Organizado 1967	Urbano	Municipal (local)	Local	Organismo sectorial: actividades ampliadas y coordinadas	

con respecto a la urbanización y la industrialización, los programas urbanos no parecen marchar al mismo ritmo que los rurales. Las informaciones disponibles indican que hay menos programas urbanos nuevos y que las actividades integrales siguen alcanzando a una proporción relativamente escasa de la población urbana. Y ello pese a que los programas rurales se concentran en regiones que tienen centros de crecimiento urbano que sirven de base de operación para el trabajo en las zonas rurales. Las actividades urbanas y rurales muestran una dicotomía casi total: un organismo que actúa en una de estas esferas raras veces penetra en la otra, aunque la mayoría de ellos están muy ansiosos de ampliar el radio de su labor. De ahí que sea muy pequeño el número de organismos que desarrollan actividades tanto urbanas como rurales aunque son muy grandes las necesidades de programas de acción local en las ciudades más pequeñas.

El contenido de los programas rurales integrales se está estandarizando. Los programas de reforma agraria contienen gran variedad de actividades sustantivas centradas en torno a la recolonización y a los programas de racionalización del régimen de tenencia; por consiguiente se concentran frecuentemente en zonas delimitadas. Los programas de desarrollo rural cubren un territorio más amplio, pero por sus complejas actividades carecen de autoridad para resolver los problemas que surgen de la exagerada subdivisión de las unidades agrícolas en las zonas minifundistas en que suelen operar. Lo propio podría decirse sobre programas análogos que se denominan "proyectos de integración de la población indígena", que se limitan territorialmente a las regiones habitadas por este tipo de población. Otros programas rurales se dedican a las aldeas pesqueras, como en Cuba o Chile, o a zonas de especialización agroeconómica, como las zonas azucareras de Jamaica o Cuba o las cafetaleras de Colombia y El Salvador.

Los programas urbanos suelen concentrarse en actividades relacionadas con la vivienda y la urbanización. Acaso porque los servicios sociales normales están bien establecidos en las ciudades grandes y cuentan con sus propios medios, personal y clientela, no hayan sentido la necesidad de integrar o coordinar sus actividades en sistemas de acción conjunta. Algunos organismos urbanos parecen no estar interesados en usar las actividades de autoayuda y la participación popular como medios "baratos" de aumentar sus recursos; sin embargo, cuando los servicios sociales urbanos abordan los problemas de las poblaciones marginales, recurren a los métodos de desarrollo de la comunidad. Aun-

que se han realizado gran número de experiencias en Lima, Caracas, México, Guayaquil, Cali, Bogotá, Medellín, Santiago y Montevideo, no se ha desarrollado en América Latina una fórmula estándar o modelo para los programas locales integrales de las zonas urbanas.

La información recogida en el compendio indica que tanto la administración como las actividades de planificación de programas continúan muy centralizadas. Es evidente que la planificación nacional ha tenido escaso efecto en la coordinación funcional de los ministerios y organismos que llevan a cabo actividades multisectoriales en zonas locales, salvo en Venezuela. En los demás países, excepto en Chile, los planificadores no han considerado la regionalización de las actividades de desarrollo como un esfuerzo común de muchos organismos, habiéndose prestado escasa atención a la integración de las actividades sectoriales en la planificación nacional. En la mayoría de los casos los programas sectoriales se encajan en capítulos separados de un "plan" que tienen muy poca relación de fondos unos con otros o con las partes económicas del plan. Se han incluido unos pocos programas integrales o multisectoriales en los planes como si sus actividades no interfirieran con los programas sectoriales ni los duplicaran, pero la mayoría de los programas integrales han quedado fuera.

Como no se relacionan orgánicamente todos los programas, raras veces se ha previsto la creación de mecanismos para la coordinación de la acción conjunta. Los servicios técnicos tienden a establecer su propia jerarquía de organización y sus unidades de trabajo sin pensar en la colaboración con servicios afines. La aplicación de distintas normas administrativas lleva a prácticas muy distintas de planificación, toma de decisiones y trabajo en los mismos organismos y entre ellos. Es muy común observar que distintos servicios de un mismo ministerio tienen actividades paralelas y duplicadas. De ello se encuentran varios ejemplos en la lista. También es muy común apreciar que se crean nuevos programas o instrumentos ejecutivos por la vía legislativa o ejecutiva sin ajustarlos al plan nacional. Se llega así a la conclusión de que poco se comprenden o aplican los criterios de la planificación en un intento por establecer sistemas coherentes de políticas e instrumentos para promover el desarrollo local.

Las actividades de capacitación en los programas de desarrollo local integral son en general demasiado poco sistemáticas, escasas e inadecuadas para mejorar efectivamente la calidad de las actividades. Sólo en Chile y Venezuela se han tomado medidas para crear instituciones

de capacitación en que se incluya la investigación aplicada y programas regulares de capacitación superior intensiva. Los gobiernos en general no se preocupan de la importancia de la capacitación, aun en países que destinan altas sumas (prorratedas entre distintos organismos) para las actividades de desarrollo local integral. Quizá una de las razones de tal falta de preocupación sea que no existe una tabulación del total de fondos nacionales asignados a estos programas y no se aprecia que los organismos ejecutores podrían aprovechar medios comunes de capacitación.

b) *Análisis de los programas*

Después de esta lista descriptiva de los programas, se planteó el problema de clasificarlos según sus relaciones recíprocas o para apreciar hacia dónde iban los proyectos de reorganización. Se ha llegado al convencimiento de que es necesario contar con un instrumento para analizar la morfología de los programas y trazar su evolución con el fin de complementar la experiencia empírica con métodos que permitan predicción hacia el futuro.

Para este fin se creó un instrumento cruzando dos de las variables principales indicadas para todos los programas anotados, a saber, la cobertura territorial y la complejidad sustantiva. Estas variables, cada una de las cuales forma un *continuum* de características, se subdividieron en tres grados descriptivos. En esta forma se creó un modelo de nueve casilleros (véase cuadro V). En el eje horizontal de "complejidad sustantiva" se ubican los programas sectoriales, integrales y coordinados, para los cuales se postula una organización progresivamente más compleja. En el eje vertical de "jurisdicción territorial" se muestran los programas locales, zonales-regionales y nacionales. Hay así también grados en la jurisdicción que pueden correlacionarse con el número de unidades administrativas y los factores de operación.

El tipo de programa más sencillo de acción local es el que corresponde a un organismo sectorial que opera en una aldea o área delimitada. Este tipo de programa aparece en el casillero inferior izquierdo del modelo. En el extremo diagonal, es decir, en el casillero superior derecho, aparece el programa más complejo, que consta de varias actividades sustantivas coordinadas en el plano nacional. Los otros tipos de programas se sitúan entre ambos extremos en la forma que se indica en los demás casilleros.

Como matriz coherente para clasificar los programas y ubicarlos en relación unos con otros, el modelo permite efectuar un número de obser-

vaciones que por evidentes que sean pueden servir para planificar y elaborar una política nacional:

— Todos los programas de una nación deben considerarse como un solo conjunto.

— Todos los programas dentro de ese conjunto se relacionarán entre sí a medida que se expandan y evolucionen. Las relaciones pueden ser armónicas y eficientes, o conflictivas y, por lo tanto, ineficientes, a consecuencia de la duplicación parcial o total.

— Cualquier número de programas locales y regionales puede ser complementario siempre y cuando no haya coincidencia territorial.

— Dentro de la nación, la región o la localidad, los programas que forman un conjunto, (dos o más) pueden ser armónicos y eficientes sólo cuando sus actividades sustantivas se complementan.

— De lo anterior se deriva que los programas sectoriales ampliados y los programas integrales serán conflictivos cuando abarquen el mismo territorio o actividad sustantiva. La solución de tal conflicto puede lograrse: racionalizando el contenido sustantivo de los programas a fin de que sus actividades técnicas sean complementarias; racionalizando la jurisdicción territorial a fin de evitar la duplicación de actividades sustantivas en una misma localidad; racionalizando ambos aspectos a la vez.

— La formulación de una política para la creación o expansión de un programa, ya sea en su contenido o en su territorio, debe considerarse a la luz de su posible efecto sobre otros programas y su eficiencia relativa y debe constituir un elemento de la planificación nacional, regional y local.

En teoría sería posible construir un modelo en que pudieran distinguirse los diversos programas sectoriales que no han sido ampliados de los que sí lo han sido. En el modelo presente se han incluido sólo los programas ampliados, integrados y coordinados. Sin embargo, para el análisis completo de todos los programas en el plano nacional habría que incluir también los programas sectoriales normativos (no ampliados).

Mediante el análisis de la evolución o reorganización de programas con este modelo debiera ser posible indicar sus relaciones recíprocas ya sea de contenido o territorial. En la mayoría de los países la evolución de los programas ha resultado históricamente en un número de mutaciones que los mueven, vertical, horizontal o diagonalmente entre los casilleros del modelo.

Si no han sido ampliados, los programas sectoriales de los ministerios deberán ser complementarios. Los programas ampliados e integra-

Cuadro V

MODELO DE TIPOS DE PROGRAMA BASADOS EN SU JURISDICCION TERRITORIAL Y COMPLEJIDAD SUSTANTIVA

	<i>Programas sectoriales</i>	<i>Programas integrales</i>	<i>Programas coordinados</i>	
A L C A N C E T E R R I A L	Nacional	<p>Programas nacionales de departamentos y organismos sectoriales.</p> <p>Ejemplos: Programa de Misiones Culturales de la Secretaría de Educación Pública de México; Programa de Cooperación Popular del Ministerio de Fomento y Obras Públicas del Perú; Programa de Vivienda del Instituto de Crédito Territorial de Colombia.</p>	<p>Programas nacionales de acción intersectorial administrados por un organismo integral en regiones, estados o zonas.</p> <p>Ejemplos: Proyecto para la Integración de la Población Indígena, Misión Andina del Ecuador; Programa de Reforma Agraria, Corporación de Reforma Agraria, Chile; Programa de Desarrollo de la Comunidad en diecisiete zonas, Junta de Bienestar de Trabajadores de la Industria Azucarera, Jamaica.</p>	<p>Programas Nacionales llevados a cabo por coordinación de ministerios o departamentos.</p> <p>Ejemplos: Proyecto Conjunto para la Integración de la Población Indígena de siete zonas, Consejo Nacional de Desarrollo Comunal, Perú; Programa Nacional de Desarrollo de la Comunidad, Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia (CORDIPLAN), Venezuela.</p>
A L C A N C E T E R R I A L	Regional zonal	<p>Programas regionales de departamentos u organismos nacionales o de organismos estatales o provinciales.</p> <p>Ejemplos: Programa de Acción Comunal, Oficina Departamental de Salud Pública, Antioquia, Colombia; Programas estatales de extensión rural; Sistema de crédito y extensión rural de la Asociación Brasileña de Crédito y Asistencia Rural (ABCAR), Brasil.</p>	<p>Planes o programas de desarrollo regional de organismos integrales.</p> <p>Ejemplos: Programa de Desarrollo Departamental, Junta de Adelanto de Arica, Chile; Programa de Desarrollo de la Comunidad y Servicios Públicos, Corporación Autónoma Regional de la Sabana de Bogotá, Colombia.</p>	<p>Programas regionales o estatales de organismos coordinados.</p> <p>Ejemplos: Programa Departamental de Acción Comunal, Antioquia, Colombia; Proyecto Piloto de Desarrollo Rural Integral, Consejo Nacional de Progreso Social, Paraguay; Plan Lerma, Comisión de Fomento, Lerma, México.</p>
A L C A N C E T E R R I A L	Local	<p>Programas o proyectos locales de departamentos u organismos nacionales o de organismos sectoriales locales.</p> <p>Ejemplos: Proyecto Piloto de Educación Fundamental del Río Coco, Ministerio de Educación, Nicaragua; Programa Municipal de Salud y Desarrollo, Departamento de Salud, Intendencia Municipal de Montevideo, Uruguay.</p>	<p>Planes o programas de desarrollo local de organismos integrales (y por consiguiente proyectos especiales o pilotos).</p> <p>Ejemplo: Programa del Comité de Rehabilitación y Urbanización de los Barrios Suburbanos de Guayaquil, Ecuador.</p>	<p>Proyectos coordinados en el plano local (a menudo proyectos pilotos).</p> <p>Ejemplos: Proyecto de Desarrollo de North Claredon (rural), Comité Ejecutivo Interagencial iniciado por la Sociedad Agrícola de Jamaica; Proyecto Punitaqui, Comité Departamental de Consulta y Coordinación de Punitaqui, Chile.</p>

NOTA: El término "integral" se usa aquí para designar organismos que tienen autoridad intersectorial.

dos de los tipos indicados en el presente estudio han aparecido por dos razones: para proporcionar nuevas combinaciones de actividades sustantivas y para incluir actividades sustantivas no consideradas anteriormente. En el primer caso, las acciones integrales constituyen en efecto programas multisectoriales. Estos tipos aparecen en el modelo en la segunda columna. Incluyen principalmente los programas de desarrollo de la comunidad, reforma agraria, desarrollo rural e integración de poblaciones indígenas. En el segundo caso, las actividades sustantivas adicionales pueden resultar en la creación de un nuevo programa que realizará un organismo sectorial, en cuyo caso sus programas anteriores se amplían de contenido.

La ampliación sectorial de los programas o

la creación de programas integrales puede tender a producir conflictos sustantivos entre los organismos a largo plazo. A medida que aumentan los programas nacionales de tipo integral, crece también la posibilidad de un conflicto entre ellos como grupo o entre ellos y los programas sectoriales ampliados. Los programas de la primera y segunda columnas del modelo presentan de esta manera posibilidades potenciales de conflicto.

Es relativamente más fácil para los gobiernos encontrar soluciones para los conflictos que se suscitan entre los organismos que figuran en la primera columna, o coordinar su acción con los que figuran en la tercera columna del cuadro, que resolver los conflictos entre organismos integrales o de éstos con organismos sectoriales.

4. Tendencias en la evolución de políticas y conceptos

La lista y análisis de programas presentados anteriormente dan una idea general de los principales aspectos de los programas locales de desarrollo integral en los países latinoamericanos. Sobre la base de estas fuentes de información se han podido precisar las principales tendencias en la evolución de los programas y las políticas correspondientes.

Aunque hay relativamente poca comunicación al nivel regional entre los organismos y funcionarios nacionales que se dedican a estas tareas, los gobiernos están prestando atención a varios problemas que comparten la mayoría de los países. Estas tendencias han sido discutidas en las reuniones subregionales auspiciadas conjuntamente por los gobiernos y la OEA en México y Centroamérica, los países andinos, y Brasil y los países del cono sur. Las Naciones Unidas organizaron un seminario con participación de ocho países en 1962, un seminario regional en 1964, y un seminario subregional de capacitación para los países de habla inglesa del Caribe en 1968. El Programa Indigenista Andino ha efectuado varias reuniones de personal internacional y ha colaborado en los Congresos del Instituto Interamericano Indigenista. La FAO y el Instituto de Capacitación de Investigación en Reforma Agraria (ICIRA) han auspiciado varios seminarios sobre reforma agraria en la región latinoamericana. Estas reuniones, además de los servicios del Centro Regional de Educación Fundamental para el Desarrollo de la Comunidad en América Latina (CREFAL) para el intercambio de informaciones, y la publicación de documentos por las Naciones Unidas, representan el principal vehículo para la transferencia internacional de experiencias, informaciones y conceptos técnicos. De ahí que las tendencias en materia de desarrollo comunitario y local en América Latina, así como las cuestiones que enfoca la política, tiendan a formar un cuerpo regional más o menos homogéneo de criterios, problemas y experimentos con características que los diferencian de lo que sucede en otras regiones del mundo.

En este estudio se ha prestado particular atención a los detalles de organización de los programas a fin de identificar algunos elementos comunes de organización y técnica. Aunque importan los tipos de programas y las relaciones entre ellos para entender las tendencias recientes en la formación de la política y los cambios de concepto, deben complementarse con una consideración de las relaciones entre la acción local integral y el desarrollo regional, el contenido sustantivo de los programas en función de los

principios y métodos de desarrollo de la comunidad, y las repercusiones de las tendencias recientes sobre la investigación y capacitación en este campo. En esta sección se intentará repasar brevemente todos estos aspectos de los programas en cuanto se relacionan con las tendencias y políticas recientes en estos países.

a) Organización y relación entre programas

El estudio de las tendencias de crecimiento y de la naturaleza de los programas efectuado en secciones anteriores indica que en el futuro los organismos sectoriales continuarán siendo el instrumento preferido para la realización de actividades locales integrales. Muchos de los organismos sectoriales apenas comienzan a trabajar en estos aspectos. Por este motivo, cabe concluir, a base de la información contenida en el presente estudio, que los organismos sectoriales continuarán reorganizándose y equipándose para emprender estas tareas. Gran parte de la preocupación actual por crear y reorganizar programas representa el esfuerzo de tales organismos por adaptar su radio territorial y su contenido para poder efectuar una aportación más útil al desarrollo nacional mediante la movilización de población, instituciones y recursos en el plano local.

A medida que estos organismos, dependientes de ministerios, amplían sus funciones, tienden por una parte a eliminar las razones que aconsejan crear programas integrales a cargo de organismos especiales (desarrollo de la comunidad, reforma agraria, desarrollo rural, integración de poblaciones indígenas) al propio tiempo que afianzan su base burocrática y se vuelven más complejas las operaciones que realizan los ministerios de gobierno. Es evidente que los ministerios y sus organismos son capaces de absorber a muchos de los organismos especiales y sus programas y que están dispuestos en la mayoría de los casos a aceptar los métodos y criterios del desarrollo de la comunidad, cuando no lo han hecho ya. Los gobiernos de varios países comienzan a desconfiar de la creación de nuevos organismos autónomos o semiautónomos que interfieren con las actividades de los servicios técnicos. En los últimos años, los parlamentos nacionales y las organizaciones financieras internacionales han comenzado a cambiar su actitud sobre la necesidad de crear organismos autónomos y han aceptado la existencia de cuerpos semiautónomos de financiamiento u operación en los servicios sectoriales. Como ejemplo cabe citar el Perú (Servicio de Investigación y Promoción Agrícola (SIPA)), (Fondo Nacional de Salud y Bienestar Social, Instituto Indigenista

Peruano); Brasil (Asociación Brasileña de Crédito y Asistencia Rural (ABCAR)); Guatemala (Servicio de Fomento de la Economía Indígena (SFEI)); Chile (Corporación de Servicios Habitacionales (CORHABIT)) y el Instituto que provee de agua y alcantarillado en Panamá (IDAAN). Además, algunos organismos rurales y de desarrollo de la comunidad a cargo de programas integrales se han fusionado con organismos sectoriales, perdiendo así su autonomía anterior, como ocurre con la Cooperación Popular del Perú y el Instituto de Desarrollo Rural de Bolivia. Las discusiones sobre la política por seguir en el futuro con respecto a organismos similares en varios otros países parecen indicar que se mantendrá esta tendencia hacia la reducción del número de organismos aislados con programas integrales.

Como resultado, aumentarán los programas ampliados a cargo de servicios sectoriales, lo que creará mecanismos especiales para coordinar los programas en una acción mancomunada. El Perú recientemente tomó esta determinación al organizar el Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad. Guatemala y Ecuador están considerando las ventajas de crear organismos similares. Por otro lado, los programas multisectoriales basados en la coordinación de unos pocos organismos por medio de acuerdos formales parece estar desapareciendo, como sucedió con el Proyecto de Puente Alto en Chile y los programas de nutrición aplicada de diversos países.

De lo anterior deriva que continuará aumentando el número de programas y ello por diversos motivos. Los factores físicos y ecológicos de la región exigen que los programas se ajusten, tanto en contenido como en su forma de operación, a condiciones heterogéneas. Asimismo, los cambios políticos en América Latina constituyen un importante incentivo para la creación o reorganización de programas.¹³ Como se

¹³ El estudio de la CEPAL sobre "La participación popular..." (*op. cit.*, pp. 253-54) señala la inclinación de los líderes reformistas o nacionalistas y sus gobiernos a crear o reorganizar programas mediante la movilización y encauzamiento de las fuerzas de participación popular. Estos programas han constituido una política medular de varios gobiernos. En 1958 un gobierno recién elegido creó la Acción Comunal en Colombia. En 1959 la nueva generación política de Venezuela inició el programa de desarrollo de la comunidad de CORDIPLAN. En 1964 el éxito político de un nuevo partido en el Perú llevó a la organización de la Cooperación Popular. En el mismo año, el gobierno que subía al poder en Guatemala inició el Programa Nacional de Desarrollo de la Comunidad de Acción Conjunta, en tanto que Chile lanzaba su experimento con Promoción Popular en las mismas condiciones. En 1966 al inaugurarse un nuevo período de gobierno en Colombia se estableció la Integración

ha visto anteriormente, los procesos de cambio socioeconómico seguirán requiriendo la expansión de toda clase de servicios técnicos para atender adecuadamente a las poblaciones rurales y urbanas de bajos ingresos que todavía no disfrutaban de los programas de desarrollo. A medida que en los países más grandes los programas nacionales se vuelven más complejos, habrá que descentralizarlos en unidades regionales, aspecto que se discutirá más adelante.

Estos cambios de organización podrían entonces resumirse como una tendencia hacia una mayor complejidad de las actividades sectoriales y la práctica de combinarlos en el orden nacional en un "programa de programas". Por esta razón, los gobiernos están más preocupados de relacionar las entidades ya en marcha en sistemas coordinados que de crear nuevos organismos. A ello se debe que se haya creado menor número de programas integrales en los últimos tiempos —como se señaló anteriormente al comentar la lista— mientras ha aumentado el número de mecanismos nacionales de coordinación. A este respecto, los gobiernos aparentemente han reconocido que los programas integrales son de estructura inestable y tienden a reemplazar los organismos existentes al combinar la responsabilidad ejecutiva con la autoridad coordinadora. Varios organismos de este tipo han sido suprimidos o reorganizados. También es aparente una tendencia a definir claramente las atribuciones de estos organismos coordinadores, ya se trate de estudios, planificación, canalización de recursos financieros, administración o evaluación. Los nuevos organismos de este tipo tienen su propio presupuesto y personal. En contraste, tienden a desaparecer los organismos coordinadores que no tienen atribuciones jurídicas concretas ni personal especializado.

b) *Los programas locales integrales en las regiones de desarrollo*

Dada la heterogeneidad de condiciones de clima, relieve y ecología que se da en América Latina es curioso que los planificadores y los dirigentes no hayan prestado mayor atención, hasta hace poco, a los factores espaciales en el desarrollo nacional. El concepto de "región de desarrollo" no ha cristalizado todavía entre los planificadores latinoamericanos. Varias instituciones, entre ellas la CEPAL y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, estudian la definición e integración de este

Popular que reformaba la antigua Acción Comunal. Asimismo, las leyes de reforma agraria de varios países se promulgaron principalmente por razones políticas.

concepto en la planificación económica y social general. Friedmann sugiere que el concepto debería considerarse como aquel en que las regiones de desarrollo tienen una delimitación máxima con respecto a un conjunto determinado de problemas.¹⁴ La regionalización de un país (o de un continente) supone así la identificación de zonas en que los programas de desarrollo tendrán la máxima similitud de contenido.

La información disponible muestra que los servicios técnicos de la mayoría de los países han organizado su jerarquía administrativa internamente hasta el plano local sin tomar en cuenta los principios de la regionalización. Los organismos raras veces realizan diagnósticos por regiones y generalmente no ven la necesidad de una programación sustantiva conjunta dentro de las unidades territoriales o regionales. En los programas de desarrollo rural o de la comunidad las actividades suelen organizarse aldea por aldea, como indica la lista, o por agregación de varias acciones locales en una zona administrativa u operativa. Las técnicas actuales de la programación no reflejan todavía el uso de "conjuntos de problemas" como concepto esencial de las regiones de desarrollo.¹⁵

Surge ahora una nueva tendencia. Los organismos centrales de planificación de muchos países están muy interesados en que se incluyan políticas regionales en la planificación nacional. Esta tendencia puede observarse en el interés que manifiestan corrientemente los planificadores por las técnicas de análisis regional, el estudio de los recursos regionales y la interrelación

de regiones en la elaboración de estrategias nacionales de desarrollo.

Dos casos merecen atención preferente por la significación que encierran en la reestructuración de programas locales sobre una base regional. Estos dos casos representan dos tipos diferentes de mecanismos regionales para coordinar las actividades de los programas sectoriales o integrales. En ambos casos señalan la viabilidad de desglosar los programas nacionales en conjuntos más pequeños y coherentes en los planos regional y local.

En México, la aplicación de estos principios de planificación regional permitió dividir un programa que abarcaba partes de algunos estados del valle del río Lerma en actividades integrales locales mancomunadas basadas en la coordinación entre organismos.

En el proyecto zonal de Huicot, por ejemplo, los instrumentos de acción serán los "centros de desarrollo" organizados para proporcionar los servicios multisectoriales de la Comisión del Lerma, el Instituto Indigenista Nacional, los gobiernos estatales y los organismos privados. Entre las funciones del PLAT figuran la investigación, la planificación, la promoción, la coordinación y la administración. La ejecución de las actividades sectoriales estará a cargo del Instituto Indigenista Nacional y los gobiernos estatales.¹⁶ Los fondos para este programa provienen de varias fuentes, pero principalmente del gobierno federal, los ingresos de la Comisión y un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo.

En Chile la integración de las actividades de desarrollo local en sistemas regionales se logrará principalmente por medio de la descentralización de la administración pública, dándose mayores atribuciones y poderes a las oficinas regionales. Los mecanismos de coordinación regional serán perfeccionados mediante la colaboración entre los organismos regionales y los del gobierno nacional. Donde sean necesarios, se crearán organismos autónomos de desarrollo regional, conforme a la política de integración nacional. Los planificadores regionales han acabado estudios para definir prioridades de acción, polos de crecimiento para el desarrollo integral urbano-regional, y los recursos que en gran parte determinarán el complejo de actividades que se iniciará en las once regiones de Chile.¹⁷

Esta evolución de la política responde a las exigencias del sistema político-administrativo

¹⁴ Véase John Friedmann, *Regional Development Policy...* (op. cit.), pp. 43-44.

¹⁵ Los participantes en una reunión de estudio reciente efectuada en el Caribe convinieron en que a la luz de la estructura social de la región no es objetivo el concepto de aldea autosuficiente; es aconsejable una combinación más estrecha del desarrollo de la comunidad y desarrollo de la zona. Véase CEPAL, "Preliminary Report of the Regional Training Workshop on Community Development and Local Government", Puerto España, 1968, p. 14. Los expertos internacionales en una reunión entre representantes de distintos organismos llegaron a la conclusión de que la creación de proyectos de desarrollo regional integral constituía una tendencia positiva que ayudaría a resolver muchos de los problemas de planificación y coordinación de actividades locales cuando surgen de las estrategias y directivas de los planes nacionales y cuando los organismos concuerdan sobre los criterios aplicables para definir las regiones. (Véase CEPAL, Reunión Regional entre Organismos Internacionales sobre Desarrollo de la Comunidad, *Informe final*, Santiago de Chile, enero 1968, pp. 8-9.)

Los aspectos técnicos de la programación por zonas fueron discutidos en, CEPAL "Conceptos y métodos de la programación por zonas para el desarrollo de la comunidad", *Boletín Económico de América Latina*, Vol. XII, N° 1, mayo de 1967, pp. 2-31.

¹⁶ Plan Lerma de Asistencia Técnica (PLAT), *Operación Huicot*, México, 1966, pp. 179-195.

¹⁷ Presidencia de la República, Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN), *Política de Desarrollo Regional*, Santiago, 1968, p. 31.

federal que existe en México y al sistema unitario de Chile. En la cuenca del Lerma la comisión regional ha optado por asumir las funciones de planificación, coordinación y administración. Con ello ha eludido los problemas que suelen aparecer cuando un organismo se encarga al mismo tiempo de ejecutar actividades integrales y de coordinar el trabajo de otros organismos. En el caso chileno, puede crearse un mecanismo de coordinación regional estableciendo un "programa de programas" mediante la descentralización de actividades sectoriales y la planificación de su complementación sustantiva en el orden regional. Ambos tipos de programas aparecen en la tercera columna del modelo como dos formas de desglosar un complejo programa nacional en unidades territoriales regionales.

c) *Los métodos de desarrollo de la comunidad como actividades sustantivas*

La tendencia de los organismos sectoriales a emplear los principios y métodos del desarrollo de la comunidad está muy difundida entre los programas de desarrollo local integral de América Latina. Se ha visto ya en este estudio que tales métodos se han empleado como elemento de fusión o denominador común para unir diversos tipos de actividad sustantiva como elementos de un sistema local de acción conjunta. Aunque la práctica se haya generalizado, sin embargo difiere el contenido que se da a los métodos de desarrollo de la comunidad tanto entre programas como entre países. Todavía éstos no constituyen un cuerpo estandarizado de técnicas. Se han difundido en parte por transferencia y adaptación realizada por los organismos internacionales de asistencia técnica y en parte por el uso profesional o sectorial dentro de los países. Aunque mucho se ha escrito sobre la relación entre los servicios técnicos y el desarrollo de la comunidad, hay pocas explicaciones de fondo sobre los métodos de desarrollo de la comunidad propiamente tales.¹⁸

¹⁸ Aparte del documento *Desarrollo de la Comunidad y Servicios Conexos* (Naciones Unidas, documento E/2931, 20º Informe del Comité Administrativo de Coordinación al Consejo Económico y Social, anexo III) la Secretaría de las Naciones Unidas ha publicado recientemente el documento *Policy Issues Concerning the Future Evolution of Community Development* (ACC/WGRCD/XV/Working Paper N° 2, 14 de mayo de 1968) en que se discuten los métodos de desarrollo de la comunidad (pp. 28-41).

Otra publicación de las Naciones Unidas, *The Social Training of Front-Line Rural Development Workers* (ST/SOA/46, Nueva York, 1962) enumera varias actividades sustantivas incluidas en los métodos de desarrollo de la comunidad. No obstante, son más comunes las publicaciones en que los métodos de desarrollo

de la comunidad se incorporan como actividades destinadas a introducir el cambio social y el desarrollo en diversas disciplinas sectoriales. El papel de los agentes externos de cambio en la introducción del cambio social y el desarrollo en el plano local fueron analizados en el *Informe sobre la Situación Social en el Mundo, 1965* (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 66.IV.7 (E/CN.5/402/Rev.1 ST/SOA/64)), Nueva York, 1966. En "Desarrollo Social" y "Planificación Social: Estudio de Problemas Conceptuales y prácticos en América Latina", *Boletín Económico de América Latina* (Vol. XI, N° 1, abril de 1966) se describieron las funciones de los servicios técnicos como sectores, así como los criterios estratégicos o integradores para la planificación social y el desarrollo. En los últimos años el Centro Venezolano de Capacitación e Investigación ha comenzado a efectuar estudios de métodos y técnicas.

La discusión teórica de los programas de desarrollo de la comunidad suele basarse en dos hipótesis fundamentales. En primer lugar, se consideran las comunidades aldeanas como los módulos predominantes y más generalizados para las actividades de desarrollo local integral. En segundo término, se da por sentado que los diversos servicios técnicos pueden proporcionarse en mejor forma a la aldea por medio de programas integrales centrados en un organismo único, al cual se relacionan de alguna manera las demás actividades sectoriales. De estas hipótesis han derivado varias orientaciones metodológicas y de organización, no muy acordes con la realidad latinoamericana.

En la mayoría de las regiones subdesarrolladas estos programas utilizan diversos tipos de trabajadores de funciones múltiples, animadores o líderes. La diferencia esencial entre los programas integrales locales de América Latina y los de otras partes del mundo es que éstos rechazan el uso de los agentes de cambio polivalentes. Como se ha visto, los organismos latinoamericanos están dispuestos a aceptar la necesidad de una amplia variedad de actividades técnicas globales, pero prefieren organizar el sistema de acción local sobre la base de un equipo interdisciplinario de profesiones o técnicos, todos los cuales están preparados para aplicar los métodos de desarrollo de la comunidad como instrumentos útiles para trabajar con los grupos locales. Cuando es necesario ampliar el contenido de los programas sectoriales, los organismos simplemente agregan otros especialistas. Al hacerlo, se produce una coordinación interna del programa, por la cual se sincroniza la actividad del personal para ajustarla a las necesidades de la localidad y para equilibrar el número y tipo de técnicos requeridos.

Los organismos encargados del uso de los principios y métodos de desarrollo de la comunidad pueden organizarse como organismos especiales de tipo integral o estas prácticas pueden

de la comunidad se incorporan como actividades destinadas a introducir el cambio social y el desarrollo en diversas disciplinas sectoriales. El papel de los agentes externos de cambio en la introducción del cambio social y el desarrollo en el plano local fueron analizados en el *Informe sobre la Situación Social en el Mundo, 1965* (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 66.IV.7 (E/CN.5/402/Rev.1 ST/SOA/64)), Nueva York, 1966. En "Desarrollo Social" y "Planificación Social: Estudio de Problemas Conceptuales y prácticos en América Latina", *Boletín Económico de América Latina* (Vol. XI, N° 1, abril de 1966) se describieron las funciones de los servicios técnicos como sectores, así como los criterios estratégicos o integradores para la planificación social y el desarrollo. En los últimos años el Centro Venezolano de Capacitación e Investigación ha comenzado a efectuar estudios de métodos y técnicas.

dejarse en manos de varios organismos sectoriales. En todo caso los métodos de desarrollo de la comunidad pueden considerarse como especialidades profesionales complementarias. La formación de personal para estas actividades generalmente se ha basado en la enseñanza de alguna disciplina profesional acompañada de un adiestramiento especial sobre los conceptos y principios del desarrollo de la comunidad.

Se considera generalmente que tales métodos deben aplicarse a: a) encuestas y diagnósticos sociales; b) microplanificación y programación de procesos operativos en el plano local; c) mejoramiento de las comunicaciones entre las asociaciones, los gobiernos y los organismos técnicos locales; d) organización de la comunidad y establecimiento de instituciones; e) formación de líderes y subprofesionales de diversos tipos; y f) evaluación y revisión.¹⁹ Sin embargo, la lista de programas no revela que los servicios técnicos hayan considerado estas actividades como una disciplina profesional en la división del trabajo entre organismos sectoriales.

Los dos países que han hecho intentos más sostenidos por lograrlo han sido Venezuela y el Perú. En el primero, el Programa Nacional de Desarrollo de la Comunidad se ha basado en el concepto de la promoción interinstitucional en todos los niveles por equipos interdisciplinarios cuyas funciones les son asignadas específicamente mediante la división del trabajo entre los distintos organismos.²⁰ Al aplicar estas técnicas, CORDIPLAN, con la ayuda técnica de la CEPAL, ha desarrollado un método de programación que se basa en la secuencia operativa de las actividades sustantivas. El modelo por el cual se logra esta coordinación en un complejo sistema que incluye grupos locales, servicios técnicos y organismos privados, ha sido ensayado en las colonias de reforma agraria y está siendo ahora aplicado en mayor escala por CORDIPLAN.²¹ Esta técnica permite a los programadores señalar las actividades concretas que debe realizar cada organismo y sus técnicos.

Análoga política sigue el Consejo Nacional de Desarrollo Comunal del Perú. El Consejo está formado por los propios servicios técnicos y ha definido las actividades sustantivas que ha de desarrollar cada organismo miembro en las siete zonas de acción común. Los consejos zonales

¹⁹ Naciones Unidas, *Policy issues...*, op. cit.

²⁰ CORDIPLAN, *La participación popular como recurso del desarrollo e instrumento de integración nacional*, Caracas, 1967, p. 35.

²¹ CORDIPLAN, *Algunos elementos para la programación de actividades de desarrollo de la comunidad y participación popular en la consolidación de asentamientos campesinos* (por Rubén Utría), Caracas, 1965.

de coordinación resuelven los problemas de coordinación sustantiva en reuniones mensuales sobre la base de la política establecida por el Consejo Nacional. En el Proyecto Peruano de Integración de la Población Aborigen las actividades de desarrollo de la comunidad mencionada anteriormente han sido asignadas a diversos organismos. El Instituto Indigenista Peruano efectúa encuestas, investigaciones y evaluaciones. Cooperación Popular tiene por función el microplaneamiento y la formación de líderes. La Dirección General de Comunidades está encargada de la organización administrativa de las comunidades.²²

En el método de acción conjunta empleado por el Perú y de coordinación usado por Venezuela no es necesario asignar la responsabilidad por los métodos de desarrollo de la comunidad como actividad sustantiva a ningún organismo en particular. Ellos pueden ser compartidos por varios organismos. Sin embargo, podría también existir la posibilidad de crear un organismo para llevar a cabo estas funciones en los programas nacionales y regionales de acción conjunta. Una misión de evaluación de las Naciones Unidas recomendó en Colombia que la función sustantiva de Acción Comunal se redefiniera en este sentido.²³ Ese organismo dependiente del Ministerio de Gobierno podría entonces asumir obligaciones concretas en lo que toca a microplanificación, organización de la comunidad y formación de líderes.

Si se sigue esta política en Colombia, será éste el primer país que tenga un organismo sectorial cuya principal función sea la aplicación de los métodos de desarrollo de la comunidad en el marco de programas globales de desarrollo local.

d) *Investigación y capacitación*

El desarrollo local integral con la aplicación de los principios de desarrollo de la comunidad no constituye "otro tipo" de desarrollo. Como se ha señalado anteriormente, consiste en identificar un conjunto completo de acciones de desarrollo nacional de tal manera que puedan participar en ellas en forma directa y organizada las comunidades, los grupos y las asociaciones. Este concepto supone que habrá personal especializado

²² Lawrence B. Moore, "Hacia un modelo de evaluación para proyectos de desarrollo comunal", presentado a la V reunión de los Grupos de Trabajo Regionales Interamericanos sobre Desarrollo de la Comunidad (países de Centroamérica, México y Panamá), 25 a 31 de agosto de 1968, OEA, Washington, D.C.

²³ Naciones Unidas, *De la acción comunal al Desarrollo de la Comunidad; Informe de la Misión Evaluadora de las Naciones Unidas sobre Desarrollo de la Comunidad en Colombia*, Bogotá, 1967 (mimeografiado).

para la planificación y ejecución de tareas técnicas en este campo.

Sólo dos países han creado instituciones especiales para capacitar a tales especialistas. Como se muestra en la lista, la mayoría de los programas han efectuado cursos de capacitación ocasionales, generalmente con ayuda de organismos internacionales y bilaterales. Pero en Venezuela los organismos encargados de las actividades sustantivas en el plan local se han unido con CORDIPLAN y el Fondo Especial de las Naciones Unidas a fin de organizar el Centro de Entrenamiento e Investigación Aplicada en Desarrollo de la Comunidad (CIADEC) en la Universidad de Oriente (Jusepín). Chile ha establecido el Instituto de Capacitación e Investigación para la Reforma Agraria como proyecto conjunto de la Corporación de Reforma Agraria y el Fondo Especial de las Naciones Unidas. Ambos centros proporcionan gran variedad de cursos de especialización, formación superior e investigación en reforma agraria, desarrollo rural y comunitario, y materias afines.²⁴

Se han ido impartiendo cursos durante más de un decenio en el Centro Regional de Educación Fundamental en Desarrollo de la Comunidad (CREFAL) establecido por la UNESCO en México. La Organización de los Estados Americanos ofreció cursos en Bolivia, México y varios países europeos. Actualmente el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social estudia la posibilidad de inaugurar en 1969 cursos de planificación social y en 1970 de desarrollo regional y local, en los cuales se incluirán los programas de desarrollo locales integrales.

La experiencia latinoamericana en capacitación en materia de desarrollo de la comunidad no ha sido del todo satisfactoria para los países ni para los organismos internacionales. El CREFAL, en sus diecisiete años de labor, ha demostrado que la variedad de situaciones de los países no admite un tratamiento general único. Las actividades de desarrollo en el plano local para zonas geográficas delimitadas o grupos poco numerosos no producen los cambios estructurales necesarios para el "despegue". Se ha llegado a la conclusión de que se obtienen mejores resultados en la integración de actividades locales o sectoriales vinculándolas con planes más amplios. En consecuencia, el método de desarrollo de la comunidad —cuya eficacia se consideraba universal— debe enfocarse como un método de

²⁴ CEPAL, Reunión Regional entre Organismos Internacionales sobre Desarrollo de la Comunidad, Santiago de Chile, febrero de 1968, *Informe final*, pp. 8-14.

acción para asegurar la participación popular y su coordinación con los esfuerzos del sector público, más bien que como programas autónomos con objetivos intersectoriales.²⁵

Por consiguiente, en la organización del programa venezolano de capacitación se ha puesto mayor énfasis en los métodos globales de introducir el cambio social y el desarrollo en el plano local a través de organismos que desarrollan programas coordinados orientados fundamentalmente a conseguir la participación popular. Se ha prestado especial atención a la investigación aplicada y a la experimentación en el terreno, en los estudios de zonas, factores institucionales y técnicas. La labor del Centro se vincula estrechamente con la del Centro de Desarrollo Económico y Social (CENDES), en las investigaciones sobre el cambio social dirigido, el trabajo de los diversos organismos técnicos y la labor de planificación y coordinación de programas de la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN). Además, el Centro de Jusepín ha estado formando personal tanto para programas rurales como urbanos.

A diferencia de los programas anteriores de capacitación, que ponían de relieve el eclecticismo del desarrollo de la comunidad y la formación de prácticos polivalentes por medio de la integración de diversas especialidades técnicas, en la instrucción actual tanto en el CIADEC como en ICIRA se tiende a poner de relieve la mayor especialización en el estudio y análisis de localidades, la planificación, la administración operacional y la evaluación de programas. El personal recibe una preparación más completa en las ciencias sociales, las técnicas de coordinación y la programación intersectorial.

Conclusiones

Adaptados de distinta manera a las heterogéneas condiciones físicas, socioeconómicas y administrativas de los países latinoamericanos, muchos programas creados en los últimos tiempos muestran características comunes en cuanto a: *i*) jurisdicción territorial localizada para cada unidad operacional, *ii*) actividades multisectoriales, y *iii*) métodos de trabajo basados en los principios de desarrollo de la comunidad. El estudio de tales programas muestra diversas tendencias y planteamientos de política. La proliferación de tales programas ha de continuar durante algunos años. Los tipos principales de programas sujetos a tal expansión serán los programas ampliados de servicios sectoriales de los

²⁵ *Ibid.*, p. 9.

gobiernos centrales, los programas de acción coordinada o mancomunada en el plano nacional y regional, y los programas urbanos locales.

La dicotomía entre programas rurales y urbanos, parece mantenerse aunque el estudio indica que pudiera ser aconsejable la integración de ambos tipos de programa en algunas regiones. Los programas rurales están aumentando con rapidez mayor que los programas urbanos. Los programas integrales a cargo de organismos autónomos presumiblemente serán cada vez menos numerosos e importantes a medida que sean absorbidos por los organismos ministeriales. A

la vez que avanza la tendencia a crear mecanismos de coordinación, algunos organismos se especializan en aspectos concretos del método de desarrollo de la comunidad como labor sustantiva. Es probable que esta práctica se difunda hasta crear una demanda de gran número de especialistas en estas materias. El crecimiento continuo de los programas locales integrales, sobre todo en el orden regional en algunos países, llevaría por lo tanto a la creación de centros interdisciplinarios de capacitación e investigación nacionales siguiendo el modelo del CIADEC de Venezuela o del ICIRA en Chile.

LA URBANIZACION DE LA SOCIEDAD EN AMERICA LATINA

El desarrollo de las investigaciones sociales en América Latina tropieza cada vez más con lo inaprehensible de nuestra realidad histórico-social respecto de los instrumentos científicos en uso, no sólo porque en general fueron elaborados en y para sociedades y contextos históricos distintos, sino principalmente porque son inadecuados sus presupuestos fundamentales. Se trata, en el fondo, de la obsolescencia de una problemática o, si se quiere, de la significación histórica y de la eficacia científica de un sistema de interrogación de la realidad social.

Frente a eso, la propia realidad y el desarrollo de las investigaciones van imponiendo una problemática nueva, todavía difusa y balbuciente, para cuya consolidación será indispensable coordinar e integrar los esfuerzos dispersos que se orientan en esta dirección. Dichos esfuerzos no deben consistir sólo ni principalmente, en revisar conceptos y técnicas aisladas de investigación, aunque también ello sea necesario. Lo fundamental es el desarrollo de un modo de razonamiento de la realidad capaz de generar preguntas y sistemas de preguntas que pueda captarla efectivamente, en su complejidad y en su movimiento.

Este problema es particularmente agudo en la investigación del proceso de cambio de la

sociedad. Los enfoques predominantes y sus interrogaciones específicas, construidos desde una estructura perceptiva esencialmente analítica y para servir de concepciones que dan la mayor importancia al equilibrio y al mantenimiento de un estado de la realidad social, sólo permiten tratar la dialéctica histórica de manera alusiva, pero sin ninguna efectividad.

Los estudios sobre el proceso de urbanización en América Latina se ven ante esta dificultad. No obstante admitirse generalmente que este fenómeno no puede ser bien entendido sino como parte del proceso global de cambio de la sociedad, el hecho es que sigue siendo examinado aisladamente, aludiendo a sus posibles conexiones con otros fenómenos de cambio que también son examinados de manera separada. De ese modo, la admisión inicial resulta puramente formal y la intención de investigar el proceso desde el punto de vista de la totalidad del cambio social se encuentra trabada por el carácter mismo del modo de razonamiento que subyace en los enfoques prevalecientes.

De ahí que valga la pena explorar otras posibilidades de enfoque de la urbanización que permitan investigar la percepción formal del proceso como parte del entero conjunto de cambio de estas sociedades.

A. ¿URBANIZACIÓN EN LA SOCIEDAD O URBANIZACIÓN DE LA SOCIEDAD?

El punto de partida de esta discusión es que en las investigaciones sobre la urbanización en América Latina hay por lo menos dos problemas básicos todavía no abordados suficientemente:

1º Aunque son cada vez más numerosos los reclamos sobre la multidimensionalidad del proceso —y se alude entonces a *aspectos* demográficos, económicos, socio-culturales, etc.— no es aún claro cómo se entrelazan estos *aspectos* entre sí, ni cómo todos ellos en su conjunto se entrelazan con el cambio global de la sociedad.

2º En la práctica, se continúa ciñendo el concepto a un fenómeno particular: la tendencia de predominio demográfico de la población de las localidades urbanas, de las ciudades sobre todo, sobre la de las localidades rurales. Paralelamente, se señala el desarrollo de un *modo de vida* en las ciudades, diferente que en las locali-

dades rurales y que recientemente se difunde en alguna medida y en limitados aspectos, sobre la propia población rural. Frecuentemente, este último fenómeno se hace equivalente a *modernización*, noción equívoca y de tan precaria formulación, que difícilmente puede ser usada de manera efectiva en la investigación.

Alteración de las relaciones demográficas urbano-rurales y desarrollo de un *modo de vida* urbano aparecen así como los dos elementos conceptuales más importantes del proceso de urbanización, sin que hasta ahora haya sido posible integrarlos en un mismo cuerpo teórico coherente. La mera superposición de ambos elementos, a veces dentro de un mismo enfoque, no ayuda mucho al esclarecimiento del fenómeno. Consecuencia de ello es que la investigación no pueda sobrepasar el nivel analítico, no pueda

reconstruir el lugar efectivo del proceso específico dentro del proceso general del cambio social ni pueda aspirar sino alusivamente explicar e interpretar el significado histórico del proceso en una sociedad.

Partiendo de un sistema esencialmente analítico, no es posible hacer otra cosa sino tomar aisladamente los fenómenos de cambio, aunque formalmente se tenga conciencia de que entre los fenómenos de cambio que alteran dimensiones básicas de la vida social existe una constante interdependencia y de que todos ellos están en el mismo tipo de relación con la sociedad global como tal. Así, en la conceptualización realista predominante, es decir, en la que realmente sirve de guía a la investigación, la urbanización aparece como un proceso particular entre otros, lo mismo si se trata de una tendencia de predominio demográfico de las localidades urbanas sobre las rurales que del desarrollo de un *modo de vida*, difusamente percibido, propio de las localidades urbanas y, en primer lugar, de las ciudades. Este proceso sería así separado de los procesos de cambio en la estructura económica, social, cultural y política, aunque vinculado a ellos, y sólo comprendería una porción limitada de los cambios de la estructura ecológico-demográfica. El proceso, por lo tanto, no sólo puede ser aislado analítica y metodológicamente, sino también en la investigación efectiva, esto es en la reconstrucción científica de su lugar, de sus características, de su función y de su significación en la sociedad. En una palabra, la urbanización resulta un proceso que ocurre *en* la sociedad, más bien que un proceso *de* la sociedad.

La distancia que hay entre un proceso que tiene lugar *en* una sociedad y otro que es *de* la sociedad es la que media entre: a) un proceso que se da en uno de los órdenes estructurales básicos, que tiene consecuencias sobre la sociedad en todo o en parte, pero que no depende necesariamente de lo que ocurre en cada uno de los demás órdenes estructurales básicos (en otros términos, de un proceso que afecta a uno de los polos urbano-rurales de una sociedad, sin tener sino implicaciones indirectas sobre la sociedad en su conjunto), y b) un proceso que ocurre en el cuerpo entero de la sociedad, es decir, a través de cada uno de sus órdenes estructurales básicos, quebrado en subdimensiones específicas en cada uno de ellos, pero constituyendo en la realidad un proceso único.

Algún ejemplo ayudaría a percibir las diferencias. Si un nuevo elemento tecnológico es introducido en un área de actividad económica, las consecuencias de esta innovación serán cam-

bios más o menos importantes en esta rama de actividad, con repercusiones sobre otras esferas de actividad y de relaciones sociales: entre grupos y entre individuos. Sin embargo, los cambios de este tipo y de esta dimensión no dependen de alteraciones correspondientes en los otros órdenes estructurales básicos, aunque a largo plazo una innovación tecnológica de gran importancia pueda generar procesos de cambio en el cuerpo entero de la sociedad. En ese caso se tratará de cambios *en* la sociedad global como tal.

Aun considerando su importancia y su radio de efectos, una reforma agraria que pudiera llevarse a cabo en un país, por radical que pudiera ser, no podría ser considerada como un proceso *de* la sociedad global si no se dan dimensiones de "reforma agraria" en los órdenes político, social, cultural, demográfico, etc., sin que importe que a partir de la reforma se produzcan cambios importantes en la sociedad, algunos como derivaciones directas y otros como repercusiones indirectas, esto es, ligadas sólo a través de procesos de mediación. En cambio, la urbanización de la economía, la urbanización demográfico-ecológica, la urbanización socio-cultural y la urbanización política no son procesos separados entre sí —no obstante sus especificidades en cada dimensión—, sino procesos directamente entrelazados en sus elementos y tendencias matrices. Es decir, no es concebible que una dimensión pueda ocurrir sin las otras, cualesquiera que sean el nivel y las características propias en que ocurra en cada dimensión.

Lógicamente conectada con esta forma de entender el fenómeno, la investigación sobre las relaciones de interdependencia con otros procesos específicos está obligada a considerar a éstos como *consecuencias* o como *factores* de la urbanización, lo cual presupone de algún modo un cierto modo de considerar el fenómeno urbano como un *datum* más bien que como un proceso en curso. Es éste, de nuevo, un enfoque analítico que tiende no sólo a mantener en la realidad el aislamiento formal, analítico-metodológico, sino también a convertir prácticamente en datos los fenómenos históricos, a pesar de su carácter de procesos.

No es fácil sustituir este modo de conceptualización y de investigación, y aquí no se pretende más que apuntar una exploración en otra dirección, en la medida en que permite hacerlo el desarrollo actual de las investigaciones.

Sin embargo, aun dentro de los límites del modelo teórico-metodológico de que se trata, las investigaciones sobre la urbanización vienen ampliando y profundizando constantemente el marco problemático tradicional, incorporando áreas de problemas o fenómenos que solían ser consi-

derados como *consecuencias* o *factores* externos del proceso mismo, y abandonando los límites cerrados de la subsociedad urbano-ecológico-demográficamente considerada, para considerar las interdependencias de los procesos que tienen lugar en la ciudad y en el campo, dentro del proceso de urbanización. En este campo problemático en continuo crecimiento están ya reve-

lándose algunos mecanismos básicos de la interdependencia que presentan las varias dimensiones del proceso, y la naturaleza misma de éste puede ser percibida de un modo mejor integrado a la totalidad del cambio de la sociedad global. De esa forma, ahora es posible intentar, no sólo teórica sino efectivamente, la reconsideración del proceso a partir de la sociedad global.

B. LA URBANIZACIÓN Y EL PROCESO GLOBAL DE CAMBIO DE LA SOCIEDAD EN AMÉRICA LATINA

Dos cuestiones fundamentales se plantean en el terreno conceptual con respecto a la urbanización en América Latina, entendida como un proceso global de cambio de la sociedad: el alcance de dicho proceso y su relación de dependencia con las demás estructuras sociales.

1. Urbanización y cambio social global

Desde que comenzaron la preocupación y las investigaciones sobre la urbanización en América Latina, se tendió a explicar el proceso recurriendo ante todo a las altas tasas de crecimiento demográfico de las sociedades de esta región, y hasta se ha acuñado el concepto de *superurbanización* para poner de relieve la idea de que el crecimiento de la población de las localidades urbanas transcurría en gran parte al margen de los procesos de cambio en la estructura económica y, particularmente, de la economía urbana. Sin embargo, ahora parece indudable que sustancialmente las actuales tendencias de cambio ecológico-demográficas se habrían orientado en la misma dirección aunque las tasas de crecimiento demográfico hubieran tenido un comportamiento neutro. En otras palabras, aunque las elevadas tasas de crecimiento demográfico en el marco de una sociedad con una economía rural en crisis y una economía urbana de débil expansión permitan explicar los extremos dramáticos del crecimiento de las poblaciones urbanas de muchos países latinoamericanos, es un hecho que esta alteración de las relaciones demográficas urbano-rurales está vinculada a la de las relaciones económicas urbano-rurales, y que la urbanización comprende, en torno a estos dos procesos específicos, todo el conjunto de cambios en todas las relaciones urbano-rurales y gran parte de los cambios que se producen dentro de cada uno de estos niveles o sectores de la sociedad nacional global.

De ello resulta que la urbanización no debiera ser concebida sólo como uno de los procesos de cambio en las relaciones urbano-rurales, ni abarcar únicamente los cambios que tienen lugar dentro del mundo estrictamente urbano. Por el

contrario, cada uno de esos procesos no es más que una dimensión particular del proceso general de urbanización *de* la sociedad en su conjunto, y para poder explicar e interpretar adecuadamente el proceso general de urbanización es indispensable tomar como punto de partida la sociedad global como tal.

Desde este punto de vista, la urbanización no se enfoca como un proceso particular, separado y distinto, aunque interdependiente, de los procesos económico-sociales, culturales, políticos y ecológico-demográficos. Es una dimensión del proceso global de cambio de una sociedad, el cual se expresa a través de los procesos que tienen lugar en cada uno de los respectivos órdenes estructurales en que, analíticamente, puede descomponerse la sociedad global. La sociedad nacional global, por su parte, puede concebirse como una totalidad trenzada de órdenes estructurales: económico, social, cultural, político y ecológico-demográfico. Cada uno de estos órdenes estructurales básicos guarda una relación de interdependencia con cada uno de los otros y con la sociedad global como tal, pero al mismo tiempo dispone de una relativa autonomía de existencia y de cambio. De ahí que no pueda predicarse una interdependencia *sistemática* —es decir, nivel a nivel y elemento a elemento— entre los diversos órdenes estructurales básicos de una sociedad. En la constitución de cada uno de ellos toman parte no tan sólo elementos funcionalmente necesarios, sino también elementos de origen singular, resultado de la historia concreta de la sociedad, que juegan o pueden jugar un papel decisivo en el proceso histórico real.

Cuando la sociedad global ingresa en un período de cambios históricamente significativos, el proceso se canaliza a través de cada uno de sus órdenes estructurales básicos y transcurre en ellos según las características específicas que cada uno de ellos tiene en cada momento del proceso histórico. El cambio global es, pues, un proceso único, pero quebrado en procesos específicos entrelazados de manera concreta se-

gún las circunstancias que caracterizan la existencia de cada uno de los órdenes estructurales básicos y de las circunstancias históricas que enmarcan a la propiedad sociedad global como tal. Ello significa que los procesos específicos correspondientes a uno de tales órdenes pueden desarrollarse en niveles muy distintos que los correlativos de los demás órdenes.

Dentro de este enfoque, si se admite que los cambios ecológico-demográficos que contiene la urbanización están relacionados con los cambios en las relaciones económicas urbano-rurales y con las alteraciones en las relaciones urbano-rurales en cada uno de los órdenes estructurales básicos, así como con los cambios que se producen en éstos dentro de la subsociedad urbana y de la sociedad rural, cabría entender globalmente el proceso de urbanización y su verificación empírica. En efecto, la urbanización viene a ser un proceso *de* la sociedad en su conjunto, que opera a través de cada uno de sus órdenes estructurales básicos, y puede considerársela como una dimensión de los procesos de cambio que se desarrollan en cada uno de ellos.

Dicho de otro modo, en el proceso de cambio que tiene lugar en la estructura económica existe una dimensión *urbanización*, de la misma manera que en los procesos de cambio de cada uno de los otros órdenes estructurales. Por consiguiente, hay: 1) urbanización de la estructura económica; 2) urbanización de la estructura social; 3) urbanización de la estructura ecológico-demográfica; 4) urbanización de la estructura cultural-psicológico-social, y 5) urbanización de la estructura política. Cada una de estas dimensiones se entrelazan en la realidad, en la medida en que se entrelazan en la sociedad concreta tales órdenes estructurales básicos y sus procesos de cambio, dentro de las circunstancias específicas que enmarcan la sociedad global y cada uno de los órdenes estructurales. El proceso de urbanización global es la resultante de las formas específicas como se entrelazan e interdependen en la realidad las diversas dimensiones que se desarrollan en cada uno de tales órdenes.

Esta manera de entender el fenómeno de la urbanización en América Latina permitiría rescatar de manera real, en la investigación, la multidimensionalidad del proceso, los mecanismos y las formas específicas de entrelazamiento de las diversas dimensiones entre sí y la del conjunto con la sociedad global como tal. En la medida en que cada uno de los diversos órdenes estructurales básicos dispone, en relación con los otros, de una relativa autonomía dentro de la necesaria interdependencia, el proceso de

urbanización puede desarrollarse y de hecho se desarrolla en niveles muy diferentes y con características concretas también diferentes en cada uno de los órdenes estructurales.

Así, por ejemplo, en la generalidad de los países latinoamericanos el crecimiento de la población urbana y su tendencia a predominar sobre la población rural se produce visiblemente a una escala muy superior al crecimiento de la economía urbana, y el desarrollo de una estructura socio-cultural urbana sufre todos los impactos de la avalancha migratoria interurbana y rural-urbana. Aparentemente, esto parecería indicar que el crecimiento demográfico urbano guarda muy poca relación con lo que sucede en la economía urbana y en la sociedad urbana y rural. Sin embargo, una consideración más detenida de las tendencias al crecimiento de la población urbana y a su concentración desigual entre las regiones y entre las ciudades de cualquier país latinoamericano permite mostrar inmediatamente que dichas tendencias siguen de cerca al crecimiento de la economía urbana y a su concentración desigual entre regiones y entre las ciudades dentro del mismo país, de tal modo que las grandes concentraciones de población urbana y, por lo tanto, la meta de las corrientes migratorias, se encuentra justamente en todas aquellas regiones y ciudades donde la economía urbana concentra su crecimiento y sus más intensas modificaciones.

No es posible dejar de percibir, en consecuencia, la clara asociación entre los procesos de crecimiento y modificación de la economía urbana y de las relaciones económicas urbano-rurales implicadas en ese proceso, y los procesos de crecimiento de la población urbana y las consiguientes modificaciones de las relaciones ecológico-demográficas urbano-rurales. Es evidente, sin embargo, que el último de esos procesos sobrepasa en todos los casos la escala y el ritmo del primero. La explicación de ello no reside en que ambos procesos estén disociados históricamente, sino en que están desnivelados en cuanto cada uno de los órdenes estructurales respectivos tiene características propias de existencia y desarrollo.

Así, a favor de la utilización de los progresos sanitarios y médicos, las tasas globales de mortalidad han disminuido relativamente en los países de la región sin que, dadas las características sociales y culturales prevalecientes hasta ahora en la generalidad de los países —predominio demográfico rural, normas-valores preindustriales, dominio religioso católico, etc.—, las tasas de natalidad hayan seguido la misma tendencia. Como resultado de ello, son cada vez más altas las tasas de crecimiento global de

la población en la mayoría de estos países y, más precisamente, en todos aquellos que han ingresado relativamente tarde en la vía del desarrollo de la economía urbana industrial.

En la generalidad de estos países, por otra parte, la organización de la producción y la actividad económica general en la mayor parte de las áreas rurales por numerosos factores y situaciones históricas relativamente conocidas, siguen aún manteniéndose en un nivel económico y tecnológico muy retrasado respecto de las características actuales del sistema económico al que globalmente pertenecen. Como consecuencia de esta situación, cuando se inicia un proceso efectivo de expansión y modificación de la economía urbana, con sus típicas tendencias de concentración desigual en regiones y ciudades y las recientes tendencias tecnológicas y empresariales que se observan en el desarrollo de la industrialización, el cambio de las relaciones urbano-rurales, económicas o no, entraña inevitablemente, en las actuales condiciones, un violento desnivel entre las áreas rurales y las urbanas. Por ello, la población rural tiende a ser puesta fuera de la estructura económica anterior por los impactos de la expansión de la economía urbana sobre el campo, y a buscar masivamente su incorporación a la economía y a la sociedad urbana, sin conseguirlo más que en mínima proporción.

De ese modo, la combinación de las altísimas tasas globales de crecimiento demográfico y los impactos de la expansión y modificación de la economía urbana sobre la economía y la sociedad rural, lleva a extremos dramáticos la tendencia de crecimiento demográfico urbano generado por la alteración de las relaciones económicas urbano-rurales en el proceso de expansión y de modificación de la economía urbana. El proceso de crecimiento demográfico urbano, como tal, es un correlato del crecimiento económico urbano. El desnivel entre ambos procesos resulta principalmente de la actuación de los factores mencionados. Pero el desnivel entre esos procesos no debe hacer perder de vista la íntima conexión entre ambos, y el único modo de mantener esta perspectiva es no examinar ninguno de ellos por separado. Para que esto sea posible, es necesario partir desde el punto de vista de la sociedad global y de su proceso global de cambio a través de cada uno de sus órdenes estructurales básicos.

Como es natural, si consciente o inconscientemente, se mantiene el tradicional enfoque funcional-estructural y se concibe la sociedad como una estructura *sistemática*, funcionalmente integrada nivel a nivel y elemento a elemento, los desniveles de las dimensiones de un mismo pro-

ceso en cada uno de los órdenes estructurales básicos resultarán inexplicables o sólo admitirán explicaciones separadas. Tal es la razón de que no sea viable el propósito formal de concebir el proceso como simple parte de un cuadro de conjunto.

Es de señalar que, como muchos otros problemas, el de la urbanización se ha ido constituyendo en motivo de investigación al resaltar una de sus dimensiones, el crecimiento de la población de las ciudades, con todas las consecuencias económico-sociales y políticas actuales: la formación de poblaciones *marginales*, la desocupación y subocupación, la provisoria disponibilidad política de los nuevos pobladores urbanos sin ubicación preindustrial ni la que resulta de la industrialización. Consecuencia de ello es que se haya dado la mayor importancia en la investigación a este particular aspecto del fenómeno urbano. En vista del débil desarrollo de la economía urbana, especialmente de la industrialización, se ha tendido a ver en el crecimiento de la población urbana un fenómeno aparentemente desligado de la economía urbana, de las modificaciones correspondientes en la economía rural, de las modificaciones de las sociedades urbana y rural, de las modificaciones de la sociedad global en las relaciones con otras sociedades, etc. Al percibirlo así, la explicación más inmediatamente visible no podía ser otra que el desmedido aumento de las tasas de crecimiento de la población total. Ciertas características del proceso permitieron olvidar que el mismo fenómeno de crecimiento urbano ya se produjo en algunas sociedades nacionales latinoamericanas cuyas tasas de crecimiento demográfico global eran más bien reducidas o tendían a reducirse relativamente, como en el caso de la Argentina.

En el caso de ese país, otros factores demográficos como la enorme inmigración europea combinada con el proceso particular de inserción en las relaciones de dependencia postcolonial, podrían apuntar que se trata de un caso excepcional. Sin embargo, la gran inmigración a Buenos Aires desde el interior en la época inmediatamente preperonista —período en el que las tasas de crecimiento total de la población continuaban siendo reducidas— y el crecimiento posterior de ciudades como Córdoba a favor de un intenso proceso de industrialización —bajo las mismas circunstancias demográficas nacionales— permiten observar que el crecimiento de la población urbana en la Argentina ocurrió a pesar de las relativamente bajas tasas de crecimiento demográfico total. El Uruguay ofrece un ejemplo similar.

El carácter masivo de las migraciones inter-

nas, que ha hecho crecer violentamente la población urbana de los países latinoamericanos, no se debe tan sólo a las modificaciones en la estructura de las relaciones económicas urbano-rurales, a la expansión y modificación de la economía urbana y a las modificaciones correspondientes de la economía rural, pues también resulta de las altas tasas de crecimiento demográfico total en el marco económico-social del subdesarrollo. No obstante, es probable que los actuales procesos ecológico-demográficos de la urbanización en estos países habrían seguido la misma dirección si las tasas demográficas totales hubieran sido distintas —como lo muestran los casos de la Argentina y el Uruguay—, aunque hubieran sido distintos tanto sus características como los problemas concretos y aunque algunos de éstos no hubieran existido.

Si se produce un proceso de urbanización en la economía, en cuanto a expansión y modificación de la economía urbana y alteración de las relaciones económicas urbano-rurales, no puede también dejar de producirse un proceso de urbanización ecológico-demográfica, como expansión de la población urbana y modificación de las relaciones ecológico-demográficas urbano-rurales. No obstante, si lo primero coincide con elevadas tasas de crecimiento demográfico total, con economías rurales en muy bajo nivel de desarrollo, con sociedades rurales muy impregnadas de los rasgos de la tradición precedente al proceso de industrialización y *modernización*, los problemas y las características concretas de la urbanización de la economía en relación con la demografía de esa sociedad serán el resultado de esos otros factores. No es la tendencia como tal —es decir, la dirección en que gravita un proceso determinado— la que es distinta, sino sus formas y manifestaciones específicas, que a su vez son el resultado de las circunstancias históricas dentro de las cuales se desarrolla la tendencia.

Con una población de 100 y con otra de 1 000, la migración ocurrirá de todos modos. Pero en un caso migrarían 60 y en el otro 600, y los problemas derivados no sólo tendrían una magnitud mayor sino que, probablemente, serían distintos. Si se supone además que en vez de una economía y una sociedad rural de gran retraso, se tiene una economía y una sociedad rural de nivel avanzado, la población migratoria será diferente en sus calidades y en sus problemas, pero al mismo tiempo la economía urbana no se produciría con los desniveles y problemas de ahora. Si se añade que el fenómeno ocurre en un país autónomo, capaz de ordenar sus problemas según sus propias necesidades y recursos, y no en una sociedad depen-

diente, donde los problemas tienen que ser manejados según los intereses y las condiciones derivadas de la dependencia, los resultados concretos en modo alguno pueden dejar de ser distintos.

En suma, no es la naturaleza del fenómeno lo que aquí varía, sino el marco histórico y las circunstancias específicas ligadas a él. El análisis no puede dejar de establecer el necesario deslinde entre esas circunstancias y el fenómeno mismo.

2. Urbanización y dependencia

No existe tan sólo un entrelazamiento de los diversos órdenes estructurales entre sí, sino con la sociedad global como tal y a través de ella. De ahí que sea indispensable tomar a la sociedad que se estudia, no aisladamente sino en sus relaciones de interdependencia con las demás que forman con ella una determinada unidad, dentro del emergente sistema mundial de interdependencia.

Lo que actualmente sucede en una sociedad cualquiera no resulta únicamente de sus circunstancias históricas singulares, sino que es consecuencia y derivación, en el marco de sus circunstancias específicas, del modo de relación concreta que, en cada momento, mantiene con las demás sociedades y, en primer lugar, con aquellas con las que está directamente vinculada. Esto plantea el otro de los problemas centrales que deben ser incorporados a un enfoque integral de los procesos de cambio en general y de la urbanización en particular: las relaciones de la sociedad global como tal con las demás y su lugar concreto dentro de esas relaciones.

En América Latina, las sociedades nacionales que la integran, con sus específicas diferencias, son todas ellas sociedades dependientes dentro de lo que constituye el sistema económico-social del capitalismo contemporáneo, el que a su vez es parte del sistema mundial de interdependencia en desarrollo. En otros términos, las sociedades nacionales latinoamericanas se caracterizan, desde este punto de vista, por pertenecer a una determinada unidad de interdependencia, y dentro de ella por ocupar una situación de dependencia respecto de otras dentro de esa unidad. Sus orígenes mismos y sus procesos de constitución como sociedades nacionales forman parte del desarrollo de este sistema de interdependencia particular, y su historia está ligada hasta ahora a la historia del sistema conjunto, no sólo con respecto a las características de sus economías, sino cada vez más, sobre todo a partir de la segunda guerra mundial, con relación a

la totalidad de sus estructuras y procesos históricos fundamentales. No es posible, por consiguiente, desmembrar en manera alguna los procesos internos de estas sociedades y los procesos inherentes a su situación dentro del sistema de interdependencia al que pertenecen. Es indispensable partir de la dependencia para entender el proceso de urbanización en América Latina.

No es fácil hoy formular un concepto claro de la dependencia, en un momento en que el fenómeno está modificando muchos de los elementos con los cuales estuvo y está aún asociado en el pensamiento latinoamericano, y cuando hay en marcha un esfuerzo para repensarlo y replantearlo, ni es éste el lugar apropiado para un examen detenido del problema. A los fines del presente trabajo será necesario comenzar revisando algunos supuestos, muy enraizados en el pensamiento y en la investigación latinoamericanos, que dificultan la percepción clara de la intimidad entre la dependencia y el proceso de cambio dentro de nuestras sociedades.

En primer lugar, en la generalidad de los estudios sobre los problemas latinoamericanos y especialmente en los que conciernen a los del *desarrollo*, la dependencia aparece habitualmente considerada como un *factor externo*. Eso significa, como es lógico, que la dependencia es una relación entre dos elementos de naturaleza diferente. Sólo de ese modo tiene sentido plantear la dependencia como un *obstáculo externo* en el proceso de desarrollo de las sociedades latinoamericanas por separado o en conjunto.

Frente a esta idea, es necesario recordar que si bien en las relaciones de dependencia, dentro de ciertos límites, los centros de poder que ejercen predominio sobre las sociedades dependientes están geográficamente situados fuera de éstas y desde este punto de vista son externos, esas relaciones actúan condicionando y modelando lo que existe y sucede dentro de las sociedades dependientes, y, por lo tanto, tienen intereses y elementos de apoyo y de correspondencia dentro de éstas. Es decir, lo que existe y sucede dentro de las sociedades dependientes no es sólo el reflejo de los reajustes y problemas derivados de tropezar con obstáculos externos, sino resultado directo e indirecto de esas relaciones desde dentro y *en* —no solamente *sobre*— el cuadro interno de esas sociedades. La dependencia no actúa sólo ni principalmente por fuera de una sociedad dependiente sino dentro de ésta, condicionando y orientando sus tendencias fundamentales, la naturaleza de sus estructuras de poder, las que de ese modo forman parte del fenómeno de la dependencia.

En consecuencia, la dependencia, lejos de ser un conjunto de *factores externos* que obstaculi-

zan el desarrollo autónomo de una sociedad o de un grupo de sociedades, es un conjunto de relaciones que se establece por correspondencia natural entre los órdenes estructurales básicos de una sociedad y de otra, colocadas en una relación de dominación por circunstancias históricas determinadas o determinables. En un nivel más concreto, lo anterior significa que la naturaleza básica y las características concretas de la estructura de dominación y de conflicto que existe en una sociedad dependiente no es tan sólo más débil que la de la sociedad dominante, sino que está conformada en lo sustancial como derivada y formando parte de las relaciones históricas con la sociedad dominante.

Así, la estructura económica y la estructura social que existe en uno cualquiera de los países latinoamericanos, sean las que sean las diferencias concretas entre éstos, está conformada de tal modo que corresponde a las características, a las necesidades y a las tendencias de sus relaciones con las sociedades dominantes, y se transforma según las direcciones en que se modifican las relaciones de dependencia.

La idea de *factor externo* sería válida si se tratara de las relaciones de una sociedad autónoma de débil desarrollo con una sociedad poderosa igualmente autónoma. Así ocurre, por ejemplo, en las relaciones actuales de Cuba con otros países. El bloqueo económico impuesto a aquel país es un obstáculo externo al desarrollo cubano, en tanto que su actual estructura económico-social ha dejado de corresponder a la que existe en los otros países aludidos. La dependencia no es, pues, sólo un conjunto de factores externos a una sociedad dada, sino el conjunto de correspondencias entre la estructura básica de esa sociedad y de otra más poderosa. En tal sentido es un fenómeno *interno*.

En segundo lugar y en estrecha relación con lo anterior, la dependencia suele ser considerada como un conjunto de acciones y posiciones o actitudes unilaterales de una o más sociedades poderosas, que generan efectos sobre otras más débiles. Así, cuando se habla de *imperialismo económico* se suele asociar a este fenómeno la idea de que se trata de un conjunto de acciones unilaterales de dominación de una sociedad fuerte sobre otra sociedad débil. El sistema económico-social que constituye el capitalismo contemporáneo no es tan sólo un modo de organización de la producción y el poder social en general, sino que contiene como uno de sus rasgos definitorios las relaciones de dominación —no solamente económicas— entre las sociedades de mayor nivel de desarrollo del modo de producción capitalista y otras de menor nivel de desarrollo del mismo modo de producción. Desde

este punto de vista, la dependencia es un sistema particular de *interdependencia* entre ambos niveles de sociedades capitalistas, el que admite como dominante en esas relaciones a las de mayor nivel de desarrollo. Lo que constituye la dependencia es el sistema, como tal, de las relaciones de dominación entre estos niveles de sociedades nacionales, no las acciones unilaterales de las poderosas sobre las débiles.

Como toda relación de poder, la dependencia supone un sistema de intercambio de acciones entre dos términos, con la característica de que las acciones de las sociedades dominadas están directamente condicionadas y controladas por las acciones de las sociedades dominantes o metropolitanas. No por eso deja de ser cierto que en las propias sociedades dominantes tiene también repercusiones mediatas e indirectas lo que hacen las dominadas y lo que sucede con ellas, aunque el carácter autónomo de las primeras impide que tales repercusiones tengan carácter inmediatamente determinante.

Si no se dieran dentro de un sistema de intercambio y de correspondencia de acciones —dominadas las unas y dominantes las otras—, las relaciones entre las sociedades de diferente nivel de desarrollo dentro del sistema capitalista no constituirían relaciones de dependencia. Serían relaciones entre dos sociedades autónomas, por conflictivas y desiguales que pudieran ser. Este carácter sistemático de las relaciones de interdependencia entre un dominante y un dominado dentro de una misma unidad estructural, que es lo que tipifica las relaciones de dependencia, implica además que a las modificaciones concretas en uno y otro término de las relaciones sigan modificaciones correspondientes en las relaciones mismas. Mientras un polo de la relación sea dominante, los cambios en él serán también dominantes en el cambio de las relaciones mismas. A pesar de ello, cambios en el polo dominado originarán generalmente cambios en el sistema de relaciones, pudiendo llegar hasta la cancelación de la dependencia.

Cuando se producen desplazamientos de poder entre las sociedades metropolitanas como consecuencia de circunstancias históricas determinadas o de las modificaciones tecnológicas y de las características concretas que reviste en cada una de ellas la organización de la producción y el poder social, las sociedades dominadas son incorporadas de manera distinta en el sistema de dependencia, bajo otras exigencias y bajo otras pautas concretas. De igual manera, en la medida en que las características concretas de la organización de la producción y el poder social anexo cambian en las sociedades dominadas, a partir de modificaciones en el sistema

metropolitano, estos cambios internos de las sociedades dominadas alteran las formas específicas de su inserción en el sistema de dependencia.

En América Latina, todas las sociedades nacionales (con excepción de Cuba) pertenecen al sistema de dependencia del capitalismo contemporáneo. Sin embargo, no están enclavadas en él del mismo modo concreto ni en el mismo nivel. De ahí que el modo particular de pertenencia de cada una de esas sociedades al sistema de dependencia no esté regido tan sólo por las exigencias y necesidades del sistema metropolitano, sino también por sus propias circunstancias internas, producto de su historia nacional particular y de las singularidades de su incorporación anterior al sistema de dependencia de que se trata.

No es adecuado, por consiguiente, considerar la dependencia meramente como un conjunto de acciones unilaterales de dominación de una sociedad sobre otra, porque ello equivaldría a que la sociedad dependiente se opone como un bloque conjunto a la sociedad dominante. Lejos de ello, como los elementos y las tendencias matrices de la estructura interna de la sociedad dependiente se hallan condicionados por las relaciones de dependencia y sus cambios a lo largo de la historia de esa sociedad, contienen conflictos fundamentales internos que no corresponden únicamente a las condiciones generales del sistema de dominación social, sino específicamente conflictos inherentes a la correspondencia de los intereses dominantes internos con los intereses generales del sistema de relaciones de dependencia. Así, el ritmo interno de la sociedad dependiente corresponde al ritmo de sus relaciones de dependencia o, dicho en otras palabras, la configuración total de la sociedad dominada depende de la configuración total de sus relaciones con la sociedad dominante o, más concretamente, con los centros metropolitanos de poder.

Por haber considerado que la dependencia constituye un *factor externo*, las investigaciones sobre los procesos de cambio fundamentales que ocurren en los países de América Latina y en este caso de la urbanización no parecen haber considerado apropiadamente las relaciones de dependencia y sus cambios en cuanto variable explicativa fundamental de las tendencias que siguen esos procesos de cambio. De ahí que se haya arraigado la tendencia a estudiar el cambio en las sociedades nacionales latinoamericanas como si ocurriera en sociedades autónomas y la urbanización no tuviera nada importante que ver con la situación dependiente de dichas sociedades.

No obstante, los profundos estudios sobre urbanización a que dio lugar la creciente ampliación de su problemática han permitido descubrir que los elementos principales de las tendencias concretas de este proceso están íntimamente entrelazadas con los cambios en el sistema de relaciones de dependencia, no sólo en cuanto a cada país por separado, sino también con respecto al conjunto de América Latina.

Así, al tratar de establecer los mecanismos que enlazan los procesos de urbanización ecológico-demográfica con los procesos de urbanización de la economía se encontró que también éstos últimos estaban regidos por los cambios de las relaciones económicas de dependencia. De igual manera, los procesos de urbanización socio-cultural implicados en el desarrollo de sociedades y culturas urbanas y de sus modificaciones estaban vinculados tanto a la creciente ampliación y acentuación de la dependencia de las sociedades latinoamericanas con respecto a las sociedades metropolitanas dominantes como a la creciente correspondencia entre la sociedad y la cultura dominante en éstas con la sociedad y la cultura dominantes en aquéllas.

De ahí que sea indispensable examinar el proceso de urbanización en América Latina como parte de una sociología de la dependencia, sin cuyo desarrollo sólo parcial y distorsionadamente puede ser posible explicar e interpretar los procesos de cambio en las sociedades latinoamericanas, aun en ciertos elementos de detalle y no tan sólo en los elementos matrices de las tendencias concretas según las cuales se desarrolla el cambio. Para que así sea posible es necesario incorporar una perspectiva histórica a las investigaciones sociales. La historia de los países latinoamericanos puede ser considerada en gran parte como la historia de sus relaciones de dependencia, por lo que no se podría entender la historia actual de estos países —los procesos sociales que tienen lugar en América Latina en la actualidad— sin tomar en cuenta el desarrollo de estas relaciones de dependencia en una perspectiva de largo alcance hacia el pasado.

Véase, por ejemplo, uno de los núcleos más importantes de problemas en el proceso actual de urbanización: las relaciones entre la urbanización e industrialización. De un lado, como se sabe, el desarrollo de la producción industrial-fábrica en América Latina, aunque con raíces a fines del siglo XIX, no comienza plenamente sino después de la primera guerra mundial y más concretamente en los años que siguieron a la crisis económica de 1930. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que el crecimiento industrial no se produjo con igual intensidad en todos los países de la región ni tuvo iguales característi-

cas que el proceso actual en los países que hoy lo inician o lo expanden.

El llamado proceso de *sustitución de importaciones* se desarrolló principalmente y en desigual medida en la Argentina, el Uruguay, Chile, el Brasil y México. Este proceso fue, en gran parte, el resultado de un deterioro en las relaciones de dependencia de la economía norteamericana. La brusca caída de la exportación de productos primarios a los mercados norteamericano y europeo, como consecuencia de la crisis financiera en esos centros, hizo caer bruscamente también las importaciones de productos manufacturados de consumo, que servían a una población urbana ya relativamente importante. El previo desarrollo de los centros urbanos en estos países se debió al desarrollo de una economía urbana comercial, concentrada en pocos centros, a favor de la amplitud de las relaciones comerciales con los centros metropolitanos antes citados—Europa primero y los Estados Unidos después— relaciones que son producto de la configuración histórica del capitalismo industrial-financiero europeo del siglo XVIII así como de la peculiar posición de los países latinoamericanos dentro de ese sistema en el momento de la descolonización de España y Portugal.

En las décadas finales del siglo XVIII, los desplazamientos de poder entre las metrópolis capitalistas europeas, en el proceso de expansión y modificación de la producción capitalista desde una economía mercantil-financiera a una economía industrial-financiera-mercantil, produjeron el debilitamiento y la desintegración del sistema colonial luso-hispano, la liquidación del monopolio comercial colonial. Los cambios en las rutas de intercambio comercial entre Europa y América Latina, asociados a las condiciones técnicas del sistema de comunicación y de transporte, colocaron a los países de la banda atlántica y a Chile —o, más estrictamente, a ciertos centros y zonas de estos países— en una situación que les permitió insertarse más directa y efectivamente en el nuevo contexto de la dependencia derivada de la descolonización. Los países de la banda del Pacífico, en cambio, no sólo tuvieron que perder su posición hegemónica en el comercio con Europa, sino también quedar hasta bien entrado el siglo XIX en relaciones tangenciales y flojas con el nuevo sistema de dependencia.

Siendo así el contexto de las relaciones de dependencia, las ciudades coloniales directamente conectadas con las rutas del tráfico comercial, puertos por lo general (Río de Janeiro, Buenos Aires) o cercanas a ellos (Santiago, Valparaíso) se desarrollaron económica y demográficamente como ciudades comerciales y su población fue incorporada a los patrones de consumo de la

producción industrial y a su mercado de entonces, lo que hizo posible, al mismo tiempo, un proceso de *modernización* general de esos países, aunque de manera desigual y concentrada. En buena parte, las grandes inmigraciones europeas hacia la Argentina y el Uruguay sobre todo y más tarde también hacia el Brasil y Chile, que contribuyeron a la urbanización y a la *modernización*, fueron parte del mismo proceso general.

Como se ve, el proceso postcolonial de urbanización que se desarrolló primero en países como la Argentina, el Uruguay, el Brasil, Chile y México, no fue condicionado por las características internas de las sociedades respectivas, aisladamente consideradas, sino por las características de su inserción en las nuevas relaciones de dependencia surgidas de la descolonización y de haber quedado las metrópolis coloniales mismas en una situación de dependencia dentro del capitalismo europeo.

Al deteriorarse las relaciones de dependencia de estos países con los centros de poder metropolitanos hacia 1930, para una población urbana ya relativamente importante, habituada a ciertos patrones de consumo derivados de sus relaciones comerciales con esos centros metropolitanos, fue necesario sustituir las importaciones de los productos principales de consumo de esas poblaciones urbanas. La sustitución de las importaciones en tales países hubo de hacerse fundamentalmente con capitales nacionales con un nivel tecnológico de escaso desarrollo, con un modo de organización administrativo-empresarial familiar y de carácter *tradicional*, tanto en lo que concierne a su proceso de burocratización, como a la organización de las relaciones de trabajo y de organización de los procesos mismos de producción.

Dicho crecimiento industrial fortaleció el proceso de urbanización y comenzó a modificar en esos países —aunque desigualmente— las relaciones económicas urbano-rurales. Como resultado de ello, el proceso de crecimiento de la población urbana y de las ciudades principales fue en estos países más intenso que en todos los demás.

En otros países como el Perú, el Ecuador, por ejemplo, el proceso de sustitución de importaciones se inició más tarde, fundamentalmente después de la segunda guerra mundial, aunque los primeros establecimientos datan también de la década de 1930. En estos países, el proceso se produce en condiciones muy diferentes. Por un lado, no en un momento de aflojamiento de las relaciones de dependencia, sino cuando éstas se expanden y se acentúan. De otra parte y por ello mismo, no con capitales nacionales principalmente, sino con capitales extranjeros, sea por

inversión directa, sea por inversión crediticia o por control financiero. Por último, con un nivel tecnológico de gran desarrollo, con organización empresarial monopolística vinculada a los monopolios internacionales, con formas de organización de las relaciones de trabajo y de los procesos de producción correspondientes a esta forma de organización empresarial y a los requerimientos de una tecnología de alto nivel. En suma, el proceso de crecimiento y diversificación de la producción industrial-fabril en estos otros países es el resultado de modificaciones concretas en las relaciones económicas de dependencia y de orientarse cada vez más la inversión hacia los sectores secundarios y terciarios de la economía de estos países, con preferencia a los sectores primarios, sin que eso signifique que estos sectores hayan sido abandonados. He aquí, pues, un proceso simultáneo tanto de expansión y acentuación, como de modificación en las relaciones económicas de dependencia.

Esta expansión de la economía industrial urbana y su profundo impacto en las relaciones económicas urbano-rurales dentro de estos países, han generado un proceso de crecimiento de las poblaciones urbanas y sobre todo de sus ciudades principales, situadas justamente en aquellas zonas en que la etapa precedente había podido desarrollarse y *modernizarse*, o en aquellas otras que surgen directamente de las nuevas condiciones de la dependencia, como Guayaquil en el Ecuador y Chimbote en el Perú. Al mismo tiempo se produce un intenso proceso de cambio en las relaciones ecológico-demográficas urbano-rurales que acompañan no sólo al crecimiento de la población urbana y al de la economía urbana, sino también a las modificaciones en las relaciones económicas entre ambos polos de la sociedad nacional.

Por tratarse de países desventajosamente colocados en el sistema postcolonial de dependencia. en su primera gran etapa, los procesos de estancamiento económico-social en la mayor parte de ellos habían contribuido a encastrar las relaciones económico-sociales y las formas institucionales derivadas del período colonial en amplias zonas de tales países. El desnivel que acusa el proceso de desarrollo de sus zonas más directa e inmediatamente ligadas al mercado externo y a la inversión extranjera —sobre todo en el momento de iniciarse el crecimiento industrial ligado al crecimiento y cambio de las relaciones de dependencia— entre las zonas rurales y urbanas retrasadas y las zonas rurales y urbanas en desarrollo llega a ser de tal magnitud que el proceso de crecimiento de la población urbana tiene un ritmo muchas veces mayor que en los países donde el proceso se dio antes. Dadas las caracte-

terísticas de las tendencias del crecimiento y cambio de la economía urbana, del proceso de industrialización sobre todo, también las del proceso de expansión y modificación de las sociedades urbanas de estos países llegan a ser agudamente problemáticas y mucho más difíciles que en las sociedades urbanas de los países que iniciaron antes el mismo proceso de crecimiento industrial y urbano. Las relaciones de dependencia y sus cambios aparecen así permanentemente ligadas a cada una de las etapas y de las tendencias de urbanización en todos los países latinoamericanos en cada uno de los momentos significativos de su historia.

Si se sostiene que la urbanización de la economía en el Perú, determinante de la urbanización ecológico-demográfica, resulta de las modificaciones actuales y de la expansión y acentuación de la dependencia, cabría pensar que en la Argentina o el Brasil la dependencia no ha jugado un papel importante en la urbanización, puesto que la urbanización-industrialización de sus economías fue producto de capitales nacionales y empresas nacionales. Sin embargo, la dependencia no ha dejado de jugar un papel dominante en todos los casos. Unas veces condicionan la matriz nacional a fin de aprovechar una coyuntura como el deterioro de la dependencia para iniciar el proceso de industrialización: intensa comercialización interior; existencia de sectores empresariales derivados de ello, con capitales y actitud necesarias para establecer industrias; formación de centros urbanos importantes derivados de la economía urbana comercial, que constituían un mercado interno industrial con exigencias industriales. Otras veces, la dependencia actúa orientando la inversión de capitales hacia la industria, modificando la base mínima existente, diversificando la producción industrial urbana y acelerando su proceso de comercialización, todo lo cual genera un proceso de aceleración y modificación en el proceso de crecimiento de la población urbana, socializada en los nuevos pa-

trones industriales de consumo, y constituye el mercado interno de la producción industrial en expansión.

Así, pues, cuando se habla de relaciones de dependencia, es indispensable tomarlas en su perspectiva histórica de largo alcance, caracterizar adecuadamente sus etapas y repercusiones sociales sobre los países en cada etapa, y ligarlas a los cambios de poder intermetropolitanos que derivan de modificaciones en la estructura de la producción y del mercado capitalista internacional y de otras circunstancias históricas.

Como la verdad es siempre concreta, hablar de *las* relaciones de dependencia, *el* proceso de industrialización o *el* proceso de urbanización es pura abstracción. En cada caso es necesario precisar de qué relaciones de dependencia, de qué clase de industrialización y de qué clase de urbanización se trata. Resumiendo, hay que incorporar no sólo una perspectiva en términos de larga duración de los procesos históricos, sino también en términos de la especificidad de los procesos en un momento y en un contexto general concretos o, en otras palabras, precisar la especificidad y la singularidad histórica de un proceso general en un momento y un contexto histórico determinados.

No es ocioso insistir en estos problemas. No son tan obvios como parecen. Si lo fueran, no habría numerosos estudios sobre *la* industrialización en América Latina que casi únicamente registran los contrastes y semejanzas del crecimiento industrial entre los países de la región, sin que estos contrastes y semejanzas se vinculen a ninguna problemática matriz bien establecida y sin que, por lo tanto, permitan otra cosa que mencionar las diferencias cuantitativas de la producción, la productividad o la inversión, la magnitud de cuyos componentes puede variar sin que existan necesariamente diferencias significativas en la estructura misma del proceso de industrialización.

C. LA URBANIZACIÓN COMO UNA DE LAS DIMENSIONES MAYORES DEL PROCESO ACTUAL DE CAMBIO EN LAS SOCIEDADES LATINOAMERICANAS

Como en la historia latinoamericana puede rastrearse el fenómeno urbano desde las épocas precoloniales, conviene eliminar la anfibia que implica en la expresión *proceso de urbanización*. Esa anfibia consiste en servir de vehículo a dos nociones distintas, a saber: el proceso por el cual en una determinada sociedad aparece y se desarrolla lo urbano y el proceso por el cual se expande y se modifica el proceso histórico de urbanización de la sociedad.

En el caso de las sociedades latinoamericanas, el proceso actual consiste exactamente en la expansión y cambio de lo urbano y, correlativamente, en el proceso de reducción y cambio de lo rural. En el primer sentido señalado, decir que hay un proceso de urbanización tendría valor respecto de una localidad o de un grupo de localidades rurales, aisladamente consideradas dentro de determinada sociedad nacional, lo que sin duda ocurre. Pero sólo ocurre en tanto y en

cuanto es parte del proceso de expansión y modificación de un proceso cuya historia es ya bastante larga y rica dentro de esa misma sociedad nacional.

De ahí que no sea muy realista, sin negar su importancia como ejercicio académico, comenzar por una previa definición universal de *lo urbano* o de *lo rural*. Para los fines y las posibilidades reales de las investigaciones es mucho más importante en este momento señalar en qué consiste el proceso actual de urbanización, cuáles son sus características y sus tendencias, cuáles son los factores que lo alimentan, más bien que detenerse a definir el fenómeno en un nivel ontológico. En otras palabras, la construcción de una teoría científica del actual proceso de urbanización en estos países no tiene que partir de la formulación de una teoría general del proceso de urbanización de la sociedad humana, pues su nivel de trabajo es otro. Su tarea concreta es construir una imagen científica de los elementos que toman parte en *un* proceso específico, de sus modalidades en cada momento, de sus tendencias generales, de sus implicaciones en una sociedad real, no en *la* sociedad abstracta. Dentro de esta perspectiva, una de las formas que adopta el proceso de cambio de las sociedades latinoamericanas es la expansión y modificación del proceso de urbanización, es decir, de un modo de organización de la vida de la sociedad que tiende a hacerse predominante en algunos países o que consolida su predominio en otros.

Lo rural y *lo urbano* se diferencian ante todo como dos modos de organización ecológica y económica-social de la vida humana, modos que no solamente coexisten y se yuxtaponen, sino que interdependen permanentemente. Ello significa que no es posible diferenciarlos como dos polos de orientación dentro de un *continuum* sino como dos sectores o subsidios de una misma unidad estructural. Por lo tanto, no se puede estudiar lo que ocurre en una cualquiera de esas subunidades sin establecer sus correspondencias y conflictos con la otra. La expansión y los cambios en uno de estos modos de organización de la vida humana son al mismo tiempo reducción y cambios en el otro. La problemática del proceso de expansión y cambio de lo urbano en cualquier sociedad se establece ante todo como un proceso de cambio de las relaciones urbano-rurales en esa sociedad que favorece el predominio de lo urbano en desarrollo. Esto es, desde el punto de vista del proceso general de cambio de estas sociedades, la urbanización es una de sus formas, y consiste en la alteración de las relaciones urbano-rurales en cada uno de los órdenes estructurales básicos de esa sociedad, por la expansión del modo urbano. Si se tratara

de la urbanización de una sociedad enteramente rural, el proceso consistiría ante todo en la aparición y desarrollo de modalidades urbanas afectando alguna porción de los órdenes estructurales básicos en esa sociedad (por ejemplo: la aparición de formas urbanas de poblamiento, de actividades económicas secundarias y terciarias, de formas de relación social derivadas de todo ello y algún comienzo de fuentes urbanas de poder político). Tratándose de la situación real de una sociedad nacional en América Latina o en cualquier otra porción del planeta en la actualidad, desde el punto de vista de la sociedad nacional lo primero que se encuentra es la existencia de un modo urbano ya desarrollado y consolidado, en activa interdependencia con el rural, para cada uno de los órdenes estructurales básicos de la sociedad nacional, esto es, formando ya uno de los modos básicos de existencia y desarrollo de la estructura total de la sociedad. De ahí que el proceso consista directamente en la modificación de las relaciones urbano-rurales dentro de la sociedad, como consecuencia de las tendencias de cambio y expansión del modo urbano y de los cambios correlativos en el modo rural.

De esa manera, en cuanto dimensión del proceso general de cambio en estos países, el actual *proceso de urbanización* puede ser enfocado como el proceso de expansión y transformación de las formas urbanas existentes en cada uno de los órdenes estructurales básicos de la sociedad global, como parte y como consecuencia de cuyo proceso se alteran las formas rurales interdependientes con aquéllas y, por consiguiente, la estructura total de relaciones entre lo urbano y lo rural que caracterizaban a la sociedad global. Todo ello condicionado en gran medida por los cambios que tienen lugar en las relaciones de dependencia en que participa la sociedad nacional global. A partir de aquí, el problema metodológico reside en la necesidad de diferenciar la dimensión de los procesos de cambio que atraviesan cada uno de los órdenes estructurales básicos de la sociedad, estudiar los mecanismos de interdependencia en cada una de esas dimensiones y reconstruir el proceso general en sus tendencias generales y sus implicaciones en la sociedad global.

Uno de los riesgos que implica considerar que el proceso de urbanización es una dimensión del proceso global de cambio en las sociedades latinoamericanas parece ser la posibilidad de convertir la urbanización en un término intercambiable con el cambio global. No se puede eludir tal riesgo a menos de precisar primero y usar efectivamente luego el hecho de que esa dimensión recubre todo aquello que en el cambio ge-

neral está vinculado de manera directa o inmediata con la alteración de las relaciones y de los límites entre lo urbano y lo rural en cada uno de los órdenes institucionales mayores de la sociedad. En cambio, si se toma este enfoque como punto de partida, los riesgos aludidos pueden reducirse o eliminarse totalmente. Para ello se requiere establecer en qué consiste esta tendencia de alteración de las relaciones urbano-rurales en cada uno de los órdenes estructurales básicos y cuáles son los factores que la determinan. El modo de interdependencia entre esas varias subdimensiones del proceso depende del modo de interdependencia de los órdenes mismos en cada sociedad y en cada contexto histórico concreto, lo que sólo la investigación específica puede descubrir y determinar.

1. *La urbanización de la estructura económica*

En términos generales consiste en la tendencia de las actividades económicas radicadas en los centros urbanos a predominar en la estructura global de la actividad económica de la sociedad, así como en la tendencia a generalizar las formas urbanizadas en el conjunto de la estructura de la actividad económica, particularmente en la estructura de la producción. En este proceso se modifica la estructura de la actividad económica urbana preexistente y, como consecuencia de sus impactos sobre la economía nacional, se modifica también la estructura económica rural misma, todo lo cual va modificando las relaciones económicas urbano-rurales.

Admitiendo que en la estructura de actividad económica global de una sociedad, las actividades primarias son características del mundo rural principalmente, en la situación contemporánea la urbanización de la economía significa que las actividades de los sectores secundarios y terciarios tienden a expandirse, a diversificarse y a hacerse hegemónicas en el conjunto de la economía nacional. De otro lado, supuesto que las actividades secundarias y terciarias, en sus sectores básicos, están radicadas en los centros urbanos, no sólo esas actividades sino también los centros urbanos tienden a la hegemonía económica sobre las localidades rurales. No es necesario para ello que cada una de las actividades terciarias y secundarias de la economía tenga que desplazarse a un marco ecológico urbano, puesto que la actividad artesanal, por ejemplo, y el comercio pueden hallarse también en las localidades rurales. Es obvio, sin embargo, que al mismo tiempo que los centros urbanos van ganando y consolidando su predominio económico, las actividades artesanales en las ramas de producción dominadas por los centros urbanos

irán perdiendo importancia y radio de amplitud ecológico y demográfico, aunque otras artesanías rurales pueden subsistir y hasta desarrollarse por un tiempo.

Para que todo ello sea posible, la economía urbana, además de expandirse, necesita diversificarse y desarrollarse en el aspecto tecnológico, de manera que las relaciones entre las propias ramas y estratos de la actividad económica urbana se vayan alterando en beneficio del predominio de las ramas y estratos tecnológicamente más desarrollados. Tal vez, lo que sucede entre la actividad fabril y la artesanal de los centros urbanos, o entre las industrias fabriles de consumo y las de bienes intermedios o de capital. Durante el proceso, además, en la medida en que la expansión de la economía urbana se fortalece, las características de ésta irán siendo incorporadas incluso en la propia actividad primaria, que tiene que irse reajustando, tanto en sus funciones como en sus procesos tecnológicos y de organización empresarial, a las exigencias y condiciones de la economía urbana. Así, la agricultura tiende a mecanizarse, a industrializarse y a servir a las necesidades de la industrialización urbana. En una etapa muy avanzada del proceso de urbanización de la economía, las actividades primarias pueden considerarse rurales sólo en cuanto permanecen ecológicamente rurales, pero se *urbaniza* su carácter interno, como proceso productivo.

Mientras el proceso de urbanización de la economía es incipiente, los centros urbanos de diferentes niveles pueden mantener entre sí relaciones relativamente discontinuas y disponer de una relativa autonomía, sobre todo en los países donde son muy grandes las distancias entre las localidades y el sistema de comunicación y transporte es poco desarrollado. Sin embargo, al fortalecerse el proceso y al predominar definitivamente la economía urbana, emerge y se consolida un sistema económico urbano, dentro del cual va siendo incorporado el propio mundo rural a medida que lo penetra la urbanización económica. El proceso ocurre, normalmente, de manera desigual entre países y entre regiones dentro de un mismo país, y puede incluso ser discontinuo.

De la misma manera, en las etapas iniciales de la urbanización de la economía, el campo y la ciudad pueden mantener relaciones económicas relativamente precarias y tangenciales desde el punto de vista de las relaciones cotidianas y directas, aunque en un nivel histórico general las relaciones entre ambos mundos globalmente considerados han de ser totales y permanentes por formar parte ambos de una misma unidad estructural dentro de la cual se interinfluyen e

interdependen. Al expandirse la economía urbana —lo que implica la urbanización de la propia economía de las localidades y zonas rurales, por la penetración de productos urbanos en los mercados rurales y por la urbanización tecnológica y funcional de las actividades primarias—, el relativo aislamiento entre ciudad y campo en las relaciones económicas cotidianas tiende a reducirse y acaba siendo cancelado. En adelante, las relaciones económicas entre campo y ciudad entre lo urbano y lo rural en general, se hacen directas y estrechas. La economía rural pasa a depender de la economía urbana y los centros urbanos tienen la hegemonía económica sobre las localidades rurales, del mismo modo que las regiones urbanas sobre las regiones rurales.

Desde este punto de vista, el proceso de urbanización de la economía de una sociedad puede considerarse también como un proceso de homogeneización de la estructura económica global y de integración directa y total de la población en el marco de la economía, la producción y el mercado urbano. A largo plazo, tal cosa supone la disolución de las diferenciaciones urbano-rurales en la economía, etapa que quizá están próximas a cumplir algunas sociedades contemporáneas.

En la mayor parte de los países latinoamericanos, el proceso de expansión y cambio de las actividades económicas urbanas dentro de la economía nacional se halla en pleno desarrollo y en algunos países su predominio está ya consolidado. Sin embargo, el modo urbano de actividad económica no parece estar ya generalizado sobre el conjunto de la economía nacional ni siquiera en aquellos países de la región donde el proceso ha avanzado más. No obstante, éstas es, probablemente, la dirección de la tendencia.

2. *La urbanización de la estructura ecológico-demográfica*

Este proceso consiste, fundamentalmente, en la expansión y modificación de las características ecológico-demográficas urbanas de la sociedad y en la correspondiente alteración de las relaciones urbano-rurales dentro de este orden estructural, lo que incluye los cambios en cada uno de los términos de la relación. Como lo más visible de este proceso es el crecimiento de la proporción urbana de la población total de la sociedad, sobre todo al crecer la población de las ciudades, se le suele confundir con el proceso mismo y para muchos sigue siendo *el* proceso de urbanización de la sociedad.

A pesar de ser el hecho más destacado dentro del proceso de urbanización ecológico-demográfica, no es el único importante ni ocurre aislada-

mente de lo que sucede en el resto de la estructura ecológico-demográfica de la sociedad. En efecto el crecimiento de la población urbana no se da solamente en las ciudades, aunque en ellas se concentra tanto en América Latina como en el resto del mundo subdesarrollado la parte mayor de este crecimiento, y en escala menor cubre también localidades urbanas más pequeñas. Por otro lado, en el proceso de crecimiento de la población urbana aumenta el número de ciudades y localidades urbanas menores, lo que implica la expansión de las formas ecológicas urbanas de poblamiento y la reducción relativa de las rurales aunque estas últimas aumenten en términos absolutos. En ambos procesos entrelazados se revela la alteración, en favor de lo urbano, de las relaciones urbano-rurales dentro de la estructura ecológica y demográfica de la sociedad.

En el mismo proceso se van modificando las características ecológicas urbanas. Primero, porque aumenta el tamaño de las ciudades y localidades urbanas menores, no sólo en el número de su población sino en el espacio ecológico habitado. Segundo, porque se modifica la estructura ecológica interna de las ciudades y de las localidades más pequeñas que se convierten en ciudades. Tercero, porque conforme aumentan el número, el tamaño y la importancia de los núcleos urbanos de poblamiento, relativamente dispersos en el territorio de la sociedad mientras el proceso es incipiente, tiende a establecerse un sistema ecológico urbano, creándose una red integrada de comunicaciones e interdependencia efectiva y directa.

El sector ecológico y demográfico rural no puede quedar inafectado dentro de este conjunto de cambios, pues es interdependiente con el sector urbano dentro de la estructura total de la sociedad. El desplazamiento de su población hacia el sector urbano es ya una manifestación tangible de la modificación del sector rural. Además, al constituirse progresivamente un sistema urbano, las localidades rurales son incorporadas al marco de la red de comunicación e interdependencia que aquel significa, y con ello se reduce y desaparece el relativo aislamiento entre campo y ciudad así como el relativo aislamiento de las zonas rurales entre sí.

Desde el punto de vista estrictamente demográfico, el creciente predominio urbano dentro de la relación demográfica urbano-rural no es el único cambio significativo que se produce, aunque sea el más perceptible y quizás el más importante. Tampoco el drenaje que supone para la población rural el proceso migratorio hacia las ciudades puede menos de introducir cambios sustantivos en la estructura demográfi-

ca rural, especialmente si se admite que los migrantes provienen principalmente de los grupos jóvenes, de sus sectores más calificados, de los más expuestos a la influencia urbana, de mayor nivel de escolaridad, etc. Correlativamente, la estructura demográfica interna de la población de las ciudades y, en menor escala, de localidades más pequeñas, sufre todos los impactos del aluvión migratorio de una población cuyas constantes culturales o tradiciones culturales está distante de las que caracterizaban a la población anterior. Uno de los fenómenos más perceptibles es que al brusco aumento de los estratos jóvenes de la población urbana corresponde una reducción paralela de esos mismos estratos en la población rural.

En suma, la tendencia al predominio ecológico y demográfico de lo urbano en la sociedad nacional de cualquiera de los países latinoamericanos, pero particularmente de aquellos en los cuales es relativamente reciente este proceso, no significa tan sólo el crecimiento de la población urbana, sino un conjunto de fenómenos más amplios y más complejos que involucra la alteración de todos los elementos fundamentales de la relación urbano-rural dentro de este orden estructural. Es evidente que el desplazamiento migratorio rural-urbano, tomado aisladamente, puede constituir el proceso de urbanización de la población, pero no de la sociedad. Aun así, mientras otros órdenes estructurales no se incorporan al proceso, esa urbanización de la población lo es sólo en su sentido ecológico.

3. *La urbanización de la estructura social*

La noción de estructura social utilizada aquí se refiere a la estructura de relaciones de poder social, esto es, a la estratificación de los grupos básicos de interés social que constituye la matriz dentro de la cual existen y se interrelacionan los múltiples grupos y tipos de grupos que pueden formar parte de una sociedad. Desde este punto de vista, el proceso de urbanización de la estructura social consiste en la expansión y modificación de los patrones urbanos de organización del poder social existente en la sociedad y, por consiguiente, en la alteración de las relaciones urbano-rurales dentro de este orden estructural básico de los propios patrones rurales de estructuración del poder social que forman parte de la sociedad nacional global. La expansión de los patrones urbanos de organización del poder social supone el aumento de la población incorporada al sistema total de estratificación urbana en la sociedad, así como el aumento de la población incorporada a cada una de las clases y estratos que forman el sistema

urbano de poder social dentro de la sociedad nacional.

Si se considera que la urbanización ecológico-demográfica implica la expansión demográfica de la población urbana, de ello resulta que la población que adviene al marco ecológico urbano ingresa asimismo en todo el orden social existente dentro de ese marco. La consecuencia es el crecimiento de la población incorporada a todo el sistema de poder social existente allí y de la que integra cada uno de sus sectores de interés social.

La modificación de los patrones que rigen el sistema urbano de poder social en esa sociedad nacional —derivada en parte del aumento de la población incorporada al sistema en su conjunto así como a cada uno de sus sectores, y sobre todo de las modificaciones que se producen en la estructura de la economía urbana—, consiste principalmente en los cambios que tienen lugar en las relaciones concretas entre las diversas clases y estratos que forman la subsociedad urbana en la composición interna de cada uno de esos grupos. La diversificación y modificación general de la estructura de actividad económica urbana produce nuevos grupos de ocupación y de profesión, nuevas fuentes de *roles-status* dentro de la economía correlativamente dentro de la estructura social, modificando las fuentes ya existentes de poder y contribuyendo a cambiar la población concreta que las detenta.

De este modo, la estructura urbana de poder social se modifica, flexibiliza o diversifica, cuando hace surgir nuevos estratos y clases, modifica la composición interna de cada uno de ellos y aumenta el volumen de población incorporada a ellas.

La ampliación del marco demográfico del sistema urbano de estructuración del poder social —no tanto como resultado del aumento de la propia población urbana desde dentro, sino principalmente como resultado del desplazamiento migratorio de la población total de la sociedad hacia el marco ecológico urbano o de la urbanización de las propias localidades y zonas rurales en este mismo sentido— significa que se produce una tendencia al desplazamiento de la población del país cada vez más hacia la subsociedad urbana con todas sus consecuencias. Consecuencia de ellos es la creciente incorporación de la población del país al sistema urbano de poder social, desde el punto de vista que aquí interesa.

Esto último constituye un mecanismo de alteración de las relaciones urbano-rurales dentro de este orden estructural básico, no sólo porque se alteran las proporciones de población que pertenecen a cada subsistema, sino también por-

que las relaciones de dependencia entre ambos modos de organización del poder social tienden a cambiar, entre otras cosas porque el sistema urbano de poder social impone su predominio social y no sólo demográficamente. Para que pueda ocurrir realmente esta alteración debe modificarse también el subsistema rural de organización de poder social. Las modificaciones son en este caso el resultado de la penetración en el campo de formas de actividad económica de origen urbano, históricamente consideradas, y de los cambios en la función y en la naturaleza concreta de la actividad económica rural respecto de la urbana.

Así, en la actualidad, mientras se ensancha la economía y la población urbana y se modifica y se diversifica la economía urbana, bajo el impacto de la innovación tecnológica general se modifica más o menos rápidamente —según los países y según las regiones dentro de cada país— la composición y función de cada una de las clases y estratos en que se organiza el poder social en los centros urbanos.

De un lado, las clases dominantes tradicionales —en la mayoría de los países, burguesías terratenientes sobre todo— se van modificando en su contenido y en su función en la medida en que cambian las fuentes económicas de su poder social. En forma paralela se asiste a un ensanchamiento de los sectores intermedios, tanto desde el punto de vista demográfico como desde el de sus funciones concretas en la sociedad, de los límites de su influencia y de su acceso al mercado y al poder político concreto, etc. Aumenta el número de la población obrera industrial y no industrial, y en tanto que la industrialización y terciarización de la economía urbana se desarrolla bajo las condiciones específicas de la dependencia de cada país, está emergiendo todo un estrato marginalizado respecto de la nueva estructura económico-social asociada a la expansión industrial.

En cuanto a la subsociedad rural, la creciente penetración del mercado de producto de procedencia urbana, la modificación de la función de la economía agrícola y pecuaria respecto de las necesidades de la industrialización y del mercado urbano y la desintegración de las bases anteriores de la economía rural, están haciendo surgir transformaciones decisivas en la composición y en el carácter concreto de los grupos sociales dominantes en el medio rural. Piénsese, por ejemplo, en la declinación del estrato terrateniente ligado al régimen de la *hacienda tradicional* y en la *empresarialización* de parte de él. Puede observarse simultáneamente la expansión de los sectores de la pequeña burguesía rural —que en la mayoría de estos países cons-

tituía un conjunto de grupos relativamente dispersos y aislados—, así como el aumento del proletariado rural.

En otras palabras, no sólo está cambiando la estructura del poder social en la subsociedad urbana, sino que se registran cambios correspondientes en la que caracteriza a las zonas rurales. En la medida en que todas esas transformaciones dentro de cada una de estas subsociedades no puede menos de alterar las relaciones entre ambas dentro de la estructura global de poder, de dominación y de conflicto de la sociedad nacional en su conjunto, ello significa que la estructura global de poder en cuanto tal tiende a modificarse en sus formas y contenidos concretos, aunque no en su naturaleza básica general.

La urbanización de la estructura social o de poder social emerge, pues, de la urbanización de la estructura económica y de la ecológico-demográfica de la sociedad e influye a su vez sobre cada uno de esos procesos.

4. *La urbanización de la estructura cultural*

En abstracto, cultura es aquí una noción que comprende toda la superestructura ideológica de una sociedad, así como los símbolos, instituciones y objetos que la sirven y que la expresan. Se refiere, pues, tanto a las imágenes que la población de una sociedad tiene o desarrolla acerca de sí misma y de las demás, como a las de los núcleos dominantes, subordinados y alternativos de orientación axiológica formal y real. Incluye las metas generales que la sociedad se propone o que sus grupos dominantes imponen sobre los demás, los sistemas de aspiración y sus niveles, las instituciones formales e informales que simbolizan y hacen efectivos los modelos axiológico-normativos, etc. Yendo todavía más lejos, esa manera de entender la cultura abarca también las estructuras perceptivas y los contenidos de percepción de la sociedad y de la naturaleza que existan en una sociedad y en un momento determinado.

Tanto por su propia naturaleza como por la calidad del instrumental científico de que se dispone, la cultura es uno de los aspectos más esquivos de la realidad histórico-social. No debe sorprender, por eso, que el problema planteado por la urbanización de la cultura en las sociedades de América Latina se examine aquí principalmente en torno de algunas de sus dimensiones más perceptibles.

En términos generales, como todos los otros procesos o subdimensiones específicas, la urbanización de la cultura en las actuales sociedades latinoamericanas consiste ante todo en la expan-

sión del radio demográfico de influencia de la cultura que caracteriza en un momento dado a la subsociedad urbana de una sociedad nacional, y en sus modificaciones a lo largo del proceso. Ello implica tanto la alteración de las relaciones urbano-rurales dentro de la estructura cultural de la sociedad, como los cambios dentro de la estructura rural predominante en la sociedad nacional.

Es evidente que los contenidos y los símbolos de la cultura urbana alcanzan o van alcanzando, en cualquiera de los países de que se trata, un radio de influencia creciente, no sólo desde el punto de vista territorial o ecológico, sino mucho más efectivamente desde el ángulo demográfico. Se trata, pues, de un proceso de expansión de la influencia de la cultura urbana dentro de la sociedad. También parece evidente que la propia cultura urbana se modifica constantemente y a un ritmo creciente. Núcleos de la cultura urbana anterior van reduciéndose y desapareciendo o van modificándose y tomando nuevas modalidades concretas; otros nuevos están introduciéndose o desarrollándose desde dentro, lo que implica un enriquecimiento cuantitativo de la cultura. Las relaciones entre las esferas axiológico-normativas que coexisten en la sociedad —ya sea su relación de subordinación conflictiva o de competencia alternativa— se alteran asimismo a medida que los grupos sociales portadores de cada una de esas esferas cambian su posición y sus relaciones concretas con los demás y con la sociedad en su conjunto.

A medida que se ensancha el marco ecológico y demográfico urbano, que se hace predominante la economía y penetra en el campo mismo y que se urbaniza la estructura de poder social, también se ensancha la cultura urbana, no sólo en cuanto es más importante dentro del conjunto, porque predomina en él, sino porque la propia cultura rural coexistente es penetrada y modificada en múltiples aspectos. Esta difusión de la cultura urbana, el hecho de exceder a la ciudad y de tender a volcar muchos de sus elementos sobre las poblaciones no integradas al marco urbano específico, es un fenómeno que registran todos los estudiosos del cambio latinoamericano actual, aunque no sean muchos los estudios sobre el tema. La unanimidad de la observación está señalando que la población rural es expuesta a la influencia sectorial de la cultura urbana contemporánea dentro de cada país por múltiples canales y en diversas formas. Ello equivale a decir que las relaciones entre lo urbano y lo rural dentro de la cultura global de la sociedad se están alterando muy activamente, aunque de manera desnivelada y desigual por

regiones y localidades dentro de un mismo país o entre los países de la región.

En el curso del proceso de urbanización de la economía y de la estructura ecológico-demográfica, las modificaciones en la composición misma de la sociedad rural indican que situaciones, actividades, instituciones y símbolos de procedencia urbana en esa sociedad están introduciéndose y difundiéndose en las áreas rurales. Sobre esa base, tanto los núcleos valórico-normativos, las motivaciones concretas y el contenido y dirección de las aspiraciones, como las imágenes de la sociedad y de la naturaleza procedentes del mundo urbano, pueden encontrar un suelo propicio para establecerse y desarrollarse.

Con frecuencia, la lectura de observaciones acerca del proceso de difusión de la cultura urbana en el campo deja la impresión de que se produce por rebalse, como si el contenido de un recipiente se volcara en otro, sin que el último se modificara para recibirlo y no sólo al recibirlo. En el fondo, sin embargo, no habría sido posible el proceso actual de difusión de elementos de la cultura urbana sobre el campo sin que la propia sociedad campesina se hubiera modificado previa y profundamente, o sin que estuviera siendo modificada con mayor o menor intensidad.

Sólo en la medida en que la sociedad urbana se modifica, se modifica también su cultura real. De igual modo, sólo en tanto que la sociedad rural se modifica en sí misma y en sus relaciones con la urbana, puede tender a modificarse su cultura en el sentido de *urbanizarse*. Como lo urbano y lo rural no son un *continuum*, sino dos sectores interdependientes dentro de una misma unidad estructural, no es tan sólo la difusión de la cultura urbana por el campo lo que supone la modificación de las relaciones urbano-rurales en la cultura de la sociedad global. Hay en la sociedad nacional, además, la difusión de elementos de la cultura rural sobre la cultura urbana establecida y desarrollada como consecuencia de todo el proceso de urbanización. Esta difusión rural-urbana se efectúa a través de la migración de los elementos culturales del agro a la urbe —migración no necesariamente idéntica a la migración demográfica aunque superpuesta a ella—, es uno de los procesos más activos. Su magnitud depende de las relaciones urbano-rurales anteriores, del grado en el que la población migrante fue afectada antes por la cultura urbana o por sus resplandores, de los desniveles culturales existentes entre ambos sectores y de los tipos de conflictos culturales que afectan a la población total de una sociedad nacional.

Es posible, por eso, que lo que en un país y

en un momento dado se denomina cultura rural, sea lo que quedó de la cultura urbana de épocas anteriores y que influyó sobre la población rural. Cuando se produce la migración a las ciudades es ya otra la cultura urbana y la que traen los migrantes sólo es rural por oposición a la urbana actual. No ocurre lo mismo, sin embargo, en aquellos países cuyas subculturas campesinas son básicamente distintas de la cultura nacional dominante y se desarrollan modificándose constantemente en el curso de la historia. La Argentina y el Perú tal vez podrían servir como ejemplo de cada una de esas posibilidades.

5. *La urbanización de la estructura política*

Considerando las relaciones urbano-rurales en función de la estructura política, puede advertirse que en cualquiera de los países latinoamericanos la ciudad constituyó siempre la matriz ecológica de las instituciones de poder político más importantes, a pesar del relativo aislamiento entre campo y ciudad en las relaciones cotidianas y directas. No habría sino que recordar lo que ha significado real e ideológicamente el centralismo político-administrativo en la historia de América Latina.

Esta imagen, sin embargo, ha de admitirse con muchas reservas si se quiere que el análisis del problema sea algo más concreto. Desde el punto de vista de las relaciones históricas abstractas, la ciudad fue el sector dominante de la sociedad desde el comienzo mismo del capitalismo colonial en estos países. Ello es prácticamente cierto respecto de aquellas sociedades que ya eran dependientes desde su origen, donde la ciudad era y sigue siendo hoy el puente real de las relaciones de dependencia. Sin embargo, la dependencia política del campo no existió siempre en el mismo nivel ni con las mismas características en cada etapa histórica significativa del desarrollo de estos países.

Mientras la estructura de la producción, y, en general, la estructura de la actividad económica estaba fundamentalmente basada en las actividades primarias, el campo predominó en las relaciones urbano-rurales de este orden, a pesar de que las instituciones de control de la economía global de la sociedad radicaban en la ciudad y de que ésta constituía el mecanismo de enlace entre la economía nacional y el mercado internacional dominante. Mientras la población estaba concentrada mayoritariamente en el campo y la ciudad constituía una entidad relativamente aislada en la estructura ecológico-demográfica de la sociedad, también en ella predominaba el campo. Mientras la estructura del poder social estaba basada principalmente en las fuentes derivadas

de la economía primaria, la subsociedad campesina era también aquí preponderante, a pesar de que en la ciudad residían los actores de las instituciones de poder. Actualmente, por el contrario, cualquiera que sea el nivel específico alcanzado por los cambios en cada país de la región, las tendencias favorecen largamente a la ciudad en todos estos órdenes.

Sobre una matriz de predominio rural en la estructura global de poder en la sociedad, el predominio político de las ciudades sobre el campo era más formal y aparente que efectivo en las etapas anteriores de la historia latinoamericana. En efecto, si bien es cierto que las instituciones más importantes de la estructura política y con frecuencia también sus actores estaban radicados en la ciudad, no lo es menos que las fuentes en que se fundaba el poder de esas instituciones y de sus actores no estaban tanto en la ciudad como en el campo. Así, la conocida hegemonía oligárquica en la estructura de poder político global de la sociedad, que se ha ido reduciendo y rompiendo trabajosamente en el curso de la historia reciente, utilizaba instituciones y mecanismos formales de poder ubicados en las ciudades y pertenecientes a una estructura de origen histórico urbano —tal el liberalismo político—, pero el acceso que al control de esas instituciones formales tuvieron los actores (grupos e individuos), con las consiguientes deformaciones harto conocidas, se fundaba primordialmente en su control de fuentes de poder económico y social de radicación y contenido rural.

Por ser terratenientes o por hallarse ligados a esa clase, los grupos dominantes de la estructura política controlaban las instituciones políticas ecológicamente ubicadas en la ciudad. Lo mismo ocurrió más tarde, en la medida en que —no obstante basarse directamente en fuentes de poder económico secundario o terciario— conservaban su vinculación social y política a las clases tradicionales ruralmente basadas. A ello se debió siempre la relativa autonomía rural respecto de los efectos reales de los mecanismos integradores de los poderes políticos centrales de las ciudades, el caciquismo endémico, las incoherencias del proceso de integración de la población rural a las instituciones políticas del Estado-Nación, todo lo cual todavía existe en muchos de los países latinoamericanos.

Sin embargo, en la medida en que se van modificando intensamente las relaciones urbano-rurales en cada uno de los diversos órdenes estructurales, es cada vez mayor en todos los niveles y en todas las zonas del territorio nacional el proceso de integración política de la sociedad global, esto es, el proceso de incorporación

de la población a las instituciones políticas nacionales, y en su curso se van alterando las relaciones urbano-rurales en el orden político de la sociedad. En este proceso, la hegemonía política urbana se va haciendo efectiva y no solamente formal, puesto que en torno a las instituciones políticas y a los mecanismos de poder gira todo el aparato del Estado. El acceso al control de estas instituciones y mecanismos reales de poder político tiende a quedar principalmente en manos de actores que son urbanos tanto por su radicación ecológica como por sus fuentes económico-sociales de poder. En el campo mismo, precisamente los grupos emergentes derivados del proceso de urbanización rural, llegan a convertirse en los principales actores reales de estas instituciones políticas.

De ese modo, en el orden estructural político de la sociedad global, las relaciones urbano-rurales se han modificado o se están modificando

profunda e intensamente, y la tendencia se orienta hacia la total hegemonía urbana en el actual aparato político-administrativo característico de estas sociedades. El poder político urbano predomina tanto en la forma y la ubicación de las instituciones políticas como en las fuentes de acceso a su control y en el origen y fuentes de poder de sus actores como tales.

Así, la urbanización en proceso significa la emergencia de una nueva matriz ecológica de la estructura del poder político, la dependencia rural y la expansión y modificación del contenido y las formas urbanas de las instituciones y mecanismos de la estructura del Estado nacional. El fenómeno *populista* en América Latina, por ejemplo, corresponde al carácter transicional de la sociedad y de su aparato político en particular, entre los dos períodos de su historia. La urbanización de la sociedad tiene también, pues, sus propias expresiones políticas.

ACTIVIDADES RECIENTES DE LA CEPAL

DUODÉCIMO PERÍODO DE SESIONES DEL COMITÉ PLENARIO

(Santiago de Chile, 23 al 25 de abril de 1968)

El duodécimo período de sesiones del Comité Plenario se celebró con la asistencia de representantes de Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Canadá, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos de América, Francia, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Países Bajos, Panamá, Paraguay, Perú, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República Dominicana, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela. Estuvieron presentes, además, representantes de Bélgica, Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría, Japón, Polonia y Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y un observador de la República Federal de Alemania.

Los trabajos se iniciaron con una sesión especial destinada a conmemorar el vigésimo aniversario de la creación de la Comisión. Con motivo de ese aniversario el representante del Brasil hizo entrega de un mural donado por su gobierno para el edificio de las Naciones Unidas en Santiago de Chile. Los representantes de los Estados miembros de la Comisión aprobaron una declaración en que, tras reconocer y destacar el valor del aporte de la Comisión, declararon el propósito de sus gobiernos de continuar realizando en el seno de la Comisión esfuerzos encaminados a acelerar el desarrollo económico y social de la región para elevar el nivel material y espiritual de los pueblos latinoamericanos, reforzar las relaciones económicas de estos países entre sí y con las demás naciones del mundo; y de ese modo, contribuir a fortalecer el proceso de integración económica regional, y a robustecer la cooperación internacional; y expresaron su reconocimiento por el valioso aporte técnico de la secretaría de la Comisión en beneficio del desarrollo de los países latinoamericanos.

El Comité Plenario aprobó una sola resolución relativa a la admisión de los Estados Asociados de las Indias Occidentales como miembro asociado de la Comisión.

Los principales temas de debate fueron: la situación económica y social de América Latina, las actividades de la Comisión relacionadas con el segundo período de sesiones de la UNCTAD, la integración regional de América Latina, el informe de la secretaría de la Comisión sobre

la marcha de los trabajos, el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social y las actividades de asistencia técnica en América Latina.

Al examinar la situación económica y social de América Latina, el Comité Plenario se basó en el extracto del Estudio Económico 1967 y en la exposición del Secretario Ejecutivo en la sesión inaugural.

En 1967 el producto por habitante creció sólo 1.5 por ciento en el conjunto de América Latina hecho que traduce la situación insatisfactoria de la economía global de la región. Esta apreciación general reconoce importantes diferencias nacionales. En cuanto al sector externo, se interrumpe en ese año la tendencia ascendente de las exportaciones y su valor se mantiene casi al mismo nivel de 1966 en tanto que las importaciones de bienes aumentan 4 por ciento. Todo lo anterior redujo el excedente comercial y aumentó el desequilibrio del balance de pagos cuyo déficit creció de 1 080 a 1 600 millones de dólares entre esos dos años. En la evolución desfavorable de las exportaciones influyó el descenso de los precios de la mayoría de los productos básicos, que anuló el incremento del volumen físico, unido al menor dinamismo de la economía mundial y al empeoramiento de la posición relativa de América Latina en el mercado mundial. Además, el comercio entre los países de la región mostró —por primera vez en el presente decenio— un relativo estancamiento en 1967. De otro lado, el mantenimiento de un nivel mayor de importaciones sin el aumento correlativo de las exportaciones, determinó en ese mismo año un incremento importante del financiamiento neto externo, incluida la corriente de las inversiones extranjeras directas.

En cuanto a la integración regional, hubo importantes progresos institucionales, pese al menor dinamismo del comercio intralatioamericano. Se señalaron entre esos progresos las proposiciones formuladas en la Reunión de Jefes de Estado Americanos realizada en abril de 1967, así como significativos progresos en los esquemas de integración subregional.

A la preocupación por acelerar el crecimiento

interno y mejorar el comercio internacional se añadió la de contener las presiones inflacionarias tratando al mismo tiempo de combatir los efectos depresivos de ciertas modalidades de la política antinflacionaria.

Se destacaron algunos acontecimientos internacionales muy importantes que repercutirán en forma directa o indirecta en la economía latinoamericana. Entre ellos, las negociaciones de la Rueda Kennedy y el segundo período de sesiones de la UNCTAD, la secretaría resumió los principales resultados obtenidos en esa Conferencia. Estos se refieren, entre otros, a productos básicos, exportaciones de manufacturas, financiamiento, transporte marítimo, expansión del comercio, cooperación e integración económica entre países en desarrollo, programa mundial de alimentos, medidas especiales en favor de los países de menor desarrollo relativo, situación de los países sin litoral marítimo, relaciones comerciales entre países con sistemas económicos y sociales diferentes y medidas para lograr un acuerdo más amplio sobre los principios que han de regir las relaciones económicas internacionales y las políticas comerciales conducentes al desarrollo. Se indicó la conveniencia de que la secretaría continúe analizando los resultados alcanzados con vistas a la próxima reunión del Comité de Comercio de la CEPAL.

Al discutir las actividades de la Comisión relacionadas con el segundo período de sesiones de la UNCTAD, la secretaría resumió los principales resultados obtenidos en esa Conferencia. Estos se refieren, entre otros, a productos básicos, exportaciones de manufacturas, financiamiento, transporte marítimo, expansión del comercio, cooperación e integración económica entre países en desarrollo, programa mundial de alimentos, medidas especiales en favor de los países de menor desarrollo relativo, situación de los países sin litoral marítimo, relaciones comerciales entre países con sistemas económicos y sociales diferentes y medidas para lograr un acuerdo más amplio sobre los principios que han de regir las relaciones económicas internacionales y las políticas comerciales conducentes al desarrollo. Se indicó la conveniencia de que la secretaría continúe analizando los resultados alcanzados con vistas a la próxima reunión del Comité de Comercio de la CEPAL.

El Comité Plenario examinó también los progresos de la integración latinoamericana, sobre todo en lo referente a los problemas de los países de menor desarrollo económico relativo y al programa de integración del Istmo Centroamericano.

En cuanto a lo primero, la secretaría presentó el informe de la Reunión sobre los Problemas de la Integración Regional de los Países de Menor Desarrollo Económico Relativo (E/CN.12/AC.61/3), que se celebró en Guatemala del 23 al 28 de octubre de 1967 y reseñó las recomendaciones que se aprobaron en esa oportunidad.

Con respecto al programa de integración del Istmo Centroamericano, se señaló que parte importante de los recursos de la Subsección de México se destinan a la preparación de los documentos básicos para las reuniones del Subcomité Centroamericano de Comercio y de los grupos de trabajo sobre puertos, energía eléctrica y estadísticas de transporte.

El movimiento de integración de los países del Istmo Centroamericano ha originado un crecimiento regional significativo y una expansión del comercio intrarregional y exterior.

Asimismo, se descubrieron las medidas que están tomando los países de habla inglesa del Caribe para lograr una mayor cooperación económica y social entre ellos y con el resto de América Latina. El 1 de mayo de 1968 comenzó a funcionar la zona de libre comercio. Con este motivo se ha creado la Asociación de Libre Comercio del Caribe (CARIFTA) que requiere en forma urgente la asistencia técnica de la CEPAL y de otros organismos de las Naciones Unidas para solucionar problemas relativos a la distribución equitativa de los beneficios derivados de la zona de libre comercio y al tratamiento preferencial para los territorios de menor desarrollo económico relativo.

Por lo que toca al Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, el Comité Plenario conoció la labor desarrollada por este organismo en materia de capacitación, asesoramiento e investigación y sugirió la conveniencia de que, sin perjuicio de continuar con las tareas de investigación que se le han encomendado, conceda mayor importancia a los aspectos prácticos de la política y planificación del desarrollo, en estrecho contacto con las autoridades competentes de los respectivos países.

Al debatir el tema de la asistencia técnica se hizo una relación de las principales actividades que ha desarrollado la CEPAL en este campo desde su creación. Para 1968 y años siguientes se prevé prestar asesoramiento en varios programas de desarrollo y la formación de un grupo de expertos en planificación regional, desarrollo industrial, recursos naturales, desarrollo agropecuario, estudios de mercado, transporte y otros adscrito a la CEPAL, que estaría al servicio principalmente de los países de menor desarrollo económico relativo.

II

SEMINARIO SOBRE ORGANIZACIÓN Y LEVANTAMIENTO DE CENSOS DE POBLACIÓN Y HABITACIÓN PARA AMÉRICA LATINA

(Santiago de Chile, 20 a 31 de mayo de 1968)

Organizaron este Seminario la CEPAL, la Oficina de Cooperación Técnica de las Naciones Unidas con la colaboración del Instituto Interamericano de Estadística, el Centro Latinoamericano de Demografía y la Dirección de Censos de los Estados Unidos de América.

Asistieron a él participantes y observadores de Argentina, Barbados, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Países Bajos, Panamá, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago, Uruguay, Venezuela y Honduras Británica (Belice), además de representantes del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, la Organización Internacional del Trabajo, la Organización Mundial de la Salud, Oficina Panamericana, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación y el Centro Interamericano de Enseñanza de Estadística.

La preocupación por coordinar los censos de población y habitación en el plano internacional que se dejaba sentir desde el siglo pasado se concretó finalmente con el Primer Programa Mundial de Censos, que se elaboró para los efectuados alrededor de 1950. Posteriormente se desarrolló el Programa de Censos de 1960. El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas ha aceptado un programa más detallado para los censos que se levantarán alrededor de 1970.

En la región americana, el Instituto Interamericano de Estadística ha participado activamente en la promoción del Programa de Censos de América (COTA), habiéndose logrado levantar censos de población y habitación en casi toda la región americana en los períodos de 1950 y 1960. En la actualidad se está desarrollando el Programa del Censo de América de 1970. Con este motivo se han actualizado los manuales de métodos y las recomendaciones internacionales basándose en la experiencia adquirida y en las opiniones emitidas por organismos internacionales y autoridades nacionales.

El Seminario brindó la oportunidad de discu-

tir los problemas relacionados con la organización y el levantamiento de los censos de población y habitación, permitiendo que los funcionarios encargados de esta labor en los diferentes países intercambiasen ideas e informaciones sobre el particular.

Los debates principales versaron sobre la planificación de los censos de población y de habitación; coordinación entre los censos de habitación y los censos de población y de estos censos con otras encuestas y compilaciones estadísticas; trabajos geográficos para fines censales y preparación y uso de listas de control; selección de temas censales y preparación de un programa de tabulación; preparación del cuestionario censal y de las instrucciones para el empadronamiento; el empadronamiento; control, codificación y crítica de los cuestionarios censales; elaboración electrónica de los datos censales; diseño y ejecución de un programa de publicaciones censales; métodos para evaluar la confiabilidad de los datos de un censo de población y habitación; uso del muestreo en los censos de población y habitación; ensayos censales y la experiencia de los países americanos en la realización de censos y encuestas experimentales relativos a los censos de 1970.

El primer tema consistió en el examen de los fundamentos de la planificación de los censos, los principios de la organización y administración censal y los problemas que ellas plantean. Se informó acerca de los planes censales de los diversos países. De los países representados, quince han fijado fechas provisionales o definitivas para levantar sus censos; otros tres no han fijado aún una fecha por razones financieras aunque probablemente levanten un censo de población solamente en 1970, y uno no tiene ninguna posibilidad de realizar un censo en este período.

Se señaló a la atención del Seminario el hecho de que la decisión respecto al levantamiento censal no es responsabilidad de las autoridades estadísticas y por lo tanto es preciso convencer a los gobiernos de la necesidad de levantar censos, ya que ellos constituyen la base de la pla-

nificación del desarrollo económico y social y ofrecen una base analítica para muchos tipos de investigaciones.

Se reconoció la importancia que tiene para el levantamiento censal la ayuda de organismos internacionales, que puede traducirse en asistencia técnica especializada, prestada sobre todo en forma de servicios de expertos en muestreo, elaboración electrónica de datos y organización de cursos de capacitación para expertos nacionales.

Se convino en que como el planeamiento cuidadoso de los censos es la base de su éxito, ésta debería ser actividad permanente del organismo nacional de estadística. La preparación de un censo suele demorar dos o tres años, pero si se emplean las técnicas censales modernas y, sobre todo, la elaboración electrónica de datos, el plazo es mayor.

El Seminario consideró aceptable un proyecto de calendario censal presentado, que divide el trabajo censal en cuatro etapas principales: trabajo preparatorio, trabajo anterior al empadronamiento, empadronamiento y trabajo posterior al empadronamiento. Se examinó un nuevo método que se utiliza para la planificación censal y que se conoce como método de la trayectoria crítica.

El método de la trayectoria crítica consiste en descomponer cada operación en sus componentes menores y mostrar cómo engrana cada parte de una operación con la siguiente, determinar el plazo mínimo requerido para terminar cada parte y la fecha límite en que ésta deberá acabar para no interferir con parte alguna de la operación. Este método sirve para comprobar si el tiempo asignado a cada operación incluida en el plan censal es adecuado. Antes de efectuar un análisis de trayectoria crítica hay que vincular cada tarea a las que deben terminarse antes de que ella se inicie y a las que no pueden comenzar mientras ella no termine. Las relaciones entre diversas operaciones no siempre resultan claras por lo que es fundamental determinarlas para que los resultados de dichos análisis sean válidos.

Con respecto a la base legal del censo, se estimó necesario contar con una legislación general sobre censos o estadísticas, que estipule, por lo menos, la obligación de levantar censos periódicos, designe a la autoridad que se encargará de su levantamiento y fije las obligaciones cívicas y el carácter confidencial de la información individual obtenida en los censos. Se consideró también necesario dictar leyes especiales para cada censo que estipulen su fecha y autoricen su organización y administración.

Se analizó además la organización administra-

tiva del censo discutiéndose en detalle los problemas que se plantean en los diferentes niveles. Se estimó que la preparación y ejecución de un censo nacional debe encomendarse a una organización permanente pues de ese modo se dispone de personal capacitado y con experiencia, se pueden llevar registros permanentes, hay continuidad de la labor censal en los períodos intercensales, es posible mejorar la preparación de los censos y se dispone de oficinas y equipo básico de elaboración. Esa organización corresponde en la mayoría de los países a la oficina central de censos que forma parte de la oficina nacional de estadística. La experiencia aconseja que la organización territorial del censo dependa directamente de la oficina central sin perjuicio de que las autoridades administrativas locales participen en el trabajo censal.

Se analizaron las dificultades con que se tropieza en la selección de personal para los trabajos censales ya que no siempre es fácil hallar en los países de la región el personal preparado y con experiencia que necesitan las oficinas censales. Además, es muy difícil que esas oficinas puedan retener a ese personal. A ese respecto se subrayó la necesidad de organizar cursos de capacitación en distintos niveles y sobre diversos temas y de contar con ayuda internacional para capacitar personal técnico, sobre todo en las técnicas de muestreo y elaboración de datos.

Al tratar la coordinación entre los censos de habitación y los censos de población y de estos censos con otras encuestas y compilaciones, se analizaron primero las relaciones entre los censos de habitación y los censos de población. Existe una asociación muy estrecha entre estos dos censos que no deben considerarse independientemente porque tienen elementos esenciales comunes. Si ambos se efectúan en forma combinada es indispensable que haya coordinación en todas las etapas, sobre todo en las de trabajo cartográfico, preparación de listas de control y empadronamiento y elaboración de datos.

La relación no es tan estrecha entre los censos de población y habitación y los censos agropecuarios. Además, la información obtenida de estos censos muchas veces no es comparable, puesto que utilizan definiciones distintas, así como difieren sus unidades de numeración.

Aunque a veces se considera que el empadronamiento simultáneo para los dos censos presenta algunas ventajas en el sentido de que permite relacionar algunas características de las explotaciones agrícolas con las de la población y de los hogares ubicados en esas explotaciones, no es recomendable levantar ambos tipos de censos simultáneamente, debido a los problemas de tiempo y recursos que esto significa, a lo

que se suma un probable desmejoramiento en la calidad de los datos.

Sin embargo, se sugirió que la decisión definitiva se adopte en cada país de acuerdo con la capacidad de la organización censal para planificar y realizar con éxito los tres censos al mismo tiempo.

Con relación a los trabajos geográficos para fines censales, el debate se refirió a la necesidad de utilizar mapas en las operaciones censales y a las funciones de una oficina de cartografía y geografía; a la preparación de mapas para los censos, la adquisición de mapas, las operaciones relativas a los programas cartográficos y a la publicación de mapas o cartas y gráficos.

Se señalaron los errores más frecuentes en la elaboración de los mapas o cartas preparados para el empadronamiento, que en general se refieren a la forma de confeccionar los mapas, ya que los disponibles no están preparados especialmente para fines censales. Se necesitarían tres años para realizar los trabajos cartográficos, pero en todo caso los mapas o cartas deben estar disponibles por lo menos tres meses antes del levantamiento del censo.

Se indicó la gran utilidad que presta la aerofotografía en la preparación de mapas o cartas, ya que muestra las características físicas y culturales del terreno en perspectiva correcta; pero se señaló que su uso está limitado por factores de tiempo y costo.

Se mencionaron las necesidades cartográficas de las oficinas censales a nivel central, regional y local; entre estas últimas se indicaron los mapas y cartas que han de darse a los supervisores, jefes de grupo y empadronadores.

Se trató la delineación de zonas estadísticas en virtud de los criterios establecidos por la oficina nacional de estadística. Estos criterios suelen basarse en algún elemento de homogeneidad cultural o económica. Se distinguieron varias clases de zonas estadísticas, entre ellas, las que poseen características sociales y funciones de mercado análogas; las normas y subregiones socioeconómicas que tienen análogas condiciones socioeconómicas; las grandes zonas urbanas, cuyos límites se determinan de acuerdo con el uso de los terrenos urbanos, y los pequeños sectores homogéneos de las ciudades que también se definen en función de la reunión de datos.

Se señalaron las múltiples ventajas de disponer de zonas estadísticas. Por ejemplo, merced a la característica de homogeneidad, permiten obtener series de datos más significativos. Esto es importante sobre todo en los países cuyas zonas administrativas experimentan cambios frecuentes en sus límites.

Con respecto a la adquisición de mapas o cartas, se indicaron los diversos organismos nacionales y sus dependencias a distintos niveles, así como organizaciones de desarrollo regional e internacional y empresas de tipo particular, de los cuales puede obtenerse ese material.

Se encontró que la forma más conveniente de lograr un mejoramiento en este aspecto de la labor censal consiste en efectuar, en una primera etapa, un inventario del material cartográfico existente; posteriormente es necesario recurrir a todas las fuentes disponibles para completar dicho material.

Las listas de control tienen por objeto asegurar que todos los locales de habitación del territorio examinado o sus ocupantes, o ambos, se incluyan en el censo. Su utilidad es múltiple. En efecto pueden utilizarse para lograr una cobertura completa al levantar censos de población y de habitación, como control o base para otras encuestas estadísticas, para ciertos aspectos de la planificación del censo, para la reunión de datos estadísticos y como medio de proporcionar resultados censales anticipados. También sirven para supervisar y controlar los trabajos de los empadronadores y como medio para obtener informaciones anticipadas sobre cuestiones de población y habitación y como marco para realizar encuestas ulteriores por muestreo. Se destacó también su utilidad para reunir informaciones que puedan servir de base a un futuro censo agrícola. Otra función de las listas consiste en proporcionar nombres de jefes de hogar para hacer entre ellos una selección preliminar de los que pudieran servir como empadronadores.

Las deliberaciones en torno a la selección de temas censales y preparación de un programa de tabulación señalaron que para definir los temas que deberán investigarse deben tenerse en cuenta, entre otros, los aspectos siguientes: necesidades nacionales e internacionales de información; grado de desarrollo estadístico del país, organización de los servicios que tendrán a su cargo el planeamiento y ejecución de los censos, experiencia censal, disponibilidad de personal capacitado y equipos adecuados para elaborar la información recolectada; recursos disponibles para cubrir los gastos de todas las fases de los censos; grado de cultura del informante y capacidad para suministrar la información requerida, y procedimiento para la selección de los temas. Aspecto muy importante en la determinación de los temas es la disponibilidad de recursos tanto materiales como monetarios. Entre los primeros se destacan los equipos electrónicos de elaboración de datos de cuya utilización depende la obtención de información difícil de pro-

ducir con otros medios y la oportunidad con que el usuario la recibe.

Al tratar el programa de tabulación se consideraron: los cuadros estadísticos que deberán obtenerse como producto final de la investigación; las prioridades para la tabulación propiamente dicha; los plazos para determinar los resultados, y los métodos para elaborar los datos.

En los debates sobre la preparación del cuestionario censal y de las instrucciones para el empadronamiento se determinó, en primer lugar, que el mejor tipo de cuestionario para levantar censos de población y habitación es el que reúne simultáneamente los datos correspondientes a todos los miembros de un sólo hogar o local de habitación, pues permite que las tareas de empadronamiento, crítica y codificación se realicen con mayor rapidez; ofrecen datos más claros sobre la composición de la familia y del hogar y facilitan la reunión de los datos geográficos. Sin embargo, se reconoció que el cuestionario individual ofrece también ventajas. Su tamaño reducido facilita su manejo al empadronador; se puede incluir en él mayor cantidad de información, y se adapta perfectamente a los métodos más avanzados de elaboración, como los de lectura óptica. Estos cuestionarios pueden acompañarse de una lista de los miembros del hogar o local de habitación, o de un cuestionario auxiliar, que sirven para comprobar su exactitud y facilitan la codificación de las características de los hogares y locales. Igualmente puede facilitarse esta última operación si se sitúan las preguntas relativas a la habitación y a los hogares en la página opuesta del cuestionario individual correspondiente al jefe de familia, y se usa un número codificador común para identificar a los miembros del hogar o a los ocupantes del local, y para definir sus relaciones mutuas.

Se señaló la conveniencia de que se utilicen cuestionarios análogos en todos los países y que en ellos sigan el mismo orden lógico las preguntas y las respuestas precodificadas.

Se estimó conveniente dar distintos tipos de instrucciones, destinadas al personal censal en los diferentes niveles. Se indicó que, además de las instrucciones para los informantes, empadronadores y supervisores, es conveniente preparar otras instrucciones para el personal local de las oficinas censales en los diferentes niveles.

Además se señaló la conveniencia de preparar un manual de captación para los empadronadores, como base para impartir las instrucciones verbales.

El debate sobre el empadronamiento incluyó los trabajos inmediatamente anteriores al empadronamiento, como la selección y capacitación

de personal de campo y la publicidad censal. Con respecto a la selección del personal de campo, se comprobó que en la mayoría de los países se emplean como empadronadores y supervisores maestros de escuela, empleados públicos, estudiantes universitarios y estudiantes secundarios de los cursos superiores. En la mayoría de los casos este personal no recibe remuneración directa por su trabajo.

La mayor dificultad es la de capacitar adecuadamente, en breve plazo, al gran número de personas que se necesitan para el empadronamiento que no dura más de unos pocos días, y en algunos casos, sólo un día. Al comparar las ventajas de la capacitación centralizada y descentralizada, se reconoció la conveniencia de dar capacitación centralizada a un grupo especial de personas que más tarde prepare sobre el terreno a todos los empadronadores, supervisores y demás personal de campo, aunque este sistema es difícil de aplicar en los países más grandes, donde el personal, y en especial los empadronadores, tienen que capacitarse en las localidades.

Las deliberaciones relativas a los procedimientos de empadronamiento giraron en torno al método, el período y el lugar del empadronamiento, en relación con la dificultad de capacitar personal. Como métodos de empadronamiento se indicaron el autoempadronamiento y las entrevistas y se consideró que la forma más viable de combinar estos dos métodos sería la de aplicar exclusivamente el autoempadronamiento en algunas zonas urbanas, o combinar en estas zonas el uso del autoempadronamiento para algunas preguntas y de la entrevista para otras. Aunque hubo consenso con respecto a la conveniencia de reducir el número de empadronadores para poder prepararlos adecuadamente, se expresó preocupación porque esta medida tendría como consecuencia la prolongación del período de empadronamiento.

Se discutió la conveniencia de recolectar los datos tomando como base el lugar de residencia habitual o el lugar en que se halla la persona en el momento del censo. Se estimó que las tabulaciones basadas en el lugar de residencia habitual son más útiles, pero que en América Latina no es posible aún recolectar información sobre esa base. Como la adopción de esta modalidad será inevitable en el futuro, convendría estudiar su viabilidad en ensayos censales. Sin embargo, el concepto de residencia habitual no es fácil de aplicar, ya que envuelve no sólo un problema de hecho, sino también la intención de permanecer en un lugar dado. Por este motivo, para aplicarlo con éxito es necesario definir los conceptos de residencia habitual, ausencia

temporal y migración interna, que hasta ahora no han sido recomendados en el ámbito mundial o regional.

Sobre el tema del control, codificación y crítica de los cuestionarios censales, el Seminario estimó que deben usarse los métodos más simples y automáticos. Además del control y la crítica mecánicos, muchos países utilizaron operaciones manuales en sus últimos censos. El uso de computadoras y del método de la muestra en estas operaciones censales facilita y apresura la elaboración de datos.

Se estimó que el uso de la precodificación facilita las tareas posteriores al empadronamiento y en general la experiencia al respecto es favorable. Sobre la elaboración electrónica de los datos censales se analizaron extensamente las ventajas y desventajas del uso de computadoras. Entre las primeras se destacaron las enormes potencialidades de velocidad, versatilidad y exactitud de las computadoras, que sobrepasan con creces a las de métodos anteriores para elaborar datos censales. Se pueden transferir a las computadoras muchas de las operaciones manuales, como las de crítica y corrección de los datos, y la asignación de valores cuando en los cuestionarios se omite una información, o la información que se da es incongruente o imposible. La computadora puede hacer estas operaciones con perfecta coherencia y uniformidad, permite medir la calidad de los datos obtenidos al registrar sus acciones, y también permite preparar estadísticas más detalladas y más informativas. Las computadoras pueden producir, a menor costo, coeficientes y relaciones básicas en calidad de subproductos de las tabulaciones; pueden manejar más variables por medio de clasificaciones cruzadas más detalladas; pueden cotejar datos censales con los de otras fuentes; pueden preparar cuadros que se imprimen directamente utilizando el método *offset*, y en el caso de usarse cintas magnéticas, éstas pueden guardarse en la mitad del espacio necesario para almacenar tarjetas perforadas.

El uso de las computadoras ofrecería un medio para reducir los errores de transcripción si resulta posible utilizar el barrido óptico de los cuestionarios originales, para dar así entrada directa a los datos. Como los centros regionales pueden producir también datos de este tipo se hace innecesario enviar todo el material a la oficina central.

Frente a estas ventajas está la necesidad de planificar con mayor anticipación, pues el uso de computadoras requiere una organización más sistemática de los datos y la preparación de instrucciones muy detalladas y explícitas antes de iniciar cualquier operación. Si no se consi-

deran todas las contingencias, la computadora puede detenerse o rechazar gran número de registros. Por ese motivo el personal de programación y supervisión debe estar bien preparado y ser muy competente.

La capacidad, rapidez y configuración de las computadoras tienen gran influencia en el plan de elaboración y en muchos casos determina el diseño de los cuestionarios, el trabajo de terreno, la codificación, la preparación, la crítica y la tabulación.

La gran utilización del nuevo equipo de elaboración electrónica plantea muchos problemas a las autoridades censales. Entre ellos figuran los siguientes. Las computadoras ofrecen grandes posibilidades de mejoramiento de los métodos estadísticos, pero su sola presencia no resuelve ningún problema sino que crea otros que exigen la atención de personal técnicamente capacitado. El empleo de computadoras no reduce inmediatamente los costos de la elaboración de datos ni el tiempo requerido para la misma. Por necesitarse más tiempo para capacitar a los programadores y confeccionar los programas del que suele disponerse, se insistió en la importancia de decidir en fecha temprana la adquisición o alquiler de las computadoras, y se indicó que quizá sea ya demasiado tarde decidir el empleo de computadoras para levantar los censos de 1970.

La capacitación de los programadores debe iniciarse cuanto antes. Los fabricantes de computadoras suelen ofrecer únicamente una capacitación inicial y si no existen instituciones especiales o universitarias que ofrezcan instrucción en programación y análisis de sistemas debe tratarse de obtener becas o subsidios.

Al debatir el programa de publicación del censo se estableció que es imprescindible contar con un plan de publicación y en vista de la relación existente entre este plan y el de tabulación, es necesario decidir sobre las publicaciones en la fase preliminar del plan general. Gracias a las técnicas modernas de elaboración estadística y publicación es posible ahora publicar los resultados censales con mayor rapidez y menor costo.

En primer lugar se publican los datos preliminares, basados en listas de control u otra información presentada por los enumeradores y sometidos generalmente a una primera revisión y crítica.

La publicación de los datos definitivos es la más importante y es preciso determinar su oportunidad y contenido, de acuerdo con las necesidades de los usuarios y las posibilidades nacionales.

Además, es muy aconsejable publicar una evaluación de la calidad de los datos, con una

descripción de los métodos, procedimientos y organización censal y, en lo posible, una historia completa del censo. También sería de gran valor la publicación de un análisis científico de los datos y un estudio comparativo con los resultados de los censos anteriores.

Otro tema que se debatió se relaciona con los métodos para evaluar la fidelidad de los datos de los censos de población y de habitación. El conocimiento de las fuentes y causas de errores en los datos censales tiene gran utilidad para mejorar los censos futuros. La mayoría de los errores en los resultados censales derivan del empadronamiento. Los errores de cobertura pueden atribuirse a omisión o subnumeración, a duplicación o sobreempadronamiento y a inclusiones equivocadas. Los errores de contenido incluyen errores en la declaración, en el registro o en ambas cosas, de las características de los locales de habitación, los hogares y los individuos. Estos errores afectan a la calidad de los resultados, en contraste con los errores cuantitativos que afectan a su magnitud.

Existen métodos directos e indirectos de evaluación. Entre los métodos directos (que incluyen la comparación de los resultados censales con registros obtenidos independientemente) se señalaron las comprobaciones sobre el terreno, la comparación con diversos registros y las comprobaciones internas de la duplicación. Los métodos indirectos consisten en el análisis crítico de la congruencia interna de los resultados censales y de la forma en que esos resultados coinciden con los valores previstos obtenidos de otras fuentes.

Con respecto a los métodos indirectos de evaluación hubo gran interés por la metodología empleada por el Centro Latinoamericano de Demografía y por las correcciones que aplica a los resultados de los censos de población al usarlos para la investigación demográfica.

El muestreo fue otro de los temas que se debatieron. Se examinó el muestreo como parte del censo y el uso del censo como base para realizar encuestas subsiguientes por el método de la muestra. En el primer caso se destacó el ahorro de tiempo y dinero que reporta esa práctica. En los censos nacionales las técnicas de muestreo se utilizan principalmente para preparar muestras de informantes en el censo con el fin de obtener respuesta a otras preguntas censales; para hacer comprobaciones posteriores al empadronamiento con el fin de estudiar la calidad de los datos censales; para controlar la calidad de la elaboración censal por medio de planes de control de calidad; para preparar estimaciones provisionales anticipadas de los resultados del censo; para preparar otros estudios por medio

de tabulaciones especiales de una muestra de los registros censales.

Los procesos de muestreo, aun siendo sencillos, suelen necesitar el trabajo de muchas personas, con lo cual es fácil y frecuente que se introduzcan errores graves. Por lo tanto, es esencial establecer y aplicar sistemas de control de esos procedimientos, con el fin de descubrir las definiciones y corregir los errores más graves que cometa el personal.

Se destacó la necesidad de obtener los servicios de expertos en muestreo. Para satisfacer esa necesidad se sugirió organizar un seminario sobre los procedimientos de muestreo; dar mayor relieve a los aspectos prácticos de la información universitaria en la esfera de la estadística; otorgar mayor importancia a la cooperación subregional, a semejanza de lo que se hace en Centroamérica; utilizar más eficazmente los programas de capacitación existentes; procurar resolver el problema en el plano nacional, mediante ayuda a estudiantes en las universidades del país o en el CIENES, o también enviándolos a estudiar a otros países. Asimismo se señaló la escasez de personal con experiencia práctica en tareas de muestreo y la necesidad de ofrecer cursos de capacitación en los aspectos prácticos del muestreo y procurar retener al personal estadístico competente, una vez que ha sido capacitado, ofreciéndole condiciones económicas especiales, lo mismo que a los programadores de computadoras.

Finalmente se deliberó acerca de los ensayos censales y la experiencia de los países americanos en la realización de censos y encuestas experimentales relacionados con los censos de 1970 (Chile, Costa Rica, Cuba y República Dominicana). Los ensayos censales son todas las pruebas relacionadas con el censo, sea un ensayo de cuestionarios, una prueba de campo o un censo experimental. Puede distinguirse entre los ensayos censales de tipo general y los de tipo especial, según los objetivos que persigan. Los ensayos censales de tipo general tienen por objeto someter a prueba las tres fases principales del censo, vale decir, el trabajo preparatorio y previo al empadronamiento, el empadronamiento y el trabajo posterior al empadronamiento. Los ensayos de tipo especial sirven para someter a prueba una o varias etapas de la operación censal o algunos métodos nuevos.

Los ensayos censales son un medio valioso para aplicar el conocimiento teórico. El largo intervalo que media entre cada censo de población y habitación hace que esta experiencia práctica sea esencial para el personal de las oficinas nacionales de censos que están a punto de levantar un censo completo. Los ensayos censales

prestan utilidad para evaluar diversos métodos de formular las preguntas y determinar la secuencia más apropiada. En general es preferible hacer más de un ensayo especial que un solo ensayo de tipo general, aunque este último pueda ser necesario en países con escasa experiencia censal.

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

Estudios anuales

Estudio Económico de América Latina, 1965

Septiembre 1966 429 páginas
E/CN.12/752/Rev.1 No. de venta: 67.II.G.1 Dls. 5.00

Estudio Económico de América Latina, 1966

Septiembre 1967 436 páginas
E/CN.12/767/Rev.1 No. de venta: S 68.II.G.1. Dls. 5.75

Estudio Económico de América Latina, 1967

Julio 1968 262 páginas
E/CN.12/808/Rev.1 No. de venta: S.69.II.G.1 Dls. 3.50

Desarrollo económico

Análisis y Proyecciones del Desarrollo Económico

IX. El Desarrollo Económico de Nicaragua

Noviembre 1966 220 páginas
E/CN.12/742/Rev.1 No. de venta: 67.II.G.2 Dls. 3.00

Educación, Recursos Humanos y Desarrollo en América Latina

Diciembre 1967 250 páginas
E/CN.12/800 No. de venta: S 68.II.G.7 Dls. 3.00

Agricultura y ganadería

El Uso de Fertilizantes en América Latina

Diciembre 1966 96 páginas
E/CN.12/762 No. de venta: 67.II.G.3 Dls. 1.25

Estudios sobre Centroamérica

Evaluación de la Integración Económica en Centroamérica

[Contiene el informe del Noveno Período de Sesiones del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano]

Enero 1966 295 páginas
E/CN.12/762 No. de venta: 66.II.G.9 Dls. 4.00

Posibilidades de Desarrollo Industrial Integrado en Centroamérica

Noviembre 1963 54 páginas
E/CN.12/683/Add.1 No. de venta: 63.II.G.10 Dls. 0.75

Industria

El Proceso de Industrialización en América Latina

Diciembre 1965 280 páginas
E/CN.12/716/Rev. 1 No. de venta: 66.II.G.3 Dls. 4.00

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
68-19625-3.850

Price \$ U. S. 2.00
(or equivalent in other currencies)

United Nations publication
Sales No.: S.68.II.G.11
