IN7-2565
v. 2

Instituto Latinoamericano de
Planificación Económica y Social

ORGANIZACION PANAMERICANA
DE LA SALUD

TERCER CURSO DE PLANIFICACION DE SALUD

1 9 6 4

DOCUMENTOS - TOMO II

PROBLEMAS CONCEPTUALES Y METODOLOGICOS DE LA PROGRAMACION DE LA SALUD

Elaborado en el CENTRO DE ESTUDIOS DEL DESARROLLO de la UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA, con la colaboración de la OFICINA SANITARIA PANAMERICANA

Jorge Ahumada	CENDES
Alfredo Arreaza Guzmán	ESCUELA DE SALUD PUBLICA
Hernán Durán	OFICINA SANITARIA PANAMERICANA
Mario Pizzi	MINISTERIO DE SANIDAD Y ASISTENCIA SOCIAL DE VENEZUELA
Eduardo Sarué	OFICINA SANITARIA PANAMERICANA
Mario Testa	CENDES

CARACAS, VENEZUELA
1964

CENTRO DE ESTUDIOS DEL DESARROLLO / UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA, CARACAS

Señor Doctor
Abraham Horwitz
Director
Oficina Sanitaria Panamericana
Washington, Estados Unidos .-

Distinguido señor Director:

Me es muy grato enviarle adjunto, el Informe sobre Problemas Conceptuales y Metodológicos de la Programación de la Salud, cuya elaboración usted tuvo a bien encomendar a este Centro.

La primera vez que usted nos habló de este trabajo aceptamos su proposición con entusiasmo, convencidos como estamos de que el análisis sistemático de los problemas socio-económicos de los países sub-desarrollados es quizás el camino más corto para resolverlos.

El campo que aquí se explora ha sido muy poco elaborado hasta el presente en la América Latina. Por tanto, las proposiciones contenidas en este estudio constituyen sólo un paso en el largo camino que habrá que recorrer hasta conseguir que la política de salud se elabore haciendo uso del rico caudal de conocimientos que las ciencias sociales y las matemáticas pueden poner a su disposición. Algunos de esos conocimientos, - tales como la aplicación de la técnica de insumo-producto al análisis de los establecimientos hospitalarios -, tema sobre el cual el profesor Walter Isard de la Universidad de Pennsylvania ha realizado un trabajo pionero, o como la aplicación sistemática de la técnica de análisis de proyectos, que fue introducida en América Latina gracias al trabajo del ingeniero señor Julio Melnick,

../...

de la Comisión Económica para América Latina - no han sido incluídos en este estudio. La razón que nos ha movido a sacrificar su inclusión, ha sido la convicción de que no se trata de elaborar un trabajo de interés académico, sino un documento de valor práctico, que usará gente que por lo general está poco familiarizada con los conceptos de la programación. Para ese consumidor resultará mucho más fácil dominar primero los conceptos más sencillos de la nueva técnica. La posesión de esos conceptos por parte de ellos contribuirá notablemente, en nuestro modo de ver, a que se dé un gran paso adelante en el uso más eficiente de los escasos recursos de que se dispone en América Latina para proteger y reparar la salud de sus habitantes y abrirá el camino para nuevos progresos metodológicos.

A pesar de todo, el informe contiene algunos conceptos que no serán de fácil asimilación para mentes entrenadas sólo en las ciencias biológicas. Más todavía, algunos pueden producir reacciones emocionales. A quienes han incorporado a su ética personal el juramento de Hipócrates les costará reconocer que el mero hecho de evitar la defunción prematura de una persona envuelve tener que dejar que alguna o algunas otras fallezcan prematuramente. Es notable que haya tan poca conciencia de este hecho elemental. Este trabajo se basa en gran parte en su reconocimiento y por tanto en la búsqueda de procedimientos que conduzcan a reducir a un mínimo el costo social de evitar una defunción.

La aplicación de las ideas contenidas en este informe requiere la cuantificación de una serie de variables a cuyo estudio no se ha prestado hasta ahora la debida atención. Por ejemplo, uno de los conceptos básicos que hemos utilizado - el de vulnerabilidad de un daño - no puede ser aplicado

../...

de inmediato con absoluto rigor por carecerse de información cuantitativa. A quienes hemos participado en el trabajo sin experiencia sanitaria previa nos ha llamado la atención que se sepa tan poco respecto a la medida en que la aplicación de ciertos medios produce los fines deseados. Sin embargo, no creemos que la carencia de la información con respecto a la vulnerabilidad y a otras variables que se emplean en el estudio constituyan un obstáculo insalvable para la aplicación inmediata del método programático, si se recurre a estimaciones. Las relaciones que existen entre la información y la programación se asemejan a las que hay entre salud y productividad pues mientras más se tiene de una, más factible es aumentar la otra, y vice-versa.

Hay naturalmente, un mínimo de información con el que es indispensable contar antes de poner en marcha un proceso de programación en el campo de la salud. En realidad, la primera vez que se hace el diagnóstico de la salud de una comunidad o de una nación, según las líneas indicadas en el capítulo II del Informe, se levanta un inventario de la información disponible y su evaluación constituye la base de un programa de producción de estadística en el campo de la salud.

La tarea de producir toda la información cuantitativa necesaria tomará algún tiempo. Mientras tanto, será preciso emplear algunas estimaciones "ilustradas". Los errores que contengan esas estimaciones se reflejarán, naturalmente, en la calidad de los programas. Sin embargo, se habrá dado de todos modos un paso en la dirección correcta, pues cuando la política de salud o cualquiera otra se elabora sin el auxilio de un método, se emplean por lo general demasiados supuestos sin base y contradictorios y muchísimas más

../...

estimaciones que las que se emplean cuando se recurre a la técnica programática. El empleo de esos supuestos y estimaciones no crea excesivas resistencias porque casi siempre están implícitos.

La adopción de una técnica programática en el campo de la salud demanda también cambios en la organización administrativa. Las líneas de responsabilidad tienen que ser alteradas, los sistemas de contabilidad deben readaptarse, el sistema presupuestario necesita ser modificado y hay que conseguir muchísima mayor coordinación interdepartamental e interministerial. Es evidente que todos estos cambios no pueden llevarse a cabo de la noche a la mañana. Se precisa por tanto diseñar una estrategia para la adopción del método programático. Sobre ella no se puede hacer generalizaciones y por eso el tema no se discute en este estudio. Deseamos dejar en claro a ese respecto que la adopción de la programación en forma integral toma tiempo, durante el cual quienes apoyan su adopción pueden sentirse desalentados. Este es un peligro que hay que evitar a toda costa, pues un esfuerzo mal programado para introducir la programación sólo resulta en el descrédito de la técnica.

La adopción de la programación envuelve un cambio de actitudes en los que participan de la actividad que se programa. Este es un hecho básico que suele subestimarse. Aún más, podría decirse que programar es una actitud, más que un método. Se caracteriza por la capacidad para ubicar la actividad en que uno trabaja en el contexto de todas las actividades nacionales; de tener claro los objetivos que se persiguen y jerarquizarlos objetivamente; de no confundir medios con fines y de apreciar objetivamente la eficiencia

../...

de los medios; de saber reconocer errores y tener voluntad de corregirlos, y, en fin, de saber trabajar en equipo. Hay sólo dos caminos para conseguir que se formen estas actitudes; uno es el de la enseñanza, el otro es de la práctica programática, aún en su más modesta escala. Tenemos confianza en que el documento que hemos confeccionado será útil para ambos propósitos.

Saluda a usted muy atentamente,

Jorge Ahumada
Director
Centro de Estudios del Desarrollo
U.C.V.

Caracas, Abril de 1964

CAPITULO I

PROGRAMACION Y SALUD PUBLICA

a.- La necesidad de programar.

Es un hecho de sobra conocido que más de dos tercios de la población del mundo vive en los países subdesarrollados, y que el subdesarrollo económico se traduce en pobreza, enfermedades, muerte prematura, viviendas insalubres, subalimentación, analfabetismo, subempleo, baja escolaridad y varias otras condiciones de vida que son universalmente consideradas insatisfactorias.

La coincidencia de esas condiciones con el subdesarrollo económico no es casual. La salud, las viviendas higiénicas, las oportunidades de trabajo, la educación, el conocimiento científico y técnico, son bienes que se producen con recursos que se sacan de un fondo nacional común. Allí están la mano de obra diestra y no diestra, las riquezas naturales, las construcciones, los laboratorios, las fábricas, las carreteras y los hospitales heredados del pasado. Si el fondo total es reducido, las necesidades de salud, alimentación, vivienda y empleo podrán ser satisfechas sólo en pequeña escala. En el hecho, el fondo siempre es pequeño en relación a la magnitud de las necesidades que se precisa satisfacer. De allí que una característica de los recursos sea su escasez.

Básicamente no hay sino dos maneras de mejorar las condiciones medias de vida: una consiste en aumentar el fondo y la otra en utilizar en la mejor forma posible los recursos disponibles.

Si se incrementa el acervo de recursos naturales y se les utiliza en mayor magnitud, si se adiestra a una mayor proporción de población y se construyen nuevas fábricas, carreteras y hospitales a una velocidad mayor que el aumento demográfico, las condiciones medias de vida mejorarán. Pero para hacer todo eso se precisarán recursos que también deben venir del fondo común nacional.

Por otra parte, será posible mejorar las condiciones de vida si se utilizan los recursos disponibles, procurando, por ejemplo, que se reduzca la permanencia de los enfermos en el hospital para atender un número mayor con el mismo número de camas; que aumente la producción de leche por vaca, para disponer de más leche con las mismas vacas, o que se reduzca en cada casa construída el número de metros por ocupante para que con los mismos materiales de construcción, obreros y profesionales, se provean casas higiénicas para un número mayor de familias.

Los dos métodos no son sin embargo alternativas excluyentes, pues los recursos siempre serán relativamente escasos y, en consecuencia, siempre convendrá emplearlos en la mejor forma posible. No obstante, mientras más desarrollado sea un país, en mejores condiciones estará para satisfacer sus necesidades crecientes por la vía del incremento de su fondo nacional de recursos, gracias a su mayor capacidad para invertir, para investigar y educar. Mutatis mutandi, menor es la necesidad de utilizarlos bien. En los países subdesarrollados ocurre todo lo contrario y aquí reside una de las paradojas del subdesarrollo, pues esta situación va, por lo general, acompañada de una tendencia a desestimar el uso eficiente de los recursos disponibles.

¿Cuál es el sentido concreto de la noción de uso eficiente de los recursos? La respuesta general es la siguiente: un recurso está bien utilizado si el beneficio que se obtiene en el uso que se le da es superior al que se obtendría con el mismo recurso empleado en cualquier otro uso. En el campo de la salud se podría decir, por ejemplo, que los recursos que se intenta destinar a construir y dotar un hospital serán usados eficientemente si los beneficios que se espera derivar del hospital son mayores que los que se conseguirían destinándolos digamos, a construir un acueducto, o a dotar mejor otro hospital, o a adiestrar más personal auxiliar o, a cualquiera otro uso imaginable que beneficie la salud. Luego, la única manera de juzgar la eficiencia de un recurso en un uso cualquiera es por comparación con otros empleos alternativos a que podría destinársele. Esto es conceptualmente sencillo, pero complejo desde un punto de

vista operacional y requiere de un método. Este método es la programación o planificación. 1/

b.- Los principios básicos de la programación.

i.- Los problemas programáticos centrales

La programación es aplicable en principio a cualquiera actividad en la cual los individuos se confrontan con la necesidad de tomar decisiones sobre cuestiones que pueden resolverse de diversas maneras o de escoger entre objetivos diferentes entre sí. Lo primero se denomina "problema de la elección de técnicas" y lo segundo, "problema de las prioridades". Ambos constituyen las cuestiones centrales de la programación.

Un ejemplo de lo primero se presenta con la provisión de alimentos proteicos de origen animal, que puede ser satisfecha produciendo más huevos o más pescado, más carne de ave o más de vacuno. La carne se puede producir además empleando técnicas de explotación intensivas o extensivas. Un ejemplo de lo segundo se relaciona con la necesidad de decidir en qué proporción convendría satisfacer la demanda de alimentos más que la de vestido, o la de vivienda más que la de entretenimiento.

El problema de las prioridades tiene otras dos dimensiones que aumentan su complejidad. Una es temporal y surge del hecho que las necesidades son recurrentes, de modo que hay que procurar la satisfacción de las del presente sin olvidar las del futuro. Mientras más recursos se destinen a la satisfacción de unas, menos podrán emplearse en la satisfacción de las otras. Esto es en esencia el problema del consumo versus la inversión productiva. La segunda dimensión deriva de la imposibilidad de satisfacer por completo las necesidades de todos, por lo cual hay que decidir quiénes deben ser más beneficiados, o sea,

---

1/ En el texto no se hacen distingos entre ambos términos.

quiénes deben ser favorecidos con una más alta prioridad en la satisfacción de las necesidades. En conomía este es el problema de la distribución del ingreso y, en general, podría llamársele de la justicia distributiva.

En el campo de la salud también se confrontan problemas de elección de técnicas, de prioridad entre objetivos, de presente y de futuro y de justicia distributiva. En efecto, si se desea combatir la gastroenteritis, por ejemplo, se puede emplear de preferencia una técnica curativa o una preventiva o distintas combinaciones de ambas. Pero se trata no sólo de combatir ese daño. Hay que preocuparse también de la tifoidea, el cáncer, la tuberculosis, los accidentes del trabajo y muchos otros daños. Como no hay recursos suficientes para combatirlos a todos en la medida que es técnicamente posible, hay que fijar un orden de prelación.

La investigación puede servir de ejemplo para ilustrar el problema de presente y de futuro en el campo de la salud. Mientras más recursos se destinen hoy a la investigación, menor cantidad quedará disponible para obtener salud en el presente, a través de servicios. Sin embargo, el beneficio podría ser mayor una vez que las investigaciones hayan madurado. Por último, la cuestión de la justicia distributiva puede ilustrarse, pensando que al tomar cualquier decisión en materia de salud, se favorece en algunos casos más a los niños de corta edad, sacrificando los adultos o a las mujeres sacrificando los varones o a las poblaciones urbanas a costa de las rurales.

Es fácil deducir que la problemática básica de la programación trata de cuestiones de tipo "versus". Sin embargo, hay que llamar la atención a que no se refiere realmente a oposiciones absolutas. No se trata de decidir si producir sólo alimentos o sólo vestuario; de si dedicar los recursos sólo a consumo o sólo a inversión, o de si beneficiar sólo a un grupo de la población y en ninguna medida a otro. Tanto en economía como en salud los opuestos deben resolverse dentro de ciertos márgenes de

complementaridad o de proporcionalidad. En el campo de la salud hay que destinar cierta proporción de recursos a reparar daños y otra a prevenirlos; hay que combatir la gastroenteritis y el cáncer; hay que ocuparse de la salud ahora y en el futuro y hay que proteger a los habitantes urbanos y a los rurales. La esencia del problema de la decisión consiste, en consecuencia, en determinar en qué proporciones deben combinarse los distintos objetivos.

La posibilidad de escoger entre distintas proporciones es muy limitada en algunos casos. En economía, por ejemplo, si el nivel de ingreso es muy bajo todo debe destinarse al consumo. Es posible que si los recursos para la salud son muy escasos la acción deba concentrarse en la reparación y no en la prevención de los daños. La cuantía de los recursos disponibles es una entre las varias restricciones que existen en casos concretos para determinar las proporciones más convenientes en que deben combinarse los distintos esfuerzos. Otra muy importante, en el caso de la salud, es el de la estructura de edades de la población, debido a las vinculaciones entre estas y la naturaleza de los daños. En una población muy joven, los campos de elección - si bien no son necesariamente más limitados, - son diferentes a los que presenta una población adulta. En tercer lugar, hay recursos que tienen usos muy específicos y no pueden ser empleados en otros sino con gran costo o dificultad. Por ejemplo, los que ya están empleados en el edificio de un hospital dificilmente pueden convertirse en otra construcción; un médico especializado en enfermedades del pulmón podrá utilizarse con dificultad como malariólogo y en general, el que trabaja en una gran ciudad se resistirá a trasladarse a una zona rural, aunque allí sea más útil.

Según se insinuó en la sección (a) la solución de los problemas programáticos descansa fundamentalmente en el concepto de eficiencia en el uso de los recursos.

Trátase de escoger aquella combinación de esfuerzos que rinda el máximo de salud con una cantidad dada de recursos, o, inversamente, si se pretende obtener un nivel dado de salud que éste requiera el mínimo de recursos posibles. Los párrafos anteriores sugieren, por otra parte, que la noción de eficiencia hay que aplicarla dentro de las restricciones que impone una situación determinada. Una de las tareas más arduas en la elaboración de un programa consiste precisamente en identificar esas restricciones. Si esta tarea no se realiza a cabalidad es poco probable que el programa cumpla con un requisito esencial, el de su factibilidad.

ii.- La definición y comparabilidad de los objetivos

Dado que la eficiencia es una relación entre objetivos y recursos es obvio que para operar con el concepto resulta indispensable definir estos términos con la mayor claridad. En realidad, la clara definición de los objetivos constituye uno de los principios básicos de la técnica programática. No basta por ejemplo, afirmar que se pretende combatir la malaria. Hay que precisar el número de casos que se quiere evitar y el plazo en que se pretende hacerlo. Así definido un objetivo se denomina meta.

Ahora bien, según se dijo, reducir el número de casos maláricos o el de cualquier otro daño específico no es el único objetivo del esfuerzo en el campo de la salud. Hay en realidad varios y es indispensable poder compararlos entre sí para que sea posible decidir a cual conviene dar mayor prioridad.

Los economistas han resuelto el problema de la comparabilidad de las necesidades de alimento, vestuario etc., recurriendo a la noción del bienestar económico, concebido como un objetivo

"superior", con referencia al cual la satisfacción de cualquier necesidad pasa a ser un medio. Al proceder así se plantea la cuestión de cómo medir el bienestar y de cómo hacer comparable en relación con él los alimentos, el vestuario y los demás bienes de consumo, cuestión que resuelven recurriendo al dinero como medida del valor de las cosas más heterogéneas.

La contribución relativa al bienestar, que representan los distintos bienes, se reflejaría en sus precios y haría posible sumarlos en términos de su valor monetario. Este valor homogeneiza, es decir, hace comparables entre sí objetivos heterogéneos. De allí que el objetivo de la actividad económica se mida por el valor de la producción, pues éste, a su vez, mediría el bienestar económico. 1/

La homogeneización hace factible no sólo la comparación de dos objetivos heterogéneos, sino que además permite decidir cómo distribuir los recursos entre los diferentes objetivos, porque es evidente que si, por ejemplo, como consecuencia de un aumento de la demanda el precio de los alimentos sube, quiere decir que el consumidor está indicando una mayor preferencia relativa por estos productos y habrá que dedicarles más recursos.

En otras actividades humanas donde se presenta también el problema de decidir entre varios objetivos, la homogeneización resulta muy difícil, si bien no es teóricamente imposible.

Piénsese, por ejemplo, en el caso de la educación, ¿Cuál es el producto equivalente al bienestar económico de todos los esfuerzos que se emplean en esta actividad? Se podría pensar, por ejemplo, que uno de ellos es dotar a un número cualquiera de individuos de conocimientos de tipo universitario. Ciertamente ésto es algo muy vago, aún si se clasificaran los conocimientos en categorías tales como medicina, ingeniería, ciencias sociales, etc. pues no resuelve

---

1/ Naturalmente esta proposición es una simplificación del problema. Es aceptable sólo porque representa su esencia.

la cuestión de cómo hacer la equivalencia entre un médico y un ingeniero o un economista. Si no hay comparación posible, la decisión de dedicar más recursos a la formación de uno u otro profesional tendría que tomarse sobre bases arbitrarias. Se puede pensar que en este caso es aplicable el criterio económico, pues es posible averiguar cuánto cuesta producir un médico y cuánto un ingeniero. Si la relación de costos fuera de 2 a 1 por ejemplo, y en la práctica la relación de los ingresos medios entre los dos grupos profesionales es de 3 a 1, habría que producir más médicos o menos ingenieros, hasta que la mayor oferta de médicos o la menor oferta de ingenieros llevara la relación de ingresos a 2:1.

Si bien la sugerencia anterior permitiría homogeneizar el producto de varias actividades al nivel universitario, quedaría por hacer comparable la educación universitaria especializada con la educación general, por ejemplo. Para ésto, que sepamos, no hay todavía una respuesta y en esos casos la solución consiste en dividir la actividad en subactividades que no son homogeneizables entre si, pero cuyos componentes lo son, con lo cual por lo menos se limita el campo de las decisiones arbitrarias. La educación, por ejemplo, tendría una subactividad denominada "formación universitaria especializada" y otra, "educación general". La distribución de recursos entre subactividades continuaría basándose en criterios arbitrarios, pero la distribución de recursos entre los componentes de cada subactividad se realizaría por criterios programáticos haciendo más eficiente el uso de los recursos.

De lo anterior se deriva otro principio muy importante de la programación que afirma que si una actividad persigue varios objetivos es preciso homogeneizarlos entre sí y en el caso de que no todos sean homogeneizables hay que agruparlos por categorías, constituyendo cada conjunto una subactividad distinta.

iii.- Los problemas de la programación en el campo de la salud

La aplicación del principio anotado, al campo de la salud, plantea varios problemas interesantes. En efecto, en primer lugar, ¿cuál es el objetivo de esta actividad? Contestar que consiste en mantener y mejorar la salud es evidentemente una proposición demasiado vaga del objetivo, pues no define qué se entiende por salud ni cómo se mide.

Para resolver el problema se han propuesto algunos indicadores de salud, positivos unos y negativos otros, incluyéndose en estos últimos los que miden la salud, a través de los daños que la afectan (enfermedad, muerte, etc.). Entre los primeros figura la tasa de natalidad, que puede ser rechazada como indicador, particularmente en América Latina, porque su nivel aparece vinculado a variables niveles de salud, expresados en índices de morbilidad y mortalidad de la población.

También figura la expectativa de vida al nacer o al primer año de vida. El aumento de esta expectativa de un año a otro, se afirma, es equivalente al aumento de salud. La expectativa de vida no es sino la expresión inversa de la mortalidad por grupos de edad. Mientras menor es la mortalidad, sobre todo entre las personas de corta edad, mayor es la expectativa de vida en promedio. En consecuencia el uso de la expectativa de vida como medida de la salud afirma implícitamente que el propósito de la acción de salud es reducir la tasa de mortalidad, descuidando el perjuicio que causa la morbilidad. Como es sabido, hay enfermedades cuya letalidad es baja, pero cuyo tratamiento es prolongado y costoso, pudiendo dejar como secuela incapacidades físicas y mentales.

Si se aceptara que las acciones de salud deben procurar reducir la mortalidad y la morbilidad, sería preciso hacer comparable ambos objetivos entre sí, para programarlos en conjunto. En teoría, la cuestión se podría resolver en parte, introduciendo el concepto de capacidad potencial productiva, que representaría el número de años-persona de que dispone una comunidad en conjunto, utilizable en cualquier tipo de actividad, incluso el descanso. Esta capacidad

se podría medir elaborando una tabla de vida y restando al total de años de esperanza de vida de toda la población, el tiempo que se perdería, de acuerdo con las probabilidades, como consecuencia de la morbilidad. Por ejemplo, una persona de 50 años, cuya expectativa de vida fuera de 240 meses y que por enfermedad perdiera 24 meses en promedio, tendría una capacidad potencial productiva de 216 meses. El objetivo sería, en este caso, aumentar el número de años de capacidad potencial productiva de la comunidad o indice ACP, como se le llama en este estudio, ya sea incrementando la expectativa de vida o reduciendo la morbilidad. La importancia de cada acción se juzgaría por su efecto sobre los ACP y sería posible así determinar qué conviene más 1/.

El criterio de los ACP tanto como el de la expectativa de vida presuponen implícitamente que la vida de las personas de corta edad es más importante que la de los adultos y ancianos, en virtud de que la reducción de la mortalidad entre aquellas aumenta en mayor medida la expectativa de vida y los ACP.

Debido a la escasez de los recursos, la autoridad de salud no puede eludir el problema de la prioridad o prelación que hay que asignar a la salud de acuerdo a la edad de los individuos. De allí que valga la pena agregar algunos comentarios sobre el tema. En general, se puede decir que hay dos criterios para medir la trascendencia social que tiene la salud de las personas:
a) considerar que la vida de un individuo es igual a la de cualquier otro, o b) aceptar que la vida de algunas personas tiene más valor para la comunidad que la de otras.

Si se adoptara el primer criterio, las decisiones en salud se quiarían por el corolario lógico de la proposición básica: se procuraría reducir los daños al máximo con los recursos disponibles, sin prestar atención a la edad de los beneficiarios. La más alta prelación la tendrían simplemente aquellos daños cuya reducción exige menor empleo de recursos. Si se adoptara el segundo criterio, habría

---

1/ Naturalmente las diversas acciones de salud influyen sobre la mortalidad y la morbilidad, pero este hecho no afecta la esencia del argumento.

que establecer además una norma para definir cuanto más valor tiene una vida que otra. En el caso de los índices mencionados más arriba, esa norma estaría representada por el aporte adicional que una determinada vida hace a la expectativa de vida o a los ACP. Podría así considerársela como una norma económica teniendo en cuenta que la sociedad utiliza una cantidad de recursos en concebir, formar y mantener a cada individuo hasta que llega a la edad en que comienza a producir. Dependiendo de varias circunstancias, la contribución de un individuo a la sociedad aumenta con la edad hasta un punto, en el cual el valor total de dicha contribución, habrá compensado la cuantía de recursos que la sociedad empleó en convertirlo en un individuo productivo. Más allá de ese punto su valor neto será muy alto, pues igualará el valor de su contribución bruta menos los costos corrientes de mantenimiento. Así, si un individuo muere a los 5 años de edad la pérdida para la sociedad será mucho menor que si muere a los 15 o a los 20, pero será mayor que si la muerte ocurre durante el primer año de vida.

Si se adoptara este criterio puramente económico, las acciones de salud estarían orientadas principalmente a reducir los daños de las personas de 15 a 55 años. Por ejemplo, si el gasto incurrido en llevar a un individuo a los 15 años de edad fuera de 15 mil unidades monetarias y el de llevarlo a 5 fuera de tres mil y los costos de evitar una muerte a los 15 y 5 años fueran, respectivamente, de 300 y de 100 unidades monetarias, sería preferible atender la salud de los de 15 años porque cada unidad monetaria permitiría evitar la pérdida de 50 unidades, mientras que en el otro caso se evitaría sólo una pérdida de 30 unidades. En cambio, si se adoptara el criterio de que una vida es idéntica a otra, sería preferible dedicar las 300 unidades monetarias a reducir la mortalidad de los niños de cinco años, pues con un esfuerzo similar se obtendría en ellos un resultado tres veces superior al del grupo de 15 años.

En este trabajo no se propone una norma para medir la trascendencia social de la salud y resolver los problemas de prioridad, en virtud de que cualquiera que sea la que se adopte en un caso concreto deberá reflejar la escala de valores de la sociedad. Desde el punto de vista de la técnica

programática no importa cual se use, lo que interesa es que se adopte alguna con plena conciencia de sus implicaciones. Sin embargo, en este documento y exclusivamente con el propósito de facilitar la exposición del método, se parte de la proporción de que cualquier vida es igual a otra y que la mortalidad y la morbilidad no son homogeneizables, de modo que, al juzgar las ventajas que produce una acción en salud sobre un daño cualquiera, se empleará como criterio el número de defunciones que se evitarían con esa acción, pero no se tomarán en cuenta los beneficios que se producirían en términos de la reducción de la morbilidad o de la incapacidad. La necesidad de investigar sobre estas materias surge obviamente.

Hasta aqui se ha analizado el problema de la prioridad de las acciones de salud, ilustrándolo con el caso de la mortalidad y la morbilidad y el de la prioridad de los individuos sujetos a dicha acción. A continuación haremos referencia al problema de la prioridad en el tiempo, que implica en esencia, como se esbozó anteriormente, decidir entre objetivos inmediatos y objetivos futuros.

La solución que le da la economía a este problema es bastante compleja, pero se basa en una idea sencilla. Hay un precio que la gente está dispuesta a pagar por posponer la satisfacción de sus necesidades, precio que se pone en evidencia si a cualquier persona se la pregunta si prefiere que le den ahora cien unidades monetarias o se las den de aquí a un año. La respuesta general indicará la preferencia porque se las den hoy, a menos que se les compense de algún modo. La compensación- expresada en términos relativos- es la tasa de interés. En consecuencia, el valor de la producción en el futuro se hace comparable con el valor de la producción de hoy, "actualizándola" por medio de la tasa de interés.

En este trabajo no se considerará la actualización en el campo de la salud, lo que implica que a la reducción de la mortalidad en uno por ciente en el presente año se la reconoce de igual importancia que la reducción de la mortalidad en uno por ciento dentro de n años. Las razones que motivan esta

simplificación son obvias. Sin embargo, se recomienda que en aquellos proyectos de larga duración, como puede ser la construcción de un hospital, se examine la posibilidad de actualizar los costos monetarios. De lo contrario, aparecerá siempre más ventajoso preferir construcciones demasiado sólidas y durables, lo que contribuirá al desperdicio de recursos.

iv.- La definición y homogeneización de los recursos

Tal como en el caso de los objetivos es esencial definir los recursos sin ambigüedades.

En la ciencia económica es recurso todo aquello que puede ser utilizado para producir bienes y servicios. Se les suele clasificar como trabajo, capital y recursos naturales. En cada caso se pueden distinguir sub-categorías con mayor o menor grado de detalle. En el trabajo, por ejemplo, se puede distinguir el adiestrado y el no adiestrado, en el capital se hace mención al capital fijo, formado por la cuantía de bienes durables de producción, tales como máquinas, herramientas, construcciones, muebles, carreteras, etc., y al capital circulante, formado por todos los bienes o materias primas que durante un período están listos para ser utilizados en el proceso de producción. El trigo acumulado en las bodegas, los hilados que poseen las fábricas de tejidos, las medicinas y alimentos que se guardan en los hospitales, son ejemplos de capital circulante.[1/]

Bajo la denominación de recursos naturales se incluye todo aquello que contribuye a la producción de bienes y servicios y que no es producto del trabajo del hombre. Los yacimientos minerales, las tierras agrícolas, los bosques, las caídas de agua, son ejemplos típicos.

Es fácil darse cuenta de que los recursos a que se refiere la ciencia económica son los mismos que se emplean en la "producción"

1/ Por capital circulante se entiende también la reserva de dinero que necesita una organización cualquiera para funcionar a lo largo del año.

de salud. Para realizarla se precisa de médicos, enfermeras, vacunadores, ingenieros, personal administrativo y obreros, es decir, trabajo diestro y no diestro. Se necesita capital en forma de hospitales, acueductos, equipos de laboratorio, equipo de transporte y hasta carreteras, y se utilizan recursos naturales incorporados en el capital fijo y circulante.

Para lograr un objetivo cualquiera, ya sea en economía como en salud, siempre hay que utilizar una combinación o complejo de recursos heterogéneos. Son excepcionales los casos en que un objetivo se puede alcanzar empleando, por ejemplo, únicamente el trabajo. Siendo así resulta imposible saber la cantidad <u>total</u> de recursos que se precisa, por ejemplo, para producir un quintal de maíz, a menos que dichos recursos puedan ser homogeneizados. Lo más que se podrá decir es que se requiere tantas horas-hombres, tales y cuales máquinas y tantos metros cuadrados de tierra agrícola. Si se emplea como indicador sólo uno de los recursos se pueden cometer muy serios errores de comparación. Por ejemplo, hay fincas donde se precisan 400 mts.^{2} de superficie para producir un quintal de maíz y otras donde se requieren 1.000. ¿Se puede decir que la productividad de la tierra en las primeras es 2.5 veces mayor que en las segundas? No, puesto que es posible que en las primeras, la menor necesidad de tierra sea el reflejo del uso de mucho más capital o trabajo. Hay muchos ejemplos similares en salud. Considérese el caso de dos vacunadores. Uno puede vacunar diariamente 100 personas y otro la mitad. La diferencia no es prueba suficiente de que el primero sea más eficiente que el segundo, pues es posible que se deba a que cuenta con más equipo, más ayudantes o a otra razón cualquiera.

La economía resuelve el problema de la comparabilidad de los recursos recurriendo nuevamente a los valores monetarios. Si la producción de un quintal de maíz requiere 10 horas-hombre y cada una tiene un precio de 20 unidades, las doscientas unidades que representan el valor monetario del trabajo podrán sumarse con el valor de los bienes de capital y de la tierra que se emplean en la producción. Gracias a este arbitrio será posible decir que un quintal de maíz exige una cuantía de recursos equivalentes, digamos, a 300 unidades monetarias. Ese será el costo del quintal de maíz.

La medición del costo de una operación de apendicitis sigue el mismo patrón. Es posible determinar el número de horas-personal que exige, los materiales que hay que utilizar y el capital fijo.

La medición del costo presenta, sin embargo, dificultades conceptuales y prácticas. Entre las primeras, la más importante es la asignación de costos en el caso de recursos que se emplean para lograr varios objetivos a la vez. En el caso de la operación de apendicitis, por ejemplo, el capital empleado, representado por el equipo quirúrgico y el edificio, sirve para llevar a cabo intervenciones quirúrgicas de distintos tipos y para realizar otras acciones en favor de la salud, de modo que a la operación de apendicitis se le puede asignar sólo una parte del costo total de esos recursos. Hay varios criterios para efectuar esta asignación, todos son convencionales y serán discutidos más adelante.

v.- Las relaciones entre objetivos y recursos

El arbitrio de homogeneizar los recursos heterogéneos asignándole a cada uno un valor monetario, no resuelve enteramente el problema de la comparabilidad. Para ilustrar esta dificultad, se puede recurrir de nuevo al problema del maíz. Supóngase que hay dos fincas en una de las cuales el costo de producción del quintal es de 300 unidades monetarias, mientras que en la otra es sólo 200 unidades monetarias. Supóngase además, que la diferencia se debe a que la finca que muestra el costo más bajo usa fertilizantes. Es evidente, por la simple comparación de las cifras, que la técnica de producción con fertilizantes es superior a la que no los emplea. Sin embargo, no podemos decir en cuánto, ni podemos saber si la ventaja está en la relación de 2 a 3, mientras no se determine si la finca más eficiente usa la cantidad de fertilizantes más apropiada. Puede ocurrir que, usando un poco menos o un poco más de fertilizantes, se pueda reducir aún más el costo por unidad. De aquí se deriva un tercer principio básico de la programación, que podría expresarse como sigue. Para comparar la eficacia de dos complejos diferentes de recursos con respecto a un uso, no basta homogeneizarlos, reduciéndolos todos a una expresión monetaria. Se necesita además establecer la composición apropiada de cada complejo.

El principio puede ser ilustrado con ejemplos provenientes del campo de la salud que son familiares para el administrador de salud. Un hospital puede mostrar que el costo de la cama por año es el doble que el de otro hospital. Esto no significa necesariamente que la eficiencia en el uso de los recursos sea dos veces mayor en el segundo caso. Antes de hacer la comparación cuantitativa se precisa averiguar si los servicios que se prestan en uno y otro caso son los mismos y, en caso de que no lo sean, si en cada hospital se está empleando la mejor combinación de recursos correspondientes a cada técnica.

A la operación de combinar los recursos en proporciones que correspondan a una norma o técnica determinada, se les denominará de aquí en adelante instrumentalización de los recursos. Un instrumento es una combinación de recursos en proporciones determinadas, en conformidad con ciertas normas, que se emplea en la obtención de uno o varios objetivos específicos. En economía, se puede decir que una carretera es un instrumento de transporte, si se tiene presente que se compone no sólo de la vía, sino también de un sistema de señalización, de unas normas de utilización y de equipos de reparación. Una cama de hospital es un instrumento para tratar enfermos si se incluyen en ella las horas-médicas, las horas de personal auxiliar, los laboratorios y otras instalaciones que deben completarla necesariamente para que cumpla su propósito. En el capítulo sobre diagnóstico se explicará detalladamente la forma cómo se pueden instrumentalizar los recursos en el campo de la salud y los problemas que ello plantea.

Posiblemente llamó la atención del lector, el hecho de que se planteara que la finca cuyo costo de producción de maíz es de 200 unidades monetarias por quintal fuera más eficiente, en el uso de los recursos, que aquella que muestra costos de 300. En efecto lo es, puesto que por cada cien unidades de recursos produce medio quintal de maíz, mientras que la otra finca con otra técnica produce sólo 0,33 quintales. La comparación, en consecuencia, se refiere a las ventajas o desventajas de dos técnicas alternativas para conseguir un fin determinado, en este caso maíz. La selección entre técnicas aplicables a la obtención

de un fin determinado es una de las más importantes tareas del programador.

Ahora bien, el hecho de que una finca sea más eficiente que la otra, en la producción de maíz, no necesariamente indica que usa en forma más eficiente todos los recursos a su disposición. Supóngase, por ejemplo que la primera produce maíz y trigo por un total de 110 mil unidades monetarias al año (precio de venta del maíz por la cantidad producida, más precio de venta del trigo por unidad producida) con el auxilio de recursos que cuestan 100 mil unidades monetarias, mientras que la segunda produce maíz y leche de un valor de 150 mil unidades al año, empleando recursos equivalentes a 100 mil unidades. La eficiencia de los recursos en la primera es igual a 1,1 y en la segunda igual a 1,5. La diferencia se debe a que la segunda escogió una mejor combinación de productos. La selección de las combinaciones más favorables de productos constituye otra de las tareas más importantes del programador. De los ejemplos citados se puede inferir el quinto principio de la programación, que atañe a la selección de técnica y de combinaciones de productos y que se puede expresar así:

Cada vez que se precisa escoger entre dos o más técnicas alternativas o entre distintas combinaciones de productos hay que preferir aquella que muestra una mayor relación porcentual entre el efecto obtenido y el costo de los instrumentos utilizados, pues de ese modo es posible obtener el máximo de beneficios con un monto dado de recursos.

Los ejemplos anteriores se pueden traducir fácilmente al lenguaje de la salud. En efecto, la lucha contra la tifoidea o cualquiera otra enfermedad, es un objetivo que se cumple por medio de una serie de acciones concretas. Tal como en el caso de las técnicas agrícolas, se puede hablar de técnicas preventivas o curativas. El uso de una u otra resultará en un costo diferente por muerte evitada y es evidente que, si se prefiere la de menor costo, se podrá evitar un mayor número de muertes con una cuantía dada de instrumentos.[1/]

1/ Según se advirtió antes, la comparación de los costos por muerte evitada de un daño con otros, debe hacerse utilizando en el cómputo del costo la técnica más económica disponible para combatir cada daño.

Antes de seguir adelante es necesario recordar algo que ya se anotó. Se afirmó que, por ejemplo, la economía precisa producir maíz, trigo y leche. En consecuencia, el problema no se plantea como cuestión de maíz o trigo o leche. Igual cosa ocurre en salud cuando se habla de la lucha contra la gastroenteritis o contra la tifoidea. No se está refiriendo a acciones excluyentes. Si el único propósito de las acciones de salud fuera reducir la mortalidad, no hay duda que convendría concentrar todos los esfuerzos en aquella enfermedad que mostrara el costo más bajo por muerte evitada, hasta agotar todos los recursos disponibles y sólo si sobraran, comenzar a atacar otras. En la práctica hay que actuar sobre un conjunto de daños debido en parte a consideraciones relacionadas con la justicia distributiva a que se aludió antes y en parte a que en algunos casos, para conseguir resultados en uno de ellos hay que combatir varios a la vez. Estos factores exigen ciertas combinaciones mínimas que hay que respetar.

Si los recursos disponibles son superiores a los que requiere la combinación mínima, hay posibilidades de elegir entre combinaciones alternativas. En un sentido riguroso, el problema de las prioridades es un problema de determinación de la combinación óptima.

No hay por ahora criterios para determinar cuál es la combinación mínima. Más adelante se propondrá una fórmula provisoria que puede tener uso práctico, hasta que se elaboren criterios más adecuados para resolver este problema.

Un segundo aspecto importante de la misma cuestión se relaciona con las restricciones que existen para la transferencia de recursos de un uso a otro. Cuando se afirma que el uso de los recursos en la producción de leche es más eficaz que en la de maíz o en el ataque a la gastroenteritis más que en el de la tifoidea, se infiere que conviene traspasar recursos del uso menos eficaz al más eficaz. La posibilidad de traslado tiene un límite que es más estricto mientras más corto

el plazo que se considera y que está determinado por la especificidad técnica de algunos recursos. Por ejemplo, los recursos representados por una desgranadora de maíz no pueden trasladarse a la producción de trigo, del mismo modo que los representados por un hospital no pueden usarse para construir acueductos. A la larga, sin embargo, el hospital se irá deteriorando y llegará el momento en que habrá que decidir si es preferible construir otro o emplear los recursos en la producción de cualquier otro instrumento de salud. En consecuencia, si se considera un plazo corto, digamos un año, hay poca discreción para mejorar el uso de los recursos existentes por transferencia de un uso a otro. En el plazo corto, la mayor posibilidad de elección se encuentra en el mejoramiento de la aplicación de las técnicas en uso y en la eliminación de los menos eficientes.

vi.- Tiempo, sujeto y espacio en la programación

La restricción impuesta por la especificidad de los recursos es muy severa. Para darse cuenta clara de la severidad basta pensar que los de uso más específico son, por lo general, los bienes de capital, que tienen larga duración y el personal de destreza más compleja. Es poco probable que la cuantía de bienes de capital que se emplea en una actividad amplia como es la salud crezca anualmente a una tasa superior a un 10 o 12%. De este modo, si en el pasado se han cometido errores serios en su asignación, tomará mucho tiempo corregirlos.

Para evitar que esos errores continúen cometiéndose o por lo menos para reducirlos al máximo posible es que la técnica de programación trabaja esencialmente para el futuro, procurando prever los problemas que pueden presentarse y tratando de evitar que ocurran. La programación es prevención más que curación. Al aplicársela a la política de gastos e ingresos del Gobierno, por ejemplo, analiza las probables necesidades de fondos año por año en el próximo quinquenio y las fuentes de las cuales se pueden extraer. Procediendo así, le será posible al Gobierno tomar en el momento apropiado las decisiones cuyos efectos sólo se producen a la larga. Si se estima que dentro de dos años habrá un deficit, se dedicará este año a elaborar los proyectos de financiamiento para enviarlos a

fines de año al Congreso y estar en condiciones de implementar medidas que probablemente producirán recursos un año después de haberse promulgado. Sin esta visión, la preocupación por el financiamiento surgirá cuando el déficit esté producido y se recibirán demasiado tarde los recursos adicionales.

Dependiendo de la naturaleza de las decisiones, los programadores tienen que prever para plazos más o menos largos. Por ejemplo, una vez que se decide construir un hospital hay que elaborar el proyecto de ingeniería, hay que construirlo y dotarlo de equipo y personal. Desde la toma de la decisión hasta la puesta en marcha, pueden transcurrir fácilmente tres años, dependiendo de la eficiencia de la administración pública. Este es un aspecto. El otro, es el de la urgencia de la necesidad que se va a satisfacer. Puede ser que no importe mucho que la construcción del hospital se atrase en algunos años, con respecto a la fecha original propuesta para la puesta en marcha, pero puede haber otros casos en que el atraso pueda tener graves consecuencias.

Si se trata de formar personal altamente calificado, la previsión tiene que hacerse a plazos bastante largos. En el caso de los médicos, por ejemplo, su formación demora seis o siete años, si se considera sólo el período universitario, pero si hay escasez de profesionales en general, habrá que prever por lo menos unos 15 años. Para la programación de la vivienda y de servicios de utilidad pública, la previsión hay que hacerla a 20 y 25 años.

En la práctica, en casi todos los países se trazan planes de largo plazo, 15 a 20 años, planes de mediano plazo, 5 a 7 años y planes a un año, que en lo que se refiere a las actividades del sector público, están implícitos en el presupuesto fiscal anual. Los planes de largo plazo son de carácter general y sólo sirven para trazar las direcciones generales de la acción. Los de mediano plazo son bastante detallados y los anuales contienen todo el detalle necesario para la acción. En este documento se recomienda que los planes de salud se elaboren a diez, cinco y un años, si bien los plazos dependerán en cada caso concreto de los que se fijen nacionalmente para todos los sectores del país.

Hasta aquí se ha hecho referencia a la programación aplicada a una actividad determinada, mencionando en varias ocasiones a la económica como ejemplo. En el lenguaje programático se diría que en ese caso la actividad económica es el campo de la programación.

En el caso de la salud, se requiere una definición clara que evite confusiones. En este estudio se entenderá por actividad de salud las acciones que realice el gobierno orientadas directamente a mantener y mejorar la salud y comprenderá, además de las acciones tradicionales, las que se clasifican bajo la denominación de saneamiento ambiental, de nutrición, de investigación y de formación de personal. Todas esas actividades se incluirán en el programa, independiente de que estén o no bajo la responsabilidad ejecutiva del ministerio encargado de la salud pública.

No es indispensable que se programen todos los aspectos que incluye un campo de programación. En economía, por ejemplo, se podría elaborar un sub-programa para el desarrollo de la manufactura o de las exportaciones o del tabaco. En salud se pueden programar separadamente la erradicación de la malaria o la construcción de hospitales.

Sin embargo, se debe procurar que el esfuerzo programático se extienda a todos los aspectos que componen una actividad, en primer lugar, por la razón muy obvia de que en todos ellos se usan recursos escasos y, en segundo lugar, porque cada actividad posee una estructura interna que, si bien es flexible, conviene mantener. Por ejemplo, es altamente probable que si hay un hospital en una localidad, el área de influencia del hospital resulte mucho mejor servida y a costos más bajos, si se coordinan los servicios asistenciales de una región, alrededor de un hospital de gran tamaño

En verdad, desde un punto de vista ideal, la programación debería cubrir todos los campos de la acción colectiva, por las razones ya mencionadas y porque existen relaciones de interdependencia entre todas ellas. Es muy conocido, por ejemplo, que el estado de salud influye sobre la productividad del trabajador y ésta, a su vez, afecta la capacidad de desarrollo económico, que es la fuente donde se obtienen los recursos para dar servicios de salud.

La imposibilidad actual de homogeneizar los objetivos de actividades diferentes y la imposibilidad de establecer valores comparativos entre educación, salud, o empleo, etc., no es razón suficiente para que no se trate de aplicar la programación al mayor número posible de actividades, pues el simple hecho de que en cada una se utilicen los recursos con máxima eficiencia, hará menos dramáticos los errores que se cometen al asignar en forma arbitraria los recursos disponibles entre varias actividades heterogéneas.

No obstante, hay que hacer una salvedad. Programar es en sí una actividad que precisa también de recursos, sobre todo de personal altamente especializado. Es obvio que no valdrá la pena preocuparse de programar subactividades o acciones de importancia muy secundaria, pues lo que se ahorre programándolas no pagará el costo de la programación. El programador tendrá que determinar en cada caso las acciones que merecen por ahora incluirse en el análisis y cuáles se pueden postergar.

Finalmente es necesario hacer mención al problema del espacio. Una actividad cualquiera se puede definir en términos de sus componentes, como se explicó en párrafos anteriores y en términos del espacio en que se realizan las acciones. La programación económica puede referirse al país, a una región dentro del país o a una localidad. La dimensión espacial puede también ser definida por el propio sujeto de programación. Tal es el caso de la producción lechera o de la erradicación de la malaria.

La consideración del contexto espacial plantea otro problema adicional de decisión sobre alternativas, pues si hay varias regiones en las cuales utilizar recursos para mejorar la salud, es lógico preguntarse en cuál conviene gastar más.

Una forma de resolver este problema en el campo de la economía es proponiéndose obtener el máximo de producto nacional sin preocuparse de que la obtención de ese objetivo tenga como consecuencia el estancamiento económico o el deterioro de una o más regiones. En verdad, esto es lo que ocurriría en la mayoría de los casos si se palicara sólo un criterio de maximización pues en cada país hay regiones que poseen ventajas naturales o culturales superiores a las de otras regiones, de modo que el empleo de los recursos en ellas permite obtener una producción

mayor que la que se obtendría usándolas en otras regiones. Eso explica por qué en todos los países coexisten áreas avanzadas y áreas atrasadas económicamente.

Igual cosa ocurre con las acciones en favor de la salud. Puede haber una zona donde cada 100 unidades monetarias empleadas en disminuir la mortalidad permita evitar cierto número de muertes mayor que si se aplicaran en otra. Desde el punto de vista nacional, resultaría más ventajoso emplear esos recursos en la primera, en perjuicio de la segunda, pero la población de esta última quedaría sin protección.

No hay solución programática para esta disyuntiva, pues hay un juicio ético envuelto en la decisión, el de la justicia distributiva de los beneficios del progreso, al cual se hizo referencia antes. Sin embargo, es posible determinar el costo que representa para la nación el prestar atención a la justicia distributiva. Para ello se calcularía en primer lugar, el número de muertes que se evitaría utilizando los recursos disponibles, sin prestar atención a la distribución. Se determinan, en segundo lugar, criterios arbitrarios para asignar los recursos entre regiones. La distribución de recursos hecha en esta forma, permitiría reducir la mortalidad total del país en menor medida que si la distribución se efectuara exclusivamente a base de la eficiencia. La diferencia es el precio que representa la justicia distributiva. Conocer este precio puede ayudar mucho en la toma de decisiones para la asignación inter-regional de los recursos.

La consideración del problema del espacio plantea también un problema de definición de los límites de la región, lo cual será analizado detalladamente en el Capítulo II, al discutir los problemas que plantea el diagnóstico.

c.- <u>El proceso programático</u>.

Corresponde examinar ahora, en términos conceptuales, la forma cómo se elabora un programa a lo largo del tiempo. Los aspectos metodológicos se tratarán en los otros capítulos de este estudio. La exposición se hará suponiendo que se trata de una actividad que se programa por primera vez y suponiendo que el sujeto, el campo y el tiempo están ya decididos.

El proceso comprende las siguientes etapas:

(i) Diagnóstico

(ii) Programación propiamente tal

(iii) Discusión y decisión

(iv) Ejecución

(v) Evaluación y revisión

Cada una de esas etapas, tiene límites cronológicos definidos y cumple tareas que se pueden precisar con exactitud.

(i).- El diagnóstico

Uno de los principios básicos de la programación afirma que las proposiciones de un programa deben cumplir con tres condiciones básicas: ser viables, internamente compatibles y eficaces. Si bien se volverá sobre ésto más adelante, viables quiere decir, factibles en la realidad.

La factibilidad de un objetivo depende mucho del punto del cual se parta. Si en un lugar cualquiera la tasa de mortalidad infantil es de 140 por mil nacidos vivos, es poco probable que, sea cual sea la cantidad de recursos de que se disponga para reducirla, se logre llevarla a la mitad, en un plazo de cinco años. En consecuencia, la posibilidad de elaborar recomendaciones viables depende en buena medida del conocimiento de la situación actual del sujeto programático, lo cual requiere:

(a) la descripción, de preferencia en términos cuantitativos, de la situación del sujeto en relación con el campo que se programa,

(b) el conocimiento de los factores que la determinan,

(c) el análisis de sus perspectivas, y

(d) la evaluación, es decir, la determinación de si es o no satisfactoria.

Si se trata del desarrollo económico la descripción envuelve la cuantificación del patrón o patrones que se usan para medir la situación. Concretamente, se utiliza el ingreso o producto nacional por habitante cuya magnitud hay que medir. En el caso de la salud según se dijo, estos patrones son, a falta de indicadores positivos, la mortalidad y la morbilidad. La investigación estadística estará orientada, en consecuencia, por los patrones que miden los objetivos de la actividad.

El conocimiento de los factores determinantes de la situación es la parte más compleja del diagnóstico y, al mismo tiempo, la que permite obtener las orientaciones más valiosas para la programación propiamente tal. Es compleja, porque los factores que influyen, por ejemplo, en la determinación del nivel de ingreso por habitante de un país son muchos, están relacionados entre sí de una manera particular y definible y poseen una dinámica propia. Un nivel de ingreso bajo por habitante, posiblemente está relacionado con una baja productividad por persona ocupada en la agricultura y por una alta proporción de la población trabajadora dedicada a esa actividad. El aumento del ingreso por habitante, por otra parte, está relacionado con la capacidad de ahorro, educación e innovación. Al elaborar un diagnóstico de desarrollo económico de una situación concreta, no basta con verificar si se registran o nó esas condiciones. Habrá que ir más allá, hasta averiguar a qué razones obedece el que la productividad agrícola y el ahorro sean bajos. Por lo general, las relaciones entre todos los factores mencionados no son de naturaleza lineal, sino circular, pues el nivel de ingreso afecta la capacidad de ahorro y de educación y éstas afectan la productividad. En economía se puede determinar cuantitativamente el sistema de relaciones elaborando lo que se denomina un modelo. El modelo expresa en forma cuantitativa lo que ocurriría en el conjunto de variables, si se actuara sobre una o más de ellas, lo cual facilita grandemente la toma de decisiones.

Al programar la salud también se precisa identificar los factores determinantes del nivel de salud, descrito por la mortalidad y la morbilidad, y las inter-relaciones que existen entre ellos. Es de sobra conocido que el grado de desarrollo económico, la estructura de edades, el nivel de educación, la nutrición, la distribución del ingreso, la composición urbano-rural, la disponibilidad de recursos, la organización municipal y varios otros, influyen sobre la mortalidad y morbilidad. Lo que no se conoce bien, es la magnitud de la influencia de cada factor y las interrelaciones entre ellos. De allí que por el momento no sea posible en el campo de la salud elaborar modelos que permitan verificar la dinámica de una situación en ciertas circunstancias dadas

y que faciliten la toma de decisiones. Sin embargo, parece posible realizar importantes progresos en este campo, sobre todo en lo que se refiere a la influencia de las acciones que se ejercen para modificar el estado de la situación. A ese conjunto de acciones se le denomina política de salud si están dirigidas a la reducción de la mortalidad y de la morbilidad. En el hecho, una de las tareas más importantes del diagnóstico es la de identificar la influencia que ejerce dicha política de salud.

La acción o política de salud, como la acción económica, se ejerce dentro de ciertas restricciones cuyo peso depende del lapso considerado. En un momento dado, las principales están representadas por las condiciones ambientales físicas, la cantidad y calidad de los recursos existentes, el conocimiento técnico disponible y el contexto social, económico, político y cultural dentro del cual se opera. En un plazo largo, los recursos, el conocimiento, el contexto social y hasta el ambiente físico pueden ser modificados. En todo caso, para el diagnóstico de un determinado periodo del pasado todos estos elementos constituyen datos que deben ser captados y analizados.

La segunda tarea del diagnóstico, en consecuencia, es la de inventariar aquellos aspectos de cada uno de los factores mencionados que se consideran más relevantes dentro de la actividad que interesa. Si se va a programar la manufactura, interesará la tierra urbana disponible y no la agrícola, la humedad media más que el régimen de lluvia, los tipos de industrias existentes, su productividad, el grado en que se utiliza la capacidad instalada, las materias primas y los recursos naturales, la disponibilidad de mano de obra experta, las condiciones de mercado, las instituciones financieras y la política económica industrial. Si se va a programar la salud habrá que averiguar por ejemplo, qué población dispone de agua potable, cuántos hospitales hay, qué capacidad tienen, cual es el grado de utilización de sus recursos, de qué personal se dispone, qué daños son los más frecuentes, cuál es la población y su estructura de edades, etc.

Algunos de esos factores se habrán modificado a lo largo del tiempo y convendrá saber en qué cuatía y dirección. No es suficiente por ejemplo, determinar el nivel de ingreso por habitante que se

alcanzó el año pasado o las tasas de mortalidad y morbilidad. Se precisa además averiguar lo que ocurrió con sus magnitudes en varios años anteriores, pues es muy distinta una situación en que la actividad está estancada, a una en que hay cambios. El plazo que debe cubrir el diagnóstico varía según sea la actividad que se programa. En economía, no debe ser inferior a diez años. Quizá en salud cinco años sean suficientes, en virtud de que la mortalidad y la morbilidad son fenómenos que están sujetos a fluctuaciones pequeñas de año en año. El análisis a lo largo del tiempo de la conducta de los factores pertinentes, ayudará a comprender los fenómenos que se convierten en objetivos de la acción. Si ocurrió, por ejemplo, un cambio en la política arancelaria durante el período examinado, será posible evaluar en qué medida influyó sobre el crecimiento de la producción industrial. Lo mismo puede decirse con respecto a salud, si durante el período en cuestión se realizaron programas de vacunación, de construcción de letrinas, etc.

La tercera tarea del diagnóstico es la de estimar en qué medida la situación tenderá a continuar operando en el futuro previsible, tal como ocurrió en el pasado, en el supuesto de que no se modifique la política que se aplica en la actualidad. Se trata de averiguar, por ejemplo, si es probable que el incremento del ingreso por habitante digamos, de 3% al año, que se registró en los últimos diez años, continúe durante los próximos cinco o diez años. El crecimiento del pasado pudo haberse debido a una demanda internacional muy alta por los productos de exportación del país, originada por un conflicto bélico. Si son escasas las probabilidades que ese conflicto se repita, la demanda bajará y afectará el ritmo de crecimiento del ingreso. Esa determinación es esencial, pues si las fuerzas exógenas permiten un crecimiento de 3% al año, puede ser perfectamente factible proponer una meta de 5%, mientras que si permiten un crecimiento sólo de uno por ciento, la meta de 5% resultará quizá inalcanzable. En el caso de la salud, la tasa de mortalidad puede estar reduciéndose muy rápidamente, como consecuencia por ejemplo, del establecimiento de acueductos y cloacas, pero ese efecto se agota en un momento dado y si es así, la velocidad de reducción de la mortalidad en el futuro será menor que en el pasado si no se modifica la política de salud.

Los esfuerzos de elaborar un pronóstico son siempre considerados con escepticismo, pero ello deriva de la falta de comprensión del siquiente hecho básico: siempre que se toma una decisión sobre acciones de efecto prolongado se hace un pronóstico, implícito o explícito. Los países que procedieron a la construcción de hospitales antituberculosos reconocieron implícitamente que la incidencia de la enfermedad continuaría como en el pasado, aunque no lo hayan escrito en ningún documento. Siendo así, es obvio que es preferible hacer explícito el pronóstico, pues ello tiene la ventaja de poner en evidencia los supuestos en que se basa. Además, la previsión nunca se plantea en términos de que tal cosa ocurrirá, sino en términos de que si A ocurre probablemente resultará B, como consecuencia de hipótesis razonables.

La cuarta tarea del diagnóstico es la de evaluar la situación, precisar si es satisfactoria o insatisfactoria. Esto envuelve la determinación de un patrón apropiado de comparación. Si la tasa de mortalidad infantil en un país es de 150 por mil nacidos vivos. ¿Cómo se puede juzgar si es alta o baja? Muchos dirán que lo es, pues les parecerá lamentable que mueran tantos niños. Otros dirán que en Estados Unidos es sólo de 25 por mil. Ninguno de estos patrones es apropiado, porque la calificación de una situación como satisfactoria depende, desde un punto de vista lógico, de lo que es factible alcanzar dadas las circunstancias. Alguien podría decir que, de acuerdo a sus sentimientos personales, no debe morir ni un sólo niño, de modo que cualquier situación que difiera de ese desideratum la considerará insatisfactoria. Si bien es obvio que tal patrón es irrealizable y por lo tanto inútil, no lo es tanto la comparación entre países, aunque sean muy diferentes, no obstante, que un país pobre y de población joven, no puede aspirar a los niveles de salud de un país de población adulta y con altos ingresos, hasta tanto no modifique, entre otros factores, las condiciones señaladas.

¿Cómo diseñar entonces un patrón apropiado? La economía dispone de esos patrones. Se habló ya del que se utiliza para juzgar una situación en un momento dado ésto es, que una situación económica es insatisfactoria si transfiriendo recursos de un uso a otro se puede

conseguir un mayor valor de producción. En consecuencia, el patrón está determinado por el máximo valor de producción obtenible con los recursos dados. Para juzgar la situación de cambio también dispone de un criterio, que afirma que el ritmo de incremento del producto es bajo si todo el potencial de ahorro voluntario de la economía no está siendo aprovechado en aumentar la capacidad productiva.

El primer criterio puede ser aplicado fácilmente al campo de la salud sin ninguna modificación. Habrá que investigar cómo están distribuídos los recursos en las distintas subactividades que la componen, cuáles son las técnicas que se aplican en cada caso y en qué medida se están aprovechando cada uno de los instrumentos disponibles. Luego habrá que comparar el resultado que se obtendría, en términos de mortalidad y morbilidad, si los recursos se asignaran en forma diferente, si se les empleara a plena capacidad y si se reemplazaran las técnicas ineficientes. En rigor, la comparación sólo podría efectuarse una vez que se hubiera ejecutado el plan, pero en la etapa del diagnóstico el programador se puede formar una idea bastante aproximada del orden de magnitud de la diferencia.

El segundo criterio, el aplicable al ritmo de mejoramiento de la situación económica, no es adaptable en la actualidad al campo de la salud. En este trabajo no se intenta resolver este problema, principalmente porque no tiene tanta importancia como en economía.

ii.- La programación propiamente tal

Según se dijo, el diagnóstico tiene por objeto conocer la situación actual de la actividad que se programa, los factores que la condicionan y evaluar la situación. A la programación propiamente tal le corresponde preparar los planes de acción que se deben proponer a la autoridad política para que decida. Por lo general, hay que presentar varias alternativas, pues cada uno tiene implicaciones de carácter político sobre las cuales el programador no puede decidir.

La elaboración del programa propiamente tal envuelve la realización de tres tareas básicas: (a) estimar los recursos reales y financieros de que se dispondrá año por año durante todo el período del plan;

(b) decidir las metas en cuya obtención se van a emplear esos recursos, y (c) seleccionar los instrumentos que se van a emplear.

En el momento de la iniciación del plan, la actividad dispone de una cantidad de recursos reales, como hospitales, centros asistenciales, medicinas, equipos, etc., cuyo conocimiento detallado se obtiene gracias al diagnóstico. Además, a lo largo del tiempo recibe cierta suma anual de dinero proveniente del presupuesto de la nación y de otras fuentes, el cual se emplea en parte en gastos corrientes de operación, como sueldos y salarios, adquisición de alimentos y medicinas, pago de servicios, etc., y en parte, en inversión, es decir, en la construcción de edificios, cloacas y otros y en la adquisición de equipos. Todos estos gastos de operación y de inversión se cubren con esas contribuciones anuales. Durante el período del plan, la actividad contaría con todos los recursos durables representados por los inventarios de que dispone al comienzo más lo que se agregue a ellos por inversión, menos lo que se destruya por el uso. Además, contará con los recursos que podrá adquirir con los fondos que obtenga para gastos de operación. Lo que es preciso estimar para el período del plan son esas contribuciones anuales totales, si bien el programador trabajará con todos los recursos a su disposición. La mecánica de la estimación se discutirá más adelante.

La segunda tarea a realizar consiste en decidir el empleo que se hará de todos los recursos disponibles. Se recordará que la norma general para determinar la asignación de los recursos, es la de la obtención de un máximo de producto (u objetivo) por unidad de recurso empleado y que habrá seguridad de que la norma se cumple, sólo cuando no es posible aumentar el producto transfiriendo recursos de un uso a otro.

La aplicación de ese criterio al caso de la salud requiere una definición de los usos posibles que se pueden dar a los recursos. Aquí se propone identificar uso con enfermedad, o más generalmente, con daño a la salud. El problema consiste entonces en cómo asignar los recursos disponibles año por año al combate de los distintos daños.

Si se considera a la reducción de la mortalidad como el único objetivo de la acción en favor de la salud, el problema de la asignación se resolvería fácilmente, ya que el diagnóstico permite conocer el costo por muerte evitada daño por daño. Supóngase que en un caso dado haya sólo tres daños, a, b, y c, que el costo por muerte evitada en cada caso sea de 10, 20 y 40 unidades monetarias, y que se dispone anualmente de 1.200 unidades monetarias para su ataque. Si se distribuye esta suma por partes iguales entre los tres usos, se evitarán 70 muertes. Si, en cambio, se distribuye asignándola toda al daño a, según el criterio de economicidad expuesto antes, se evitarían 120 muertes.

Del ejemplo anterior se infiere la forma de proceder bajo las condiciones que se han supuesto. En principio, se ordenan todos los daños según el costo de evitar una muerte, se asignan los recursos disponibles a combatir el daño que aparece en primer lugar hasta reducirlo al nivel que permite la técnica más eficiente. Si sobran recursos se asignan al segundo daño y así sucesivamente.

Una de las condiciones supuestas implícitamente es la de que el costo por muerte evitada es igual cualquiera que sea la frecuencia del daño y la intensidad con que se le ataque. En el hecho, a medida que se reduce la frecuencia, resulta más caro combatirlo, de modo que a lo largo del tiempo el orden de los daños en la escala de prioridades puede irse modificando. Esta cuestión se puede resolver, si se obtiene la información apropiada.

Otro de los supuestos implícitos es el de que cualquier daño puede ser reducido, lo que no corresponde a la realidad. Para obviar el problema aquí se propone agrupar todos los daños en dos categorías: reducibles y no reducibles, basándose en el criterio de su vulnerabilidad, que será expuesto en forma detallada en el capítulo sobre diagnóstico.

El número de casos de daños no reducibles, como es la mayoría de las afecciones cardiovasculares, tendrán que ser atendidos por las autoridades sanitarias en número creciente, a medida que aumenta la población, el grado de urbanización y el nivel educacional. No hay

por tanto posibilidad de restar recursos a la atención de esos daños a lo largo del tiempo, no obstante que dedicándolos a la atención de otros fuera posible reducir la mortalidad y la morbilidad totales en mayor medida.

La solución que aquí se propone para resolver el problema de cómo distribuir los recursos entre daños reducibles y no reducibles consiste en considerarlos como sujetos de actividades no homogeneizables entre sí 1/, lo que envuelve asignar los recursos entre ellos con criterios arbitrarios.

El procedimiento en la práctica programática sería como sigue. Considerar a la atención de los daños no reducibles como una exigencia de la colectividad la cual debe ser satisfecha. Por esta razón, el programador deberá proyectar el número de casos que demandarán asistencia y proveer los recursos necesarios para satisfacerla. El cómputo lo hará sustituyendo las técnicas ineficientes que se están empleando y normalizando los instrumentos empleados, de acuerdo con los procedimientos que se detallan más adelante. La proyección del número de casos y del costo por caso, permite computar el costo total de los gastos en que se incurrirá daño por daño y en conjunto para los no reducibles. Los demás recursos se destinarán al ataque a los daños reducibles, distribuyéndolos entre ellos en conformidad con el criterio señalado antes, del costo por muerte evitada.

Sólo resta dejar establecido que la proyección de los casos de daños no reducibles se hará limitándose a los que se espera que solicitarán atención en forma similar al pasado, pues la demanda de servicios puede aumentar relativamente si se desarrollan campañas especiales de estímulo.

Se desprende de los párrafos anteriores que es indispensable estimar el costo por muerte evitada daño por daño entre los reducibles y el de cada caso tratado entre los daños no reducibles. La información se reune, según se recordará, al elaborar el diagnóstico. Ahora bien, esos costos unitarios van a variar a lo largo del período del plan, porque será posible mejorar la eficiencia en el uso de los recursos que se emplean

---

1/ Reducción de la mortalidad por daños reducibles y atención de la demanda de servicios por daños no reducibles.

para combatir cada daño. Conseguir este efecto, es una de las tareas principales de la programación.

La reducción de los costos unitarios del ataque a cada daño puede tener varios orígenes. Para examinarlos con mayor claridad hay que señalar los nexos que existen entre los recursos físicos reales utilizados frente a un daño y el efecto que producen sobre este. En primer lugar, según se dijo, para emplear los recursos hay que agruparlos en instrumentos, como es por ejemplo, un instrumento de vacunación. Cada instrumento puede realizar una o varias tareas (vacunación de un número dado de personas por año) y para combatir un daño puede emplearse una combinación de tareas en cierta proporción, combinación que aquí se denomina técnica.

Al elaborar el diagnóstico se comprobará si los recursos están o no bien instrumentalizados. Por ejemplo, si hay vacunadores que carecen de medios de transporte; si cada instrumento tiene un rendimiento normal, es decir, si está cumpliendo un número adecuado de tareas; si las tareas se cumplen con un grado satisfactorio de concentración y cobertura (consultas por embarazadas y número de embarazadas atendidas); si las técnicas contienen una proporción normal de tareas, de modo que la eficiencia o relación entre el efecto sobre el daño y la técnica empleada sea la más alta posible.

En la mayoría de los casos será posible introducir mejorías en cada uno de los niveles anotados, si bien no se podrá alcanzar de un año a otro los patrones de normalidad. En consecuencia, el programador tendrá que fijar metas de rendimiento y eficiencia para el uso de los recursos en cada uno de los daños. Establecidas esas metas, podrá computar los costos, utilizando los precios que tiene cada recurso en el año. Estos precios podrán variar con el tiempo, pero no vale la pena tratar de proyectar la variación, a menos que se trate de un país que sufre de una inflación crónica.

Los cambios tecnológicos, como sería, por ejemplo, el descubrimiento de una nueva vacuna, pueden afectar los costos del ataque a los daños durante el período del plan, factor que habrá que considerar en su oportunidad cada vez que se generalice el uso de una nueva técnica.

En relación a los descubrimientos médicos, no se recomienda considerarlos por ser imprevisibles en sus efectos.

La proposición de que los costos puedan reducirse a lo largo del tiempo como consecuencia del esfuerzo de racionalización en el uso instrumental de los recursos, no se contradice con la hecha anteriormente de que puedan aumentar los de un daño determinado a medida que se reduce su importancia. Es evidente que habrá dos fuerzas operando en sentido contrario. El resultado neto dependerá de la situación inicial en cuanto al grado de racionalización en el uso de los recursos y de las características particulares de cada daño.

En cada daño hay que reconocer dos tipos de costos, los corrientes o de operación, que incluyen el pago de sueldos y salarios, compra de servicios, alimentos y medicamentos, y los de inversión, que comprenden, los de construcción, equipo, maquinaria y, en general, de todos los bienes que tienen una duración de más de un año. Naturalmente no se puede cargar a los costos de un año las inversiones que corresponden a un instrumento. Debe imputarse sólo la parte alícuota correspondiente, según sea la duración de la vida útil del bien de capital. Por ejemplo, para equipos se podría tomar un quinceavo y para construcciones un cincuentavo.

Como resultado de sus operaciones, el programador contaría con la siguiente información para cada uno de los años del plan: (a) la cuantía total de recursos financieros que espera recibir la actividad proveniente de fondos presupuestarios y de otras fuentes; (b) la manera cómo van a distribuirse esos recursos y aquellos con que ya contaba la actividad, entre los daños no reducibles por una parte y los reducibles por la otra, así como su distribución daño por daño o por subgrupos dentro de cada categoría; (c) en qué van a gastarse los recursos financieros, distinguiendo entre gastos de operación y de inversión, y, entre los primeros, lo que irá a sueldos y salarios, a compra de alimentos y medicinas etc., y entre los segundos el tipo de inversión, como acueductos, equipo de transporte, equipo de laboratorio, etc., (d) las metas de normalización que se propone lograr año por año y los costos unitarios correspondientes a cada caso tratado y a cada muerte evitada,

y (e) la reducción que se espera obtener en la mortalidad y en el costo de cada caso tratado por daño no reducible.

Sobre el punto (a) conviene agregar tres observaciones. En primer lugar, la información referente a gastos de inversión debe ir acompañada de otra adicional sobre los proyectos de ingeniería correspondientes a las obras que hay que realizar en el primero y segundo año del plan y de los anteproyectos de las que se iniciarán en los años siguientes. Esa información debe demostrar que se ha escogido la solución y las técnicas más económicas, que se han tomado en cuenta tanto las necesidades de construcción como de dotación y debe estar acompañada de un calendario de construcción, de dotación y de puesta en marcha.

En segundo lugar, con toda seguridad habrá varias agencias gubernamentales que tengan responsabilidades ejecutivas en la puesta en marcha del plan. Es indispensable que quede claramente establecido qué debe hacer cada una, cuáles serán los recursos financieros que manejarán y como se realizará la coordinación administrativa de las acciones de las distintas agencias.

Finalmente, hay que señalar que los recursos que se destinan a atender la demanda de servicios de la población afectada por daños no reducibles, también tendrán un efecto sobre la reducción de la mortalidad, que habrá que calcular y agregar a la que se obtenga por el ataque a los daños reducibles.

Para cumplir las metas del plan será necesario en la mayoría de los casos tomar medidas legales y reglamentarias, referentes al uso y administración de los recursos, a la jerarquía administrativa, a los sistemas de contabilidad, etc. Esas medidas deben especificarse claramente en el plan de modo que sean fácilmente traducibles a proyectos de ley y de reglamento.

Terminaremos esta sección con un breve comentario sobre la cuestión de los recursos financieros que se destinan al mejoramiento de la salud. Según la metodología que se expone en este estudio, esa cuantía queda determinada, en forma arbitraria, por las decisiones que se toman en el más alto nivel político. No ofrece la metodología un procedimiento para justificar que se dé al sector de la salud una

porción mayor de los recursos financieros de la nación, preocupación que está siempre en la mente de sus autoridades. La razón reside en que la actividad salud no es homogeneizable por el momento con la producción económica, con la educación o con cualquier otra de las que compiten por los recursos nacionales. No obstante, la técnica de programación ayuda a reducir el grado de arbitrariedad de esas decisiones, pues permite establecer comparaciones entre unas y otras. Por ejemplo, si un Ministerio propone construir un monumento que cuesta 1.000 unidades monetarias y el plan de salud demuestra que evitar una muerte cuesta 10 unidades, es evidente que el costo del monumento son las cien muertes que se podrían haber evitado si se hubiera podido disponer de esos recursos en lugar de construir el monumento. Es muy probable que ese tipo de comparaciones contribuya a reducir las extravagancias dentro y fuera del campo de la salud.

iii.- La discusión y decisión

En los países donde existe una unidad central de planificación, el plan de salud se discutirá en primer lugar con la autoridad planificadora, que tiene que coordinar entre sí los planes para las distintas actividades y comprobar que el resultado conjunto es factible, internamente compatible y eficaz. En muchos casos la coordinación a ese nivel obligará a una revisión del plan. Para reducir ésta al mínimo, los programadores de cada sector deberían presentar a la autoridad central proposiciones respecto a qué cosas podrían ser reducidas en el caso que por cualquier circunstancia, la estimación de recursos financieros hubiera resultado exagerada y cuáles se desearía expandir en la eventualidad de que se dispusiera de sumas mayores que las proyectadas.

La propuesta que se presenta a la unidad central de planificación debe naturalmente contar con el visto bueno de las más altas autoridades políticas del sector salud. La discusión del plan a ese nivel seguramente no podrá comprender todos los detalles. Por lo tanto, el programador deberá preparar un informe resumido haciendo notar los principales objetivos que se persiguen, los recursos que se espera utilizar, las modificaciones legales y reglamentarias propuestas y, en fin, resaltando aquellos aspectos de la implementación que pudieran envolver problemas políticos.

Una vez que el plan haya sido incorporado y coordinado con los de los otros sectores, el conjunto debería ser discutido al nivel del Presidente y del Consejo de Ministros. Los problemas de información que esto plantea son de incumbencia de la unidad central y no vale la pena discutirlos, aquí, excepto en un aspecto.

El plan de mediano plazo constituye la base sobre la cual se construye la propuesta del presupuesto anual. Por lo general, la oficina de presupuesto del Ministerio de Hacienda, de acuerdo con la unidad central de planificación, indicará en el momento oportuno los recursos financieros probables con que contará cada dependencia. Esa información y las metas del plan permitirán elaborar la proposición presupuestaria. La tarea exige expresar las metas del programa de acuerdo a las clasificaciones que emplea el sistema presupuestario, lo que suele ser muy engorroso e ineficiente. Por eso se recomienda que se adopte el sistema llamado de presupuesto-programa.

El Presidente y el Consejo de Ministros deberían discutir y tomar una decisión final sobre el programa y el presupuesto al mismo tiempo, para evitar las incongruencias en que se puede incurrir al mirar los problemas mediatos e inmediatos en forma separada.

La última etapa en el proceso de discusión y decisión es el Parlamento. Allí es donde se corren los mayores riesgos, pues los parlamentarios suelen restar una atención exagerada a la distribución regional de los gastos públicos. Hay dos maneras de reducir esos riesgos. La más importante es la introducción de la técnica de presupuesto-programa, que obliga a la aprobación o rechazo de proyectos completos. La segunda, consistiría en una mayor participación de los miembros de las comisiones parlamentarias pertinentes en el proceso mismo de elaboración del plan.

iv.- <u>La ejecución, control y revisión</u>

En verdad, sólo se puede saber en definitiva si un plan es bueno una vez que está ejecutado, lo que quiere decir, que la ejecución es tan importante como la elaboración.

Una ejecución apropiada depende esencialmente de que haya una buena administración. Es un tanto inútil emplear técnicas refinadas para

tomar las mejores decisiones posibles, si no se van a ejecutar o se van a ejecutar mal. La programación también se puede aplicar al campo ejecutivo, pero el tema no será discutido en este documento. Basta decir, en primer lugar, que lo que aquí se propone puede conducir a un mejoramiento notable de la conducta administrativa, del mismo modo que la forma como una empresa lleva su contabilidad afecta la conducta de los ejecutivos y, en segundo lugar, que el grado de ejecución del plan está estrechamente relacionado con el grado de participación directa de los ejecutores en su elaboración. Esto es tan importante que puede ser elevado a la categoría de un principio de la planificación.

El programador debería tener un interés vital en el control de la ejecución del plan, pues es a él a quien le corresponde revisarlo periódicamente, tarea para la cual es preciso la información que se deriva del control.

El control deberá indicar en qué medida se están cumpliendo las metas del plan y, si no se están cumpliendo, debe señalar las causas. Se trata pues de un problema de información y de análisis. Hay buenos argumentos en pro y en contra de la proposición que sean los propios programadores los que tengan a su cargo el control.

Por otra parte, el programador tiene que utilizar la información acerca del cumplimiento de las metas, pues en ella se basará en parte para elaborar los nuevos programas. Idealmente, si hay por ejemplo un plan quinquenal, todos los años debería elaborarse uno nuevo, quitando el primer año y agregando otro. Esto permitiría adaptar el plan a los cambios en los factores imprevisibles. Planificar, en consecuencia, no consiste en elaborar un documento. Se trata de un proceso permanente.

CAPITULO II

EL DIAGNOSTICO

a.- Introducción.

En el capítulo anterior se dijo que una de las etapas fundamentales y tal vez determinante de la calidad del proceso de programación es el diagnóstico.

La precisión en el diagnóstico es tan necesaria para el tratamiento de la salud de una comunidad como para el de un individuo. Es evidente que los problemas de salud que confronta la comunidad están en estrecha relación con su situación ambiental y con el grado de su desarrollo económico, social y cultural, factores que afectan también la salud de un individuo, pero no con igual intensidad. Una población agrupada en densos núcleos, que cuenta con adecuada provisión de agua y con un sistema de eliminación de excretas y que ha alcanzado altos niveles educativos y de ingresos, tiene problemas de salud de naturaleza muy diferente a los de otra, ubicada en el extremo inferior de la escala del desarrollo económico y social. Esas dos comunidades difieren, no sólo por la naturaleza de los problemas que las afectan, sino también por la cantidad y calidad de los recursos que poseen para atender y resolver dichos problemas.

Para que el diagnóstico sea útil desde el punto de vista programático, debe elaborarse con criterios objetivos y debe ser integral.

La tendencia del especialista a la parcialidad envuelve el peligro de que los problemas asociados con una determinada especialidad reciban de su parte una atención superior a la importancia que verdaderamente tienen en la comunidad que se estudia. De allí la necesidad de utilizar criterios que permitan ponderar de un modo objetivo la importancia relativa de cada uno de los problemas de salud y de sus factores condicionantes.

El diagnóstico debe incluír a toda la población y no solo a una parte de ella, debiendo evitarse la fragmentación en grupos sociales de características distintas, como por ejemplo, beneficiarios y no beneficiarios de los sistemas de previsión social, o los diversos grupos

económico-sociales que constituyen la comunidad. Debe además considerar todos los factores pertinentes que afectan la situación.

La integridad del diagnóstico no debe, por otra parte, interpretarse en un sentido demasiado riguroso. En realidad, el análisis de una situación concreta contesta algunos interrogantes, pero crea otros, en una cadena interminable que podría llevar a recorrer todos los caminos del saber humano. El diagnóstico programático no es un ejercicio académico y debe realizarse dentro de un plazo limitado. De allí que sea indispensable fijar sus tareas en forma muy concreta. Estas tareas son: (a) la definición del sujeto del diagnóstico; (b) la recolección de la información necesaria para describir la situación; (c) la explicación; (d) el pronóstico, y (e) la evaluación de la situación.

b.- Definición del sujeto.

Cuando se habla de un plan nacional, ya sea de salud o de otra actividad, se suele subentender que el sujeto a quien se aplica es la nación, a la cual correspondería, lógicamente, el diagnóstico respectivo. Sin embargo, esto no debe interpretarse como que todo plan nacional se debe elaborar a base de las características promediales del país. El uso de esas características puede conducir a serios errores, cuando hay heterogeneidad de una parte a otra del territorio. Así ocurre, en efecto, con la salud.

En primer lugar, debe considerarse que en América Latina y probablemente en cualquier región que pudiera catalogarse como subdesarrollada y, también, aunque en menor grado de intensidad, en las desarrolladas, cada país constituye un mosaico de comunidades con diferentes grados de desarrollo. Recorriendo cualquier país latinoamericano se advierte que, entre la capital o las grandes ciudades y las áreas alejadas de ellas, existe no sólo una distancia geográfica, sino una considerable distancia "histórica", que se manifiesta en diferencias económicas, sociales y culturales. Todo ello condiciona en unas y otras áreas una extraordinaria heterogeneidad en cuanto a los problemas y a las posibilidades de resolverlos.

Si se considera además que el nivel de salud de una comunidad es la resultante de la influencia recíproca de factores ambientales, demográficos, sociales y culturales, aparece como evidente que las características

de la salud y las metas realistas que con respecto a su mejoramiento se pudieran proponer, variarán considerablemente de una región a otra. Si el tratamiento, que es recomendable para una situación dada, tiene una relación de dependencia con ella y si esa situación es en gran medida el reflejo del grado de desarrollo socio-económico, los planes nacionales de salud tienen que construirse sobre la base de unidades geográficas más pequeñas, que reflejen -en vez de ocultar- su heterogeneidad básica.

Por otra parte, en la práctica, la ejecución de muchas de las acciones que recomienda un plan de salud, depende fundamentalmente de los recursos existentes en la comunidad en un momento dado. No debe olvidarse que las áreas pueden distinguirse entre sí por su diferente disponibilidad de recursos. La posibilidad de utilizarlos racionalmente dependerá a su vez, en grado importante, de la naturaleza de los problemas locales.

Por último, hay un factor de tipo psicológico y administrativo en favor de la idea de que el área básica de programación sea un <u>área local</u>. Se trata de que las autoridades locales de salud participen activamente en las tareas de la planificación, para que se desarrolle en ellos el interés y la comprensión necesarios para su ejecución. La influencia de la excesiva centralización y del divorcio entre planificadores y ejecutores suele provocar la indiferencia y hasta la hostilidad de las autoridades locales.

El conjunto de las ideas expuestas, es decir, el diferente grado de desarrollo de las comunidades que forman un país y su diferente disponibilidad de recursos, la consideración de que la salud es una resultante de factores asociados con el desarrollo y la necesidad de una participación activa de las autoridades locales, llevan a la conclusión de que las áreas más recomendables para propósitos de programación de los planes de salud deban ser de extensión relativamente pequeña, que permitan su agrupamiento en áreas regionales programáticas mayores. La combinación de los programas locales constituiría la base de los regionales y éstos, a su vez, formarían en parte, el plan nacional.

Procede ahora establecer algunos criterios para la delimitación de las áreas locales programáticas.

Consideremos que un área local programática, como centro de servicios a la comunidad, debe contener recursos permanentes para promover y proteger la salud de los sanos y para recuperar y rehabilitar la de los enfermos. En cuanto a reparación estos recursos son, por lo menos, los de medicina, cirugía, obstetricia y pediatría.

Un segundo criterio es el de la inclusión, dentro de los límites del área local, de unidades político-administrativas completas. Este factor es esencial, tanto para el diagnóstico como para la evaluación posterior de los planes, pues es indispensable obtener la información estadística que se produce en esas unidades político-administrativas. Por lo tanto, no puede ser menor que la unidad geográfica del registro de nacimientos y defunciones.

De acuerdo con los criterios mencionados, se procederá en la práctica a anotar todas las unidades de registro del país y a determinar los recursos permanentes que posean para atender la salud. Por agregación de unidades vecinas, con recursos permanentes incompletos, se definirán áreas locales programáticas cuando cuenten con los recursos de promoción y protección y los cuatro básicos de recuperación.

El cuidado permanente de la salud, en su aspecto preventivo, está estrechamente relacionado con la posibilidad de que los integrantes de la comunidad concurran regularmente a los centros de atención y que se les pueda visitar repetidamente en sus domicilios. La capacidad de acción de esos centros cubre a la población que reside dentro de un área cuyos límites están situados grosso modo a no más de dos horas de distancia del centro de atención más próximo, considerando los medios usuales de transporte en la comunidad

La distancia citada es el producto de la observación empírica y, en consecuencia, tiene más que nada un valor ilustrativo del principio general de que los límites del área local se deben fijar en lo posible de acuerdo con la capacidad de cobertura con servicios de salud a un costo razonable

En algunos casos deberá ser considerada la población total que quedará incluída dentro del área local programática. De una manera empírica se estima que el máximo no debería exceder de 100 mil a 150 mil habitantes, porque las dificultades de identificación de los principales problemas y la complejidad de ellos, aumentan considerablemente más allá de esa cifra. Este límite hay

que establecerlo debido a la disminución que experimenta la eficiencia administrativa cada vez que la dimensión del área excede de cierta magnitud. Este criterio, tal como el de las distancias, se menciona aquí más bien como una guía para las reorganizaciones que deban proponerse en el futuro. En el presente, no hay otro camino que determinar las áreas en conformidad con la existencia de recursos y con las unidades de registro.

La regionalización, basada en los criterios mencionados, deja dos problemas sin resolver: el de las ciudades grandes, digamos, de 150 mil habitantes o más y el de las zonas del país no incorporables a las áreas locales, tal como han sido propuestas en este estudio.

Se recomienda resolver el primero considerando a las ciudades de 150 mil habitantes o más, como áreas locales programáticas que sirven como centro de regiones programáticas y que las abastecen de servicios de salud más especializados.

Una vez dividido el país en áreas locales programáticas, establecidas de acuerdo a los criterios enunciados, es posible que queden zonas no incorporables a ninguna área programática, por estar excesivamente alejadas del centro de atención de salud más próximo. Si la extensión de una de estas zonas no fuera muy considerable, se podría incluír dentro del área local programática vecina que dispusiera de mayores recursos. Si cubre más de una unidad político-administrativa, se podría anexar cada una de estas unidades al área local programática más cercana. En el caso de grandes extensiones territoriales escasamente pobladas y cuyos habitantes se encuentran a considerable distancia de los centros de atención, no queda otra solución que limitar las acciones de salud a la realización de campañas periódicas de penetración, hasta que llegue el momento en que puedan convertirse en nuevas áreas programáticas.

La diferenciación que se hace aquí de dos tipos de áreas, corresponde con los tipos de acción que pueden desarrollarse en unas y en otras. En unas, cabe la acción de cuidado permanente de la salud, en tanto que en las otras, por falta de recursos, solamente pueden desarrollarse campañas masivas, periódicas, transitorias, destinadas a combatir uno que otro daño importante como es la viruela, el pian, etc.

La agrupación de dos o más áreas locales programáticas constituyen una región programática. La regionalización permite aprovechar la existencia de recursos más especializados en las ciudades más importantes

del país y disponer de una base operacional. En este estudio se entiende por región programática un conjunto de áreas locales programáticas, vinculadas por razones económicas, culturales, políticas o de comunicación con una de ellas, en el doble sentido de foco de atracción y de irradiación. La localidad "foco" suele ser asiento de las principales unidades administrativas de salud y sede de autoridades político-administrativas de mayor nivel que las de las áreas locales.

El área local en la cual se encuentre ubicada la sede administrativa regional, utiliza sus recursos no sólo para satisfacer las necesidades de salud que le corresponden como área local programática sino para auxiliar a las áreas locales programáticas de la región, en aquellos casos en que sus recursos locales sean insuficientes. Así ocurrirá, en general, en relación con aquellos tipos de atención de carácter especializado que no es posible ni conveniente proveer en cada área local programática, por su elevado costo.

Una región programática debería contener una población de no más de unos 600.000 habitantes ni menos de 250.000. Es decir, debería incluir entre 2 y 6 áreas locales programáticas.

Es evidente que las nociones de área local programática y de región programática, no necesariamente tienen que coincidir con las divisiones político-administrativas existentes y que ello crea problemas de tipo administrativo y presupuestario los cuales deberán ser resueltos progresivamente pues la programación siempre exige transformaciones de tipo administrativo.

Por último, hay que tener presente que ciertos recursos, como las universidades, los centros de neurocirugía, los institutos de investigación y otros semejantes, aunque estén situados en un área local programática y formen parte de una región programática, son de uso nacional y no sólo regional.

c.- Información necesaria para el diagnóstico.

La descripción de la situación de la salud de un área local programática, que es la unidad de programación a la que se hará referencia de aquí en adelante, debe sistematizarse alrededor de los siguientes aspectos (i) los daños; (ii) el inventario de los recursos disponibles y las acciones

ejecutadas ; (iii) la asignación de los recursos a los distintos usos; (iv) los costos unitarios de las distintas acciones; (v) la población y (vi) el medio.

i.- Los daños[1/]

La norma más importante que guía el estudio sobre los daños está relacionada con el hecho de que es indispensable determinar cuánto se gasta en total en el ataque a cada uno y cual es el costo por muerte evitada en el grupo de los daños reducibles, así como el costo por caso reparado. Como estas tareas de investigación pueden ser consumidoras de tiempo y esfuerzo, es conveniente analizar en detalle la economía de los daños más importantes solamente. Como guía para esta selección se recomienda aplicar a las defunciones los criterios de magnitud, de trascendencia y de vulnerabilidad de los daños.

El método tradicional de medir la magnitud de un daño es por medio de su contribución al total de defunciones por todas las causas. Si hay 500 defunciones y 75 son provocadas por el daño A se dice que la magnitud de este daño es 15%, o 0.15. Este procedimiento tiene el inconveniente de no considerar el hecho de que existen ciertos daños característicos de algunos grupos de edad, (como las enfermedades de la 1ª infancia por ejemplo) que constituyen causas importantes de mortalidad dentro de esos grupos, pero cuya participación en la mortalidad general puede no ser muy considerable, por la baja proporción de los individuos afectados en la población total. Para obviar esta dificultad se podría medir la magnitud de cada daño ponderando su influencia relativa sobre el total de muertes, por la relación entre el número de defunciones que causa en cada grupo de edad y el total de defunciones por todas las causas dentro de ese mismo grupo [2/] (si estos fueran de diferente amplitud, habría que homogeneizarla previamente).

1/ Conviene recordar que en la discusión general sobre el tema se señaló que se utilizaría a la mortalidad como ejemplo ilustrativo.

2/ Para ilustración, considérese "a" las defunciones en el grupo etario 1 y "b" los del grupo 2 debidas a un daño A; "c" las defunciones por todas las causas en el grupo 1 y "d" las correspondientes en 2; "e" el total de muertes en toda la población y M la magnitud ponderada del daño A:

$$M = \left(\frac{a}{e}\right)\frac{a}{c} + \left(\frac{b}{e}\right)\frac{b}{d}$$

La trascendencia de un daño se refiere al impacto que sobre la comunidad producen las defunciones por ese daño. El impacto puede determinarse por la significación que se conceda a las defunciones correspondientes a distintas edades.

Para medir la trascendencia puede emplearse alguno de los criterios que se señalan a continuación, los cuales reflejan distintas formas de valorar las defunciones según la edad de muerte.

1°.- Si la vida de los adultos se considera más importante que la de los niños y más aún que la de los ancianos, se fija un coeficiente de ponderación igual a la unidad para las defunciones del grupo de adultos, otro menor para las de los niños y otro aún menor para las defunciones de los ancianos. Las defunciones se multiplican por sus coeficientes respectivos y la suma de los valores ponderados representa la trascendencia del daño. Conviene expresarla en términos promediales dividiendo el valor anterior por las defunciones totales debidas al mismo daño.

2°.- Si una vida se considera más valiosa mientras más joven es el individuo, los coeficientes de ponderación para las defunciones de cada grupo de edad deberán disminuir a medida que aumenta la edad al morir. Este criterio es semejante a los ACP que, según se dijo, no es aplicable por ahora por las deficiencias en las estadísticas. Sin embargo, como lo que interesa es una escala relativa y no los valores absolutos, se podría emplear, como aproximación, las tablas de vida disponibles y aún una de un país desarrollado, utilizando como factor de ponderación la expectativa de vida para el centro de cada grupo de edad (debidamente homogeneizado si difieren en amplitud). Otra manera de construir el índice de trascendencia basado en el mismo criterio, podría ser asignándole un valor 1 a los niños menores de 1 año y reduciéndolo en un centésimo por cada año de edad.

El tercer criterio de selección es el de la vulnerabilidad de cada daño. Se refiere a la probabilidad de evitarlo de acuerdo a la tecnología actual. Puede considerarse que existe una vulnerabilidad en cuanto a la mortalidad y otra respecto a la morbilidad. La vulnerabilidad de la mortalidad no será utilizada en este trabajo y sólo se la menciona para aclarar la idea que estamos expresando. La diferencia entre ambos conceptos puede ejemplificarse con el caso de la rabia cuya morbilidad tiene vulnerabilidad

máxima (por lo cual la rabia se clasifica entre las enfermedades erradicables), pero cuya mortalidad tiene vulnerabilidad mínima. En adelante, siempre que mencionemos la vulnerabilidad, nos referiremos a la morbilidad. Este criterio se utiliza para clasificar a los daños en dos grupos: reducibles y no reducibles, como se señaló en el capítulo anterior.

El concepto de vulnerabilidad es de alta importancia desde el punto de vista programático, puesto que la planificación persigue utilisar los recursos allí donde produzcan un mayor efecto. Se trata de un concepto sobre el cual no existen aún bases suficientes para cuantificarlo en forma más o menos precisa, por lo que constituye un campo abierto a futuras investigaciones. Mientras tanto, sin embargo, es posible establecer, de manera aproximada, una escala de vulnerabilidad que iría desde valores próximos a cero, para aquellas enfermedades que en el estado actual del conocimiento no es posible prevenir en forma efectiva (como serían el cáncer y algunas enfermedades cardiovasculares, por ejemplo), hasta 1,0 para las enfermedades erradicables como la viruela. A las enfermedades reducibles, como son la mayoría de las transmisibles, se les podría asignar una vulnerabilidad de 0,66 y a las demás, como por ejemplo, los accidentes, que son menos vulnerables que las enfermedades infecciosas, pero más que las cardiovasculares, podría asignárseles un valor de 0,33. Preciso es reconocer que esta escala no es satisfactoria desde el punto de vista cuantitativo y que es enteramente arbitraria. En efecto, no sólo no hay base para decidir que la vulnerabilidad de las enfermedades trasmisibles sea precisamente 2/3 de la vulnerabilidad de las erradicables, sino que además, se puede reconocer facilmente que entre las diferentes enfermedades trasmisibles ella varía a veces considerablemente. Asi por ejemplo, la vulnerabilidad de la difteria a las acciones de salud es, sin duda, mayor que la de la tos-ferina 1/. En

---

1/ Una manera de establecer con mejor aproximación la vulnerabilidad relativa de las enfermedades transmisibles más importantes, puede ser la observación de las tendencias en estas enfermedades en los países desarrollados, en un período que cubra los últimos 20 años, por ejemplo. La idea se basa en el hecho que en tales países (EE.UU. especialmente) se ha desarrollado al máximo el control de las enfermedades transmisibles y, por consiguiente, las diferencias observadas en las tendencias reflejan en cierto modo, diferente vulnerabilidad. No escapa a la atención de los autores los cambios culturales ocurridos en los últimos 20 años en los EE.UU. y otros países desarrollados y la influencia que puedan haber ejercido sobre los datos. Sin embargo, el método propuesto puede servir de orientación.

todo caso sabemos que la vulnerabilidad de las enfermedades infecciosas no erradicables es menor que la de las erradicables y el problema consiste en establecer - aunque sea en forma aproximada - cuanto menor es. Consideramos sin embargo, que aún con los defectos anotados, el criterio de la vulnerabilidad debe ser incluído en el análisis de la mortalidad con fines programáticos y mientras se perfecciona la técnica que hemos sugerido, podrían usarse los coeficientes indicados anteriormente, que permiten ponderar las principales causas de muerte de acuerdo con las posibilidades de reducirlas en grado mayor o menor. Por último, hay que hacer notar que la vulnerabilidad de cada daño varía en función del tiempo [1/]. Ello implica que, al señalar la magnitud en que un daño pueda reducirse, hay que indicar el lapso en que esa reducción es alcanzable y ese lapso será distinto para cada daño, También implica que, para cada nivel de magnitud del daño, la vulnerabilidad varía, aunque posiblemente esa variación no sea significativa para propósitos prácticos. A largo plazo la vulnerabilidad de las enfermedades reducibles debe tender asintóticamente a cero.

La jerarquización de los daños con el propósito de seleccionarlos para su estudio, se logra combinando los índices de magnitud, trascendencia y vulnerabilidad. El procedimiento es simple: basta multiplicar el índice de trascendencia de cada daño, en cada grupo de edad, por la magnitud (simple o ponderada) correspondiente de los daños y sumarlos. Dicha suma se multiplica por el índice de vulnerabilidad del daño respectivo. Por último, los daños se ordenan según valores decrecientes del índice final obtenido. De acuerdo a su magnitud, un daño puede aparecer en los primeros lugares, pero por afectar especialmente a individuos de edad muy avanzada puede tener una trascendencia baja, que lo haría descender en la escala de prioridad. En cambio volvería a ascender si su vulnerabilidad fuese alta.

Los cuadros I a III son un ejemplo del cómputo de una escala para la selección de los daños a estudiar basado en datos obtenidos en dos distritos de un Estado de Venezuela en 1960.

1/ Con la posible excepción de las enfermedades erradicables

CUADRO I

VENEZUELA: Causas de defunción por grupos de edad ordenadas según su magnitud simple. Estado Aragua, 1960.

CAUSAS DE DEFUNCION	TOTAL		GRUPOS DE EDAD					
	No.	%	Menos de 1 año	1-4 años	5-14 años	15-49 años	50-69 años	70 y más años
Todas las causas	434	100.0	136	28	12	76	101	81
Cardiovasculares (B22-25-26-27-28-29)	88	20.3	-	-	1	13	41	33
Disentería, gastritis duodenitis, etc. (B6-B36)	42	9.7	33	7	-	-	1	1
Prematuridad	37	8.5	37	-	-	-	-	-
Tumores (B18-B19)	29	6.7	-	1	1	4	13	10
Accidentes (excluyendo tránsito)	24	5.5	2	2	1	13	1	5
Gripe , neumonías y bronquitis (830-831-832)	19	4.4	15	2	1	-	-	1
Accidentes de tránsito (B802-B861)	17	3.9	-	-	6	11	-	-
T.B.C. Pulmonar (B1)	12	2.8	-	-	-	4	5	3
Otras enfermedades de la primera infancia (B44)	11	2.5	11	-	-	-	-	-
Demás causas	155	35.7	38	16	2	31	40	28

CUADRO II

VENEZUELA: Causas de defunción ordenadas según índice de trascendencia de los daños. Estado Aragua. 1960 1/

CAUSAS DE DEFUNCION	Total de defunciones	Trascendencia Total	Trascendencia media	GRUPOS DE EDAD					
				Menos de 1 año	1-4 años	5-14 años	15-49 años	50-69 años	70 y más años
Prematuridad	37	37.0	1.00	37.00	-	-	-	-	-
Otras enfermedades de la la. infancia (B44)	11	11.0	1.00	11.00	-	-	-	-	-
Disentería, gastritis duodenitis, etc. (B6-B36)	42	41.2	0.98	33.00	7.00	-	-	0.75	0.50
Gripe, neumonías y bronquitis (830-831-832)	19	18.5	0.97	15.00	2.00	1.00	-	-	0.50
Accidentes de Tránsito (B802-B861)	17	14.2	0.83	-	-	6.00	8.25	-	-
Accidentes (excluyendo tránsito)	24	18.0	0.75	2.00	2.00	1.00	9.75	0.75	2.50
Tumores (B18-B19)	29	19.7	0.68	-	1.00	1.00	3.00	9.75	5.00
T.B.C. Pulmonar (B1)	12	8.2	0.68	-	-	-	3.00	3.75	1.50
Cardiovasculares (B22-25-26-27-28-29)	88	58.0	0.65	-	-	1.00	9.75	30.75	16.50

1/ Defunciones según Cuadro I. Trascendencia de una defunción en menores de 15 años: 1; entre 15 y 69: 0.75; 0,50 en los demás. Producto homogeneizado por año de edad.

CUADRO III

VENEZUELA: Escala de Prioridades para el análisis de los daños según índices de Magnitud, Trascendencia y Vulnerabilidad. Estado Aragua, 1960.

CAUSAS DE DEFUNCION	Magnitud 1/	Trascendencia 2/	Vulnerabilidad	Producto (2x3x4)	Orden de Prioridad
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Disentería, gastritis duodenitis, etc. (B6-B36)	9.7	0.98	0.66	6.27	1
Prematuridad	8.5	1.00	0.33	2.80	2
Gripe, neumonías y bronco-neumonías (380-831-832)	4.4	0.97	0.33	1.40	3
Cardiovasculares (B22-25-26-27-28)	20.3	0.65	0.10	1.32	4
T.B.C. Pulmonar (B1)	2.8	0.68	0.66	1.25	5
Accidentes de tránsito (B802-B861)	3.9	0.83	0.33	1.07	6
Otras enfermedades de la la. infancia (B44)	2.5	1.00	0.33	0.82	7
Tumores (B18-B19)	6.7	0.68	0.10	0.45	8
Accidentes (excluído tránsito)	5.5	0.75	0.10	0.41	9

1/ Del Cuadro I

2/ Del Cuadro II

NOTA: De acuerdo con el criterio de magnitud ponderada indicado en la pag. 45 el ordenamiento de los daños resultaría así: Disentería; Prematuridad; Otras Enfermedades de la la. Infancia; Cardiovasculares; Accidentes de Tránsito; Accidentes (excluído tránsito); Gripe, etc; Tumores y T.B.C. Pulmonar

ii.- Inventario de los recursos disponibles y de las acciones ejecutadas

Según se dijo, los recursos de capital del sector salud están constituídos por todos los bienes durables en existencia y por los inventarios y comprende concretamente cosas tales como los edificios, los acueductos, los equipos de laboratorio y de transporte y los stocks de medicinas y otros materiales 1/. Cada uno de los bienes durables tiene un valor que se va reduciendo anualmente de acuerdo con una tasa de depreciación, de modo que si se dispone de la información apropiada se puede elaborar una serie que representa el valor total anual de los recursos disponibles de ese tipo. Si se cuenta además con información sobre el valor del inventario al final de cada año, se sabe de que modo se modificó anualmente el capital de que dispuso el sector durante el período analizado. Los cambios de un año a otro están formados por las nuevas construcciones y los equipos adquiridos, más los cambios en el stock y menos los cargos anuales de depreciación.

Por otra parte, es necesario contar con información sobre la cuantía de los recursos de operación o de funcionamiento empleados año por año. Este grupo comprende los sueldos y salarios pagados -excluyendo los pagados por construcción de bienes durables- los materiales utilizados durante el año, los viáticos y, en general, todos los gastos incorporados en el presupuesto anual que no se destinan a la inversión. La suma del valor anual de los gastos de operación, de la depreciación del valor de los bienes durables y de los cambios en el inventario, representa el valor de todos los recursos utilizados en el año por el sector salud.

Igualmente para elaborar el diagnóstico sería necesario contar con la información detallada del valor total de los recursos de capital y de operación de que dispuso el sector salud en cada uno de los años comprendidos en

---

1/ En el caso de los acueductos sólo una parte de su valor corresponde al sector salud.

el período que se va a analizar. Sin embargo, es muy poco probable que se le pueda calcular para varios años, debido especialmente a que no se lleva registros de los recursos de capital y a que el valor de los gastos de operación se registra en forma incompleta y a precios que varían de un año a otro. Con un considerable esfuerzo de investigación se podrían obtener cifras aceptables, pero es dudoso que se justifique. En cambio es indispensable contar con esa información para el último año del período.

La información debe obtenerse en términos reales y monetarios, es decir, hay que conocer las cantidades físicas de recursos, como los metros cuadrados de construcción hospitalaria, las horas-médicas contratadas, las camas de hospital disponibles, los medios de transporte propios, etc. y los valores monetarios correspondientes. En el Anexo a este capítulo se proporciona una lista de los principales datos que deben recolectarse.

El inventario de las acciones debe realizarse en los términos adecuados para permitir su posterior análisis según se expresa más adelante.

Desde el punto de vista práctico conviene realizar el inventario por unidades ejecutivas tales como hospitales, consultorios, unidades sanitarias, centros de salud, medicaturas rurales, puestos o postas de salud y otros que pueden depender de las municipalidades, de los gobiernos estaduales, del gobierno central, de los servicios autónomos, etc.

iii.- Asignación de los recursos a los distintos usos

La recolección de la información sobre la cuantía de los recursos utilizados es el primer paso para llegar a determinar la suma que se destinó al ataque de cada daño en el año que se estudia. Por su intermedio se podrá averiguar posteriormente cuánto costó evitar una muerte por una causa determinada y cuanto costó reparar un caso afectado por un daño dado.

Para los propósitos de la programación, no basta, sin embargo, el simple recuento de los recursos empleados en el ataque a un daño. Se precisa organizar la información primaria de modo que permita formarse una idea, por ejemplo, de la eficiencia en el uso de los recursos y de las razones por las cuales algunos no muestran la eficiencia debida. Con esos propósitos en mente se recomienda agrupar los recursos en instrumentos, tareas y técnicas.

1.- Instrumentos, tareas y técnicas

Se entiende por instrumento un conjunto de recursos heterogéneos, los cuales, para realizar una acción específica de salud, deben combinarse entre sí en proporciones que varían dentro de márgenes determinados por factores técnicos y económicos. Estos márgenes son relativamente estrechos. Por ejemplo, sólo excepcionalmente un médico puede reparar un caso sin tener que recurrir al empleo de recursos complementarios. En un hospital, la reparación de un caso envuelve el uso de edificios, camas, laboratorios, médicos, etc., pero no requiere un médico permanente por caso ni se puede pensar que uno atienda centenares a la vez. En consecuencia, la acción de reparar la salud de un enfermo en un hospital supone un complejo de recursos combinados en proporciones determinables. La vacunación, la inspección sanitaria, la consulta, la visita domiciliaria, constituyen otros ejemplos de acciones de salud.

Por otra parte, se entenderá por tarea o actividad, toda acción o conjunto de acciones que se realizan en sucesión cronológica, para lograr un objetivo de salud definible y mensurable. Por ejemplo, la hospitalización es una tarea que tiene por objeto reparar la salud de un enfermo y cuyos resultados se pueden medir a través del número de egresos del hospital. Cada tarea es realizada por un instrumento. En el caso del ejemplo, el instrumento se denomina cama de hospital. Debido a que tanto el instrumento como la tarea son cuantificables, es posible determinar el número de tareas (egresos) que realiza un instrumento cualquiera (cama de hospital) en un plazo determinado y, en consecuencia, se puede computar su costo.

Ahora bien, para atacar un daño no basta, por lo general, llevar a cabo tareas de un sólo tipo, sobre todo cuando se trabaja con grupos más que con individuos aislados. Por ejemplo, en la difteria se precisa cumplir tareas de vacunación, hospitalización, consulta e investigación epidemiológica. La combinación de las tareas realizadas para el ataque a un daño se denomina técnica. El costo de una técnica se puede determinar gracias a que es posible calcular el costo de los instrumentos con que se realizan las tareas que componen la técnica.

Con lo anterior queda establecida la cadena que une los recursos con un daño determinado. El cuadro IV resume las definiciones de los distintos conceptos expuestos y contiene un ejemplo concreto referido a la difteria.

La identificación de tareas e instrumentos y su cuantificación permite computar lo que aquí se denomina el rendimiento del instrumento, es decir, el número de tareas realizadas por unidad instrumental en un período determinado, normalmente en un año. Establecido, por ejemplo, el número de egresos de un hospital y el número de camas de hospital, el rendimiento por cama-hospital resulta fácilmente computable. Igual cosa se puede decir del número de consultas por hora-médico de consulta, el número de visitas domiciliarias por hora-enfermera visitadora, y así para cada instrumento.

CUADRO IV

RELACION ENTRE RECURSOS Y DAÑOS

DAÑOS	TECNICA	TAREA	INSTRUMENTO	RECURSOS
Expresados en mortalidad y morbilidad que afecta a la comunidad	Conjunto de tareas utilizadas para atacar el daño.	Acción destinada a eliminar o modificar los factores que condicionan el daño.	Conjunto de recursos, vinculados según criterio de funcionalidad, necesarios para efectuar tareas.	Capital y mano de obra destinados a la salud
Difteria	De prevención	Vacunación (dosis)	Hora-vacunador	Vacunador, equipo, materiales, etc.
		Invest. epidem. (Invest. realizadas)	Hora-médico epidemiólogo	Epidemiólogo, auxiliares, laboratorio, edificio, equipo, etc.
	De reparación	Hospitalización (egresados reparados)	Cama de hospitalización	Médicos, enfermeras, laboratorios, edificios, camas, etc.
		Consulta (consultantes reparados)	Hora médico de consultorio	Igual que cama de hospitaliz. (excepto camas)

2.- Problemas de instrumentación

Para identificar y facilitar su cuantificación, se sugiere dar al instrumento el nombre del recurso componente que sea menos divisible. Puede dársele también el de cualquiera otro componente que mejor facilite su identificación. Por ejemplo, para la actividad hospitalización se requiere una serie de recursos: local, camas, médicos, enfermeras, servicios técnicos generales, servicios administrativos, etc. En este caso el recurso menos divisible es la cama, ya que todos los demás intervienen parcialmente durante la hospitalización de un individuo. El recurso cama está completamente dedicado a una hospitalización, en tanto que los demás (médico, enfermera, laboratorio, alimentación, etc.)pueden dedicarse a esa y a otras hospitalizaciones en el mismo período. El instrumento puede aquí denominarse cama de hospitalización.

Por lo tanto, no toda cama dentro de un hospital es cama de hospitalización sino solamente aquella que permita desarrollar la tarea destinada a producir un egreso.

Determinado el nombre de los distintos instrumentos se debe proceder a contarlos. Es fácil, por ejemplo, determinar el número de camas de hospitalización que hay en un hospital cualquiera (censo diario), el número de vacunadores con que se cuenta en una unidad sanitaria o el número de horas-consulta médica de que dispone un consultorio externo.

En tercer lugar, se precisa determinar la composición observada de cada instrumento. Para ello basta dividir la cantidad de cada recurso componente por el número de unidades instrumentales. Supóngase, por ejemplo, que la sección de medicina general de un hospital dispone de 120 camas, de 10 médicos que trabajan un total de 12 mil horas al año y de un laboratorio central que prepara para esa sección unos 73 mil exámenes anuales. Expresado en términos de días, el instrumento cama de hospital contendría: una cama, 0,32 horas-médicas y 2 exámenes de laboratorio. Además contendrá otros recursos que no se anotan aquí pues se trata sólo de un ejemplo simplificado. El Cuadro V contiene un ejemplo de cómputo de la composición de tres instrumentos: hospitalización, consulta y visita, preparado con datos obtenidos en San Antonio, Chile.

Además hay que determinar anualmente la medida en que cada instrumento está siendo utilizado. Por ejemplo, si un hospital dispone de 100 camas, cuenta con 36.500 días-cama. Si sólo se emplearon 18.250 días-cama, el grado de utilización de la capacidad del instrumento es sólo de 50%.

Cuadro V

RECURSOS DISPONIBLES Y POR TIPO DE ACTIVIDAD O TAREA, AREA PROGRAMATICA SAN ANTONIO, CHILE, 1961

Lista de recursos disponibles	Todas las tareas			Tarea: hospitalización				Tarea: consulta médica				Tarea: visita domiciliaria de enfermera			
	Cantidad anual		Costo por unidad real (E°/hora)	Unidad: 1 cama-año				Unidad: 1 hora-médico				Unidad: 1 hora-enfermera-visitadora			
				Cantidad anual		Compos. unit.		Cantidad anual		Compos. unit.		Cantidad anual		Compos. unit.	
	En unidades reales (horas)	En unidades monetarias (E°)		En unidades reales (horas)	En unidades monetarias (E°)	En unidades reales (horas)	En unidades monetarias (E°)	En unidades reales (horas)	En unidades monetarias (E°)	En unidades reales (horas)	En unidades monetarias (E°)	En unidades reales (horas)	En unidades monetarias (E°)	En unidades reales (horas)	En unidades monetarias (E°)
1	2	3	4	5	6	7	8	5	6	7	8	5	6	7	8
Médico Director	1 500	7 023	4.68	960	4 493	7	31	240	1 123	0.03	0.12	45	211	0.03	0.14
Médicos	33 250	72 298	2.17	22 111	47 981	154	333	9 476	20 563	1	2.17	-	-	-	-
Odontólogos	4 750	30 269	6.37	-	-	-	-	4 750	30 270	0.50	3.19	-	-	-	-
Enfermeras	7 000	10 485	1.49	29	4 380	.2	30	1 960	2 920	0.21	0.31	1 470	2 190	1	1.49
Matronas	8 500	10 705	1.26	5 100	6 426	35	45	3 400	4 284	0.36	0.45	-	-	-	-
Farmacia	3 000	6 258	2.09	1 500	3 129	10	22	1 500	3 129	0.16	0.33	-	-	-	-
Asistente Social	3 500	4 941	1.41	1 050	1 480	7	10	2 100	2 961	0.22	0.31	-	-	-	-
Inspector Saneam.	5 250	3 427	0.65	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Pers. Estadística	10 500	5 711	0.54	2 205	1 191	15	8	5 145	2 778	0.54	0.29	787	425	0.54	0.29
Pers. Administrac.	13 000	17 013	0.94	10 080	9 475	70	66	2 520	2 369	0.26	0.25	540	508	0.37	0.35
Choferes	8 000	6 248	0.78	2 560	1 997	18	14	640	499	0.07	0.05	1 200	936	0.82	0.64
Pers. Servicio (aseo)	40 000	21 670	0.54	1 600	8 640	11	60	16 000	8 640	1.69	0.91	1 600	864	1.09	0.58
Pers. Cocina	16 000	7 857	0.49	14 720	7 213	102	50	1 280	627	0.13	0.07	-	-	-	-
Pers. Lavandería	4 000	1 512	0.38	3 040	1 155	21	8	760	289	0.08	0.03	100	38	0.07	0.03
Otro personal	54 000	8 603	0.16	21 600	3 456	150	24	21 600	3 456	2.28	0.36	2 160	346	1.47	0.24
Auxiliar Enferm.	92 750	50 232	0.54	33 390	18 031	232	125	22 260	12 020	2.35	1.27	-	-	-	-
Alimentación	-	22 533	-	-	22 534	-	156	-	-	-	-	-	-	-	-
Lavado ropa	-	903	-	-	795	-	6	-	72	-	0.0	-	18	-	0.01
Transporte	-	11 076	-	-	4 431	-	31	-	2 658	-	0.28	-	1 551	-	1.05
Drogas	-	32 673	-	-	16 664	-	116	-	14 703	-	1.55	-	-	-	-
Adquisición ropa	-	3 455	-	-	2 799	-	19	-	346	-	0.04	-	138	-	0.09
Adquis. manten. constr.	-	55 988	-	-	30 774	-	214	-	15 387	-	1.62	-	2 849	-	1.94
Subsidios	-	68 676	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Lactancia y alimen. inf.	-	43 682	-	-	-	-	-	-	43 683	-	4.61	-	-	-	-
Otros gastos	-	20 755	-	-	9 963	-	69	-	4 981	-	0.53	-	1 660	-	1.13
Número de instrumentos				144 camas				9 476 horas médicas de consulta				1 470 horas enf. visitadora			
Costo total de las tareas específicas				E° 207 007				E° 177 758				E° 11 734			
Número de tareas				6 685 egresos				35 063 consultas				580 visitas			
Costo unitario del instrumento				E° 1 437				E° 18.74				E° 7.98			
Grado de utilización del instrumento				72.57%				- *				- *			
Rendimiento de la unidad instrumental				46.4 egresos por cama/año				3.7 consultas por hora/médico				0.4 visitas por hora/enf.			
Costo unitario medio de la tarea				E° 31.00 por egresado				E° 5.07 por consulta				E° 20.23 por visita			

* No se registraron.

3.- Problemas relacionados con las tareas

Además de definir las distintas tareas en la forma como se sugirió en párrafos anteriores y de darles un nombre v.gr. hospitalización, vacunación, es necesario establecer su unidad de medida, la composición, la concentración, y cobertura que alcanzan en la comunidad.

La elección de la unidad de medida no presenta problemas pues en cada caso se trata de una tarea completa, como una visita de enfermera, un egreso de hospital, una dosis de vacunación, etc. La composición de cada tarea, por ejemplo, la secuencia de las acciones realizadas para efectuar una consulta de embarazada, no se puede determinar por ahora, pues no se suele registrar estadisticamente de modo completo. Sin embargo, su conocimiento puede ser útil para el programador, pues habrá casos en que su modificación permita economizar los recursos más caros que se emplean en la realización de la tarea.

Por concentración se entiende el número de veces que se cumple una tarea en un sujeto determinado. Por ejemplo, la concentración de la tarea "consulta de embarazada" es 3, si cada embarazada es examinada tres veces durante el período. Como es evidente, esta información sólo se puede obtener si se lleva un registro de primeras atenciones. El conocimiento de la concentración es importante para el programador porque si es muy pequeña o excesivamente grande en relación a las normas de eficiencia, el efecto sobre la salud podrá ser nulo o de costo muy alto.

La cobertura representa la relación entre el número de sujetos atendidos y el número total existente en la comunidad y que está relacionado con el daño que se pretende controlar. En este caso como en el anterior, la información interesa al programador porque en algunos daños es inútil cumplir una tarea a menos que se logre cierta cobertura.

4.- Cómputo de los costos del ataque a cada daño

Si se procede en la forma sugerida será posible estimar cuánto costó en el año que se estudia el ataque a cada daño. Piénsese en el ejemplo del Cuadro IV. Si se logra averiguar el número de vacunaciones hechas, o sea de tareas realizadas, el número de instrumentos empleados para realizar esas tareas, la composición de los instrumentos en términos de recursos y el precio que se pagó por unidad de recurso de las distintas clases que componen el instrumento, se podrá determinar cuánto costó toda la vacunación contra la difteria. Por otra parte, si se determina el número anual de egresos hospitalarios de casos de difteria, el número de días-camas utilizados por los casos tratados, la composición del instrumento "cama de hospitalización" y el precio unitario de los recursos componentes, se podrá determinar cual fué el costo anual incurrido en la reparación de ese daño por medio de la hospitalización. Al computar

por un procedimiento análogo el costo de la investigación epidemiológica y de la consulta, se contará con el costo total del ataque a ese daño durante el año. Ese costo representa el valor de los recursos asignados a combatir el daño.

Los cálculos indicados se repiten daño por daño, hasta incluir todos aquellos que se seleccionaron para el estudio, en conformidad con los criterios de magnitud, trascendencia y vulnerabilidad.

El cómputo de los costos daño por daño suele presentar serios problemas. Uno de los más importantes es el de cómo prorratear el costo de un recurso o de un instrumento a distintos daños en el caso en que sirva para combatir simultáneamente más de uno. Otro problema tiene relación con la utilización del recurso en distintos sectores. 1/ Otro se refiere a la forma de prorratear anualmente el costo de un recurso que dura más de un año. Las diversas soluciones que se han propuesto para estos últimos problemas, tan frecuentes en economía, son en su mayoría aplicables al caso de la salud y por eso no es necesario entrar a discutirlas. 2/

Quienquiera que conozca el detalle de la información de que se dispone normalmente se dará cuenta que en la práctica hay grandes dificultades para determinar los costos.

Mientras se mejoran los sistemas de registro habrá que recurrir a arbitrios que den respuestas aproximadas, como sería la investigación sobre las consultas mediante una muestra de registros clínicos, o el prorrateo de las visitas de enfermería o de las inspecciones sanitarias, de acuerdo con la frecuencia relativa de los daños que se pretende controlar con dichas tareas. En cualquier caso, el análisis cualitativo de la composición de la tarea respectiva y una estimación del tiempo de cada uno de los pasos que la componen, puede ser valiosa guía en esta difícil misión.

Superadas las dificultades anotadas, y como resultado del análisis del costo por unidad de los recursos y de los instrumentos, se contará no

---

1/ La provisión de agua potable es un caso típico de acción que tiene efectos sobre la salud y sobre otros aspectos de la vida. En consecuencia, no se debe asignar todo el costo de los acueductos a la acción del sector salud.

2/ Más adelante se comenta el problema de la actualización de los costos, que tiene interés cuando se trata de escoger entre alternativas para utilizar nuevos recursos.

sólo con la información acerca del costo total que demanda cada daño, sino también sobre cómo están distribuídos entre, digamos, hospitalización, vacunación, consultas, etc., y entre recursos primarios, tales como salarios de médicos, de enfermeras y de otros auxiliares, costos de las medicinas y otras materias primas y depreciación de equipos y construcciones.1/

La suma de los costos anuales en que se incurre en cada uno de los daños estudiados no es igual a la suma de los gastos totales anuales realizados en favor de la salud por todas las unidades administrativas que desarrollan estas acciones en el área local programática. La diferencia se debe a que esta última suma, que tiene que ser precisada por el programador, incluye los gastos corrientes más las inversiones del año. Las inversiones no se deben imputar totalmente al costo durante el año que se realizaron, sino sólo en la parte que corresponde, de acuerdo con el número de años que duran los bienes en que se invirtió. Por lo tanto, para determinar el costo hay que deducir del gasto anual, la parte de la inversión que se cargará a años venideros. Por otro lado, el cómputo de los costos por daño debe incluir tanto los gastos corrientes como la depreciación del equipo y de los edificios. Esta última no se computa en la contabilidad fiscal de los países de América Latina, de modo que para comparar los costos con la cifra de gastos totales, hay que deducir del costo las imputaciones por depreciación. La comparación del total de ambas cifras para todos los daños mostrará una diferencia que será igual al valor de depreciación de los recursos que se emplearon ese año en combatir todos los daños no analizados. Para obtener el costo total incurrido en el combate de esos daños habrá que sumar a la diferencia mencionada la parte de la depreciación asignada a los daños no analizados.

iv.- Costos unitarios de las distintas acciones

En general, como es sabido, para el ataque de muchos daños se suele emplear técnicas en la que se combinan en distintas proporciones acciones de reparación y de prevención. Sólo en el caso de los daños no reducibles se emplean acciones de reparación solamente.

1. Acciones de reparación

El objetivo de las acciones de reparación es evidentemente reparar o recuperar la salud de los individuos afectados, que soliciten los servicios respectivos. El programador debe, en consecuencia, procurar que se reduzca

1/ Una ilustración de la idea antes expuesta puede apreciarse en el Cuadro VI obtenido del primer Plan Decenal de Salud (1964-1973), de El Salvador, Centro América.

Cuadro VI

COSTO DE LA POLITICA DE SALUD POR DAÑO Y ACTIVIDAD. REGION OCCIDENTAL. EL SALVADOR.C.A. 1962 (1/)

de- ncia- es	Costo total *	Hospitalización			Consulta			Visita			Vacunación			Inspección		
		Nº	Costo unitario	Costo total	Nº	Costo unitario	Costo total	Nº	Costo unitario	Costo total	Nº	Costo unitario	Costo total	Nº	Costo unitario	Costo total
507	3 622 042.92	41 665		2 676 668.82	210 505		805 296.40	30 461		71 206.89	172 270		41 451.29	47 193		23 913.76
298	236 878.38	3 970	51.96	206 302.38	7 979	3.83	30 576.00	-	-	-	-		-	-	-	-
98	163 738.00	1 408	80.08	113 734.00	10 197	3.83	39 050.00	3 934	2.34	9 196.00	6 024	0.29	1 758.00	-	-	-
41	20 283.44	14	57.96	811.44	4 985	3.83	19 096.00	161	2.34	376.36	-	-	-	-	-	-
12	47 053.58	558	73.52	41 027.08	710	3.83	2 720.00	-	-	-	4 422	0.29	1 289.00	923	1.97	1 820.00
86	3 716.21	44	21.09	927.96	18	3.83	69.00	561	2.34	1 311.25	14 569	0.10	1 408.00	-	-	-
421	189 857.96	1 978	57.16	113 056.46	18 293	3.83	70 087.00	2 843	2.34	6 644.50	-	-	-	35 090	1.97	69.16
7	14 005.26	176	57.51	10 123.00	630	3.83	2 417.00	20	2.34	47.48	14 569	0.10	1 408.00	-	-	-
100	12 757.68	-	-	-	2 390	3.83	9 158.40	881	2.34	2 058.34	14 569	0.10	1 408.00	-	-	-
9	29 118.00	102	285.47	29 118.00	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
161	95 688.58	462	156.53	72 310.58	4 616	3.83	17 681.00	1 282	2.34	3 007.00	-	-	-	-	-	-
3	953.04	4	119.51	478.04	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
82	23 664.70	330	57.29	18 910.70	1 241	3.83	4 754.00	-	-	-	-	-	-	-	-	-
120	405 141.00	4 338	56.41	244 744.00	31 110	3.83	119 186.00	881	2.34	2 058.34	58 801	0.29	17 128.00	11 180	1.97	22 024.60
121	126 439.00	1 256	96.61	121 351.00	1 326	3.83	5 088.00	-	-	-	-	-	-	-	-	-
131	102 211.00	1 098	90.70	99 488.00	711	3.83	2 723.00	-	-	-	-	-	-	-	-	-
425	378 245.54	2 362	67.70	159 932.00	55 088	3.83	211 056.00	3 105	2.34	7 257.54	-	-	-	-	-	-
41	223 367.52	5 602	22.79	127 692.00	21 122	3.83	80 916.00	6 315	2.34	14 759.52	-	-	-	-	-	-
23	22 397.00	266	84.23	22 397.00	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
338	4 330.48	88	49.21	4 330.48	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
087	28 928.04	220	19.68	4 330.48	28	3.83	107.00	10 478	2.34	24 490.56	-	-	-	-	-	-
402	388 057.64	7 574	98.39	345 791.64	11 343	3.83	42 266.00	-	-	-	-	-	-	-	-	-
501	1 030 044.58	9 815	95.75	939 812.58	23 550	3.83	90 232.00	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	1 032.98										3 562	0.29	1 032.98			
	16 019.31										55 239	0.29	16 019.31	-	-	-
	58 114.00				15 168	3.83	58 114.00									

no presentadas aquí.

1973. El Salvador.C.A.

a un mínimo el costo por caso reparado y debe averiguat cuál es ese costo en el momento actual.

Según se dijo antes, la reparación se realiza fundamentalmente mediante la hospitalización y la consulta externa. En la sección anterior se explicó la forma como se computa el costo total en hospitalización daño por daño. Para obtener el costo unitario basta dividir el costo total por el número de egresados reparados.

En el caso de la consulta no se registra, por lo general, el número de casos recuperados, si bien no sería difícl establecerlo en el futuro. Para propósitos prácticos y mientras se realizan las investigaciones pertinentes, se propone aquí que se consideren recuperados todos los casos tratados, arbitrio que envuelve una subestimación del costo unitario.

Naturalmente, si la técnica de reparación de un daño emplea tanto hospitalización como consulta externa,es preciso computar el costo por caso reparado que resulta de la combinación de ambas tareas. La operación es simple: basta sumar los costos totales de hospitalización y de consulta externa y dividir el total por la suma de egresados reparados y de casos atendidos en consulta.[1/]

Las acciones de reparación, relacionadas con los daños no reducibles, producen egresados reparados y al mismo tiempo evitan muertes. Sin embargo, resulta muy difícil estimar, con los conocimientos actuales, el número de muertes evitadas. Por esa razón el análisis económico de los daños no reducibles debe limitarse al cómputo del costo por caso reparado. Siempre convendrá reducir ese costo al mínimo para reparar el mayor número de casos con una cuantía dada de recursos.[2/]

1/ Esto plantea la cuestión de cuál es la combinación "apropiada" de tareas. El tema se discutirá más adelante.

2/ El hecho de no ser posible computar el número de muertes evitadas gracias a la reparación de casos afectados por daños no reducibles es una de las razones principales por las cuales hay que considerar la prevención de daños reducibles y la reparación de los no reducibles como dos actividades heterogéneas y obliga a asignar los recursos entre ellos por criterios arbitrarios. De allí que sea muy importante iniciar alguna investigación que permita determinar las muertes evitadas por reparación de los daños no reducibles.

2.- Acciones de prevención

En el caso de las enfermedades reducibles existe la posibilidad de computar el costo unitario por persona protegida, el costo por enfermo evitado y el costo por muerte evitada gracias a las acciones de prevención.

El costo por persona protegida resulta de dividr el costo total de las acciones preventivas ejercidas contra un daño por el número de personas protegidas, tomando en debida consideración el número de años que dura la protección. El costo por enfermo evitado es igual al costo total de las acciones de prevención dividido por el número de enfermos evitados, lo cual se obtiene del producto entre el número de personas protegidas por la diferencia entre la probabilidad de enfermar sin protección y con protección. Si la población protegida es 1000, la probabilidad de enfermar sin protección es 0.10 y la probabilidad de enfermar con protección es 0.01, el número de enfermos evitados es 0.09 x 1000.

Las muertes evitadas por las acciones de prevención se obtienen de la diferencia entre las muertes que ocurren sin protección y las que ocurren con protección. Las primeras dependen del número de enfermos y de la letalidad espontánea y las segundas del número de los que enferman, a pesar de la prevención, y de la letalidad en ellos. El costo por muerte evitada es igual al costo total de prevención dividido por el número de muertes evitadas. Hay muy poca información sobre la letalidad espontánea, pero es posible adquirir mayor conocimiento por medio de la investigación. Mientras tanto, se puede emplear valores del tipo de las estimaciones utilizadas en los ejemplos. (Véase cuadro VII).

Es posible precisar el número de enfermos evitados sólo si se conoce la probabilidad de enfermar de un daño con y sin la protección respectiva. Las tasas de incidencia del daño, (debidamente calificadas en cuanto a sub-registro), consideradas conjuntamente con el conocimiento de la vulnerabilidad dan una idea aproximada de la diferencia de la probabilidad de enfermar en uno y otro caso. Sin embargo, ocurre con frecuencia que las acciones de protección sobre la salud de uh individuo se realizan sólo parcialmente, por ejemplo, se aplica una sola vacunación cuando se requieren tres. Aquí hemos aceptado que el individuo que no recibe los beneficios de protección de la tarea completa, según lo recomienda el

conocimiento médico, no está protegido contra el daño. Desde un punto de vista operacional esto significa que hay que precisar el número de individuos sometidos al tratamiento completo, en conformidad con las normas epidemiológicas, con exclusión de los que reciben un tratamiento parcial. En general, existen registros sobre el número de atenciones que ha recibido un mismo individuo, si bien en muchos casos, cuando la información no se tabula rutinariamente, habrá que recurir a los informes originales.

El cómputo de los efectos conseguidos precisa tomar en cuenta la duración del efecto. Si se aplica una vacuna este año el efecto protector puede durar uno o varios años según sea el daño. Si dura más de un año, el costo total incurrido en un año tiene que ser dividido por el número de años de duración del efecto para obtener el costo unitario. Por ejemplo, si para prevenir un daño en 100 individuos hay que vacunarlos todos los años, el costo total se divide por los enfermos evitados el año de la vacunación, pero si hay que vacunarlos cada tres años, el costo se divide por tres veces el número de muertes evitadas anualmente.

La acción preventiva puede ejercerse con distintos grados de intensidad. Por ejemplo, si un daño es erradicable el ataque podrá llevarse hasta la erradicacion misma pero puede también llegarse a un punto de menor intensidad. En este caso, para combatir el daño habrá que usar técnicas preventivas y de reparación. En el caso de los daños reducibles no erradicables siempre será necesario combinar ambas acciones, aunque la preventiva se lleve al nivel de máxima cobertura. En ambos casos, sin embargo, existe la posibilidad de escoger entre distintas combinaciones de acciones de reparación y de prevención. Para facilitar la elección es muy importante saber cuánto cuesta evitar una muerte en los daños reducibles gracias a la acción curativa. Con este objeto se propone que se compute el número de muertes evitadas por reparación de daños reducibles recurriendo a la diferencia entre la letalidad de los no tratados y de los tratados. Si bien, como ya se dijo, es escaso el conocimiento de que se dispone en la actualidad sobre la letalidad de los no tratados es posible obtener estimaciones válidas por medio de la investigación.

Cuadro VII

COSTO DEL EFECTO UNITARIO DE LA POLITICA DE SALUD OBSERVADA

Tosferina	Santiago Norte, Chile	1963
Daño	Area	Año

A: Técnica de reparación

Por caso reparado

Tareas o actividades	Costo anual específico por daño (E°)	Casos reparados					Costo por caso reparado T2/7 (E°)
		Casos atendidos (*)	Probabilidad de reparación			Número T3x6	
			Sin tratamiento (**)	Con tratamiento (**)	Diferencia 5-4		
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Hospitalización	15 801	48	0.97	0.99	0.02	17	1 421
Consulta	8 358	789					
Totales (T)	24 159	837					

Por muerte evitada

Muertes evitadas				Costo por muerte evitada T2/12 (E°)
Probabilidad de morir			Número T3x11	
Sin tratamiento (**)	Con tratamiento (**)	Diferencia 9-10		
(9)	(10)	(11)	(12)	(13)
0.03	0.01	0.02	17	1 421

B: Técnica de prevención

Tareas o actividades	Costo anual específico por daño (E°)	Estimación de los sujetos protegidos					Muertes evitadas					Costo por muerte evitada T2/12 (E°)
		Concentración de las tareas			Sujetos protegidos		Probabilidad de enfermar			Probabilidad espontánea de morir (**)	Número T7x10x11	
		Observada	Normalizada (**)	Cumplimiento norma 3/4	Casos atendidos *	Número 5x6	Sin protección (**)	Protegidos (**)	Diferencia 8-9			
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)
Inmunización	5 755	2	2	1	23 672	23 672	0.60	0.45	0.15	0.03	107	67
Visitas	1 403	1	1	1	47	47						
Total (T)	7 158			Número total de sujetos protegidos (**) (T)		23 672						

(*) Primeras atenciones. (**) Según norma.

Este procedimiento sobrestima el costo de la muerte evitada, pues es indudable que son los enfermos más graves los que reciben atención hospitalaria. Por otra parte, el costo por muerte evitada con prevención también se sobrestima, pues no se toma en cuenta el beneficio que representa para la sociedad y los individuos, el hecho que algunos no enfermen. Estas sobrestimaciones, cuyas magnitudes relativas no es posible determinar, son importantes sólo en el caso de que los costos por muerte evitada con cada una de las técnicas mencionadas difieran muy poco entre sí.1/

El Cuadro VII contiene un ejemplo de formulario para el cómputo de los costos unitarios del ataque a un daño.

A continuación se anotan algunas observaciones sobre la población y el medio ambiente sólo con el objeto de que se tengan presente en el diagnóstico. Como se trata de materias que forman parte del conocimiento habitual del sanitarista, no se ha creído necesario discutirlas en detalle.

v.- La población

La información sobre las características de la población es sin duda esencial para el programador sanitario, ya que el número de habitantes y su distribución por edad determinan, en parte, la cuantía y la naturaleza de la atención que debe suministrarse a la colectividad. En efecto, una población joven tendrá una patología diferente a la de una colectividad cuyos habitantes tienen un promedio de edad mayor y requerirá, por consiguiente, una atención diferente. En este último caso una parte importante de los recursos deberá destinarse a la atención de las enfermedades degenerativas mientras que en el primer caso se destinarán fundamentalmente a la atención de las enfermedades prevalentes en los grupos de edad joven. Además, el conocimiento de la composición por grupos de edad de la población es indispensable para el cálculo de las tasas específicas de morbilidad y de mortalidad.

Se deberá, por consiguiente, determinar el número total de habitantes y su distribución por edad, de acuerdo con las estimaciones de población

---

1/ El método de cómputo por muerte evitada sugerido para este tipo de daño no se puede aplicar a los daños no reducibles, pues no se sabe cuál es la probabilidad de enfermar ni la letalidad de los no tratados.

que se hagan para los años post-censales. En algunos países de Latinoamérica no hay datos fidedignos sobre esta materia, ya sea porque no se ha levantado un censo o porque el último es muy antiguo [1]. Además, en grado mayor o menor, algunos de los censos realizados en Latinoamérica adolecen de dos defectos fundamentales: la subenumeración que a veces puede alcanzar cifras importantes y la errónea distribución por edad, ya que en algunos países una alta proporción de la población ignora su edad. Por estas razones y debido a la importancia trascendental que tiene el conocimiento de la población, es necesario hacer un análisis crítico de los datos existentes y complementarlos con encuestas locales.

Otra característica importante de la población de un área local programática es su distribución geográfica dentro del área, incluyendo el número y tamaño de los centros poblados. La prestación de servicios en áreas eminentemente rurales tiene modalidades diferentes a la que presenta en áreas predominantemente urbanas.

Es necesario, además, obtener estimaciones sobre el crecimiento probable (o el decrecimiento) de la población para un período de unos 10 años. La razón de la necesidad de estas proyecciones de población estriba en que, como se verá en su oportunidad, el plan se formula para un período prolongado. Las proyecciones se elaboran habitualmente en forma rutinaria al nivel central, mediante diversos métodos cuya aplicación no corresponde discutir aquí.

Finalmente se precisa información sobre los nacimientos vivos ocurridos en residentes del área y los nacimientos vivos y muertos registrados en el área. Lo primero permitirá estimar ciertos grupos específicos de población a servir (embarazadas y otros) en tanto que los segundos ayudarán a conocer la demanda específica por cierto tipo de atención (partos y otros).

vi.- El medio ambiente

Conocidas las características de la población del área local programática, corresponde describir el medio ambiente en que vive, desde el punto de vista de la influencia que puede tener sobre la salud de la comunidad. El análisis deberá cubrir por lo menos los siguientes aspectos: vivienda, abastecimiento de agua, disposición de excretas, alimentos, basuras, vectores, industrias y escuelas.

1/ Esta situación se está corrigiendo rápidamente.

Estado de las viviendas.- Es necesario tener una información sobre el número de viviendas del área, la cual está naturalmente basada en una definición aceptada de vivienda. Se clasificarán de acuerdo a su estado siguiendo criterios tales como salubridad, hacinamiento y otros conocidos.

Abastecimiento de agua.- Las enfermedades entéricas tienen todavía una prevalencia muy alta en América Latina y continúan constituyendo la primera causa de mortalidad infantil en gran número de países. Es por esto que el mejoramiento de la calidad del agua que consume la población ocupará sin duda un lugar importante en la planificación.

El dato que más interesa conocer es el número de habitantes que consume agua de buena calidad, entendiéndose por tal, por ejemplo, la obtenida dentro de la vivienda, sea de la red de agua potable o de pozos adecuadamente protegidos. Si los datos no existen hay que obtenerlos por medio de una encuesta.

Es necesario también conocer el área geográfica cubierta por la red de agua potable, su capacidad máxima de extensión, así como la existencia de proyectos de creación de nuevas fuentes de abastecimiento dentro del período que cubre el plan. Estos datos pueden obtenerse en las oficinas encargadas de los servicios respectivos.

Disposición de excretas.- La información que interesa conocer es el número de viviendas, con sus respectivos habitantes, que cuentan con un sistema de eliminación de excretas satisfactorio, ya sea por estar conectadas a un sistema de cloacas, por poseer una fosa séptica o una letrina sanitaria. Igualmente deberá investigarse en cada localidad, la extensión de la red cloacal, su capacidad de expansión y la existencia de proyectos de construcción de nuevas redes durante el período que cubrirá el plan. Estos últimos datos se pueden obtener a través de los servicios administrativos correspondientes. Los primeros se obtienen generalmente de los censos y en caso de que este no se hubiera realizado o no fuera reciente, hay que realizar una encuesta especial.

Alimentos.- Otro aspecto muy importante para el conocimiento del medio consiste en una apreciación de las condiciones en que se encuentran, desde el punto de vista sanitario, los establecimientos de producción, almacenamiento y expendio de alimentos, como mataderos, lecherías, carnicerías, restaurantes, etc. En la etapa preliminar de la programación deberá hacerse un censo de establecimientos que permita determinar si las condiciones con que operan son satisfactorias. El conocimiento del número y de la naturaleza de los establecimientos que operan por debajo de los límites considerados satisfactorios, es importante para la programación, ya que determinará, entre otras cosas, el personal necesario para la supervisión y control de dichos establecimientos.

Basuras.- La adecuada recolección y eliminación de las basuras es importante para el control de las moscas y de otros vectores. En consecuencia, es indispensable conocer el número de viviendas y de habitantes que tienn servicio domiciliario de recolección de basuras, la frecuencia con que ésta se realiza y la forma cómo se disponen las basuras recolectadas (basurales, rellenos sanitarios, incineración, etc.). La primera información puede obtenerse fácilmente en los municipios correspondientes y la última a través de la encuesta que se haga para conocer las condiciones de suministro de agua y la disposición de excretas de las viviendas.

Vectores.- De acuerdo con las circunstancias que prevalezcan en cada área local programática, deberá hacerse una investigación sobre la existencia de vectores potenciales de ciertas enfermedades como malaria, encefalitis, oncocercosis, esquistosomiasis, enfermedad de Chagas, etc. Esta investigación debe hacerse en forma rutinaria, determinando los tipos de vectores existentes y sus respectivos índices de densidad.

Industrias.- Las condiciones de trabajo de la población pueden constituir un riesgo para la salud. Por esto es necesario conocer los diversos tipos de industrias establecidas en el area el peligro potencial de enfermedades profesionales y de accidentes y la cantidad de trabajadores que emplea cada una de ellas. Importa conocer también los proyectos de instalación de nuevas industrias.

Escuelas.- Se debe tener una información sobre el número de escuelas que hay en el área, su distribución, el estado higiénico de los locales y la población escolar que sirven, así como los proyectos de ampliación de la instrucción.

d.- Explicación de la situación de salud.

El diagnóstico no puede limitarse a la sola descripción de la situación de salud de la comunidad, sino que debe procurar explicarla, a la luz de la influencia que sobre ella ejercen los distintos factores condicionantes.

La epidemiología enseña que una situación de salud está afectada por cuatro factores principales: (a) las características de la población; (b) los agentes causales de los daños; (c) el medio físico, y (d) el ambiente socio-cultural y económico. La programación de la salud agrega un quinto factor: la política de salud y concentra sobre ella una gran parte de su atención.

La epidemiología no ha llegado a cuantificar la importancia de cada uno de los factores condicionantes ni el grado de influencia que ejercen sobre el estado de salud, no obstante que sería de gran utilidad para diseñar políticas de salud más efectivas. Por ejemplo, si en un área programática se registra una alta mortalidad infantil provocada por gastroenteritis debida a que una alta proporción de la población carece de agua potable, queda por determinar si la carencia es el resultado de un nivel de ingreso muy bajo, que impide que se destinen más recursos para la construcción de las obras necesarias o si es el resultado de una defectuosa política de gastos públicos o es la consecuencia de deficiencias de organización del gobierno local o, en fin, si se debe a la ausencia de una actitud adecuada en la propia comunidad, para realizar con sus esfuerzos obras de interés común. Si esta última fuera la causa, bien puede que el empleo de los recursos en la creación de esas actitudes fuera un factor más dinámico para contribuir a la salud que, digamos, la construcción de un hospital.

El mayor dinamismo de las relaciones entre los factores que afectan la salud posiblemente se encuentre en las transformaciones del medio socio-cultural y económico, es decir, en los fenómenos del cambio social que

incluyen mayor ingreso por habitante, mayor educación, mejor conocimiento de los agentes patógenos, mayor urbanización, etc. Si esto es correcto y si es verdad que la política de salud contribuye al cambio social, es también pertinente preguntarse en qué medida el estado de salud afecta a la capacidad de trabajo, a la capacidad innovadora y a tantos otros elementos que juegan un papel clave en el proceso del cambio social. Si fuera así, querría decir que la salud es un fenómeno acumulativo pues provoca cambio social positivo y éste a su vez, mejora la salud. Las respuestas que se den a estas cuestiones pueden muy bien llevar a la modificación de los criterios de asignación de recursos en el campo de la salud y entre la salud y otras actividades.

Basta lo dicho para ilustrar la necesidad de conocer mejor la dinámica de la situación de salud. Mientras tanto el programador tiene que conformarse con lo que sabe y partir de la base de que el factor con el cual puede ejercer mayor influencia es la política de salud que se defina. No se trata naturalmente de que olvide los otros factores, pues ellos determinan el marco donde se mueve. De allí que necesite describirlos y considerarlos en conjunto al analizar la situación de su área programática. Un cuadro similar al VIII, que se refiere a un daño determinado, es un buen auxilio para este propósito.

Cuadro VIII

NIVEL DE SALUD Y FACTORES CONDICIONANTES

Disentería y gastroenteritis — Nombre del daño | Cauquenes. Chile — Area hospitalaria | 1962 — Año

I Nivel y estructura del daño					II Susceptibilidad			III Ambiente							
Términos	N°	Tasa x 1000 h.	Edad afectada	%	Población	N°	%	Vivienda	N°	Tasa x 1000 h.	Instrucción	N°	Tasa x 1000 h.	Otros	%
a) Defunciones	21	0.4	-5	15	a) Total	50 220	100	a) Totales	9 694	193	a) Escuelas	45	1	d) Acces.	-
b) Egresos	184	4	-	-	b) Susceptible	23 847	47.5	b) Sin agua	5 960	119	b) Matrícula	6 400	130	e) Rural	56
c) Consultas	1 812	36	-	-	c) Expuesta	7 395	14.7	c) Sin sist. el. excretas	6 269	125	c) Analfabetos	17 200	344	f) Desempl.	-

V. Política de salud

A) Tareas

Tipo	Cantidad		Cobertura			Costos anuales específicos por daño (E°)						
				Sujetos protegidos		Gastos anuales		Asignación anual para daño específ.			Costo unitario	Costo total
	Total	1as	Concentración. Obs.	N°	%	Unitarios	Total	A salud	A daño	Años efecto		
(1)	(2)	(3)	(4) 2/3	(5)	(6)	(7)	(8) 7x2	(9) (*)	(10) (*)	(11) (*)	(12) 7x9x10 / 11	(13) 12x2
Hospitalización	184	184	1	184	-	40	7 360	1	1	1	40	7 360
Consultas	1 812	1 296	1.40	926	-	6	10 872	1	1	1	6	10 872
Inspec. Viviendas	642	642	1	3 403	-	3	1 928	1	1	1	3	1 928
Insp. Establecimtos	1 475	472	3.12	17 075	-	3	4 425	1	1	1	3	4 425
Construcción (letr.	98	98	1	519	-	238	23 324	0.8	1	6.5	30	2 940
						Total	47 909				Total	27 525

B) Instrumentos

Tipo	Número disponible	Grado uso %	Rend.	Costos anuales específicos por daño (E°)						
				Asignación anual para daño específico					Costo unitario	Costo total
				Gastos unitarios	Gasto total	A salud	A daño	Años dur.		
(1)	(2) (*)	(3)	(4)	(5)	(6) 5x2	(7) (*)	(8) (*)	(9) (*)	(10) 5x7x8 / 9	(11) 10x2
Camas-día	1 691	0.81	52.56	4.4	7 360	1	1	1	4.4	7 360
Hora-médico	318	1	5.7	34.2	10 872	1	1	1	34.2	10 872
Hora-inspector	2 982	1	0.71	2.1	6 353	1	1	1	2.1	6 353
Día-obrero	1 750	1	0.056	13.3	23 324	0.8	1	6.5	1.6	2 940
				Total	47 909				Total	27 525

*) Según norma.

B 13 y B 11 no son necesariamente iguales porque los valores de A 11 y B 9 pueden diferir.

e.- Pronóstico de la situación de salud.

La situación de salud de una comunidad no es estática. Los cambios en la cuantía de la población, en su distribución urbano-rural y por edades, las variaciones del medio y de otros factores tienden a modificarla continuamente. De allí que el retrato de lo que ocurre en un momento dado no constituye una descripción satisfactoria. Basta pensar, por ejemplo, el valor que tendría esa descripción de aquí a unos pocos años en un área mal dotada de abastecimiento de agua y de cloacas, pero donde se están construyendo dichas facilidades. Además, la puesta en marcha de un servicio de acción sanitaria ejerce efectos que a veces comienzan a manifestarse lentamente y tardan un tiempo en llegar a su máximo. La descripción actual de la situación de salud en un área donde se hayan establecido esos servicios recientemente, dejaría muy pronto de ser útil para propósitos de programación. Finalmente, hay que recordar que el realismo de una meta depende en gran medida de lo que pueda ocurrirle al sujeto de programación por causas ajenas al sector que se programa, como por ejemplo, las perspectivas de crecimiento económico.

El pronóstico juega un papel muy preciso en la programación de la salud: debe contestar la pregunta: qué es probable que le ocurra a la situación de la salud de una comunidad, digamos en los próximos 10 años, si no se modifica la política de salud.

Por no modificación de la política de salud se entenderá, el mantenimiento a lo largo del período de proyección de: (a) la cuantía de recursos empleados por habitante en el área programática; (b) la asignación proporcional de los gastos por daño; (c) las técnicas empleadas para combatir cada daño, y (d) las tareas e instrumentos, incluyendo su rendimiento, costo, concentración y cobertura.

El pronóstico sirve dos propósitos. En primer lugar, permite evaluar los efectos de la política actual, por comparación entre la tendencia pronosticada, que resultaría de la mantención de esa política y la tendencia que se observaría si la política fuera modificada en conformidad con criterios de eficiencia. En segundo lugar, sirve como punto de partida para establecer las metas de cada uno de los diferentes tipos de acciones que se proponen en el plan.

La primera tarea del pronóstico es la de proyectar la población total, su estructura por edades y su composición urbana y rural. En segundo lugar, se necesita proyectar la mortalidad de cada uno de los daños importantes, a base de la extrapolación calificada de las tendencias que mostraron las tasas respectivas en los últimos cinco o diez años.

La calificación de las tendencias de las tasas de mortalidad consiste en el examen de la influencia que sobre ella pudieran ejercer en el futuro: los cambios de la población, los proyectos de instalación de servicios como hospitales, acueductos y otros que estaban en construcción durante el período del diagnóstico, así como la de aquellos cuya construcción estaba decidida pero no iniciada y, finalmente, los efectos del incremento del ingreso por habitante, el aumento de la escolaridad, el mejoramiento de la nutrición, etc. Si bien la influencia de estos últimos factores sobre la salud no es por ahora mensurable, su conocimiento ayudará al programador a formarse un juicio cualitativo.

Debido a que la proyección se realiza partiendo del supuesto de que no se modificará la cuantía de recursos por habitante ni la asignación de los recursos entre los distintos daños, la proyección de la población permite estimar el total de los recursos de que se dispondría y la cuantía que se destinaría a combatir cada daño. Por otra parte, como se supone constantes las técnicas y los instrumentos, es posible estimar el número probable de muertes que se registraría anualmente a lo largo del período de la proyección.

Según se puede apreciar en el cuadro IX, que contiene un ejemplo de proyección de un daño, los datos principales requeridos provienen del diagnóstico. Se necesita, por ejemplo, proyectar el número total de viviendas y la proporción de las que carecerán de agua y de medios adecuados para la eliminación de excretas y la recolección de basuras. El número total de viviendas se puede proyectar a base de la relación histórica entre el crecimiento de las unidades familiares y el número de habitaciones construídas. Para estimar la situación futura de esas viviendas, con respecto al problema agua, habrá que considerar su distribución urbano-rural y la capacidad de los acueductos establecidos en las zonas urbanas. Habrá que conocer el

número de casas que servirán aquellos que están en construcción o cuya construcción está decidida y los mayores recursos que se destinarán a construir nuevos acueductos.

Los cómputos mencionados permitirán precisar si habrá una tendencia al mejoramiento, mantenimiento o deterioro de la salud, reflejado en la reducción, mantenimiento o aumento de la tasa de mortalidad causada por los daños reducibles, así como la tendencia al aumento, mantenimiento o reducción de la demanda de reparación de los daños (hospitalización y consulta)

Si se conociera el valor de la relación entre cada uno de los indicadores de la salud con el conjunto de sus factores condicionantes, se podría estimar la tendencia de la mortalidad de los daños reducibles con una aproximación satisfactoria. Desconociéndose actualmente dichos valores, en la práctica se podría proceder de la manera como ha sido ensayada en algunas circunstancias:

1°.- Calcular para cada daño reducible de importancia las tasas específicas de mortalidad para los últimos 10 años.

2°.- Calcular la tendencia de las tasas mediante un apropiado procedimiento matemático.

3°.- Extrapolar esta tendencia para cada año del período de planificación (10 años).

4°.- Estimar el número esperado de defunciones por cada daño de importancia y para cada año del período aplicando las tasas obtenidas en el punto 3° a las estimaciones de población correspondiente.

5°.- Corregir este número esperado de defunciones de acuerdo a la reducción o aumento que se considere se vá a producir mediante la instalación de servicios que están ya en ejecución o cuya creación ha sido aprobada, o su no instalación según los casos.

6°.- Agregar al número de defunciones obtenido en 5° aquellas esperadas (mediante extrapolación) por todas las demás causas reducibles que no han sido consideradas en el punto 1°.

7°.- Calcular las tasas esperadas de mortalidad para cada año del período de planificación, dividiendo el número de defunciones obtenido en 6° por la población respectiva.

8°.- Recalcular la tendencia del período.

La base de la proyección de la demanda de servicios de reparación es la extrapolación de la tendencia cronológica de la demanda registrada en un período anterior, que puede ser de cinco o diez años. Los datos que se emplean son los casos atendidos (primeras atenciones) en los servicios asistenciales del área, en los hospitales y en los ambulatorios. Los casos atendidos pueden haber sido inferiores al número de individuos que demandó atención. Si esta información se registra habrá que tomarla en cuenta para corregir la extrapolación. Si hay exceso de utilización de algunos recursos también se tomará en cuenta, pues es un indicio de que los servicios prestados no corresponden a los solicitados. Además la población del área puede mostrar una tendencia al crecimiento. En este caso, la proyección del número de casos tratados tendrá que tomarla en cuenta. En la medida en que se prevea una intensificación de la urbanización, del ingreso por habitante y de la educación, la tasa de demanda de servicios de reparación también tenderá a aumentar. La comparación de las tasas entre regiones de distinto nivel económico y de relación urbano-rural pueden servir de base para proyectar la tasa observada en el área en el pasado.

Según se insinuó antes es indispensable proyectar la demanda de servicios de reparación relacionada con los daños reducibles, daño por daño.

La diferencia entre la demanda de reparación generada por daños reducibles y la demanda total, dá la proyección de la demanda de daños no reducibles.

Sería útil para el programador contar con una proyección de la demanda de servicios de reparación de cada uno de los daños no reducibles, o por lo menos de los más importantes, debido a que los costos de reparación varían de un daño a otro, de modo que el costo total futuro puede verse afectado por cambios en la composición de los servicios demandados. Si esto no fuera posible, habrá que contar, por lo menos, con una proyección clasificada por servicios de pediatría, obstetricia, medicina y cirugía.

Cuadro IX

PRONOSTICO POR DAÑO. AREA HOSPITALARIA DE CAUQUENES, CHILE

DAÑO: Disentería y gastroenteritis

	Año del diagnóstico 1962		1964 1	1965 2	1966 3	1962 4	1968 5	1969 6	1970 7	1971 8	1972 9	1973		
			Estimación corregida según tasa 1973 corregida										Tasa corregida	Primera estimación Tasa
	Número	Tasa	Número	Número	Número	Número	Número	Número	Número	Número	Número	Número		
1. MORTALIDAD	21	0.42‰	20.7	20.4	20.2	19.9	19.6	19.4	19.1	18.8	18.6	18	0.38‰	0.42‰
2. a) EGRESOS	184	3.66‰	181	179	176	174	172	169	167	165	163	160	3.3‰	3.66‰
b) CONSULTANTES	1 812	36.08‰	1 788	1 764	1 741	1 717	1 694	1 671	1 647	1 624	1 600	1 577	34.5‰	36.08‰
3. SUSCEPTIBLES EXPUESTOS	7 395	14.7%	7 114*	6 974	6 857	6 739	6 620	6 506	6 390	6 304	6 217	6 132	12.6%	M
4. MEDIO														
Con sist. elim. excretas	3 425v	68‰	3 425	3 865	3 865	3 865	6 425*	6 425	6 425	6 425	6 425	6 425	133‰	M
Con agua	19 420h	387‰	19 420	25 495*	25 495	25 495	25 495	25 495	25 495	25 495	25 495	25 495	525‰	M
Viviendas totales	9 694v	5.2h/v	9 694	9 694	9 694	9 694	9 694	9 694	9 694	9 694	9 694	9 694	5 h/v	M
5. INSTRUMENTOS DISPONIBLES (la tasa se mantiene constante)														

M = Mejoría.

C = Constante.

h/v = Habitantes por vivienda.

* Iniciación del cambio de los factores condicionantes (en cifras absolutas). Los cambios relativos se inician en el año 1.

f.- Evaluación de la situación de salud.

Todo el trabajo descrito en las páginas anteriores le permite al programador conocer la situación de la salud del área local programática, como es en la actualidad y cómo podría desenvolverse en el futuro previsible. Esto es sólo una parte de su obligación. Deberá además expresar un juicio objetivo sobre si la situación es satisfactoria o nó. Cualquier juicio de esta naturaleza siempre envuelve comparar el estado de la situación observada con otro estado que se considera aceptable. Se puede afirmar que un individuo está afiebrado sólo porque es posible comparar su temperatura con la que es normal. En rigor, para evaluar la situación actual sería preciso definir el estado de salud normal de la comunidad, pero como esto no es posible por el momento, se emplea aquí el criterio de que la situación no es normal si con los recursos disponibles por habitante hubiera sido posible conseguir un mejor nivel de salud en el pasado o será posible obtener durante el período del pronóstico un nivel más satisfactorio que el indicado por la proyección de la tendencia.

En términos más concretos, la evaluación debe contestar las siguientes preguntas:

1.- ¿Están bien distribuídos los recursos entre los distintos daños reducibles?

2.- ¿Se están empleando las mejores técnicas en el ataque a cada daño?

3.- ¿Se están usando los instrumentos debidamente normalizados en cuanto a: (i) su composición, (ii) su rendimiento y (iii) su concentración y cobertura?

4.- ¿En qué medida y plazo es posible corregir los defectos señalados en los tres puntos anteriores?

El resultado que se obtenga de este análisis dependerá básicamente de los criterios que se empleen para evaluar los instrumentos y las técnicas. En efecto, la asignación de recursos entre daños reducibles se efectúa, según se ha dicho varias veces, de acuerdo con el criterio del costo más

bajo por muerte evitada.[1/] Debería bastar en consecuencia, con examinar la distribución proporcional de los costos totales entre daños y los costos por muerte evitada, en cada uno de ellos, para formarse una idea de si los recursos por daño están bien o mal asignados. Si los resultados del análisis muestran una situación como es la indicada en el Cuadro X habrá una fuerte presunción de que la distribución no es apropiada, pues alrededor de un tercio se está empleando en combatir el daño C, cuyo costo por muerte evitada es muy alto, mientras que se destina una proporción muy pequeña a los daños A y B. Sin embargo, la información no es concluyente por tres motivos principales.

En primer lugar, puede ocurrir que no sea posible reducir más el ataque al daño C que lo anotado, debido a limitaciones de carácter técnico. Los recursos empleados en C pueden no ser transferibles parcialmente a otros propósitos y la única alternativa puede ser o seguir gastando en igual medida o no gastar en C. Cuando esto ocurra, el diagnóstico lo indicará.

En segundo lugar y esto es mucho más importante, hay que recordar que los costos por muerte evitada son los observados en la realidad y su magnitud puede ser reflejo de una mala elección de técnicas o del uso deficiente de los instrumentos, de ahí que la comparación de los costos requiere de mayores consideraciones. Supóngase, por ejemplo, que el empleo de mejores técnicas y la normalización de los instrumentos permite reducir el costo por muerte evitada en D a 21 y en A sólo a 25. En tal caso se justifica asignar más recursos a D que A.

En tercer lugar, puede ocurrir que la baja incidencia de A no justifique asignar mayores recursos a su ataque.

En consecuencia, la primera tarea que hay que cumplir, es la de evaluar los instrumentos, las tareas, los rendimientos y las técnicas, así como la eficiencia con que se emplean para atacar cada daño, para lo cual nuevamente se precisa comparar lo observado con lo normativo.

En el caso de los instrumentos, según se recordará, los elementos a

---

1/ Recuérdese que se ha adoptado el criterio de que evitar una muerte es igualmente trascendente que evitar cualquiera otra. El cómputo del costo incluye, además, la noción de vulnerabilidad.

C U A D R O X

Distribución de los recursos entre daños y costo por muerte evidata

Daño	Distribución porcentual de los costos totales entre daños	Costo por muertes evitadas
A	2%	26
B	8%	28
C	35%	150
D	35%	31

que hay que prestar atención son: la composición en términos de recursos, el grado de utilización y el rendimiento. En un caso dado se podrá encontrar que el instrumento cama de hospital tiene una composición tal que la depreciación de la construcción y el equipo equivale al 50% del costo total del instrumento. Esto querrá decir que el edificio y los equipos están siendo mal aprovechados o que se construyó un edificio de lujo, si se estima que normalmente el costo de la depreciación de los activos fijos no debe exceder, digamos, de 20% del costo unitario del instrumento. Si el instrumento consulta médica es capaz de atender diariamente 100 consultas y sólo atiende 50, se entenderá que no está utilizando toda su capacidad de atención.

Al analizar las tareas cumplidas por un instrumento lo que interesa es la composición de la tarea, el grado de concentración por sujeto y la cobertura o proporción de sujetos protegidos. En estos tres casos puede resultar que los valores observados no concuerden con lo que se puede considerar normal. El establecimiento de valores normales para la composición y la concentración es relativamente fácil. En el caso de la cobertura se tropieza con algunas dificultades. Por ejemplo, si se decide vacunar contra la viruela al 20% de la población durante un año, la meta podrá conseguirse con relativa facilidad siempre que se disponga de los instrumentos suficientes. En

cambio, conseguir atender a, digamos, el 20% de las embarazadas depende no sólo se la existencia de instrumentos para este objeto, sino que además de la demanda por esta clase de servicios. Este es un tipo de consideración que hay que tener en cuenta al evaluar la cobertura. Las deficiencias que se registren en los instrumentos y en sus tareas se reflejará con seguridad en el rendimiento y en la eficiencia, de modo que una manera indirecta de evaluar los distintos aspectos de un instrumento y de sus tareas es por medio de la evaluación de los rendimientos, si bien esto no permitirá llegar a fondo de la cuestión, es decir, a determinar por qué el rendimiento dado es bajo.

Los rendimientos normativos con que operan los programadores del área local programática deben ser elaborados por la autoridad central con la cooperación de los programadores locales, pues uno de los métodos para establecer normas se basa en los rendimientos más altos observados en las distintas regiones del país. Por ejemplo, el rendimiento normativo de una cama de obstetricia será de 150 egresados por cama de hospital por año si es el más alto o el promedio de los más altos del país. Naturalmente, en un área cualquiera puede resultar imposible alcanzar el más alto registrado en el país, en cuyo caso habrá que hacer una adaptación ad-hoc.

El otro aspecto que se debe analizar en la evaluación es de si se están empleando o nó las técnicas más convenientes.

La cuestión de la propiedad de la técnica empleada presenta dos aspectos. Uno se refiere a la técnica en su sentido más común. Su consideración es de gran importancia en América Latina, donde hay una tendencia a adoptar con entusiasmo técnicas desarrolladas en otras regiones del mundo. Tómese, para ejemplo, el instrumento vacunación referido específicamente a dos enfermedades: poliomielitis y difteria. Si se analizan los esquemas de vacunación que se emplean contra la primera de estas enfermedades en los distintos países de Latinoamérica se comprobará que mientras en algunos se preconiza el esquema original de Salk de tres dosis o el uso de vacunas de virus atenuado, en otros se establece esquemas de vacunación de 5 inoculaciones. Tanto un esquema como el otro ignoran el hecho fundamental de que la situación inmunológica natural frente a la poliomielitis de los niños de países subdesarrollados difiere considerablemente de la de los niños de países con buen

saneamiento ambiental y que, posiblemente, aún las tres dosis sean excesivas en nuestro medio. Frente a esta situación parece indispensable realizar estudios epidemiológicos que sugieran esquemas adecuados de inmunización, tanto en lo que a dosis se refiere como a las edades en que éstas deban ser aplicadas. La trascendencia que ésto tiene es considerable ya que si se demostrara, por ejemplo, que tres dosis a determinadas edades son suficientes, se reduciría en 40% los gastos de vacunación contra la poliomielitis en aquellos países en que se preconizan 5 dosis, sin que la incidencia de la enfermedad se modifique en forma significativa. Lo mismo puede decirse de la difteria. La técnica empleada es copia de aquellas en uso en países de condiciones muy diferentes a las de Latinoamérica. Estudios realizados a este respecto indican que ya a los tres años la inmunidad natural de los niños procedentes de sectores de bajo nivel socio-económico, en los medios urbanos, es del orden del 45% y que a los 5 años es cercana al 55%. Se comprende fácilmente que este hecho de por sí modifica substancialmente la técnica de vacunación a usarse en este tipo de poblaciones.

El concepto técnica tiene también un significado más amplio, que es el empleado en este trabajo y que se ilustra en el Cuadro VIII referente a la Gastroenteritis. Se habló allí de que una técnica esta conformada por una combinación de tareas tales como dotación de agua, hospitalización, etc. En muchos casos podrá ocurrir que el aumento de la proporción en que se emplea una de las tareas componentes aumenta la eficiencia rebajando los costos.

En cuanto a la evaluación de la actividad relacionada con la reparación de los daños no reducibles hay poco que agregar en cuanto al procedimiento, excepto que, como se recordará, la evaluación no incluye en este caso el examen de la asignación de recursos por daños, pues se parte de la proposición de que hay que atender toda la demanda. La evaluación se limita, por lo tanto, a comparar los costos observados por caso reparado, con los costos normativos. Para realizar esa comparación hay que llevar a cabo el mismo

analisis mencionado en párrafos anteriores, relativo a instrumentos, tareas y técnicas.

En esta etapa de la evaluación de las acciones de salud no es preciso cuantificar en detalle la reducción de costos que se podría lograr normalizando instrumentos, tareas y técnicas. Lo que se precisa más bien es tener la seguridad de que las diferencias observadas entre los costos unitarios de los distintos daños reflejan una baja vulnerabilidad del daño o inaccesibilidad de la población, más que las deficiencias en el uso de los instrumentos y técnicas. Una vez que se tiene esa seguridad es posible corregir los costos grosso modo para eliminar las deficiencias más burdas y poder concluir en qué medida la situación actual es insatisfactoria. Del mismo modo se puede ampliar la evaluación al período del pronóstico, pues durante ese período la situación resultará mucho mejor que la pronosticada si se normalizan las técnicas y las tareas y se reasignan los recursos por daño.

A N E X O

INFORMACION BASICA NECESARIA PARA EL DIAGNOSTICO[1/]

a.- La población

- Población actual del area total y por grupos de edad.
- Distribución de la población en el área geográfica: Nº de localidades y su población; población urbana y rural.
- Mapa del área; localización de los centros de atención de salud; vías de acceso.
- Población de los 2 censos anteriores.
- Proyección de la población para los próximos diez años.
- Natalidad: nacidos vivos entre los residentes y nacidos vivos y muertos en el área, por división político-administrativa y lugar de atención del parto.

b.- El medio ambiente

1.- Datos generales: información general sobre geografía del área, hidrografía, carreteras, división político-administrativa.

2.- Vivienda: Nº de viviendas, clasificación, índices de hacinamiento, proyectos de construcción de nuevas viviendas.

1/ La lista de datos que va a continuación corresponde a la información que se requiere para desarrollar el método de diagnóstico que se propone. El programador podrá ampliarla o reducirla de acuerdo con la extensión que quiera o pueda darle a su estudio.

3.- Abastos de agua: tipos según localidad; extensión de las redes; conexiones domiciliarias; proporción de población servida según tipo de abasto; tratamiento y sus características; proyectos de extensión y de creación de nuevos servicios.

4.- Disposición de excretas: sistemas de eliminación según localidades; extensión de la red cloacal; población servida; número de conexiones domiciliarias; tratamiento final; proyectos de construcción.

5.- Control de alimentos: catastro de locales de producción y expendio; volumen de producción; personal que lo opera; condiciones higiénicas, proyectos de construcción.

6.- Basuras: sistemas de recolección, número de viviendas y población servida; frecuencia del servicio; sistemas de disposición final.

7.- Vectores: existencia de tipos de vectores más importantes en el área y su importancia epidemiológica; índices de densidad.

8.- Industrias: número y localización por tipo; cantidad de trabajadores en cada una; condiciones higiénicas del trabajo; riesgos industriales. Proyectos de ampliación y de creación de nuevas industrias.

9.- Escuelas: número de aulas por tipo de instrucción, distribución en el área, mapa de ubicación; estado higiénico con especial referencia a abastecimiento de agua y condiciones higiénicas de la eliminación de excretas; población escolar; ausentismo; proyectos de creación de nuevas escuelas por tipo.

c.- Los daños

1.- Mortalidad: número de defunciones entre residentes del área, en los últimos cinco o diez años distribuídas por causa 1/ y por los grupos de edad en que fué distribuída la población.

1/ De acuerdo con las recomendaciones de la Organización Muncial de la Salud.

2.- Morbilidad: a) número de consultantes a cada establecimiento, durante los cinco o diez años anteriores al estudio, consignando el diagnóstico de la consulta, la edad del consultante y la condición de primera consulta o consulta repetida; b) Número de egresos de cada establecimiento, durante los cinco o diez años anteriores al estudio, consignando el diagnóstico de egreso, la edad del egresado, el número de días de hospitalización y el estado al egreso.

d.- El inventario de los recursos disponibles y el recuento de los servicios prestados (preventivos y curativos)

1.- Nómina completa de todo el personal del área, por establecimiento, sus horas contratadas; salarios; actividad o profesión; distribución de estas horas en la atención de hospitalizados, de enfermos ambulatorios y de servicios preventivos por tipo.

2.- Número de camas de hospital disponibles, expresadas en promedio de acuerdo a los censos diarios de camas por especialidad.

3.- Edificios: número de edificios en que se cumplen las actividades de salud del área; tamaño, tipo y funciones; propios o alquilados, fecha de construcción y precio histórico.

4.- Equipo específico por especialidad, v.gr. mesas operatorias, mesas ginecológicas, aparatos de Rayos X, cunas, electrocardiógrafos, metabolismo basal, vehículos, equipos de los servicios ambulatorios del hospital y de los servicios preventivos. Fecha y precio de adquisición.

5.- Servicios prestados: el número de unidades que cada servicio prestó, expresadas en cantidades anuales, v.gr.

- Nº de exámenes de laboratorio; tipo y especialidad servida;
- Nº de recetas de antibióticos, de analgésicos, sueros y otros;
- Nº de exámenes radiológicos según tipo (fluoroscopía, radiografías, etc.);
- Nº de tratamientos por radiación;
- Nº de intervenciones quirúrgicas, según especialidad y según procedencia del paciente (hospitalizado, ambulatorio, etc.);

- Nº de litros de sangre, de plasma y otras perfusiones, realizadas por el banco de sangre, según especialidad servida.
- Nº de interconsultas realizadas por el personal de cada especialidad para pacientes hospitalizados, ambulatorios o provenientes de otros servicios del área;
- Nº de raciones de alimentación distribuídas a los hospitalizados, a los pacientes ambulatorios o al personal especificando para ellos su proveniencia;
- Nº de kilos de ropa lavada, especificando el servicio de origen;
- Nº de autopsias y biopsias practicadas, especificando el servicio de origen;
- Nº de encuestas epidemiológicas iniciadas para las principales enfermedades transmisibles que ocurrieron en el área;
- Nº de primeras, segunda, tercera o más dosis de vacuna por tipo y por grupos de edad;
- Nº de primeras consultas y consultas totales otorgadas a prenatales, puérperas y a menores de 5 años.
- Nº total y de primeras visitas domiciliarias a prenatales, puerperas y menores de 5 años y a casos por diagnóstico.
- Nº de niños escolares examinados por institución; proporción de defectos encontrados, proporción de defectos corregidos;
- Nº de locales inspeccionados y total de visitas de inspección por tipo de local, según actividad de saneamiento, higiene industrial u otra;
- Nº de primeras consultas y de consultas totales por grupos de edades, para atender salud dental.

6.- Presupuesto de gastos: los datos del año en estudio especificando sueldos y salarios, gastos varios de personal, adquisiciones, gastos de mantenimiento y reparación, subsidios pagados, alquiler, inversiones, etc.

CAPITULO III

LA DETERMINACION DEL CAMPO DE LAS ALTERNATIVAS FACTIBLES EN EL AREA LOCAL PROGRAMATICA

a.- Los problemas generales de la formulación del plan propiamente tal y la asignación de recursos por áreas.

1.- Introducción

Dentro del proceso general de programación, la etapa de la formulación del plan propiamente tal se dedica a responder dos preguntas principales:

a) cuántos recursos conviene destinar a la actividad, en este caso la salud, en cada uno de los años del plan, y

b) cuáles son los daños a cuyo ataque conviene destinar de preferencia los recursos disponibles y cuáles son las técnicas más apropiadas.

El planteamiento sugiere que la secuencia del trabajo consiste en determinar primero los recursos de que se dispondrá y luego en derivar las metas que es posible alcanzar con ellos. Sin embargo, también es posible operar a la inversa, estableciendo primero las metas que se desea alcanzar, computando enseguida los recursos que se precisa para lograrlas. Por ejemplo, se puede partir fijando metas razonables de reducción anual de la mortalidad y de la morbilidad y de allí derivar los recursos necesarios para lograrlas, o partir de la cantidad de recursos que se estima estarán disponibles y calcular la máxima reducción de la mortalidad y de la morbilidad que es posible alcanzar con ella [1/].

El procedimiento según el cual se identifican primero las metas podría ser objetado, argumentándose que una de las condiciones básicas que ellos tienen que satisfacer es la de ser factibles y que uno de los principales determinantes de la factibilidad es la disponibilidad de recursos.

1/ Conviene recordar aquí que una meta es un objetivo cuantificado que se pretende lograr en una fecha determinada. La diferencia concreta en el caso de la mortalidad es como sigue. Objetivo: reducción de la mortalidad; meta: reducción de la tasa en 10 por ciento en los próximos tres años.

En el hecho, debido a la complejidad de las relaciones que existen entre los elementos con que se trabaja, las aproximaciones sucesivas son casi inevitables, ya sea que se parta fijando primero los recursos o primero las metas. Cualquiera que sea la secuencia el resultado debe ser el mismo. Sin embargo, en algunos casos un procedimiento puede significar mayor revisiones que el otro, por lo cual sólo la experiencia enseñará cual es preferible desde este punto de vista.

En el trabajo se adopta un procedimiento mixto. Se propone que la autoridad central de planificación de la salud se ocupe de determinar cuál será la disponibilidad de recursos con que se contará para desarrollar acciones de salud en todo el país durante el período del plan y que, al mismo tiempo, la autoridad local de programación se ocupe de precisar los límites mínimo y máximo del campo dentro del cual se puede escoger metas factibles para el área local, sin prestar atención a la cuantía exacta de los recursos de que pueda disponer cada área en particular. La combinación de todas esas informaciones permite elaborar los planes definitivos para las localidades, las regiones y la nación, según se verá más adelante.

El procedimiento anotado se ha escogido en atención a tres razones principales. En primer lugar, porque en las condiciones actuales de información es muy difícil hacer un plan para un área local programática partiendo de los recursos con que se podrá contar en el futuro. En segundo lugar, porque es obvio que los recursos que <u>conviene</u> destinar a un área local cualquiera, hay que precisarlos en el contexto de la situación nacional y, en tercer lugar, porque permite que el programador nacional presente a la máxima autoridad política planes alternativos entre los cuales escoger. Las diferencias entre esas alternativas se expresan en términos de la cuantía de recursos que cada una exige, en términos de la forma cómo se propone asignar recursos entre daños y en términos de la asignación de recursos entre distintas áreas programáticas. Por lo tanto, si el programador nacional cuenta con varias alternativas para cada una de las áreas locales, tendrá la posibilidad de elaborar un gran número de ellas para la nación en su conjunto, jugando con distintas combinaciones.

Una vez decidido el procedimiento general a seguir, los otros problemas concretos que plantea la elaboración de un plan están directamente relacionados con lo que el plan debe contener. Deberá indicar la cantidad de recursos totales que se va a emplear año por año en toda la nación, cada región y cada área; las metas que se propone alcanzar en cada subactividad y en cada daño; las metas propuestas para normalizar los instrumentos y las técnicas que se propone emplear en cada caso; los gastos en que hay que incurrir anualmente, tanto en operaciones corrientes como en inversión; el personal que se precisará y las dificultades que se preveen para conseguirlo; los proyectos de inversión que hay que poner en marcha y las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas que será necesario poner en vigor para la ejecución, control, revisión y evaluación del plan.

Este capítulo se destinará a discutir algunos de esos problemas en relación con el área local programática y referidos sólo a las alternativas de mínima y máxima. En el capítulo IV se discutirán otros.

ii.- La necesidad de establecer planes alternativos de máxima y mínima para cada área local

Si bien ya se esbozaron las razones por las cuales se optó por recomendar el procedimiento de partir del nivel central y del local al mismo tiempo, es preciso hacer algunos comentarios adicionales sobre la conveniencia de fijar para cada área local el límite inferior y el límite superior del campo donde se pueden encontrar alternativas factibles para la acción de salud.

La necesidad de establecer un límite mínimo surge de la consideración de la justicia distributiva de los beneficios de la salud, a que se hizo referencia en el capítulo I. En efecto, una política nacional basada exclusivamente en criterios de eficiencia, tal como el de evitar el máximo número de muertes con los recursos disponibles, puede conducir, según se dijo, al completo abandono de la salud de los individuos afectados por daños cuyo combate envuelve un costo muy alto. Para evitar esta situación inconveniente, se propone en este trabajo atender toda la demanda de servicios de reparación pero sin estimularla.

Esta proposición no resuelve sin embargo, el otro gran problema de la justicia distributiva a que conduce la aplicación del criterio de eficiencia, con el cual se procura evitar el desamparo de algunas localidades.

Es fácil y provechoso ilustrar de qué manera la aplicación exclusiva de los criterios de eficiencia pueden conducir al desamparo de ciertas áreas. Si un país es heterogéneo, es muy probable que haya diferencias de costo por muerte evitada para un mismo daño en diferentes áreas. Esto hace necesario computar, por ejemplo, no sólo el costo promedio nacional por muerte evitada gracias a la prevención de la gastroenteritis, sino también los correspondientes a las distintas áreas del país. El Cuadro XI presenta un esquema de las alternativas con que se enfrentaría el programador nacional para distribuir sus recursos si hay tres áreas en el país y si el combate de cada daño tiene costos distintos en diferentes regiones.

Según el cuadro lo indica, hay nueve objetivos entre los cuales escoger, con la restricción, sin embargo, de que no se pueden lograr todos por la escasez de recursos. Si el criterio de elección es el de evitar el máximo de muertes con los recursos disponibles para combatir los daños reducibles, se seleccionará primero el daño "B" en la región II, luego el "B" de la región I, el "A" de la I, el "C" de la I y así sucesivamente, hasta agotar los recursos.

Se observará que los costos unitarios de todos los daños son más altos en la región III que en las demás regiones y es posible que si los recursos no alcanzan para combatir todos los daños en todo el país, la región III quede sin ningún servicio de salud. El ejemplo exagera, sin duda, los problemas de ese tipo que puedan presentarse en la práctica, porque si hay servicios instalados en todas las regiones, a pesar de que la región III muestre costos unitarios más altos, puede que no convenga, aún desde un punto estrictamente económico, abandonar las instalaciones existentes. Esta es una de las tantas limitaciones en la reasignación de recursos con que tropieza el programador. En todo caso, el ejemplo ilustra el hecho de que la aplicación en forma estricta de un criterio de asignación basado en la eficiencia puede conducir a situaciones que no parecen aceptables, como sería la de dejar a una región sin servicios de salud porque sus costos son altos.

C U A D R O XI

Costo unitario por muerte evitada por daño y región

(Unidades monetarias)

Daño y región	Costo unitario
Daño "A"	
Región I	125
" II	160
" III	230
Daño "B"	
Región I	118
" II	105
" III	285
Daño "C"	
Región I	145
" II	190
" III	310

El dilema que plantea la justicia distributiva en el plano regional es el siguiente: o bien se distribuyen los recursos entre las regiones de modo que se reduzca al máximo la tasa de mortalidad, aunque queden algunas regiones desamparadas o bien se da atención sanitaria a todas las regiones, aunque no se consiga con ello reducir al máximo la tasa nacional de mortalidad.

Para resolver este aspecto geográfico del problema de la justicia distributiva se recomienda que los recursos nacionales disponibles se asignen a las áreas locales programáticas, de tal manera que ninguna experimente durante el período del plan un deterioro de su nivel actual de salud.

Esta proposición establece la alternativa mínima para cada área local programática. Si es aceptada, la nación se compromete a destinar a cada área local todos los recursos que sean necesarios para que no se deteriore el nivel de salud ya alcanzado. Mutatis Mutandi este es un princípio válido para toda la nación.

Por otra parte, se recomienda aquí elaborar una alternativa máxima, que determina la mayor velocidad a la cuál se puede aumentar el nivel de salud de una comunidad durante el período del plan, en el supuesto de que no haya limitación de recursos reales y financieros. En verdad, la rapidez con que se puede mejorar la salud de una comunidad depende no sólo de los recursos disponibles, sino también de otros factores que limitan la capacidad de un área para utilizar con eficacia una mayor cuantía de recursos. Entre estos factores figuran la longitud del período de latencia y maduración de los instrumentos y otros de carácter administrativo y socio-económico.

La elaboración de una alternativa máxima para la nación en su conjunto carece de todo interés, pues es muy improbable que haya recursos suficientes para implementarla. En cambio, puede ser factible para una o unas pocas áreas locales. En efecto, puede ocurrir que la nación cuente durante el período del plan con una cuantía de recursos para desarrollar acciones de salud que sean superiores a los que se necesitan para poner en práctica la alternativa mínima en todas las áreas. Se deriva de lo dicho en páginas anteriores que convendrá distribuir regionalmente la diferencia, de modo que con esos recursos adicionales sea un máximo el número de muertes evitadas en la nación en su conjunto. Ese máximo posiblemente se podrá obtener dedicando a algunas regiones los recursos necesarios para que lleven a cabo la alternativa mínima, a otras, los que se precisen para implementar la máxima, es decir, para dar un "big push" en materia de salud, y en fin, a otras, los que sean suficientes para que lleven a cabo un plan intermedio.

b.- La elaboración de la alternativa mínima.

i.- El papel de la tendencia pronosticada

Por mantenimiento del nivel de salud registrado al momento del diagnóstico se entiende, concretamente, la mantención de la tasa de mortalidad de los daños reducibles y la atención de la demanda de reparación por habitante a los mismos niveles registrados en el período base o a los niveles señalados por las tendencias pronosticadas. Conviene recordar que el pronóstico de la situación de salud de un área programática se realiza partiendo del supuesto de que se mantendrá la cuantía de recursos de salud por habitante de que dispone el área a la fecha del diagnóstico. Esa situación pronosticada puede ser superior, inferior o igual a la del período inicial. Si es igual o superior quiere decir que la aplicación de la alternativa mínima permitirá mantener el nivel de salud pronosticado con una menor cuantía de recursos por habitante de la que se emplea en el período inicial, gracias a una mejor asignación de recursos entre daños y a la normalización de los instrumentos, tareas y técnicas. Si la tendencia pronosticada es al deterioro, la alternativa mínima indicará si la reasignación y la normalización serán suficientes para evitar ese deterioro o si habrá que aumentar la cantidad de recursos por habitante.

De lo anterior se derivan las funciones que le corresponde cumplir al programador. En primer lugar, tiene que normalizar los instrumentos y tareas; tiene que seleccionar las técnicas más eficientes y fijar metas de normalización, que se expresen en rendimiento, y que le permitan calcular el costo unitario de cada instrumento 1/. En segundo lugar, le corresponde cuantificar sus objetivos, tanto en relación con los daños reducibles como con los no reducibles. Finalmente deberá computar el gasto total que tiene que realizar para lograr esos objetivos. A continuación se examina lo que envuelve cada una de las cuestiones enunciadas.

1/ Este es el costo normalizado; el obtenido en el diagnóstico es el costo observado.

ii.- Normalización de los instrumentos y metas de normalización

Según se expresó en el capítulo sobre el diagnóstico, al analizar los instrumentos se encontrará que en muchos casos los recursos están instrumentalizados en forma deficiente, su capacidad no se emplea plenamente y su rendimiento no es satisfactorio, característica que se califica comparando con una norma la composición, el grado de utilización y el rendimiento. Hay aquí dos cuestiones envueltas: cómo establecer las normas y cómo establecer el tiempo que llevaría cumplirlas, es decir, cómo fijar las metas de normalización de los instrumentos.

Una norma se puede establecer, en general, de dos maneras, por investigación y por estimación. En muchos casos, la investigación experimental permitirá definir las normas que representan la máxima eficiencia. En otros casos, la investigación no será factible y habrá que recurrir a la estimación.

La estimación de una norma puede obtenerse o por consenso de opiniones autorizadas, lo que define, en general, una norma mínima o por análisis de valores observados en el país o en otros países de condiciones semejantes, lo que conduce a la elección de uno de ellos como patrón.

Al establecer las normas para los instrumentos y las tareas hay que tomar algunas precauciones. En primer lugar, hay que tomar en cuenta que se establecen con el propósito de reducir los costos del ataque a los daños, pero que, en verdad, los costos no se reducen si disminuye al mismo tiempo el efecto de las acciones sobre el daño, aunque se gaste un número menor de unidades monetarias. La reducción del costo está condicionada, en consecuencia, por consideraciones de eficiencia técnica. Por otra parte, las normas no pueden ser determinadas sólo por consideraciones técnicas. Los obstetras pueden considerar, por ejemplo, que desde un punto de vista médico es ideal hacer cinco exámenes a cada embarazada durante la gestación, pero si ocurre que con tres se logran los objetivos principales de la consulta, se puede atender un mayor número de embarazadas, si se ahorran dos consultas por cada embarazada.

En segundo lugar, las normas tienen que ser realistas. El hecho de que en países muy desarrollados la consulta externa incluya toda clase de exámenes no puede considerarse como una norma para establecer la composición del instrumento de consulta externa en un país subdesarrollado, como tampoco puede constituirla el hecho de que en aquellos países a cada cama-hospital le corresponda, digamos, 50 metros cuadrados de construcción.

Finalmente hay que tener presente que las normas no son fijas. Las innovaciones tecnológicas, los cambios de actitudes del personal y muchos otros factores obligan a modificarlas cada cierto tiempo.

Fijadas las normas, queda por resolver el problema de las metas anuales de normalización. En el caso de algunos instrumentos se podrá alcanzar la norma en cuestión de meses, pero en otros casos constituirá todo un proceso de reeducación del personal para que acepte la normalización o el cambio de otras condiciones, como ciertas disposiciones administrativas, que no es fácil conseguir en un plazo corto. Sobre esto no se puede generalizar, porque dependerá mucho de las condiciones de cada área local programática, incluso de la calidad del personal. Quizá el procedimiento más realista para fijar estas metas sea la discusión con los responsables de la utilización de cada instrumento, para llegar a un acuerdo sobre el ritmo esperado de mejoramiento de los rendimientos respectivos. La emulación juega en esto un papel importantísimo.

Una vez establecidas las metas de normalización para cada instrumento, que se expresan en el rendimiento que se propone alcanzar anualmente, es posible determinar el costo de cada unidad de instrumento, pues a cada meta de rendimiento corresponde una composición determinada del instrumento en términos de recursos primarios.

iii.- Cuantificación de las metas, instrumentos y recursos en el grupo de daños no reducibles

Se recordará que, en lo que se refiere a la demanda de servicios, la alternativa mínima envuelve el mantenimiento de los servicios de reparación prestados por habitante. Se recordará también que se prestan servicios de reparación en relación con los daños reducibles y con los no reducibles.

La proposición anterior es válida para ambos, pero por razones que se verán con claridad más adelante conviene fijar las metas en forma separada para ambos grupos.

El diagnóstico permite determinar la cuantía de servicios prestados para reparación de los daños no reducibles, expresándolos en términos de egresos hospitalarios por cada mil habitantes, consultas externas por cada mil habitantes, etc. Por otra parte, se cuenta con una proyección de la población del área local programática, de modo que resulta sencillo computar el total de servicios que habrá que prestar para que se mantengan las tasas de hospitalización y consulta registradas en el período del diagnóstico. Al realizar el cómputo, habrá que tomar en cuenta que las tasas de hospitalización y consulta son diferentes en las zonas urbanas y rurales, de modo que si la proyección de la población indica que puede esperarse un movimiento urbano-rural de significación, habrá que modificar las tasas medias de hospitalización del área.

El conocimiento del número de individuos que hay que atender permite determinar la cuantía de los instrumentos necesarios para prestar esas atenciones. Se recordará que lo primero que hace el programador es normalizar los instrumentos y tareas y establecer metas para los rendimientos. Con esa información basta una simple división, por ejemplo, de las metas de egresos por el rendimiento propuesto para el instrumento cama de hospital, para averiguar con cuántas camas habrá que contar durante el período.

Al computar los instrumentos necesarios para atender la mayor demanda, hay que tener presente que algunos de ellos podrán disponer de capacidad instalada en exceso. Puede haber, por ejemplo, un hospital grande que esté utilizando 65% de su capacidad instalada y no el 85% que se considera normal. Si este es el caso, no se necesitarán nuevos instrumentos completos sino hasta tanto se logre la capacidad plena de los existentes, si bien será necesario incurrir en mayores gastos por concepto de alimentación, farmacia y otros, que se pueden estimar con facilidad.

En la medida que lo permita la información disponible, el programador deberá asegurar que las tasas de recuperación específica no se deterioren a lo largo del período del plan. En algunos casos, el empleo de mejores técnicas de recuperación, podrá permitir que se mejoren las tasas sin que aumenten los costos.

Finalmente, el conocimiento de la cantidad de instrumentos y de su composición en términos de recursos, permite computar el número de recursos que se precisará anualmente. Como el precio unitario de esos recursos es conocido, tanto el costo como el gasto total en que hay que incurrir quedan determinados.

Conviene aclarar la diferencia entre los conceptos de costo y gastos anuales. Supóngase que el costo de un día-cama de hospital es de seis u.m.*, de los cuales cinco son corrientes y uno corresponde a la depreciación del edificio y del equipo.

El costo total anual por cama será de 2190 u.m., pero se gastará en dineró sólo 1825 porque 365 representan la depreciación. En cambio, en los años en que se instale una nueva cama de hospital, la columna de gastos incluirá los 1825 u.m. de costo corriente más la inversión necesaria para instalar la cama. Si ese costo es de 5000 u.m. por cama, el gasto total ese año será igual al costo de operación por el número de camas, más el costo de inversión por cama por el número de camas instaladas.

Con el objeto de ilustrar las operaciones descritas se han elaborado los cuadros XII y XIII, referidos al instrumento cama de hospital.

Las cifras de la columna (a) del cuadro XII resultan de la proyección de la demanda y las de (b) las establece el programador a base de las cifras observadas y de las metas de normalización. La columna (c) es el producto de las dos anteriores. La columna (d) contiene los días de utilización anual de las camas que el programador propone. La columna (e) resulta de dividir la columna (c) por la (d). La columna (f) contiene las camas existentes al momento del inventario más las que se agregarán durante el período gracias a las obras en construcción al momento de elaborarse el plan y a los proyectos ya decididos a esa misma fecha. La columna (g) es la diferencia entre la (e) y la (f).

---

* Unidades monetarias.

El cuadro XIII se refiere a los costos y los gastos totales anuales. Las cifras de las columnas (a), (b) y (c) se computan considerando la composición de los instrumentos en términos de recursos y el precio unitario de cada recurso. Las columnas (d), (e), (f), (g) y (h) no precisan explicación. La columna (i) representa lo que hay que gastar anualmente para crear nuevos instrumentos. Difiere de (f) en que ésta última sólo contiene los cargos anuales por depreciación.

iv.- Determinación de las metas y cómputo de los instrumentos para la prevención y reparación en el caso de los daños reducibles

Se trata en este caso de mantener la tasa de mortalidad relacionada con los daños reducibles, que se observó en el período base, que puede ser el último año del diagnóstico. No se trata, sin embargo, de mantener la tasa observada de mortalidad específica por cada daño, sino la promedio del conjunto. Algunas tasas específicas podrán aumentar siempre que se mantenga la promedio. No obstante, la determinación de las metas hay que establecerla daño por daño, pues es casi seguro que habrá que combatirlos todos en alguna medida.

Se recordará que las muertes evitadas por prevención contra un daño, se calcula multiplicando el número de enfermos evitados por la letalidad espontanea y que el número de enfermos evitados se computa multiplicando el número de individuos protegidos por la diferencia entre las probabilidades de enfermar con o sin prevención.[1/] Por lo tanto, si la letalidad y probabilidades de enfermar son constantes a lo largo del período del plan, el número de muertes a evitar gracias al ataque a un daño reducible es directamente proporcional al número de individuos protegidos contra ese daño.

El cómputo del número adicional de muertes que hay que evitar se reduce, por tanto, a la determinación del número adicional de individuos que hay que proteger.

1/ Se hizo notar en el capítulo II que esta información se conoce en forma aproximada sólo en el caso de algunos daños trasmisibles; se insiste aquí en la necesidad de investigar el punto de vista de su importancia.

Cuadro XII

COMPUTO DEL NUMERO DE INSTRUMENTOS CAMA-HOSPITAL REQUERIDOS DURANTE EL PERIODO DEL PLAN

Año	Número de egresados (a)	Metas de permanencia media en el hospital (b)	Número de días-cama necesarios (c)	Metas de grado de utilización (d)	Número de camas de hospital requeridas (e)	Número de camas de hospital disponibles (f)	Incremento de camas requerido (g)
0							
1							
2							
3							
4							
5							
.							
.							
.							

Nota: El año cero representa la situación actual observada.

Cuadro XIII

CALCULO DE LOS GASTOS TOTALES, CORRIENTES Y DE INVERSION NECESARIOS PARA PROVEER SERVICIOS DE HOSPITALIZACION

(Unidades monetarias)

Año	Costo unitario de instrumento (por día cama) unidades monetarias			Costo total (Costo unitario por número días-cama)			Costo total		
	Total (a)	Corrientes (b)	De inversión (c)	Total (d)	Corrientes (e)	De inversión (f)	Total (g)	Corrientes (igual a costos corrientes) (h)	De inversión (i)
1									
2									
3									
4									
5									
.									
.									
.									

El cómputo se puede realizar comenzando con los daños cuyo costo por muerte evitada es menor, utilizando los instrumentos normalizados en todo sentido. Supóngase que el daño C muestra el costo más bajo. Supóngase, además, que para que se mantenga la tasa de mortalidad relacionada con los daños reducibles igual a la del año base, sea preciso reducir las defunciones pronosticadas en 100 por año. Se procederá entonces a aumentar el número de individuos protegidos contra el daño C hasta que se eviten 100 defunciones.

Puede ocurrir, sin embargo, que no sea posible evitar el número adicional de defunciones actuando sólo por medio de la prevención de C, ya sea por que con un esfuerzo de esa magnitud se sobrepasa el coeficiente de vulnerabilidad asignado a ese daño más allá del cual los costos unitarios suben mucho o porque se sobrepasa el punto de erradicación. En tal caso,naturalmente, se considera el daño que aparece en el segundo lugar en la lista de costos por muerte evitada y así, sucesivamente se procederá con los demás hasta cumplir con la meta establecida.

Una vez que se alcanza la meta de reducción de defunciones, se procede a analizar los daños cuyo costo por muerte evitada es más alto, para verificar si es factible reducir algunos de los recursos que le han destinado en el pasado y trasferirlos a otros daños cuyo costo es más bajo. Si fuera factible, la primera operación resultará en un aumento de las defunciones y la segunda en una reducción mayor que el aumento. Como la meta es mantener la tasa de mortalidad, el combate al daño favorecido se extenderá sólo en la medida en que la reducción de defunciones sea igual al aumento. Se procederá en esta forma hasta que ya no sea posible transferir más recursos de los daños cuyo ataque es de alto costo a los de ataque económico.

Realizadas las operaciones anteriores quedará determinado el número de individuos que hay que proteger contra cada daño y, en consecuencia, el número de instrumentos que hay que utilizar. El resto de las operaciones necesarias para computar los costos totales y los gastos totales no difieren en nada de las que se discutieron en la sección anterior.

El orden de prioridades establecido, en conformidad con el costo por muerte evitada, puede implicar una asignación de recursos por daño muy diferente a la existente en el período base; por ello puede resultar difícil llevarla a cabo en toda su plenitud. Por lo general, hay muchas resistencias al cambio en la asignación de recursos, derivados de la especificidad técnica de algunos instrumentos o de factores que afectan al propio personal. El programador tendrá que tomar en cuenta esas resistencias y modificar, en conformidad con ellas, la escala óptima de prioridades. Tanto los cómputos de costos como los de gastos totales anuales, se verán afectados por esa modificación.

De las operaciones señaladas en las secciones (iii) y (iv), se obtiene una estimación de los costos y gastos anuales necesarios para atender la manda de reparación originada en los individuos afectados por daños no reducibles y para proteger a la población contra los riesgos de ser afectada por daños reducibles.

Quedan por determinar los costos y gastos en que hay que incurrir para atender la demanda de reparación relacionada con los daños reducibles.

Se recordará que esa demanda se proyecta a base de un análisis de la tasa de mortalidad por daños reducibles, por una parte, y la tasa de hospitalización y consulta relativa a esos mismos daños. Se podría pensar, en consecuencia, que si esas tasas se mantienen constantes, la demanda de reparación aumentará solo como consecuencia del aumento de la población. Sin embargo, según se vió, el mantenimiento de la tasa de mortalidad promedio no es equivalente al mantenimiento de la mortalidad correspondiente a cada daño. Como por otra parte, debido a que se modifica la asignación de recursos entre daños y a que los distintos daños tienen tasas de hospitalización y de consulta que difieren de un daño a otro, la demanda de reparación puede aumentar, más o menos rápidamente, que la población. La cuantía del aumento se puede determinar fácilmente aplicando la tendencia daño por daño, en lugar de aplicarla para el conjunto.

v.- Cómputo de los costos y gastos totales anuales

Una vez que se cuantifica la modificación de la demanda de reparación de daños reducibles, se procede a calcular los instrumentos necesarios, los costos y los gastos totales siguiendo el mismo procedimiento señalado en la sección (iii). La suma de estos costos y gastos con los resultantes de la prevención de los daños reducibles y de la reparación de los no reducibles, da el valor total de los recursos que se precisa emplear para poner en práctica la alternativa mínima.

Los recursos exigidos por la alternativa mínima pueden ser menores o mayores, en términos per cápita, a los del período inicial, dependiendo de la eficacia con que se estaban empleando los recursos y del grado con que esa eficacia pueda ser mejorada. Si resultan menores, quiere decir que el área programática podrá realizar, en materia de salud, lo mismo que hacía antes del plan, pero con menos recursos y a un menor costo. De esta manera estará contribuyendo a que se salven más vidas y se reparen más casos en otras áreas del país o ahí mismo, si se le permite utilizar los excedentes.

vi.- Las metas y requisitos del programa mínimo en los casos en que la tendencia de la situación es al mantenimiento o al mejoramiento.

Hasta aquí hemos analizado el caso de que la tendencia pronosticada señale un deterioro del nivel de salud. Si por el contrario, esta tendencia fuera al mantenimiento o al aumento de su nivel, la tarea del programador, en lo que a la elaboración del plan mínimo se refiere, se limitaría a reducir los costos del ataque a cada daño, normalizando los instrumentos y mejorando las técnicas. El proceso es casi idéntico al anterior. Se sabe el número de instrumentos de que se dispone, a lo largo del período del plan, pues el pronóstico ha permitido proyectarlos y se sabe que las tareas que cumplen permite que la tendencia del nivel de salud sea de mantenimiento o de mejoramiento. Por otra parte, se sabe cuánto puede mejorar el rendimiento gracias a la obtención de las metas de normalización y cuanto la eficiencia, gracias al empleo de mejores técnicas. La obtención de esos mayores rendimientos y eficiencias, permitirá que la tendencia, ya sea al mantenimiento o al mejoramiento, se materialice con una cantidad menor de instrumentos que los

señalados en el pronóstico. Como el costo unitario de los instrumentos normalizados es conocido, el cálculo del costo total es el resultado de una simple multiplicación.

Puede ocurrir, por otra parte, que la tendencia de la tasa de la mortalidad de los daños reducibles sea al deterioro, mientras que la de los servicios de recuperación sea al mejoramiento, debido por ejemplo a un entusiasmo exagerado en materia de construcción hospitalaria. Lo mismo puede suceder al revés. Ninguna de estas alternativas crea problemas que no puedan ser resueltos con los procedimientos discutidos.

c.- La elaboración de la alternativa máxima.

i.- El concepto

Según se dijo antes, la alternativa máxima representa el conjunto de acciones necesarias para aumentar la protección contra los riesgos asociados a los daños reducibles y aumentar la prestación de servicios de reparación de los daños de todo tipo, con la máxima celeridad que sea técnica, administrativa y socialmente factible.

Si se lleva a la práctica la alternativa máxima en un área local programática, se logrará alcanzar la tasa más baja de mortalidad relacionada con los daños reducibles que es factible lograr, dados el conocimiento médico, las características socio-demográficas de esa comunidad, los períodos de maduración y de latencia de los instrumentos y la capacidad de ejecución de los organismos administrativos, si bien toda alternativa debe incluír las posibilidades razonables de perfeccionamiento de la maquinaria administrativa.

La adopción de la alternativa máxima significa que al cabo de un plazo prudencial, que puede ser mayor o menor que el período del plan, las principales acciones de prevención se orientarán a mantener los daños reducibles en su límite más bajo, lo que resultará en una gran reducción de los gastos. Al mismo tiempo, los gastos relacionados con los servicios de reparación, de los daños no reducibles aumentarán - debido al envejecimiento de la población -

y se hará mucho más aguda la necesidad de reducir los costos por caso reparado.

El punto en que se reducen los gastos de reparación puede aparecer después del primer plan, en virtud de que puede resultar imposible erradicar un daño o reducirlo tanto como su vulnerabilidad lo permita, dentro de los diez años del plan original. Sin embargo, el plan se elaborará, persiguiendo alcanzar ese nivel en cualquier momento en que sea factible, aúnque esté fuera de los diez años e incluirá entre sus acciones todas las que sea necesario realizar para lograrlo. Lo que no pueda obtenerse, se incluirá naturalmente en el plan del período siguiente.

ii.- Determinación de las metas, instrumentos y recursos para la prevención y reparación de los daños reducibles

Las metas de la alternativa máxima, relacionadas con los daños reducibles, deben computarse daño por daño.

Piénsese, por ejemplo, en la gastroenteritis. El riesgo de adquirirla depende en gran medida de si se cuenta o no con agua potable y con sistemas apropiados de eliminación de excretas. El diagnóstico indicará qué proporción de la población del área programática carece de estos servicios, ya sea porque no se han instalado las redes principales o porque no se han hecho las conexiones necesarias. Por otra parte, el pronóstico señalará el crecimiento de esa población tanto en los ambientes rurales como en los urbanos.

El programador deberá indicar cuál es la proporción de la población que debe ser protegida para reducir así el daño al máximo, de acuerdo a su vulnerabilidad estimada. Es muy probable que no sea necesario proteger el 100%. En la mayoría de los casos no será factible la protección de los casos marginales sin incurrir en un costo muy alto.

Corresponderá a los organismos administrativos encargados de construir los acueductos y alcantarillados, señalar los plazos más cortos en que es factible proveer de estos servicios a toda la población especificada por el programador sanitario.

También le corresponderá a esos organismos señalar los costos y gastos totales que demandará la dotación de sus servicios y la secuencia con que se realizarán las obras. Se trata, por lo tanto, de que los organismos

responsables elaboren un plan máximo de dotación de agua y de sistemas de eliminación de excretas, si bien este plan no precisa ser detallado. Para los propósitos que aquí se persiguen, basta con un anteproyecto.

El programador sanitario, por su parte, examinará en qué forma será posible mejorar, con la mayor rapidéz, las condiciones sanitarias de la manufactura y expendio de alimentos y la recolección y disposición de las basuras. Esto exigirá en muchos casos, un aumento del número de inspecciones, mayor adquisición de equipos, modificación de reglamentos municipales y varias otras medidas, algunas de las cuales requerirán mayor gasto, lo cual no será difícil estimar.

En el caso de otros daños reducibles el procedimiento es muy semejante al descrito. Se debe determinar, en primer lugar, la población actualmente no protegida; la proporción que es necesario proteger para llevar el daño al más bajo nivel, de acuerdo a su vulnerabilidad estimada; el incremento de la población que precisará protección durante el período del plan; los instrumentos a utilizar para dar protección a esos individuos, cómputo que se realiza con el auxilio de las metas de normalización; la cantidad de recursos primarios que hay que ocupar y, finalmente, el valor de esos recursos, que se obtiene multiplicando las cantidades por los precios observados en el período base.

iii.- Cuantificación de las metas de servicios de reparación

Se recordará que en la alternativa mínima las metas de prestación de servicios de reparación de daños no reducibles se computa suponiendo constantes las tasas de hospitalización y de consulta por 1000 habitantes, de modo que la necesidad de servicios se expande paralelamente a la población, tomando en cuenta las modificaciones que resulten de los cambios en la composición urbano-rural. En la alternativa máxima se trata de modificar las tasas de hospitalización y de consultas para llevarlas al nivel recomendado por la técnica médica, procurando al mismo tiempo elevar las tasas de recuperación.

En realidad, es muy poco lo que se sabe en la actualidad sobre tasas apropiadas de hospitalización y de consulta, excepto en casos tales como los embarazos. Esto refleja en parte el desconocimiento de la epidemiología

de los daños no reducibles, materia sobre la cual se necesita mucha investigación. Para determinar metas realistas de aumento en las tasas de hospitalización y de consulta no queda, en consecuencia, otro camino que recurrir a las comparaciones inter-regionales o inter-áreas. El diagnóstico de las distintas áreas del país puede dar una información muy valiosa a este respecto, lo mismo que las comparaciones internacionales. La experiencia del seguro social puede también ser de utilidad.

Para computar las necesidades de reparación de casos relacionados con daños reducibles, se procede también como en la alternativa mínima, es decir, a base de una correlación entre la tasa de mortalidad de cada daño reducible y las tasas de hospitalización y de consulta correspondientes al mismo daño. En consecuencia, lo primero que se debe hacer es computar el efecto, sobre la tasa de mortalidad de cada daño, de las acciones necesarias para llevarlo a su nivel más bajo según su vulnerabilidad estimada.

El mayor impacto sobre un daño, de acuerdo a su vulnerabilidad estimada, se alcanza una vez que se ha logrado proteger el 100% de la población sometida al riesgo de ser afectada por el daño en referencia[1/]. Sin embargo, hay casos en que el efecto sobre la mortalidad no se deja sentir en el momento mismo en que la persona queda protegida. Por ejemplo, si se provee de agua y de sistemas de eliminación de excretas a un grupo de 1000 personas en una fecha cualquiera, la tasa de mortalidad por gastroenteritis se reducirá a su nivel más bajo sólo algún tiempo después de esa fecha. Esto es lo que aquí se ha denominado tiempo de maduración de los instrumentos. Si suponemos que el tiempo de maduración de los dos instrumentos referidos más arriba es de un año y se acepta que la vulnerabilidad de la gastroenteritis es aproximadamente 0,75, la tasa de mortalidad de toda la población que se proteja este año, se reducirá al cabo de un año aproximadamente a 25% de su nivel original.

1/ En muchos casos para alcanzar la vulnerabilidad efectiva, no se precisa proteger al 100% de la población sometida al riesgo.

Por otra parte, el período de latencia de esos instrumentos, o sea, el tiempo que tardan en ser habilitados en condiciones normales, puede ser de unos dos años, de modo que si se inician en una fecha dada los trabajos de construcción, la tasa de mortalidad del daño en la población que protegerán se reducirá a un mínimo, determinado por su vulnerabilidad, en un plazo de tres años. Por lo tanto, conociéndose la población protegida al iniciarse el plan, la que se incorporará anualmente a la protección y el período de maduración, se puede determinar la reducción anual de la tasa de mortalidad del daño y el número de casos que demandará servicios de reparación, a las mismas tasas de hospitalización y de consulta del período inicial. Estas tasas pueden ser revisadas a continuación del mismo modo que en el caso de los daños no reducibles.

El cómputo de los instrumentos necesarios para reparación no difiere en nada de lo ya explicado en el caso de la alternativa mínima. Conocido el número de casos que hay que atender y el rendimiento normalizado de los instrumentos, una simple división indica el número anual de instrumentos necesarios.

iv.- Los gastos totales de las alternativas máxima y mínima

En general, la forma de computar los gastos totales anuales que exige la alternativa máxima no difiere de la que se señaló para la alternativa mínima, de modo que es innecesario insistir sobre ella. Sin embargo, hay un problema de cierto interés, tanto en la alternativa máxima como en la mínima, que requiere un comentario adicional. Trátase de la determinación del momento más oportuno para construir obras que requieren mucho capital, tales como los hospitales, acueductos y otros. Considérese, por ejemplo, el caso de un hospital.

De acuerdo con la técnica de administración hospitalaria, hay una dimensión mínima del hospital por debajo de la cual los costos unitarios de operación suben mucho, de modo que no es conveniente contruir por ejemplo un hospital de 20 camas.

A manera de ilustración supóngase que el mínimo sea de 80 camas, y que el incremento anual promedio de la demanda sea de 20 camas. Si el nuevo

hospital se pone en marcha en enero del año 1, trabajará ese año a un 25% de capacidad, durante el año 2 a 50% y durante el 3 a 75% (gráfico I).

La subutilización envuelve un costo adicional que hay que procurar reducir al mínimo. Una forma de hacerlo en el caso del ejemplo, sería construirlo en el 4° año, pero de ese modo, quedarían varios casos sin atender, a menos que las facilidades hospitalarias existentes puedan usarse con sobrecapacidad durante esos años. El dejar de atender algunos casos representa una pérdida para la sociedad. Si esta pérdida fuera comparable con la que representa la subutilización, se podría determinar con alguna exactitud el momento en que conviene construir. Por ahora no es posible hacer la comparación y lo único viable es buscar técnicas de construcción que resulten instalaciones "crecedoras", es decir, que puedan ampliarse sin gran costo a medida que se incrementa la demanda de servicios.

En el caso de acueductos y alcantarillas, la subutilización surge en la mayoría de los casos por la lentitud con que se hacen las conexiones domiciliarias. Al elaborar estos proyectos podría ser preferible sacrificar un poco la velocidad de construcción de las instalaciones básicas para ayudar a la aceleración de las conexiones domiciliarias.

Debido a la indivisibilidad de las inversiones, las series de gastos anuales mostrarán muchas irregularidades. Serán grandes en los años en que hay que hacer construcciones y se acercarán a la cuantía de los gastos de operación durante los otros años.

La presentación gráfica de los gastos de la alternativa mínima se asemejaría a la línea B del gráfico II, mostrando una tendencia continua al aumento, pero con algunos años mostrando excesos sobre el nivel normal. Esos serán los años en que se concentran las inversiones.

Por su parte, los gastos de la alternativa máxima aparecerán como los indica la línea A, con una gran concentración en los primeros años, una reducción por debajo de la línea B, una vez que se ha logrado los puntos de máxima vulnerabilidad y una tendencia a un crecimiento más rápido que el de la mínima a partir de ese momento, reflejando la importancia creciente que adquiere la reparación.

GRAFICO I

Relación entre demanda y capacidad instalada hospitalaria

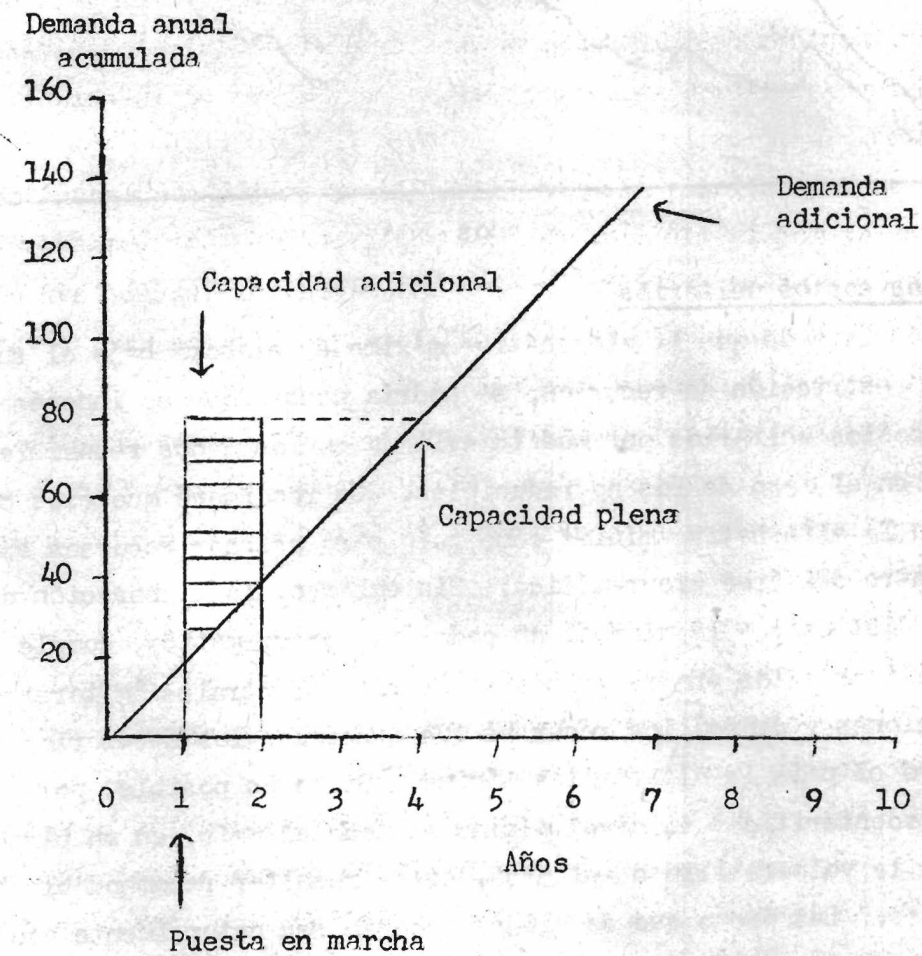
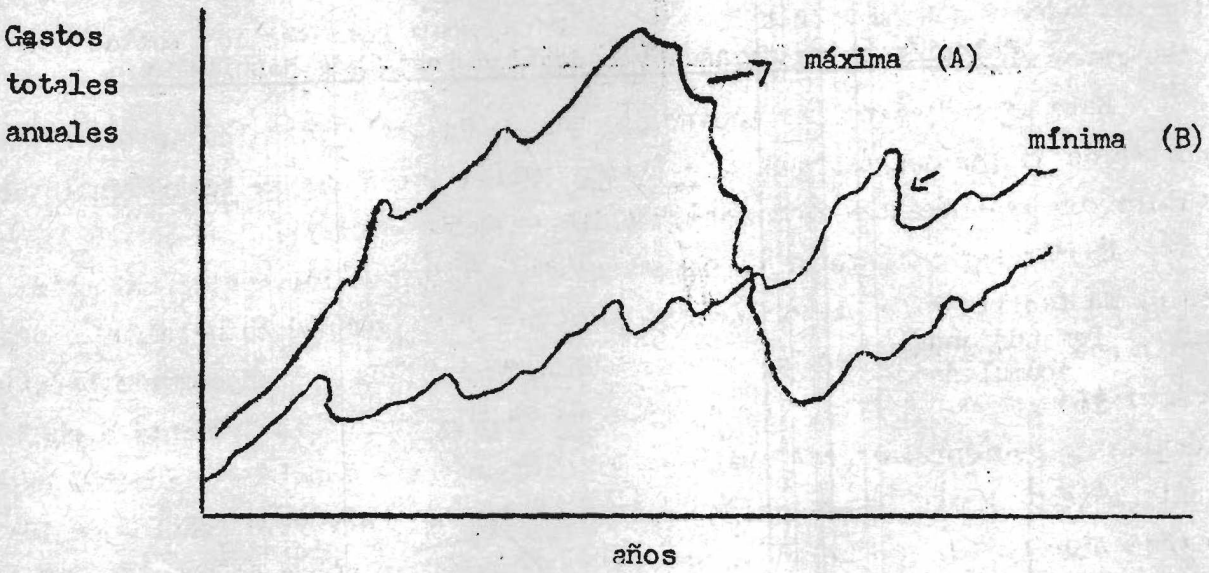


GRAFICO II

Curvas de gastos de las alternativas máxima y mínima



v.- Los costos unitarios

En vista de que la alternativa máxima se elabora bajo el supuesto de que no hay restricción de recursos, se podría pensar que es innecesario computar los costos unitarios por muerte evitada en los daños reducibles y por caso reparado en el caso de los no reducibles. Se recordará que esos costos se utilizan en la alternativa mínima como guía para asignar recursos entre daños reducibles dentro del área programática. Sin embargo, la elaboración de otras alternativas, distintas a la mínima, en cada área programática, cumple el propósito de facilitar a los programadores sanitarios centrales la tarea de asignar, entre regiones y daños, los recursos que excedan a los necesarios para atender en todo el país la alternativa mínima. Si no es posible, por ejemplo, llevar la gastroenteritis a su nivel mínimo en todo el país, en un plazo de 10 años, según la vulnerabilidad estimada, puede resultar recomendable hacerlo en ciertas áreas. Las áreas que se elijan deberán ser naturalmente aquellas que muestren un costo menor por muerte evitada.

Al examinar en el diagnóstico el método de cómputo de los costos por muerte evitada, se afirmó que bastaba dividir los costos totales de operación y de capital en que se incurría para combatir un daño, por el número de muertes evitadas y que se procedía en igual forma para computar los costos por caso reparado.

Este procedimiento es incorrecto cuando se trata de calcular los costos unitarios de las muertes que se evitarán o los casos que se repararán en el futuro con instrumentos cuya construcción está por decidir.

Es necesario insistir en que el papel que juegan los costos unitarios es el de facilitar la elección entre alternativas. Cuando se persigue construir nuevos instrumentos hay que escoger entre varios y es necesario hacerlos comparables si no lo son. Por ejemplo, supóngase que un instrumento o una técnica de acción sanitaria exige gastar 100 unidades monetarias anuales durante 10 años y otra exige gastar 500 en el primer año y 55,6 anuales en los 9 años siguientes, con un gasto acumulado de 1.000 en ambos casos. Si ambos evitan igual número de muertes en el período, el costo unitario será diferente. La razón estriba en que gastar 100 este año no equivale a gastar 100 dentro de dos, tres o 10 años. Si la tasa de interés es de 8%, cien unidades monetarias que se intentan gastar en el año 10 son equivalentes a 47 unidades que se intenta gastar este año, y las 100 que se gastarían en el año 20 equivalen a 20.5 de hoy. Aplicando este criterio al ejemplo señalado más arriba, el costo total acumulado y homogeneizado o actualizado, según se dice, de la primera técnica será de 706 unidades y el de la segunda será de 850 y no de 1000 en ambos casos. Sólo si la segunda permite evitar 20% más muertes que la primera será indiferente usar una u otra, pues el costo por muerte evitada sería idéntico.

La forma de computar estos costos actualizados no difiere en nada de la que se emplea en la evaluación de proyectos de inversión en economía. Por ejemplo, si se trata de construir un hospital, se elaborará el calendario anual de gastos de operación y de inversión para cada uno de los años de la vida útil estimada del proyecto y actualizando esos gastos anuales se les

sumará y dividirá por la suma de los casos que se espera reparar durante todos los años de vida útil del hospital 1/.

Se infiere del ejemplo presentado antes que, dada una tasa de interés y el período de vida útil del proyecto, el costo por muerte evitada o por caso reparado será mayor mientras mayor sea la proporción de los gastos totales en que hay que incurrir en el presente, es decir, mientras mayor sea la proporción de inversión fija inicial en relación con el gasto total. En general, las técnicas de reparación exigen una gran inversión fija. El costo de instalación de una cama de hospital, por ejemplo, excede normalmente de 5 mil dólares y posiblemente, en la mayoría de los casos, es superior al costo por habitante, de la instalación de un acueducto, en la parte correspondiente a la salud. Además, hay muchos casos en que la prevención de un daño no demanda inversiones fijas, en cambio, la reparación de ese mismo daño las demanda en alguna cantidad. Un ejemplo típico es la malaria.

En conformidad con lo dicho en los párrafos anteriores, al elaborar la alternativa máxima y en rigor, en todos los casos, para el ataque a la gastroenteritis, por ejemplo, se procederá a elaborar el calendario anual de gastos que exigen la construcción y operación del o de los acueductos durante toda su vida útil y se sumarán los datos anuales actualizados. Se decidirá luego, la parte de esa suma que no es asignable a la salud y la parte que es asignable a la gastroenteritis.

El valor que se obtenga de los cómputos anotados es mayor de lo que debe asignarse al ataque a la gastroenteritis, debido a que su prevención envuelve economías de reparación. Las economías de reparación se pueden computar, puesto que es posible estimar el número de enfermos que se evita con la prevención. Conocidas las tasas de hospitalización y de consulta, puede estimarse el número de reparaciones evitadas. Como se conoce el costo de reparación, queda determinada así la economía total de reparación. Esta cifra se deduce del gasto directo que demanda la prevención y la diferencia se divide por el número de muertes evitadas durante toda la vida útil del proyecto.

1/ Esto supone que un caso reparado este año es equivalente a un caso reparado en cualquier año en el futuro.

En rigor, el procedimiento anotado debe aplicarse del mismo modo al cómputo del costo por muerte evitada de cada daño reducible en la alternativa mínima. En verdad, la única diferencia que hay entre las dos alternativas extremas, reside en la proporción en que se recurre a la prevención y a la reparación en ambos casos. En la mínima, se pone un acento mayor en la reparación que en la prevención. Visto desde otro ángulo, se emplea un tiempo mucho más largo para llegar a proteger al 100% de la población sometida a los riesgos de daños reducibles. Por esa razón, es muy probable que el costo unitario de la alternativa mínima sea más alto que el de la máxima en todos los casos en que la inversión inicial por caso reparado sea alta.

Utilizando el procedimiento señalado, sería factible computar el costo por muerte evitada de diversas alternativas que estén entre la máxima y la mínima. Si la mínima muestra el costo más alto, puede ocurrir que los costos unitarios se reduzcan proporcionalmente al aumento de la prevención, en cuyo ca caso resultará muy simple estimar el costo intermedio de cualquier alternativa. Pero puede que la reducción de los costos unitarios sea mayor o menor que el aumento de la prevención 1/.

Debido a la falta de experiencia que existe, relativa al cómputo de los costos unitarios de distintas combinaciones, se recomienda que cada área local programática compute sólo las alternativas máximas y mínimas para cada daño reducible y para la demanda de reparación. El programador nacional tendrá, de todos modos, muchas posibilidades de combinación, puesto que para un área podrá recomendar que se lleve a efecto la alternativa mínima o la máxima o alguna intermedia, constituída por la aplicación de alternativas mínimas para algunos daños y de máximas para otros.

1/ Si hay, por ejemplo, economías o deseconomías de escala, ya sea en la reparación o en la prevención.

CAPITULO IV

LA FORMULACION DE LOS PLANES REGIONALES Y DEL PLAN NACIONAL

a.- Introducción.

Con la formulación de las alternativas extremas para cada área local programática se da por terminada la primera etapa del proceso de programación propiamente tal. La segunda etapa, que es la que se examina en este capítulo, se preocupa de elaborar los planes alternativos para todos los niveles: nacional, regional y local. Dichos planes incluirán siempre uno constituído por la suma de las alternativas mínimas de las áreas locales, porque ellas son el fundamento de la justicia distributiva, pero no incluirá la suma de las máximas locales, pues será muy improbable que se cuente con recursos financieros suficientes para realizarla en todo el país. Los planes máximos son más bien el instrumento de análisis de que se vale el programador para facilitar la asignación de recursos por área, en la parte que excede de lo que se requiere para financiar las alternativas mínimas locales. De allí, que una de las tareas principales de esta segunda etapa sea la elaboración de otras alternativas intermedias factibles, más ambiciosas que la mínima, pero, en general, menos que la máxima.

Las alternativas factibles superiores a la mínima, aplicables al área local, no son de la responsabilidad del programador local, sino del regional. Del mismo modo, es el programador nacional el que debe decidir sobre las mejores alternativas regionales, si bien el regional debe sugerir las que considere preferibles. Esto obedece a dos razones principales. En primer lugar, porque la mejor estrategia nacional de salud posiblemente no está formada por la suma de las mejores estrategias regionales, ni la mejor regional está formada por la suma de las locales. En segundo lugar, porque hay importantes acciones de salud que no pueden tener asiento regional ni local.

b.- Las tareas del programador regional.

i.- Las funciones de la autoridad regional

En el Capítulo II se hizo mención de las características que definen una región programática. Se dijo que está formada por un centro que provee servicios especializados para la reparación de la salud, tales como cardiología, neurología y otros que caracterizan a un hospital regional. El centro, además, es asiento de autoridades políticas y de actividades culturales de mayor rango que las de las áreas locales. Todas las funciones anotadas se ejercen, no sólo en beneficio de la población del centro, sino también de las áreas locales sobre las cuales ejerce su influencia, las cuales junto con el centro, forman la región programática.

En cada región programática debe haber una autoridad de salud Las principales funciones de esa autoridad son las de cuidar que se provean en forma eficiente los servicios especializados de salud a los cuales se hizo mención antes y varios otros que puede realizarse con mayor eficiencia al nivel regional que en el área local programática.

Entre estas funciones se pueden mencionar las campañas de emergencia contra enfermedades trasmisibles, ciertos proyectos de investigación aplicada, la capacitación del personal en servicio, el reclutamiento de personal, la adquisición de materiales, los contratos de obras y varios otros.

Cada una de esas actividades debe expresarse en forma de programas regionales especiales, es decir, se fijarán para cada una de ellas las metas correspondientes, los instrumentos necesarios y el calendario de gastos. Además, el programador regional debe elaborar, a base de las proposiciones de las áreas locales y de los programas especiales regionales, las alternativas que se transmiten a la autoridad nacional.

ii.- Los programas regionales especiales

Los problemas que presenta la preparación de los planes para proveer servicios especializados de reparación, que por su costo no es posible instalar en todas las áreas locales, no difieren de los que ya se discutieron en las secciones anteriores que tratan de la reparación. Habrá que

levantar un inventario de los instrumentos disponibles, analizar los rendimientos y la composición de los instrumentos, establecer normas y metas de normalización, proyectar la demanda y calcular los instrumentos necesarios para satisfacerla, incluso los costos por caso reparado.

Las campañas de emergencia, sin embargo, no se prestan para la acción planificada en la forma que aquí se le define, debido a la dificultad de previsión. La autoridad regional tendrá que limitarse, en consecuencia, a disponer de servicios para afrontar las emergencias cada vez que estas se presenten.

Por otra parte, la autoridad regional tendrá que elaborar planes de penetración, destinados a atender la salud de los habitantes que residen en las áreas poco accesibles y que carecen de recursos de atención permanente. Esa población requiere, para atender a sus necesidades más apremiantes, programas de duración transitoria y de repetición periódica.

Los daños que conviene combatir en esas zonas no pueden seleccionarse con la misma metodología que se emplea en las porciones accesibles, por la carencia de información estadística y por la dificultad de aplicar los instrumentos de la salud que han sido diseñados para abordar los problemas de conglomerados urbanos más bien que para poblaciones dispersas. Por lo tanto, es preferible proceder a seleccionar un número limitado de daños, de cadena epidemiológica sencilla, de alta vulnerabilidad, que afectan a un gran número de personas y cuyo ataque puede realizarse con instrumentos de composición bastante simple.

Tampoco es posible indicar criterios rigurosos para precisar la cuantía total de los recursos que más conviene dedicar a los planes de penetración, si bien se puede sugerir como límite máximo la suma que resulta de multiplicar el promedio de recursos per capita para la acción preventiva en la región, por la población de esas zonas.

Gran parte de los otros servicios que tiene que prestar el área regional pueden ser cuantificados a base de la información que contienen los planes de las áreas locales que pomponen la región. Por ejemplo, de esos planes saldrá la información sobre necesidades de personal, adiestramiento en servicio, adquisición de materiales e investigación aplicada.

iii.- La elaboración de las alternativas para la región

La oficina de programación regional de la salud elaborará las alternativas regionales a base de distintas combinaciones de los planes locales más los programas regionales especiales. Estas alternativas regionales constituyen la materia prima con la cual trabaja la oficina nacional de programación de la salud.

Además de las mencionadas, hay dos razones principales por las cuales es necesario elaborar alternativas regionales. La primera surge del hecho de que las zonas de concentración demográfica de las áreas locales programáticas se suelen situar excentricamente, cerca de los límites político-administrativos, modo que podría convenir más ampliar las instalaciones de una localidad urbana en el área "A" para que sirva también la población rural de una localidad del área "B", que establecer nuevas instalaciones en "B". La autoridad regional evitaría que se produzca derroche de recursos por este motivo, pues el programador del área "B" se sentirá inclinado a recomendar que esas instalaciones se creen en su área.

La segunda razón, surge de la necesidad de simplificar la tarea del programador nacional en cuanto al manejo de información. Si se le enviara toda la información de las áreas locales, se vería en dificultades para manejarla en forma provechosa. El programador regional depura la información y envía sólo la referente a los planes mínimos y aquéllos que tienen alta prioridad.

El programador regional no tendrá dificultad en elaborar una alternativa mínima para la región, pues ella será la expresión de la suma de los planes mínimos de las áreas locales programáticas y de los programas regionales especiales. Su tarea se limitará a verificar la coordinación entre esos planes, sobre todo en lo que respecta a la instalación de servicios - especializados o nó - que sirvan a la población de más de un área.

Para elaborar alternativas más ambiciosas, se debe contar con una estimación de los recursos de que dispondrá la región en cada uno de los años del plan. Corresponde al programador nacional elaborarla en la

forma como se señalará más adelante. En lo que sigue se supone, en consecuencia, que se dispone de esa información.

Conocidos los recursos con que podrá contar la región, su principal tarea consiste en determinar de qué modo emplear los que exceden a los necesarios para cumplir los planes mínimos de cada área local y los relativos a los programas regionales especiales. Para ello dispone de toda la información que necesita. En efecto, cada área local programática le hará entrega del plan mínimo correspondiente, de las proposiciones para llevar el control de cada uno de los daños reducibles al nivel de su vulnerabilidad estimada y de la proposición para acelerar al máximo la prestación de servicios de reparación. Cada una de esas proposiciones irá acompañada de una estimación de los costos totales y unitarios y de un esquema de los gastos anuales necesarios para todo el período del plan.

El procedimiento que seguirá el programador regional para asignar los recursos excedentes es idéntico al que emplea el programador local. De los recursos totales proyectados restará los que son necesarios para satisfacer los planes mínimos y los programas regionales especiales. Los demás los asignará a incrementar el combate de los daños reducibles de acuerdo con el costo por muerte evitada.

Con este objeto ordenará la información de que dispone en un Cuadro semejante al Cuadro XIV, que contiene cifras hipotéticas ilustrativas. Dados los costos allí señalados, el programador procederá a asignar los recursos excedentes, al combate del daño "A" en la región "I", pues es la que muestra el costo más bajo por muerte evitada. En otras palabras, propondrá que se lleve el combate de "A" en la región "I" al nivel de su vulnerabilidad estimada o hasta donde lo permitan los recursos excedentes. Si todavía sobran recursos, recomendará que se destinen a combatir el daño "A" en la región "II" y así sucesivamente, hasta agotar todos los recursos. Si ocurre que todos los daños reducibles pueden ser llevados al nivel mínimo según la vulnerabilidad y todavía sobran recursos, se destinarán a expandir los servicios de reparación, comenzando por aquellas áreas locales que muestren el costo más bajo por

caso reparado y en las que es susceptible estimular el crecimiento de la demanda.

CUADRO XIV

Costos unitarios por muerte evitada en los distintos daños y áreas locales para las alternativas máximas y mínimas.

(Unidades monetarias por muerte evitada)

DAÑOS	AREA I		AREA II		AREA III	
	Mínima	Máxima	Mínima	Máxima	Mínima	Máxima
A	15	10	26	14	56	25
B	20	15	47	35	25	18
C	•	•	•	•	•	•
•	•	•	•	•	•	•
•	•	•	•	•	•	•
•	•	•	•	•	•	•
N	340	105	510	150	130	52

Los cómputos anteriores permiten elaborar la segunda alternativa regional. Desde un punto de vista programático es conveniente elaborar dos más. Una se prepara suponiendo que se podrá contar con una cuantía mayor de recursos que la indicada por el programador nacional, la cual puede fijarse arbitrariamente en 20% más. El objeto de esta alternativa es el de estar preparado en el caso eventual de que las proyecciones nacionales hayan contenido algún error de subestimación. La otra puede fijarse a base de que se reciba sólo 80% de los recursos proyectados, para el caso en que la proyección de

los recursos haya sido sobreestimada. La elaboración de esas dos alternativas presenta pocos problemas, puesto que se trata de aumentar o disminuír la lista de los daños cuyo combate se llevará al nivel mínimo según su vulnerabilidad.

Para terminar, se precisa hacer referencia a una complicación que podría surgir. Se trata de la eventualidad de que no sea posible, por ejemplo, erradicar el daño A en el área I, a menos que también se erradique en las demás áreas. Si ese fuera el caso, el costo por muerte evitada del daño A puede exceder al del daño B (Véase cuadro XIV). No se le podrá tratar entonces como si fueran tres alternativas, sino una sola, debiendo reubicarle en la lista de prioridades. Naturalmente, el costo resultante puede no ser igual al promedio ponderado de 10,14 y 25, por lo cual tiene que ser recalculado.

c.- La responsabilidad del programador nacional.

i.- Introducción

La principal responsabilidad del programador nacional de la salud es equivalente, en el plano nacional a la del planificador regional. Debe procurar que los recursos disponibles para el sector salud que excedan a los mínimos necesarios para poner en práctica la alternativa mínima en toda la nación, se distribuyan entre las regiones de modo que con los esfuerzos destinados a combatir los daños reducibles, se evite el mayor número posible de muertes y se reduzca al mínimo el costo por caso reparado.

La tarea señalada la cumple de varias maneras. En primer lugar, revisando las propuestas de las regiones y trasladando recursos de las regiones de más alto a las de más bajo costo, dentro de la restricción impuesta por la alternativa mínima. En segundo lugar, elaborando los planes de tipo nacional y asegurando su coordinación con los regionales y locales. Finalmente, desarrollando la metodología de programación que debe emplearse en las localidades y regiones, incluso elaborando normas de instrumentalización y rendimiento. Aparte de esas acciones, corresponde al programador nacional instruir a los regionales con respecto a los recursos con que podrá contar cada región durante el período del plan y, en algunos casos, se verá en la necesidad de elaborar las proyecciones de recursos totales para la salud de toda la nación.

ii.- La proyección de los recursos disponibles para la salud

Si existe un mecanismo nacional de programación, corresponde al programador general - que se ocupa de establecer el marco de referencia general económico dentro del cual se desenvuelven todas las actividades del estado - elaborar una proyección de los recursos de que dispondrá el gobierno durante el período del plan y la forma cómo se distribuirán esos recursos entre actividades tales como fuerzas armadas, fomento de la industria, agricultura y todas las demás que son de su incumbencia.

No corresponde discutir en un trabajo de esta naturaleza el detalle de las técnicas que se emplean para proyectar los ingresos del sector público. Basta decir, para dar una idea de su complejidad, que envuelve una proyección de la producción total de los bienes y servicios, de la distribución del ingreso y del volumen de algunas transacciones, tales como compra y venta de bienes raíces. Envuelve además una decisión sobre tasas tributarias, sobre administración tributaria y sobre deuda pública.

A base de los ingresos proyectados, el programador general propone a la autoridad política cómo deben asignarse las proporciones a las distintas actividades del Estado. Los criterios que emplea para elaborar esa proposición son arbitrarios, debido, entre otras causas, a que hasta hoy se carece de una técnica que permita establecer la equivalencia entre una actividad y otra. Sin embargo, si se programa, la arbitrariedad se reducirá en algún grado, al poner en evidencia el costo social de tomar o no tomar una decisión.

La distribución que propone el programador general no es la definitiva. Una vez aprobada o modificada por la autoridad política, sirve de guía para que cada sector gubernamental elabore sus proposiciones programáticas. Una vez que se dispone de ellas, se procede a revisar las asignaciones, pues la comparación puede señalar la conveniencia de reducir la cuota de unos y aumentar la de otros. De allí la importancia que tiene la elaboración de planes alternativos para cada actividad.

Si no hay un mecanismo general de programación y se decide de todos modos programar el sector salud, el programador nacional del sector tendrá que elaborar una proyección de los ingresos públicos y hacer proposiciones alternativas respecto al porcentaje que correspondería al sector salud. Para esto podrá suponer constante la relación del período base o podrá escoger otras tasas a base de comparaciones internacionales. Puede también tomar en consideración el crecimiento de la población urbana y otros criterios que apunten a la necesidad de mayor atención sanitaria.

iii.- La asignación de recursos entre las distintas regiones

El programador nacional contará en una fecha dada con todas las proposiciones regionales y sus correspondientes alternativas. A base de las alternativas mínimas y del gasto anual que demanda la ejecución de los planes nacionales, podrá computar el saldo de recursos que tendrá libertad para reasignar entre las distintas regiones. La información podrá ordenarse en un cuadro semejante al N° XV. Por otra parte, dispondrá de la lista de los daños que cada región considera de la más alta prioridad después de satisfacer la alternativa mínima, los respectivos costos por muerte evitada y los gastos que demanda la acción que se propone. Esos datos podrá ordenarlos en un cuadro semejante al N° XVI.

Con la información señalada, el programador nacional opera de un modo idéntico al regional con respecto a las áreas locales y al local con respecto a los distintos daños reducibles. Selecciona el daño cuyo costo por muerte evitada sea el más bajo y deduce el esquema del gasto anual correspondiente a ese daño, que aparece en el Cuadro XVI, de los recursos disponibles para reasignar que aparecen en la última línea del Cuadro XV. Si no hay déficit, agrega a la región correspondiente el esquema de gasto del daño seleccionado. Si hay aún recursos disponibles, escoge el daño que aparece en segundo lugar, según el costo por muerte evitada y repite la operación, hasta agotar el total de recursos disponibles para reasignar, de modo de incluir todos los daños a cuyo ataque más intensivo las autoridades regionales han

CUADRO XV

Recursos proyectados y disponibles para reasignación nacional

(en miles de unidades monetarias)

Recursos y gastos	Años 1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
a. Recursos proyectados										
b. Gastos de la alternativa mínima.										
Región I										
" II										
"										
"										
"										
Región N										
c. Gastos de los programas nacionales.										
d. Total compromisos fijos (b+c)										
e. Disponible para reasignar (a-d)										

dado más alta prioridad. Si todavía sobran recursos, los asignará a expandir los servicios de reparación, seleccionando primero los de aquellas regiones que muestren el costo más bajo por caso reparado.

Podrá ocurrir en algunos casos que los recursos disponibles para asignar muestren valores relativamente pequeños en algunos años, debido a la concentración de las inversiones que requiere la alternativa mínima y no alcancen para financiar ese año todos los programas adicionales que es posible financiar en otros años. Esto obligará al planificador nacional a revisar el

calendario de inversiones de la alternativa mínima o a modificar las fechas de iniciación de los programas adicionales, hasta que los gastos y los recursos anuales coincidan perfectamente.

Es bastante evidente que si la suma de gastos de los programas adicionales no exceden de la cuantía disponible para reasignar, el programador nacional no tendrá opción a la elección. Si eso ocurre, las prioridades quedan en la práctica fijadas por los programas ya preparados y naturalmente por la decisión de quien los determinó. Esto es bastante frecuente en el campo de las obras públicas, donde se suele preparar un número de proyectos, la suma de cuyos costos es inferior o igual a los saldos disponibles, con lo cual se pierde la seguridad de que se realizarán primero los proyectos más necesarios.

CUADRO XVI

Programas adicionales a la alternativa mínima

Programa	Costo por muerte evitada.	Gasto anual años									
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Region I											
i.- Daño											
ii.- Daño											
"											
"											
"											
"											
n.- Daño											
Región II											
i.- Daño											
ii.- Daño											
"											
"											
"											
n.- Daño											

La primera alternativa a nivel nacional, es la alternativa mínima. Las operaciones indicadas en los párrafos anteriores producen la segunda alternativa al nivel nacional. Sin embargo, puede resultar indispensable presentar a la autoridad política algunas otras, basadas en la misma disponibilidad de recursos de la segunda mencionada. Por ejemplo, puede ocurrir que en algunas regiones haya clamor porque se construyan hospitales y que estos no hayan sido incluídos en la alternativa mínima. El programador puede introducirlos en el programa, restando los gastos de operación e inversión que demanda su instalación, de la cuantía de los recursos disponibles para la reasignación. Al hacer esta operación tendrá que eliminar algunos daños de baja prioridad incluído en la segunda alternativa, como consecuencia de lo cual la tasa de mortalidad se reducirá menos a lo largo del período del plan. Es decir, habrá más defunciones con los hospitales adicionales que sin ellos y el programador tendrá un argumento muy poderoso para defender la otra alternativa.

iv.- Otras responsabilidades del programador nacional

Al programador nacional le corresponde también la preparación de los programas nacionales, tales como los de comando central, los de adiestramiento, los de investigación y los de inversión. Además, por lo general, estará a su cargo la responsabilidad de participar en la elaboración de los proyectos de inversión y de los proyectos de ley y los reglamentos que faciliten la realización de las tareas propuestas en el plan.

Los planes de comando central

Son los destinados a combatir daños que por razones epidemiológicas, no pueden ser combatidos con eficacia, a menos que se cubra gran parte de la extensión territorial y cuyo costo resulta muy alto si el ataque se organiza local o regionalmente. Ejemplos típicos son la malaria o la viruela. Por lo general, ese tipo de acciones nacionales se justifica sólo en ciertas fases del proceso epidemiológico y por lo tanto, su ejecución sólo debe realizarse durante un tiempo limitado. Una vez que las medidas de control del daño pasan a ser de rutina, los instrumentos necesarios deben ser asignados a las áreas locales programáticas para la supervisión y control periódico de los factores condicionantes del daño.

La forma de determinar los recursos que se precisan para el ataque a esos daños es idéntica a la descrita en relación a los daños reducibles y la jerarquía que ocupan se determina también según el costo por muerte evitada. Bastará, en consecuencia, colocarlos en el Cuadro XVI, como si se tratara de cualquier otro programa adicional regional. Se llevarán a la práctica sólo si los recursos asignables lo permiten, a menos que sean de tan bajo costo por muerte evitada, que merezcan ser incluídos en la alternativa mínima. Si así fuera, los programadores locales deben ser informados para que los incluyan en esa alternativa, aún cuando no sean las autoridades locales las encargadas de su ejecución.

Los requisitos del personal adiestrado

La elaboración de un plan de salud incluye la proyección de las necesidades de personal adiestrado que exigirá la ejecución del plan en el futuro. Todos los planes locales deben presentar en forma específica sus necesidades de personal, clasificadas de acuerdo con el tipo: médicos, enfermeras, vacunadores, etc. y el número de cada uno de ellos, indicando asimismo el período en que se espera comenzar a utilizarlos.

Esos datos se obtienen del análisis de la composición de los instrumentos necesarios para realizar las actividades de salud previstas en los planes, así como del correspondiente programa cronológico de normalización gradual y progresiva de los mismos instrumentos. La revisión de la composición observada de los instrumentos mostrará las necesidades inmediatas, mientras que el programa anual indicará la cantidad y tipos de personas que habrá que incorporar progresivamente.

Las autoridades regionales deberán consolidar y coordinar las necesidades locales de personal puestas de manifiesto por los planes respectivos, agregando las que se refieren al personal que se requiera para la ejecución de las acciones en escala regional.

Las solicitudes de personal, contenida en los planes regionales, reciben a su vez el mismo tratamiento al nivel central, lo cual permite elaborar un presupuesto de personal, detallado por regiones y por tipo de necesidades, tanto inmediatas como futuras.

Una vez proyectadas las necesidades de personal, la Oficina Central debe compararlas con las disponibilidades probables. Con ese objeto, analizará la capacidad docente de los institutos educacionales del país, teniendo presente las demandas que otros sectores de personal requieren, de las especialidades analizadas. Se considerará, por ejemplo, la demanda total de médicos y no sólo de médicos funcionarios.

La confrontación de las proyecciones de capacidad y necesidades, orientará a los sectores educacionales para encauzar sus esfuerzos y permitirá que las autoridades de salud expandan adecuadamente las que son de su responsabilidad.

El hecho de que el programador nacional de salud tenga la responsabilidad de elaborar el presupuesto de personal calificado, no implica, de ningún modo, que la ejecución del plan de adiestramiento deba ser centralizado. Por el contrario, deben aprovecharse todas las posibilidades locales de adiestramiento.

Los planes de inversión.

El plan de inversiones consiste en un conjunto de proyectos de inversión, entendiéndose por proyecto el conjunto de antecedentes que permite prever todas las etapas de la creación de nuevas instalaciones, desde la construcción hasta la puesta en marcha.

Tanto el programador local como el regional, señalan el año en que se precisa poner en marcha, por ejemplo, un hospital, la capacidad que debe tener, medida en número de camas de hospitalización, los servicios con que debe contar y la localidad donde debe estar ubicado. Sin embargo, ellos no pueden, por lo general, elaborar el proyecto del hospital ni el de cualquiera otra instalación nueva. Esta tarea corresponde a la autoridad central de salud y la mayoría de las veces, a las autoridades responsables de las obras públicas. En tal caso, la autoridad de salud debe determinar las especificaciones técnicas de la construcción y las normas que indican lo que deben contener los proyectos.

En esencia, cada proyecto debe contener el proyecto de ingeniería, según las especificaciones técnicas dictadas por la autoridad de salud, la cronología de la realización de la obra, los materiales y el personal necesario para administrarlo y hacerlo producir, los gastos en la inversión fija y en la operación y la evaluación económica del proyecto.

Parte de la información señalada es de interés sólo para el programador de salud. Otra parte interesa a otros sectores, por ejemplo, la cronología de las obras interesa no sólo al programador de la salud, para saber en que fecha aproximadamente tendrá que contratar el nuevo personal, sino también al programador económico para examinar el impacto del programa de obras públicas sobre las finanzas públicas y sobre el empleo.

La evaluación económica del proyecto - si se trata de un hospital - permite determinar cuál será el costo por caso reparado en ese hospital. El cómputo de ese costo es el medio del cual se vale el programador de salud para influir sobre los responsables de los diseños de ingeniería para que propongan las soluciones más económicas posibles. En esa tarea el programador de la salud tendrá una responsabilidad muy directa, pues los ingenieros necesitan su cooperación para elaborar la evaluación.

Se recordará que los programadores locales tienen que incluir en los planes que elaboran, cifras sobre gastos de inversión en centros de salud, hospitales, acueductos y otros semejantes que se proponen instalar durante el período del plan. Esas cifras no se conocen con exactitud hasta tanto no se elaboran los proyectos definitivos. De allí que una vez que se decide cuáles se van a construir, las estimaciones de gastos anuales para las localidades, las regiones y el país tienen que ser revisadas, lo cual no crea problemas serios. Además, a medida que se va ganando experiencia y se van normalizando las construcciones, el programador nacional podrá elaborar cifras alternativas de costos unitarios en distintas regiones del país, las que pondría a disposición del programador local.

El plan nacional y el presupuesto

Según ha quedado evidenciado, el plan nacional contiene entre otras cosas, una proposición respecto a los gastos en que hay que incurrir año por año en las acciones en favor de la salud. Algunas de esas acciones son responsabilidad directa de las autoridades de salud, pero hay otras que corresponden a otros organismos estatales o municipales, como por ejemplo la dotación y el manejo de servicios de agua y de eliminación de excretas, de eliminación de basuras. El plan debe especificar con absoluta claridad, las responsabilidades de los distintos organismos, los gastos en que tiene que incurrir y los ingresos con que contará cada cual.

El presupuesto de salud, es decir, la proposición de gastos para el año siguiente, se elabora a base de las proposiciones del plan para el primer año. Esto requiere de la preparación de un presupuesto consolidado, que incluya todo lo que corresponde normalmente al Ministerio de Salud y a los servicios autónomos de salud, más las acciones de salud que realizan otros organismos. El presupuesto consolidado es en verdad, el plan para el primer año. Además, hay que preparar los presupuestos correspondientes a cada uno de los organismos participantes.

La elaboración del presupuesto a base del plan, presenta siempre problemas de clasificación de gastos e ingresos, pues es costumbre elaborar los presupuestos clasificando los gastos en sueldos y salarios, adquisicón de materiales y una serie de otros rubros y agrupándolos por unidades ejecutivas, tales como Divisiones o Departamentos. Desafortunadamente, no se hacen clasificaciones funcionales que permitan precisar cuánto se propone gastar en atacar los distintos daños o cuánto en prevención y cuánto en reparación. Esta clasificación es indispensable, pues es la que se emplea en el plan. Los presupuestos que presentan los gastos clasificados en la forma que aquí se sugiere se denominan presupuestos-programa o presupuestos-funcionales. El nombre obedece a que todos los gastos que corresponden a un programa se deben presentar bajo ese programa y todo programa está relacionado con un objetivo o meta.

La adopción de un sistema de planificación en el campo de la salud implica, por lo tanto, la necesidad de transformar el sistema presupuestario, no sólo en su aspecto formal, sino además en cuanto a la discusión y aprobación parlamentaria. Sin embargo, el sistema programático puede adaptarse con grandes ventajas al sector salud, aún si no se modificara el mecanismo presupuestario, pues haría posible realizar economías significativas y diseñar una política mucho más eficiente que con cualquier otro método.

INSTITUTO LATINOAMERICANO DE
PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL
Santiago, 1962

ANALISIS Y PROGRAMACION DEL DESARROLLO ECONOMICO*

* Borrador. Síntesis de las clases dictadas por el Profesor Ricardo Cibotti en los Cursos de Capacitación en Planificación de la Salud y en Planeamiento de la Educación.

CONCEPTOS BASICOS E INTERPRETACIONES DEL FUNCIONAMIENTO DE LA ECONOMIA

Nociones de Contabilidad Social

Relaciones esenciales entre los Sectores de una Economía Activa

1. La actividad económica tiene por objeto producir bienes y servicios para satisfacer las necesidades de la población de una comunidad o de un país.

Los bienes y servicios se clasifican en:

a) Bienes y servicios de consumo final satisfacen directamente las necesidades humanas. (Se destruyen con el uso inmediatamente o en un período corto, un año). Ejemplos: alimentos, calzado, servicio educativo, recreación, salud.

b) Bienes de capital, aquellos que no satisfacen directamente una necesidad humana y se utilizan para producir otros bienes y servicios. Ejemplos: máquinas, caminos.

c) Bienes intermedios: los que se destinan a sufrir transformaciones hasta que se incorporan a un bien de consumo o de capital. Ejemplo: harina, hierro.

La producción de bienes y servicios se realiza mediante la combinación de factores productivos.

Estos son:

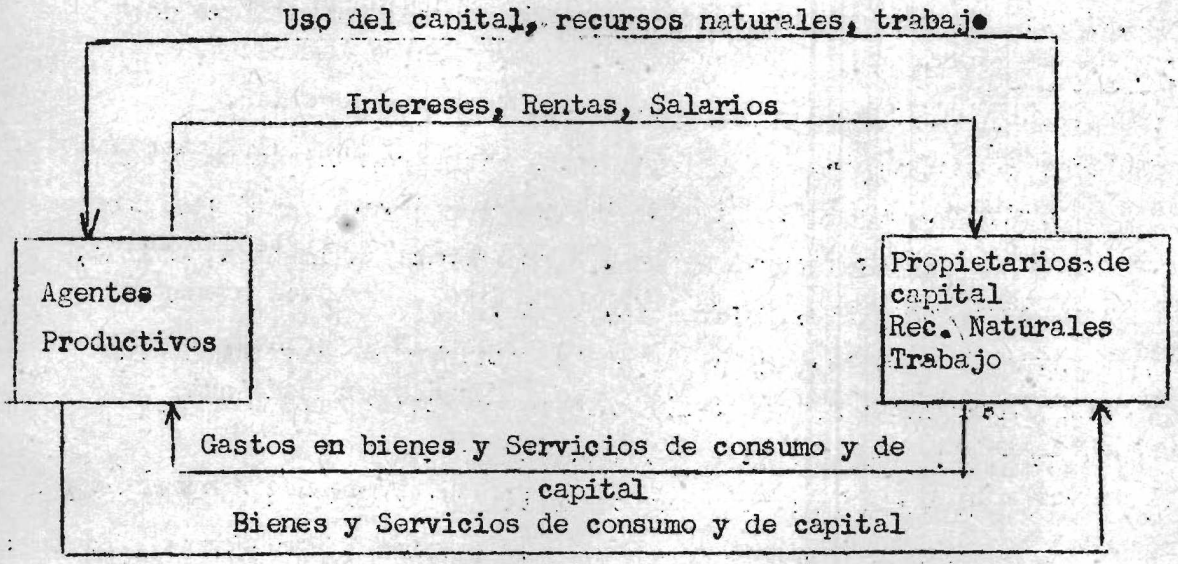
Recursos naturales;	ejemplo:	tierra
Capital;	ejemplo:	máquinaria
Trabajo;	ejemplo:	mano de obra

Una determinada combinación de factores productivos se denomina técnica de producción. Se puede producir trigo utilizando cantidades variables de trabajo o de capital, por ejemplo, si se siembra a mano o mediante sembradoras mecánicas.

/La función

La función de producir la realizan los agentes productivos o empresarios. Estos utilizan y combinan capital, recursos naturales y trabajo para producir y a cambio del uso de esos factores productivos deben efectuar pagos a los propietarios de dichos factores.

2. Describiremos un sistema económico simple correspondiente a un país que no tiene relaciones con otros, es decir que no realiza importaciones ni exportaciones. Estableceremos las relaciones que existen entre los agentes productivos y los propietarios de los factores productivos. Estos incluyen a la totalidad de la población de un país ya que sus habitantes son los que tienen la propiedad de la tierra, la de su capacidad de trabajo o poseen titulos de propiedad sobre los bienes de capital.



/Como se

Como se dijo los agentes productivos o empresarios deben efectuar pagos a los propietarios de los factores productivos para poder usar el capital, el trabajo y los recursos naturales. En la parte superior del gráfico se muestran las dos corrientes. Los pagos se han clasificado en intereses si se efectuan a los propietarios del capital, renta si lo reciben los propietarios de los recursos naturales y salarios destinados a los trabajadores.

La suma de estos pagos constituyen el ingreso de la comunidad.

En la parte inferior del gráfico se indican dos corrientes, una monetaria, los gastos de la comunidad para adquirir los bienes y servicios de consumo y de capital producidos por los empresarios y otra que la constituyen esos bienes y servicios de consumo y de capital producidos.

Los bienes intermedios se transan exclusivamente entre los agentes productivos de manera que no aparecen en las corrientes indicadas.

Como el circuito es cerrado se puede plantear la identidad.

Ingresos de la comunidad en un período = Bienes y servicios de consumo y bienes de capital producidos en dicho período.

Hasta aquí no se ha mencionado al Gobierno pero no existe dificultad alguna en suponer que actua como agente productivo. Produce bienes y servicios para la comunidad por ejemplo: servicio de seguridad, servicio educativo, servicio de salud, justicia, etc., y recibe un pago que generalmente tiene la forma de impuestos.

A su vez para producir utiliza factores productivos, que remunera con los recursos que le proporciona el sistema impositivo.

3. Puede darse otra visión de un sistema económico describiendo un cuadro de relaciones intersectoriales, para lo cual dividiremos la economía en sectores productivos.

Supondremos que toda la actividad económica se concentra en la producción agrícola, la producción industrial y la producción de servicios. El sistema económico a describir también excluye las relaciones con el exterior.

Para que un sector pueda producir necesita comprar a los otros sectores productivos materias primas y productos semielaborados y comprar el uso de los factores productivos, (remunerar a los factores productivos).

/La producción

La producción de un sector se destina, en parte a satisfacer los requerimientos de los otros sectores productivos (ventas intermedias) y el resto se destina a satisfacer la demanda de bienes y servicios de consumo y de capital (Demanda final).

Ejemplo (*)

Supongamos que en un período dado la agricultura haya realizado una producción por un valor de 100 unidades monetarias.

Denominaremos Valor Bruto de la Producción Agrícola = 100

Para llevarla a cabo ha debido comprar a otros sectores productivos:

Semillas:	15
Abonos:	10
Servicios:	10

El total de compras a otros sectores productivos (insumos) se eleva a 25.

A su vez ha remunerado a los factores productivos de la siguiente manera.

Salarios:	40
Intereses:	5
Renta:	15

y los empresarios agrícolas han obtenido, por el hecho de haber organizado la producción un beneficio = 15. El total de remuneración a los factores y beneficios es de 75. Se observa que el valor que tenían las materias primas y demás insumos adquiridos por la agricultura (25) se le ha agregado un valor en el acto de la producción para obtener el V.B.P. = 100. La suma de Salarios + Intereses + Rentas + Beneficios se denomina valor agregado por la producción. (V.A.).

En sintesis:

Agricultura

Compra a los sectores productivos		25
Semillas	5	
Abonos	10	
Servicios	10	
Valor agregado		75
Salarios	40	
Intereses	5	
Renta	15	
Beneficios	15	
V.B.P.		100

(*) Este ejemplo ha sido tomado del articulo El modelo de Insumo Producto del Boletín Económico de América Latina Vol. 1, N° 2.

Analógamente para los demas sectores se tiene:

Industria		
Compra a los sectores productivos		80
Materias primas agrícolas	30	
Productos Intermedios Industriales	40	
Servicios	10	
Valor Agregado		70
Salarios	40	
Intereses	5	
Renta	5	
Beneficios	20	
V.B.P.		150
Servicios		
Compra a sectores productivos		10
Productos Intermedios Industriales	10	
Valor Agregado		130
Salarios	75	
Intereses	10	
Renta	5	
Beneficios	40	
V.B.P.		140

Veamos las ventas que ha realizado cada sector.

Según los datos expuestos anteriormente la Agricultura ha destinado su producción bruta a la misma agricultura (Semillas) por un valor de 5 y a la industria por un valor de 30. El resto debe necesariamente haberlo vendido a la demanda final.

Podemos entonces sintetizar para cada sector las ventas realizadas haciendo un razonamiento análogo.

/ Agricultura

Agricultura		
V.B.P.		100
Ventas a Sectores Productivos		35
A la Agricultura	5	
A la Industria	30	
Ventas a la Demanda Final		65
Industria		
V.B.P.		150
Ventas a Sectores Productivos		60
A la Agricultura	10	
A la Industria	40	
A los Servicios	10	
Ventas a la Demanda Final		90
Servicios		
V.B.P.		140
Ventas a Sectores Productivos		20
A la Agricultura	10	
A la Industria	10	
Ventas a la Demanda Final		120

El análisis realizado se puede agrupar en un cuadro de relaciones intersectoriales donde en las filas se indican las ventas que realizan los sectores y en las columnas las compras.

/Cuadro de

Cuadro de relaciones intersectoriales

Composición de los insumos / Distribución de la producción	Agric.	Indus.	Serv.	Total de ventas Intermedias	Demanda final			V.B.P.
					Total	Bienes y serv. de consumo	Bienes y serv. de capital	
Agricultura	5	30	-	35	65	65	-	100
Industria	10	40	10	60	90	20	70	150
Servicios	10	10	-	20	120	120	-	140
Total Insumos	25	80	10	115				
Salarios	40	40	75					
Intereses	5	5	10					
Rentas	15	5	5					
Beneficios	15	20	40					
V.A.	75	70	130		275			
V.B.P.	100	150	140					390

Este cuadro muestra las corrientes de bienes y servicios e ingresos que detallamos en el gráfico dado anteriormente.

La expresión monetaria de la Producción es lo que en el cuadro se denomina Valor Bruto de la Producción (V.B.P.). Si a esé V.B.P. se le resta el valor de los insumos se obtiene lo que se llama Producto, o Ingreso o Valor Agregado.

El total de ingresos que la economía ha derivado del proceso productivo en un período dado, se eleva, según el cuadro anterior, a 275 unidades monetarias y con dichos ingresos se pueden adquirir 275 unidades monetarias de bienes y servicios: de consumo (205) y de capital (70).

Se tiene así por un lado la demanda final de bienes y servicios y por otro lado la oferta final de bienes y servicios. En nuestro ejemplo la producción de bienes y servicios de capital es de 70. Supongamos que 10 se destinen a reemplazar el capital instalado que se ha gastado en la operación de producir (reposición) y 60 incrementarán el stock del factor productivo correspondiente (Inversión neta). En consecuencia en períodos futuros, se estará en mejores condiciones para aumentar la producción total. En cambio, la producción de bienes y servicios de consumo no contribuye al aumento de la producción futura.

. . .

/En términos

En términos muy sintéticos hemos planteado uno de los aspectos más relevantes de la dinámica del desarrollo económico.

El cuadro anterior muestra además la interdependencia que existe entre los sectores de la economía. Se ve claramente que ningun sector podría incrementar su producción total, sin que se modifiquen las producciones de los otros sectores, ya que estos tendran que suministrar más consumos o bienes intermedios al primero.

4. Analizaremos ahora un cuadro de relaciones intersectoriales para una economía abierta.

Consideraremos a las importaciones como un sector que vende productos intermedios importados a los demás sectores productivos y a la demanda final. A las exportaciones las consideraremos como uno de los componentes de la demanda final ya que desde el punto de vista de nuestro sistema económico los bienes que se exportan no sufren ulteriores transformaciones, dentro de nuestra economía.

Cuadro de Relaciones Intersectoriales

	Agric.	Ind.	Serv.	Total Ventas Int.	Demanda Final C	I	X	Total	V.B.P.
Agricultura	5	30	-	35	45		20	65	100
Industria	10	40	10	60	20	50	20	90	150
Servicios	10	10		20	120			120	140
Importaciones	5	10		15	5	20		25	-
Total Insumos	30	90	10	130					
V.A.	70	60	130						
V.B.P.	100	150	140						390

/Veamos la

Veamos la expresión del Producto. Para que el sistema esté en equilibrio la oferta total de bienes y servicios debe ser igual a la demanda total. La oferta total (O_T) está dada por la suma del Producto (P) más las importaciones totales realizadas (M). La demanda total (D_T) es la suma del Consumo (C) la Inversión (I) y las Exportaciones (X). En consecuencia:

$$O_T = P + M = D_T = C + I + X$$

$$P + M = C + I + X$$

$$P = C + I + X - M$$

En nuestro ejemplo

C =	190
I =	70
X =	40
P + M =	300
- M =	40
P =	260

5. Para completar los esquemas de funcionamiento de la economía recurriremos a un sistema simplificado de Cuentas Nacionales que muestran las transacciones que se realizan entre las unidades productivas o Empresas, las Personas, el Gobierno y el Exterior. Esta subdivisión implica suponer una cierta especialización de las funciones económicas que realizan los sectores enunciados.

Las empresas se ocupan esencialmente de la producción y distribución de los bienes y servicios que se transan en el mercado es decir que tienen un precio. Las personas son fundamentalmente consumidores y el gobierno produce bienes y servicios que no se transan en el mercado sino que se ponen a disposición de la comunidad. Para realizar dicha producción y remunerar a los factores que emplea el gobierno cuenta con los recursos impositivos.

Como se dijo el sistema que se presenta es simplificado, se ha consignado solamente las transacciones principales entre esos sectores, no se han tomado en cuenta por ejemplo, los pagos que el gobierno realiza por concepto de subsidios y subvenciones a los sectores privados ni se ha supuesto la existencia de un sistema de previsión social.

/Las cuatro

Las cuatro primeras cuentas contabilizan las transacciones corrientes entre los sectores, es decir, no consignan las adquisiciones de bienes de capital. En la cuenta N° 5, llamada Cuenta Capital, se detallan los ahorros derivados de las actividades corrientes de cada sector y la formación de capital de la economía.

Sistema Simplificado de Cuentas Nacionales

1 Empresas

Ingresos		Egresos	
- Ventas de bienes y servicios de consumo a las personas	6.900	- Sueldos y Salarios	5.000
- Ventas de bienes y servicios de consumo al Gobierno	1.350	- Pagos a otros factores	2.000
- Ventas de bienes de capital a empresas	600	- Importaciones	1.000
- Ventas de bienes de capital al Gobierno	100	- Impuestos indirectos	1.500
- Exportaciones	1.000	- Ahorro	450
	9.950		9.950

2 Personas

Ingresos		Egresos	
- Sueldos y Salarios de las empresas	5.000	- Compra de bienes de consumo a empresas	6.900
- Pagos de las empresas a otros factores	2.000	- Impuestos directos	400
- Sueldos y Salarios del Gobierno	500	- Ahorro	200
	7.500		7.500

3 Gobierno

Ingresos		Egresos	
- Impuestos indirectos	1.500	- Compra bienes de consumo a empresas	1.350
- Impuestos directos	400	- Sueldos y salarios del Gobierno	500
	1.900	- Ahorro	50
			1.900

4 Exterior

Importaciones	1.000	- Exportaciones	1.000

5 Cuenta Capital

- Ahorro de las empresas	450	- Compra de bienes de Capital de las empresas	600
- Ahorro de las Personas	200	- Compra de bienes de capital del Gobierno	100
- Ahorro del Gobierno	50		
	700		700

Estas cuentas muestran las corrientes reales y monetarias entre los sectores económicos en forma análoga a la indicada en el gráfico expuesto anteriormente, pero completado con el sector gobierno y el sector externo.

Para graficar estas corrientes se hace el artificio de considerar que los bienes de capital que se producen se venden a una entidad llamada Cuenta Capital y que esta extrae los recursos necesarios para adquirirlos de los ahorros de los demás sectores. En el ejemplo que estamos considerando se supone que el sector externo no tiene ni ahorro ni desahorro.

Es conveniente aclarar y profundizar el contenido de algunos de los items consignados en las cuentas.

En primer término en la Cuenta de las Empresas se puede calcular las utilidades que derivaron de sus actividades.

Los ingresos totales suman 9.950, los gastos en que han incurrido son los siguientes (excluyendo las compras de bienes intermedios que se eliminan al consolidar todo el sector empresas).

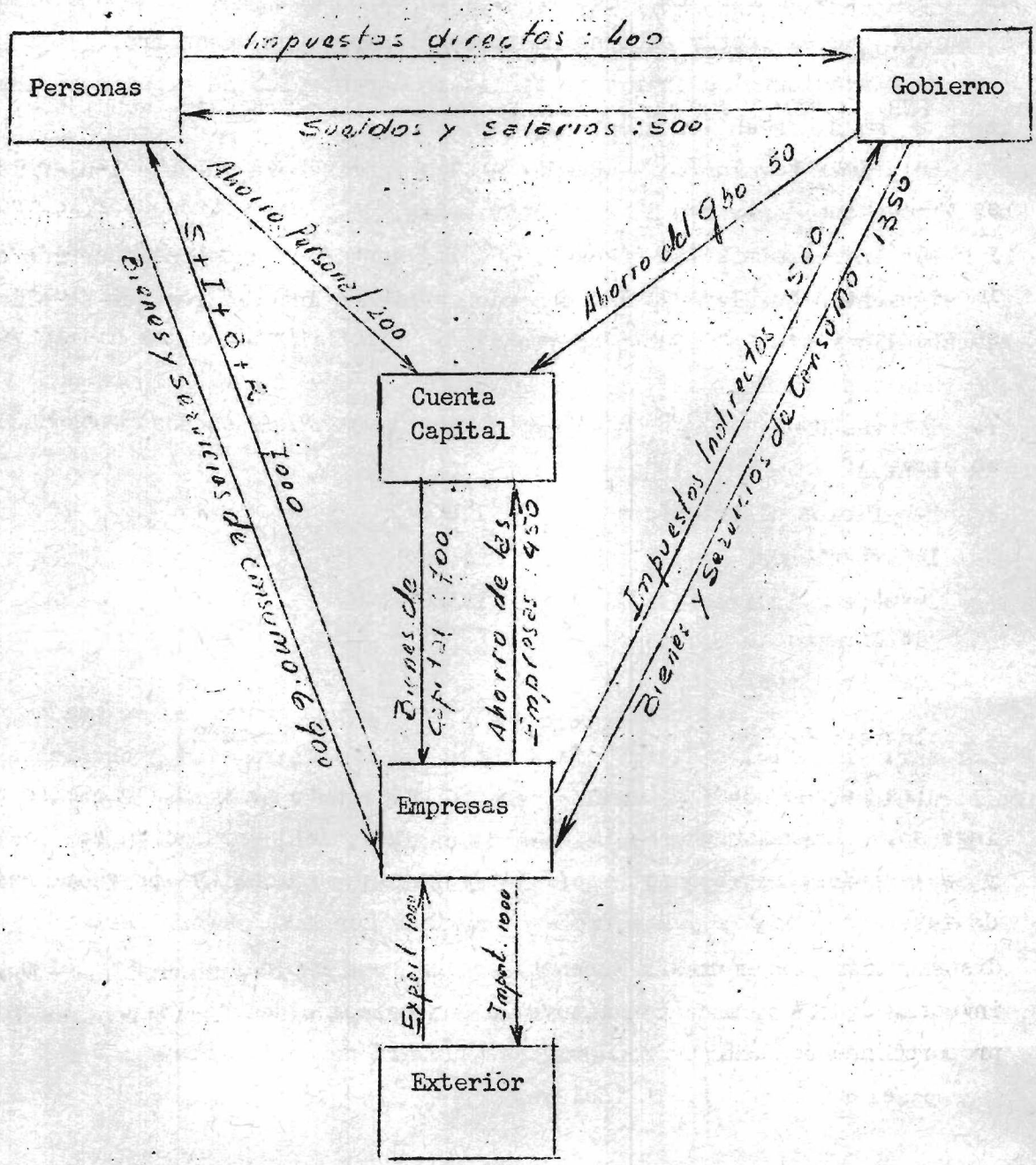
Sueldos y Salarios	5.000	
Intereses	100	2.000
Rentas	300	
Beneficios distribuídos	1.600	
Importaciones	1.000	
Impuestos indirectos	1.500	
Total	9.500	

De manera que las utilidades derivadas de esa actividad se pueden expresar: Beneficios distribuídos entre los empresarios más beneficios no distribuidos, es decir ahorrados para adquirir nuevos bienes de capital o titulos de propiedad sobre bienes de capital. El pago al factor empresarial solamente lo constituye el beneficio distribuido que es el que forma parte del ingreso de las personas.

Asimismo las empresas deben todos los años reponer la parte del capital que se ha gastado, esto constituye la depreciación del capital. La inversión que realiza una entidad productiva se llamará neta si excluye a la depreciación y bruta si la incluye.

/Gráfico de

Gráfico de las transacciones



/6. Estamos en

6. Estamos en condiciones de definir los conceptos de ingreso nacional,

Producto Nacional Neto igual al ingreso total de los factores de la producción: Sueldos, Salarios, Intereses Rentas y utilidades de las empresas antes de ser distribuidas.

Así definido el PNN se lo denomina a costo de factores, pués está formado por los pagos que se realizan a los factores productivos.

Este PNN_{cf} se lo llama también ingreso nacional

El otro concepto utilizado muy frecuentemente es el

Producto Nacional Bruto a precios de mercado

$$PNB_{pm} = PNN_{cf} + \text{Depreciación} + (\text{Impuestos indirectos} - \text{subsidios})$$

Al agregarse al PNN_{cf} la depreciación del capital gastado en producir se tiene el PNB_{cf}. Si se le suma la diferencia entre impuestos indirectos y subsidios el PNB_{cf} se transforma en PNB a precios de mercado pues los impuestos indirectos influyen en los precios de los bienes y servicios que se transan en el mercado incrementándolos y los subsidios los disminuyen.

7. El Ingreso Nacional en el Sistema de Cuentas Nacionales presentado, se eleva a:

Sueldos y Salarios	5.500	69 %
Intereses	100	
Rentas	300	
Utilidades de las Empresas antes de ser distribuidas	2.050	31 %
Ingreso Nacional	7.950	100 %

Los porcentajes indicados muestran un aspecto de la distribución del ingreso. En nuestro ejemplo, la gran mayoría de la población (empleados y asalariados) recibe casi el 70 % del Ingreso Nacional y los ganadores de intereses, rentas y beneficios, aproximadamente el 30 %. Esta distribución corresponde a países de un alto nivel de desarrollo. Las investigaciones realizadas en países latinoamericanos demuestran que las proporciones son casi la inversa.

FUNCIONAMIENTO Y LIMITACIONES DE LA ECONOMIA DE MERCADO

1. El problema fundamental de la actividad económica deriva del principio de escasez. Este expresa que mientras las necesidades son inumerables y muy variadas, los recursos para satisfacerlas son limitados.

Si no existe la posibilidad de dar satisfacción a todas las necesidades se tendrá que decidir cuales serán atendidas. En otras palabras, que tipos de bienes y servicios se deben producir.

A este interrogante se agregan dos más. ¿Cómo se debe producir?, es decir qué técnicas de producción se emplearán y ¿para quién producir? o a qué miembros de la comunidad se le atenderán sus necesidades en mayor grado que a otros. Todo sistema económico debe tener respuesta a estos interrogantes.

El sistema correspondiente a un país socialista de dirección económica centralizada resuelve estos problemas mediante un organismo planificador que decide sobre las prioridades de las necesidades, indica las técnicas de producción y establece las normas de distribución del ingreso.

El sistema capitalista los resuelve por el llamado "libre juego de las fuerzas del mercado".

2. En la descripción de los sistemas económicos realizados en los puntos anteriores se pueden individualizar dos mercados. En uno se transan bienes y servicios entre los agentes productivos entre si (bienes intermedios) y entre estos y la comunidad (bienes y servicios finales). En el otro se transan factores productivos entre los propietarios de éstos y los empresarios. Al primero lo llamaremos mercado de bienes y servicios, al segundo mercado de factores.

Las transacciones que se realizan en los mercados tienen, como ya hemos visto, una expresión real y una expresión monetaria. Por ejemplo: Se venden 500 unidades de un bien y se recibe un pago de $ 2.000.000. Se

/define como

define como precio de dicho bien la relación $\frac{\$\ 2.000.000}{500 \text{ unidades}} = 4.000$ pesos por unidad. De la misma manera si un agente productivo utiliza para realizar su función 4.000.000 de horas-hombres y paga por ello $ 20.000.000 el precio del trabajo, o sea el salario, será de $ 5 por hora-hombre.

3. Veamos en forma esquemática, como funciona una economía de mercado donde actúan libremente las fuerzas económicas.

Partiremos de una posición de equilibrio que implica la igualdad de la oferta y la demanda, es decir que de acuerdo a los precios, se producen cantidades de bienes y servicios iguales a las que son demandadas. Por otra parte, el equilibrio significa que los empresarios derivan de sus propias actividades, beneficios tales que no se sienten atraídos por realizar otra actividad más remunerativa lo que técnicamente se interpreta como que la "rentabilidad" es igual para cualquier actividad.

En este estado de equilibrio, se le ha dado una respuesta a los tres interrogantes planteados.

Si por cualquier razón, la población desea adquirir más cantidad de un bien se producirá, en corto tiempo, un encarecimiento de dicho bien, subirá su precio y cambiará el sistema de precios relativos de la economía. El incentivo del mayor precio inducirá a los empresarios a aumentar la producción ya que podrán derivar más beneficios de ella, y deberán emplear más factores productivos, restándolos de la producción de otros bienes.

Como puede observarse la variación del precio ha producido una reestructuración de la actividad económica. Se ha cambiado la asignación de los factores (¿qué se produce?), y la competencia por el uso de estos necesariamente determinará el empleo de técnicas de producción que utilicen en menor proporción los más escasos. (¿Cómo se produce?). También se ha tomado una decisión sobre ¿para quién se produce? pues cuando se inició el alza del precio del bien y se incrementó la producción de este se satisfizo la demanda efectiva de un sector de la población, aquel que estaba dispuesto a pagar más por ese bien y que tenía los recursos para hacerlo.

/El sistema

El sistema econontrará el equilibrio nuevamente en virtud de que si se produce dicho bien en exceso, el precio tenderá a bajar, disminuirá el margen de beneficios de los empresarios y recorriéndose una línea de razonamiento inversa se llega a una nueva posición de equilibrio. Pero es conveniente destacar que esta nueva posición de equilibrio difiere de la primera en cuanto a las respuestas a los tres interrogantes planteados.

Una economía como la descrita se denomina de competencia perfecta. No puede existir y si en algún momento de la historia los países han decidido a llevarla a cabo, en la actualidad están cada vez más alejados de practicarla.

Las causas que determinan la inexistencia de esa economía son precisamente la falsedad de los supuestos en que está fundamentado su funcionamiento. Entre otros se destacan:

- Ningún productor, trabajador o consumidor puede afectar por su sola acción individual el precio de los bienes y servicios que compra o vende.
- Cualquier persona puede iniciar cualquier actividad económica sin trabas institucionales de ninguna especie.
- Los productores tienen un perfecto conocimiento de las alternativas de producción.
- Los empresarios se guían con el único criterio de la maximización de las utilidades.

Además un sistema como el anterior supone la existencia de un Gobierno que cumpla solamente unas pocas funciones tales como la defensa nacional, la administración de justicia, el orden interno, etc. Es decir se deberían eliminar las acciones directas e indirectas del estado en el campo económico y social tales como la construcción de caminos, las regulaciones de cambio, las medidas de fomento de toda índole, etc.

4. Ninguno de los dos sistemas, ni el socialista ni el capitalista existe en sus formas puras. Aun en URSS existen ciertas formas de propiedad privada de la tierra y en los países occidentales el Estado interviene regulando la actividad económica.

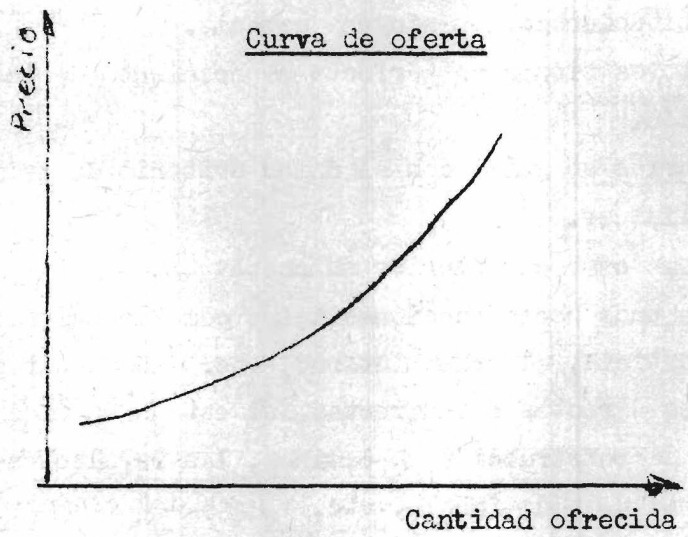
En nuestros países, se distinguen dos grandes sectores económicos. El sector público que regula su actividad por decisiones de un poder centralizado y un sector privado donde coexisten las fuerzas del mercado y la intervención estatal en la orientación de la actividad económica.

/La intervención

La intervención estatal nació y se hizo cada vez más vigorosa como respuesta a los vicios del sistema capitalista puro en relación a la distribución del ingreso y al interés social de la orientación de la actividad económica. No es inherente al libre juego de las fuerzas del mercado la consecución de una tasa máxima de desarrollo compatible con postulados de justicia social a que aspiran las comunidades modernas.

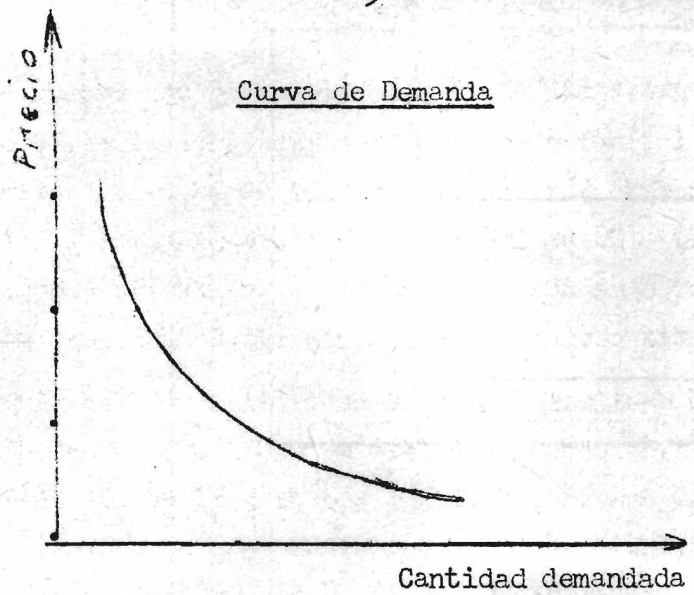
5. Es conveniente analizar con mayor profundidad el mecanismo del mercado aclarando el concepto de precio de equilibrio y estudiando el comportamiento de la demanda, debido a que se hará uso de ellos en las técnicas de planeación.

Habíamos visto que si el precio de un bien aumenta porque se está dipuesto a pagar más por la adquisición de dicho bien, es posible esperar un aumento de la oferta. Si relacionamos entonces el precio con la cantidad de bienes y servicios que se está dispuesto a producir y vender se tendrá una representación como la siguiente.

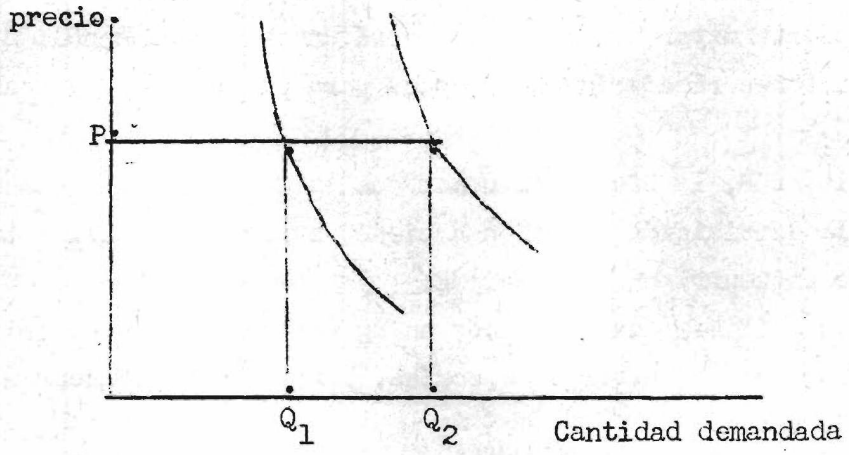


Por el contrario, si por cualquier razón aumenta el precio de un bien es posible esperar que la demanda de ese bien disminuya, es decir se reduzca la cantidad que se está dispuesto a adquirir, la curva correspondiente se indica a continuación.

/Curva de



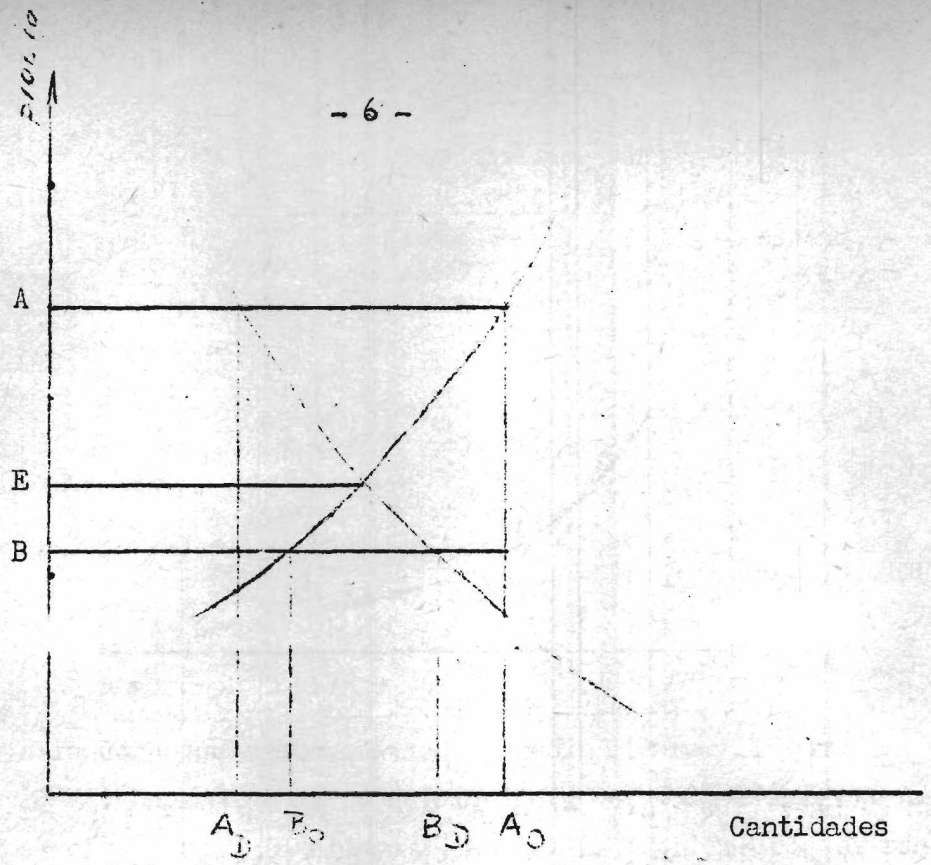
La curva de demanda dibujada corresponde a una situación en que no varian los demás factores que influyen sobre la demanda. Si por ejemplo aumenta la población, o el ingreso o cambia el gusto de los consumidores, la curva de demanda se desplazará paralelamente a si misma.



La cantidad Q_2 es mayor que Q_1 porque por ejemplo ha aumentado la población de manera que a un mismo precio la cantidad consumida del bien en cuestión será mayor. En resumen si se suponen constantes todos los factores que influyen en la demanda a excepción del precio la cantidad demandada estará dada por la coordenada horizontal de los puntos de la curva de demanda. Si el precio no varía y lo hace otro factor la cantidad Q es la coordenada horizontal de la intersección del precio con la curva desplazada.

El precio de un bien estará dado por la intersección de la curva de oferta y demanda.

/gráfico



El precio E podemos llamarlo precio de equilibrio. Si suponemos que el precio del bien en cuestón es A, la demanda será A_D y la oferta A_O. Como $A_O > A_D$ (oferta mayor que demanda) habrá una superabundancia de ese bien y los productores rebajarán los precios para poder vender y deshacerse de los stock.

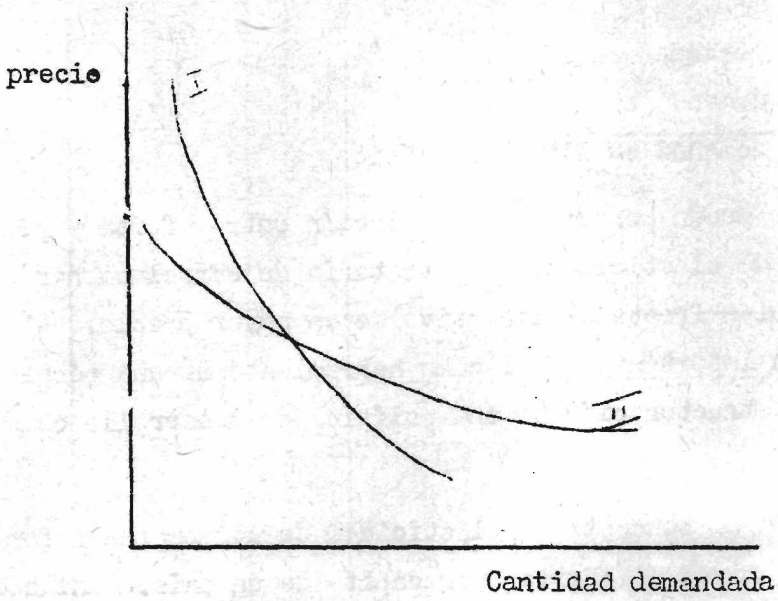
Si el precio es B, la oferta es menor que la demanda y los consumidores competirán por la adquisición del bien haciendo subir el precio. La posición de equilibrio se encuentra en el precio E.

Este tipo de análisis que es exacto en un sistema de competencia perfecta tiene validéz limitada en nuestras economías, pero permite conocer el funcionamiento de estas.

6. Conviene analizar con mayor detalle la curva de demanda.

Como se comprenderá esta será distinta para cada bien pués es diferente la reacción de los consumidores ante una variación del precio, según se trate de un bien que satisface necesidades fundamentales o de un bien de consumo más o menos suntuario. Supongamos el caso del pan. Es fácil intuir que la demanda de pan disminuirá proporcionalmente menos que el aumento del precio, pués los consumidores sacrificarán el consumo de otro bien no tan necesario para mantener el de pan. La curva de demanda tendrá en este caso una ligera inclinación hacia la derecha y abajo (I).

/gráfico



En cambio, si el bien no es muy necesario la cantidad demandada variará más que proporcionalmente frente a una variación del precio. La curva se extenderá hacia bajo y hacia la derecha (II).

Estos distintos comportamientos de la demanda frente a variaciones de los precios se expresan mediante el concepto de la elasticidad. La demanda de un bien como el individualizado por la curva I se llama inelastica pues es poco sensible a la variación del precio. En el caso II la demanda será elástica.

Para medir la elasticidad se utiliza el coeficiente de elasticidad precio de la demanda de un bien, (e_p) que relaciona la variación porcentual de la cantidad demandada $\left(\frac{\Delta C_A}{C_A}\right)$ con la variación porcentual del precio $\left(\frac{\Delta P}{P}\right)$.

En otras palabras relaciona el porcentaje de aumento o disminución de la cantidad demandada de un bien frente a una disminución o aumento del 1 % en el precio de ese bien.

$$C_p = - \frac{\frac{\Delta C_A}{C_A}}{\frac{\Delta P}{P}}$$

el subindice A indica un bien cualquiera. El signo negativo indica que las variaciones del numerador y denominador son en sentido contrario

Si el coeficiente mencionado (e_p) es:

$e_p > 1$ la demanda es elástica

$e_p < 1$ la demanda es inelástica

$e_p = 1$ la demanda se llama anaelástica

Análogamente se puede pensar en una relación entre oferta y precio a través del concepto de elasticidad. Se trataría de correlacionar el incremento de la oferta de un bien frente al incentivo de un mayor precio. La elasticidad tiene un importante papel como herramienta de una técnica de planeación y en la estructuración de una política de desarrollo como veremos en su oportunidad.

7. Interesa también el concepto de elasticidad de la demanda referido no ya al precio sino al nivel de ingreso per capita de un país. El coeficiente respectivo (e_y) relaciona el incremento relativo de la demanda efectiva de un bien con el incremento relativo del ingreso por habitante.

La expresión algebraica de este coeficiente es la siguiente:

$$e_{y_{ca}} = \frac{\frac{\Delta C_a}{C_a}}{\frac{\Delta Y}{Y}}$$

$e_{y_{ca}}$ = coeficiente de elasticidad ingreso de la demanda del bien A.

$\frac{\Delta C_a}{C_A}$ = variación porcentual del consumo del bien A.

$\frac{\Delta Y}{Y}$ = variación porcentual del ingreso "per capita"

En este caso también se observa para distintos bienes coeficientes mayores o menores que la unidad.

Los primeros (demanda elástica al ingreso) corresponden a bienes finales manufacturados y servicios y los segundos (demanda inelastica al ingreso) a bienes de consumo tales como alimentos no elaborados.

Los valores de este coeficiente no son independientes del nivel de ingreso. A bajos niveles, la población dedicará una gran parte del incremento de ingreso a satisfacer necesidades imperiosas (alimentos, vestuarios), a niveles

/superiores los

superiores los incrementos de ingreso se podrán destinar a la adquisición de bienes menos necesarios (televisores, casas de fin de semana) o al ahorro.

Si se mide la elasticidad del consumo total respecto del ingreso

$$e_{y_c} = \frac{\frac{\Delta C}{C}}{\frac{\Delta Y}{Y}}$$

se observará que el coeficiente disminuye a medida que se analizan países con niveles de ingreso más elevados, lo que significa que una proporsión cada vez mayor de los incrementos del ingreso no se destina al consumo síno se dedica al ahorro, posibilitandose de esta manera un mayor crecimiento futuro.

MEDICION Y CARACTERISTICAS DEL PROCESO DE DESARROLLO ECONOMICO

1. El indicador comunmente usado para medir el nivel de desarrollo económico de un país es el Ingreso por habitante. Si se traducen los ingresos por habitante de los países del mundo a unidades monetarias comparables (dólares por ejemplo) se puede establecer la posición relativa de cada país respecto de los demás y se tendrá una apreciación del nivel de desarrollo de un país. A la cabeza de la lista están Estados Unidos, Canada, Australia y los países de Europa Occidental y en último término se encuentran países asiaticos y algunos latinoamericanos.

Cabe destacar que el indicador utilizado y por lotanto el nivel relativo de cada país constituye sólo una aproximación a la realidad.

Si identificamos el nivel de desarrollo económico con el nivel de bienestar material de una comunidad el ingreso por habitante refleja imperfectamente la situación de cada país.

Las limitaciones que presenta este indice son principalmente las siguientes:

a) No refleja el cuadro de distribución del ingreso.

b) En los países subdesarrollados no toma en consideración la producción de bienes y servicios de la parte no monetaria de la economía.

c) No toma en cuenta que en un país la población, en promedio, puede trabajar más horas diarias que en otros.

d) El nivel del ingreso por habitante puede haberse alcanzado por una fluctuación cíclica, etc.

/cuadro

ESTIMACIONES DEL PRODUCTO NACIONAL NETO POR HABITANTE DE 55 PAISES. EXPRESADAS EN US. DOLARES: PROMEDIO ANUAL 1952-4

(A costo de factores)

Escala en dólares	Africa		América		Asia		Europa		Oceanía	
	País	Por habitante	País	Por habitante	País	Por habitante	País	Por habitante	País	Por habitante
Sobre 1 000			Estados Unidos	1 870			Suiza	1 010		
			Canadá	1 310						
							Suecia	950	Nueva Zelandia	1 000
							Luxenburgo	890	Australia	950
							Bélgica	800		
750-1 000							Reino Unido	780		
							Islandia	760		
							Dinamarca	750		
			Venezuela	540			Francia	740		
							Noruega	740		
500-749							Finlandia	670		
							Alemania	510		
							Países Bajos	500		
	Unión Sudafricana	300	Argentina	460	Israel	470	Irlanda	410		
			Puerto Rico	430	Malaya a/	310	Austria	370		
			Chile	360	Líbano	260	Italia	310		
250-499			Cuba	310						
			Colombia	250						
			Panamá	250						
	Egipto	120	Brasil	230	Turquía	210	Grecia	220		
	Rhodesia y Nyasalandia	100	México	220	Japón	190	Portugal	200		
	Congo Belga	70	Jamaica b/	180	Filipinas	150				
	Kenya	60	República Dominicana	160	Ceylán	110				
Menos de 250	Uganda	50	Guatemala	160	Thailandia a/	80				
			Ecuador	150	Korea	70				
			Honduras	150	Pakistán	70				
			Paraguay	140	India	60				
			Perú	120	Burma	50				

Fuente: Naciones Unidas, Per-capita National Product of Fifty-five Countries: 1952-54, Statistical Papers Series E, Nº 4 (New York, 1957).

a/ 1952 y 1953.

Sin embargo estos inconvenientes no han eliminado el uso de este indicador. La gran ventaja que posee es el de resumir en una sóla medida, aunque en forma imperfecta, un fenómeno tan complejo como es el desarrollo económico.

2. Puede darse otra interpretación del nivel de desarrollo de un país.

Se considerará desarrollado en la medida en que el nivel alcanzado se acerque al desarrollo potencial. Este desarrollo potencial estará dado por las condiciones imperantes en el país relacionadas principalmente con los recursos naturales que posee y el grado de superpoblación o subpoblación. Este enfoque tiene validez relativa si se piensa en países como Suiza u Holanda.

3. El ritmo de desarrollo se mide por la tasa de incremento del ingreso comparada con la tasa de incremento de la población. Si el ingreso nacional crece en un 6 % por año y la población al 2 $ el ritmo de desarrollo será de 4 %.

4. A continuación se enumeran las principales características del proceso de desarrollo. Estas no han sido deducidas de estudios historicos de procesos de países hoy desarrollados, sino que derivan de observaciones sobre las características que presentan los países de diversos nivel de desarrollo en la actualidad.

a) El desarrollo económico implica el incremento general de la productividad expresada como una relación entre producción e insumo de mano de obra. Esto se verifica también para los sectores productivos aunque se observa un crecimiento diferenciado de dicha productividad, con un ritmo más acelerado en el caso del sector agrícola.

b) A medida que un país se desarrolla se observa un cambio en la composición sectorial del producto. Aumenta la importancia relativa de los sectores industrias y servicios y pierde importancia la agricultura.

c) El proceso de desarrollo produce un cambio en la distribución sectorial de la ocupación. La población activa dedicada al sector agricola sufre un fuerte descenso relativo y aumenta la proporción de la población activa dedicada a las industrias y los servicios.

/d) Como

d) Como corolario de los puntos anteriores se deduce que el proceso de desarrollo debe ir acompañado de un proceso de urbanización. La proposición inversa no es necesariamente cierta.

e) No existe correlación entre nivel de ingreso per capita y proporsión del producto que se exporta.

f) No parece haber relación muy extricta entre el nivel de ingreso per capita y la proporción del producto que se destina a la inversión.

g) Existen evidencias indirectas que permiten afirmar que el capital o riqueza tangible renobable crece más que el ingreso.

h) El acervo de capital aumenta mucho más rápidamente que la población. Indicadores parciales de esto lo constituyen por ejemplo kilowatios instalados por persona, densidad vial por 1000 habitantes, telefonos instalados por habitante, metros cubiertos de edificación de viviendas por habitantes, etc.

i) Se observa un cambio en la composición por edades de la población. Disminuye la proporción de la población joven, aumenta la que está entre los límites de edad activa y se incrementa también la población de más de 60 años.

j) Se observa una disminución de la tasa de natalidad y de mortalidad, aunque mucho mayor en la primera. La tasa de crecimiento de la población es generalmente mayor en los países subdesarrollados. La espectativa de vida es mayor en los países desarrollados.

Además de estas características económicas y demográficas se observan en los países desarrollados un mejoramiento notable de los indicadores de los llamados "aspectos sociales" del desarrollo económico: Salud, educación, vivienda, alimentación, etc. Una información sistematizada sobre estos indicadores se encuentra en Informe sobre la situación Social en el Mundo, 1961, Naciones Unidas.

LA DINAMICA DEL DESARROLLO ECONOMICO

1. Una interpretación simplista de la dinámica del crecimiento del Producto, para una economía cerrada, se fundamenta en las relaciones que vinculan las variables macroeconómicas características de esa economía.

$$P = C + I$$

Se reconoce validez a:

$$C = f(P)$$

$$\Delta P = \varphi(I)$$

Es decir el Consumo depende del nivel del Producto y el crecimiento del Producto es una función del incremento del capital (Inversión neta) o en otras palabras de la acumulación.

La forma de la función φ fue establecida por Harrod-Domar de la siguiente manera:

$$\frac{\Delta P}{P} = \frac{I}{P} \cdot \frac{\Delta P}{\Delta K} \quad (\text{donde } (\Delta K = I)$$

El crecimiento relativo del Producto depende del coeficiente de inversión (la parte del producto que se destina a la acumulación) y de la productividad de la inversión.

Varias son las interpretaciones de las causas que determinan el incremento de ambos factores del segundo miembro de la ecuación anterior.

Nos limitaremos a exponer solamente para el caso de $\frac{I}{P}$, la interpretación keynesiana que fundamenta el incremento de la acumulación en las expectativas de los empresarios en relación al crecimiento de la demanda futura.

La productividad del capital $\Delta P / \Delta K$ depende de las inovaciones tecnológicas, entendiendo por tal la utilización de nuevas formas de realizar la producción como por ejemplo la adopción de equipos de capital más productivo, la introducción de técnicas de organización más racionales,

/etc. La

etc. La introducción de inovaciones deriva de la competencia entre los empresarios por reducir sus costos o para aumentar las escalas de producción y atender a un mercado cada vez más extenso.

Iniciado el proceso de desarrollo este crea fuerzas internas suficientes para mantenerlo, el problema principal de la dinámica de desarrollo es el denominado "take-off" o decolaje.

2. En las economías subdesarrolladas se observa que las causas que determinan el incremento de la acumulación están más identificadas con el nivel de la demanda efectiva actual, que con las expectativas del crecimiento futuro de la demanda.

De manera que puede encararse el problema del "take - off" analizando las fuerzas que son favorables al incremento de la demanda efectiva y las que se le contraponen.

Debe destacarse que el nivel de la demanda efectiva, cuantía de bienes y servicios disponibles en un período dado, puede asimilarse al nivel del Producto o del Ingreso en ese mismo período, en una economía cerrada. En una abierta se identifica con $P + M$.

3. Analizaremos algunos factores que tienden a producir un incremento de la demanda efectiva. En una economía abierta se verifica que

$$P + M = C_p + I_g + C_g + I_g + X$$

si hacemos $C_g + I_g = G$ (gastos totales del Gobierno)

se tiene

$$P + M = C_p + I_p + G + X$$

Se reconoce que

$$C_p = f \text{ (demanda efectiva)}$$
$$I_p = f_1 \text{ (demanda efectiva)}$$

es decir que el nivel de consumo de las personas y el nivel de la inversión privada dependen principalmente del nivel del Producto.

Los gastos del gobierno (G) dentro de ciertos límites, son independientes del nivel del producto y dependen de decisiones autónomas de las autoridades públicas. Análogamente el nivel de las exportaciones también es independiente

/de la

de la demanda efectiva si se toma en cuenta que en las economías subdesarrolladas el volumen de las exportaciones no resulta del saldo remanente después del consumo interno sino que se produce para exportar y por lo tanto el volumen de X está ligada al nivel de la demanda externa de los países importadores.

Por lo tanto los factores que tienen influencia decisiva en el incremento de la demanda efectiva son G y X, factores autónomos que no consideraremos influenciados por el nivel del Producto. Las exportaciones fueron el factor dinámico fundamental del crecimiento de nuestros países hasta la gran crisis de 1930. Su influencia se veía robustecida por el ingreso de capitales extranjeros destinados a expandir la capacidad de exportación. Este factor dinámico ha perdido gran parte de su importancia y han ganado posición los que se relacionan con los aspectos internos del desarrollo de nuestras economías.

4. Entre otros factores que tienen efectos positivos en la elevación de la demanda efectiva se destacan: las inovaciones tecnológicas, el incremento de la población y la política económica del Gobierno.

Las inovaciones pueden ser también autónomas o inducidas por el nivel de la demanda efectiva. Generalmente son inducidas aquellas que tienden a ampliar la escala de producción económica para atender requerimientos de un mercado cada vez más extenso, lo que es una manifestación del crecimiento de la demanda efectiva.

Son autónomas las que tienen por objeto la reducción de los costos de producción para obtener más beneficios o desplazar a otros productores, pero que no dependen del nivel de la demanda.

Existen sectores económicos que son menos receptivos que otros a las inovaciones tecnológicas. Un ejemplo lo constituye el sector agrícola que al incorporar inovaciones que reducen los costos de producción las ventajas obtenidas suelen trasladarse al consumidor debido a la inelasticidad precio de la demanda de productos agrícolas y en el supuesto de la existencia de una fuerte competencia entre los productores agropecuarios.

Es muy controvertida la relación entre el crecimiento de la población y el incremento de la demanda efectiva. Si se considera que cada nuevo habitante pertenece a un nucleo familiar puede pensarse en un efecto positivo en la elevación de la demanda efectiva, aunque por otra parte si la economía

/está estancada

está estancada ese efecto puede ser nulo. Sin embargo en condiciones normales de desarrollo el aumento de la población tiene una influencia considerable en el ensanchamiento de los mercados.

Finalmente la política económica es una de las herramientas más efectivas para crear las condiciones de una elevación del nivel de la demanda efectiva. Ya se han visto los efectos de una política de gastos públicos y de fomento de las exportaciones. Existen innumerables medidas de política que pueden coadyugar al efecto buscado. Entre otras se destaca la substitución de importaciones, la redistribución del ingreso, la utilización de recursos externos, etc.

5. Hasta aquí se han mencionado los factores económicos que tienden a elevar la demanda efectiva, estos factores se denominan incentivos. Pero si estos incentivos no se traducen en un aumento de la capacidad productiva que guarde relación con el crecimiento de la demanda no se asegurará el decolaje económico, sino que se habrá creado un desequilibrio y la demanda quedará insatisfecha.

Analizaremos a continuación desde un punto de vista estrictamente económico que reacciones se oponen al crecimiento de la capacidad de producción en los principales sectores económicos.

Sector agrícola: Se observa que la oferta agrícola es inelástica a los precios, por lo menos su elasticidad es más baja que la de los sectores industria y servicios. A su vez la demanda de productos agrícolas es inelástica a los precios lo que significa que la cantidad demandad disminuirá poco frente a un incremento substancial de los precios agrícolas.

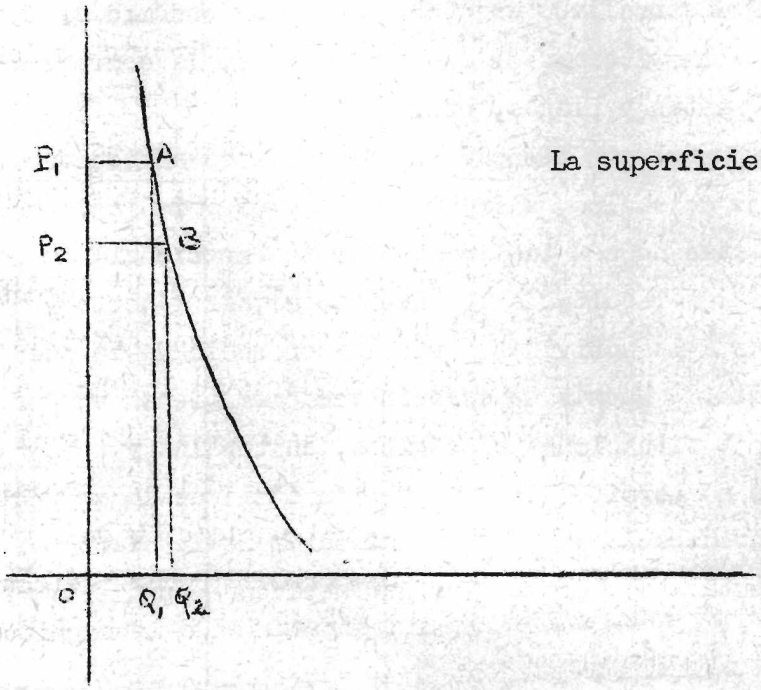
El juego de ambas inelasticidades tiene el efecto siguiente: al aumentar la demanda efectiva se incrementarán los precios de los productos agrícolas, la oferta agrícola no reacciona en una proporsión adecuada, pero la demanda tampoco disminuirá proporcionalmente al incremento de los precios debido al bajo coeficiente de elasticidad precio antes indicado. Al final del proceso se estará destinando una mayor cantidad del ingreso a la adquisición de productos agrícolas y por lo tanto reduciendo relativamente la demanda efectiva de los otros sectores económicos, o lo que es lo mismo reduciendo la magnitud de los estímulos que reciben los demás sectores.

/Se puede

Se puede expresar este resultado diciendo que se ha producido un mejoramiento de los términos de intercambio de la agricultura y un incremento muy pequeño de la producción agrícola y de los otros sectores. La inelasticidad de la oferta agrícola eliminó en gran parte el incentivo derivado del aumento de la demanda efectiva. Cabe sin embargo pensar en que este mejoramiento de los términos de intercambio de la agricultura induciría a un incremento de la demanda de la población rural por productos de otros sectores económicos. Este hecho se produce en medida reducida pués el hábito de consumo de los pobladores rurales, principalmente en países de muy bajo ingreso conspira contra la elevación de esa demanda, como también lo hacen la tendencia al atesoramiento y a la adquisición de tierras de los productores rurales.

¿Pórque es inelástica la oferta agrícola? Las principales razones son las siguientes:

La inelasticidad precio de la demanda de productos agrícolas hace que las utilidades totales sean mayores si no se aumenta la producción. Si suponemos que dichas utilidades están en relación directa con el volúmen de las ventas, en términos monetarios, es fácil llegar a esa conclusión observando la siguiente curva de demanda:



La superficie $OP_1AQ_2 >$ Superficie OP_2BQ_2

/Es relativamente

Es relativamente fácil encontrar situaciones de capacidad totalmente utilizada en la agricultura.

Los dos factores de producción más importantes en la agricultura son: tierra y mano de obra. La tierra suele estar desde el punto de vista del agricultor totalmente utilizada pues aunque en un país haya regiones no incorporadas no está en manos del productor agrícola construír los sistemas de transportes y otras facilidades para ponerlas en funcionamiento.

Si el factor trabajo es el que está totalmente utilizado no es posible recurrir a la mano de obra urbana que dificilmente emigra a los medios rurales. Es importante en consecuencia para un proceso de desarrollo la introducción de inovaciones ahorradoras de tierra o la incorporación de nuevas áreas y la utilización de técnologías ahorradoras de mano de obra sobre todo si el éxodo rural es muy intenso. Debe agregarse a estos factores de inelasticidad lo correspondiente al tiempo necesario para el proceso de producción. Un ejemplo muy ilustrativo se encuentra en la agricultura de cultivos permanentes como las explotaciones cafeteras.

La incorporación de inovaciones tecnológicas en el campo agrícola que reduzca sus costos o aumenten su productividad tiene particularidades interesantes de analizar.

Existen un serie de inovaciones que han tenido un efecto positivo sobre la oferta agrícola que se han desarrollado en otros sectores económicos, las más importantes se relacionan con el campo de los transportes, la conservación de alimentos, control de las pestes y plagas, etc.

Otras son propias del mejoramiento tecnológico en la misma agricultura, rotación de cultivo, el manejo de suelos, alimentación de los animales, etc. Cabe destacar que muchas de estas no son inspiradas por la experiencia de los propios agricultores sino que son resultados de investigaciones géneticas o físicas y luego trasladadas a la actividad agrícola por medio de lo que hoy se llama extensión agrícola. Muchas de esas inovaciones tienen un caracter particular, referido a situaciones ecológicas, culturales y económicas específicas lo que no permiten una adaptación fácil de la inovación a otros medios. A estas consideraciones sobre la reacción de la oferta agrícola a un incentivo de precios se agregan las que derivan de una estructura inadecuada de tenencia de la tierra,

/Tanto el

Tanto el latifundio como el minifundio tienden a reducir la oferta agrícola. En países con una gran proporción de minifundios y bajo nivel de ingreso se ha observado que el incentivo de un mayor precio impulso a los agricultores a un mayor consumo de su propia producción y en consecuencia se reduce proporsionalmente la oferta de productos agrícolas a los sectores urbanos, lo que trae aparejado una elevación de los precios agrícolas con las repercusiones que vimos anteriormente sobre la demanda total.

La presencia del latifundio produce una escasez artificial del factor tierra, encareciendolo y limitando la posibilidad de expanión de la oferta agrícola. Además la observación de la realidad Latinoamericana permite afirmar que el empresario latifundista es reacio a introducir inovaciones tecnológicas.

Finalmente cabe destacar que en casi todos los países Latinoamericanos las formas de comercialización de la producción agrícola reducen el incentivo de un aumento de precios de los productos agropecuarios ya que la parte del aumento que realmente llega al productor es relativamente pequeña dado que una proporsión importante de ese incremento es absorvida por los intermediarios que forman el sistema de comercialización y distribución.

Sector Externo: Los problemas que presenta este sector derivan, entre otr otras causas, de la baja elasticidad precio de las exportaciones.

Al producirse un déficit en el balance de pagos y se deja actuar libremente el mecanismo de los precios se produce una devaluación, se encarecen las divisas pués la cantidad de moneda extranjera obtenida a través de las exportaciones es menor que la requerida por los importadores.

Al aumentar el precio de la divisa se obtiene una mayor rentabilidad en su producción y teoricamente se deberían expandir las exportaciones frente al incentivo de un mayor precio.

Sin embargo el juego de la inelasticidad de la oferta de bienes exportables y la inelasticidad precio de las exportaciones, comunes a los países latinoamericanos, conspiran contra un aumento de la oferta de bienes exportables de una manera análoga a lo descrito para el sector agrícola.

Sucede que si las exportaciones la realizan empresas extranjeras y la devaluación permite expandir las exportaciones, el aumento del envío de utilidades al exterior disminuye la disponibilidad de divisas del país y no puede corregirse el déficit.

/Se agrega

Se agrega a las consideraciones anteriores la relativa al movimiento de los precios internacionales de los bienes de exportación y de los de importación. Se observa una tendencia al deterioro de la relación de ambos precios (relación del intercambio) que impide un crecimiento adecuado de la capacidad para importar lo que influye sobre las posibilidades de expansión del capital instalado en los sectores, agravándose en términos generales la capacidad de reacción de la oferta.

Servicios Públicos. Estos tienen una gran influencia en la expansión de la oferta frente a un incremento de la demanda.

Constituyen "insumos" difundidos, necesarios para la producción de casi todo los sectores económicos. Ejemplos: La provisión de energía, los transportes, las facilidades urbanas, etc.

Estos servicios están en América Latina generalmente en manos del Estado, de manera que el incentivo de los precios no interviene como elemento orientador de la expansión de la oferta. Esta depende de las finanzas públicas y de una buena planificación de los gastos públicos.

En los países subdesarrollados se observa tanto un sistema de finanzas públicas inadecuado para allegar recursos crecientes al estado, como una gran ineficiencia en la aplicación de gastos públicos, derivado de una falta de política consistente en esta materia.

Las causas más importantes de la insuficiencia de recursos son: La inflexibilidad del sistema tributario y la evasión en el pago de impuestos. Cabe agregar que el grado de indivisibilidad que caracterizan las inversiones en algunos servicios públicos (electricidad, transporte, provisión de agua, etc) constituye un factor de rigidez de la oferta.

6. La sintética exposición realizada puntualizando las fuerzas o escollos que trabarían la iniciación de un proceso de desarrollo provocado por un incremento de los elementos autónomos de la demanda, nos permite orientar la acción del estado hacia la remosión de tales obstáculos. La política económica del gobierno debe en consecuencia estar formada por medidas tales que al mismo tiempo que promueva la elevación de la demanda efectiva elimine o disminuya la acción de las fuerzas que se le contraponen mediante la substitución de importaciones, fomento de exportaciones, reforma agraria, reforma tributaria, distribución del ingreso, mejoramiento de los sistemas de comercialización y distribución, etc.

/Si no

Si no se cumplen ambas condiciones la política del Gobierno puede tranformarse en un factor inflacionario. La inflación trae como consecuencia una orientación de las actividades económicas no concordante con las necesidades del Desarrollo. Se fomentan las actividades especulativas, se descuidan las inversiones en capital básico, se estimula la orientación del ahorro hacia el atesoramiento de divisas, etc. El clima de inestabilidad que se crea puede eliminar el efecto de los incentivos de un incremento de la demanda.

7. Habrá podido observarse que el proceso de desarrollo implica un proceso de cambios en la cuantía y composición de la producción y en la cuantía y distribución de la demanda. Estos cambios que se ubican dentro del campo estrictamente económico no pueden llevarse a cabo sin otros que ocurran en el campo social. El desarrollo económico necesita un ambiente social propicio. Si el sistema de premios y castigos de una sociedad no facilitan los cambios económicos es posible que estos no se realicen o lo hagan en forma muy lenta. Si por ejemplo el prestigio social deriva principalmente de lazos familiares o de la tenencia de la tierra y en menor medida de la función de un individuo como empresario, productor o administrador, se puede dar el caso de que las mejores inteligencias de la comunidad no se pongan al servicios de los cambios necesarios al desarrollo económico.

De la misma manera, si la posición de un individuo dentro de la sociedad lo determina un sistema de castas, no habrá interés en acumular para ascender en la escala social. La política del estado, asimismo, debe propender a la eliminación de estos "escollos sociales". Si ésta está destinada a mantener un status existente no será un factor positivo del desarrollo, sino que entrará en conflicto con las aspiraciones de la comunidad.

LA PLANEACION ECONOMICA

Introducción

El desarrollo económico a dejado de considerarse como un proceso que se inicia y continúa impulsado por las fuerzas que gobiernan el mercado. No surge espontaneamente por el libre juego de la oferta y la demanda. La asignación de recursos entre las distintas actividades económicas, determinada por el nivel, estructura y variación del sistema de precios no resulta la más conveniente para lograr un crecimiento sustancial de los bienes y servicios disponibles en una comunidad. Esta apreciación es confirmada por la experiencia de los países subdesarrollados a lo largo de los últimos decenios, en los cuales el nivel relativo de satisfacción de necesidades ha crecido muy poco o se ha estancado y en todos los casos a descendido con relación al de Estados Unidos y al de los países más adelantados de Europa Occidental. Los avances más o menos espectaculares que lograron los países subdesarrollados, en especial los Latinoamericanos, bajo condiciones favorables del comercio exterior fueron seguidos por períodos de estancamiento en los cuales se perdió gran parte de las ventajas alcanzadas. Las aspiraciones de esas sociedades crecieron a un ritmo mayor que las posibilidades de satisfacerlas. La falta de persistencia y el lento ritmo del proceso de crecimiento económico impulsó a estudiar mas profundamente las causas del fenómeno y las conclusiones a que se arriba ponen el énfasis en la estructura económica-social interna de los países y reducen la importancia relativa de las condiciones externas. Los países han tomado conciencia del problema y de sus causas y los gobiernos formulan medidas de política económica y programas de acción directa con el fin de crear las condiciones internas y externas favorables a la aceleración del desarrollo. La programación del desarrollo económico es una herramienta que permite perfeccionar la política económica de los países mediante la identificación y cuantificación de los factores que retardan el proceso, el análisis de las posibilidades de removerlos y la discusión de las alternativas de acción más convenientes.

/La naturaleza

La Naturaleza y Proceso de la Planificación

En términos muy simples, la planificación es un modo de hacer las cosas o un modo de lograr objetivos. La diferencia con otra forma de realizar las cosas reside en que el método programático hace explícito el proceso racional que da por resultado el logro de los objetivos. Esta forma de actuar permite medir la eficiencia de la acción, de otra manera la medida de dicha eficiencia carecería de sentido.

En términos más técnicos, la problemática de la planificación puede plantearse, a la luz del principio de la escasez, como un problema de productividad dada la relación entre objetivos a lograr y medios disponibles para lograrlos. Esta relación de productividad se plantea en términos de maximización y minimización.

Maximización: Dado un conjunto de medios, lograr los máximos objetivos posibles.

Minimización: Dado un conjunto de objetivos, utilizar el mínimo posible de medios para lograrlos.

Para que los objetivos y los medios puedan ser utilizados en este proceso racional, deben cumplir con las condiciones que a continuación se enumeran:

1) Tanto los objetivos como los medios deben ser precisamente identificados y relacionados a distintos niveles de referencia, geográfico, político, social, económico, etc.

2) Debe existir la posibilidad de una perfecta mensurabilidad.

3) Tanto los objetivos entre sí como los medios entre sí deben ser homogéneos. En otras palabras, se deben disponer patrones de medida que los hagan comparables. Este problema reviste poca importancia en planeación económica pues la homogenización se realiza a través del precio. Sin embargo, existen dificultades para comparar distintos objetivos en los diversos campos sociales, por ejemplo, qué grado de comparabilidad existe entre la disminución de la mortalidad infantil y la disminución de la mortalidad general o entre un incremento del servicio de educación primaria general y un aumento del número de graduados en establecimientos de enseñanza humanística. En estos casos la homogenización debe realizarse a través de consideraciones axiológicas

/o pragmáticas pues

o pragmáticas pues no cabe duda que la esencia de esos tipos de objetivos es diferente. Aún en el caso de la planeación económica, la homogenización a través del precio es de tipo pragmático pues son esencialmente diferentes, por ejemplo, los objetivos relacionados con la producción industrial y los relacionados con la producción agrícola.

Por otra parte el proceso racional debe asegurar que se cumplan requisitos de complementaridad y compatibilidad entre los objetivos y entre los medios y finalmente debe agregarse a esta serie de condiciones, la relativa al realismo que atiende a la posibilidad práctica de utilizar los medios y lograr los objetivos. Esta última condición enlaza a los objetivos y los medios. Los objetivos son realistas en función de los medios de que se dispone.

En consecuencia, podríamos definir el proceso de planeación como el que selecciona objetivos y medios para lograrlos, cumpliendo con los requisitos de maximización o minimización antes señalados.

El Proceso de Planeación. En el proceso de planeación se distinguen las siguientes etapas: diagnóstico, programación, propiamente tal, discusión y decisión, ejecución y evaluación y revisión. Cabe destacar que esta clasificación corresponde más bien a una exigencia de sistematización didáctica que realmente acontece en la práctica, pues en esta circunstancia las etapas se entrelazan y superponen.

En el diagnóstico podemos distinguir a su vez tres pasos principales: la descripción, que significa obtener un conocimiento sistematizado de la situación que presenta el sujeto de la planeación. La explicación de las causas que determinaron tal situación y finalmente la evaluación que en esencia consiste en una comparación entre la situación real descrita y explicada anteriormente y una situación ideal o normativa que es lo que se piensa debiera ser el sujeto de la planificación.

Esta comparación supone, por lo tanto, contar con un modelo analítico y un modelo normativo.

Cuando se afirma, por ejemplo, que los indicadores del estado de la salud de una comunidad o los indicadores que definen la situación educativa (modelo analítico) son deficientes, se está pensando, implícitamente, en otro juego de indicadores (modelo normativo). El proceso racional de la planificación impone la necesidad de definir el modelo normativo que será un auxiliar

/valioso para

valioso para la selección de objetivos y también para eliminar los elementos emocionales que muchas veces constituyen los factores principales de decisión en las actividades.

Suma importancia tiene el carácter dinámico de la evaluación. La comparación que éste implica no debe reducirse a lo actual sino que debe proyectarse hacia el futuro atendiendo al desarrollo natural no planificado del sujeto. Esta fase del diagnóstico suele denominarsela pronóstico.

Programación, propiamente tal. En esta etapa se seleccionan los objetivos y los medios. Las técnicas que se emplean para este objeto deben asegurar las condiciones de complementaridad y compatibilidad antes mencionadas. Comprende también esta etapa la formulación de los planes o de planes alternativos que atiendan a la condición de realismo. En el caso de la planificación económica, existen técnicas de planificación, descritas más adelante, que corresponden a esta etapa del proceso.

Discusión y Decisión. Esta etapa deriva del proceso administrativo de la planificación. El plan o los planes alternativos formulados en la etapa anterior deben ser discutidos en las instancias jerarquicas superiores para que éstas adopten una decisión.

Cabe, sin embargo, destacar que también pueden ser objeto de discusión los resultados del diagnóstico, pues no hay duda de que pueden ser distintas las opiniones, por ejemplo, en materia de identificación de los factores determinantes del modelo analítico.

Ejecución. Decidido un plan o unos de los planes alternativos, se debe pasar a la ejecución. La ejecución de un plan impone requisitos a la formulación del mismo. En el caso de la planificación de un sector económico, el plan debe contar para el año siguiente al de su formulación con un contenido de detalles no necesarios para los últimos años del período que abarque. Las tareas propias de establecer esos detalles deben ser previas a la etapa de ejecución propiamente dicha.

Evaluación y Revisión. Esta última etapa tiene por finalidad comparar los resultados de le ejecución en un período dado con los previstos. Esta comparación permite obtener experiencia para la revisión del plan que se formulará nuevamente, agregando, en general, un año al período abarcado por el primer plan y descontando el año transcurrido. La evaluación debe contener

/también un análisis

también un análisis sobre las condiciones generales que inspiraron el plan formulado. Si éstas han variado, la revisión será más profunda que la derivada solamente de la evaluación de la ejecución.

La Programación Global

El sujeto de la programación económica es de una extrema complejidad. Abarca el conjunto de actividades productivas de un país interrelacionadas entre sí y regidas por las más variadas leyes. El intento de introducri todas esas actividades discriminadas en un proceso de planeación a un mismo tiempo es dificultoso, de manera que se utiliza un procedimiento de aproximaciones entre lo general y lo particular y viceversa.

Ya habíamos visto como podía identificarse un complejo económico por intermedio de los valores de variables muy agregadas, llamadas variable macroeconómicas, que son características de la economía que se quiere describir. Estas son entre otras las que verifican la ecuación

$$P + M = C + I_b + X$$

Existen métodos que permiten estimar los valores futuros que deben alcanzar esas variables de acuerdo con determinadas metas de desarrollo. Realizado esto, debe analizarse que significan dichos valores en cuanto al comportamiento de los sectores para que se obtengan los valores futuros de esas variables y finalmente qué requisitos de capital implican esos niveles de producción sectoriales.

Ese marco de referencia contiene además una perspectiva de desarrollo de largo alcance y define una estrategia de desarrollo que comprende a todos los sectores y fija una política económica.

Lo descrito constituye una síntesis de lo que se llama La Planificación Global.

El proceso de la programación global se inicia con el diagnóstico de la economía que comprende una descripción de la evolución económica en el pasado y trata de responder a los siguientes interrogantes: ¿Porqué la economía no ha crecido o lo ha realizado lentamente? ¿Cuál es la perspectiva futura de crecimiento en ausencia de un plan?

/ Sería demasiado

Sería demasiado largo detallar la lista de análisis, investigaciones, recopilaciones estadísticas, interpretación de fenómenos internos y externos al sistema económico, que requiere un buen diagnóstico. Esta tarea es fundamental para la elaboración de un plan; gran parte de la calidad de un programa depende de las conclusiones que surjan del diagnóstico. Si la identificación y cuantificación de los factores que han impedido el crecimiento no es rigurosa, el edificio del plan se asentará sobre cimientos débiles, sobre interpretaciones erróneas que pueden hacer que se fortalezcan factores adversos y se descuide el fomento de los que puedan acelerar el proceso. Por otra parte, para estimar las perspectivas de crecimiento, en ausencia de un plan, se debe realizar un pronóstico de la conducta de los factores que lo condicionan, en especial los factores del exterior, es decir las relaciones comerciales con el extranjero, precio y volumen de demanda de los artículos de exportación, precio de los bienes de importación, cuantía de créditos exteriores, etc. El diagnóstico también permite obtener indicaciones útiles para la fijación de las metas del plan. La ambiciosidad de éstas guarda una estrecha relación con la posibilidad de remover los obstáculos que se oponen al desarrollo y éstos son analizados en ésta etapa.

La selección de metas se realiza mediante procedimientos que se analiza más adelante. Estos recurren a los modelos de programación que aseguran la compatibilidad de las metas globales, partiendo de la elección de valores para algunas variables macroeconómicas.

A este nivel es posible realizar una prueba de realismo del modelo global. Si los valores calculados de las variables significan condiciones que se consideran inalcanzables en la práctica, será necesario revisar el modelo y tal vez reducir las metas. Sería el caso, por ejemplo, de que la obtención de una alta tasa de desarrollo implique la reducción del consumo por habitante en un período. Como se dijo, este conjunto de metas globales impondrá condiciones a los sectores. Estas condiciones se refieren a nivel y composición de la producción bruta sectoriales. La operación que da estos resultados se la denomina "sectorialización del modelo global". Los procedimientos correspondientes se explicarán más adelante. Nuevamente, es posible realizar una prueba del realismo del plan en esta fase de su formulación. Pueden

/resultar idealistas

resultar irrealistas las condiciones impuestas a los sectores, lo que implica la revisión de las metas sectoriales y globales. El proceso en síntesis consiste en avanzar hacia mayores detalles y en revisar en cada fase la totalidad de las proyecciones.

Ajustadas las metas globales y sectoriales, se debe proceder al plan detallado en cada sector. Cobran aquí importancia las tareas relativas a la determinación de proyectos específicos de inversión, la localización de los mismos, los programas de ejecución correspondientes, etc. La formulación de un plan puede considerarse concluída cuando se ha llegado a este nivel, en otras palabras cuando se indica qué debe hacerse, dónde y que qué plazos. Nuevamente, se presenta la oportunidad de un ajuste de todo el plan, en la medida que los estudios de proyectos y de programas de acción indiquen la imposibilidad de cumplir con algunas metas.

El plan debe contener además en forma explícita el conjunto de medidas de política económica que aseguren el cumplimiento de las metas. Se destacan entre estas las regulaciones del comercio exterior, las medidas impositivas, los subsidios, el ordenamiento del crédito, etc. Es necesario estudiar la posibilidad práctica de plasmar tales medidas en plazos adecuados. Supóngase, por ejemplo, que el plan implique la sustitución de productos agrícolas importados por la producción interna. Hasta que no se realicen los estudios e investigaciones necesarios para determinar las zonas aptas para el cultivo, las técnicas de producción más convenientes y si fuese necesario, se creen las instituciones que otorguen subsidios o incentivos a los agricultores, tal sustitución no podrá ser realizada.

Este planteo ilustra la íntima relación existente entre metas y medios para obtenerlas. Se debe estudiar exhaustivamente la compatibilidad entre metas y medios y realizar el acondicionamiento recíproco entre ambos. Igual situación se presenta cuando las medidas de política económica imponen determinado comportamiento que pueden ser resistidos por sectores de la comunidad. El realismo de un plan está dado fundamentalmente por los medios que pueda utilizar el Gobierno para crear condiciones propicias para el logro de las metas.

Todas las tareas esquematizadas en las etapas anteriores deben complementarse con estudios y análisis del financiamiento del plan. No sólo es

/necesario lograr

necesario lograr el volumen determinado de préstamos externos y el nivel calculado de ahorros internos sino que es imprescindible estructurar un mecanismo que canalice esos recursos para que lleguen en tiempo oportuno y cuantía suficiente para financiar las actividades del plan.

Modelos simplificados de Programación Global

Los modelos de programación se formulan atendiendo a la interpretación de la dinámica del desarrollo y a las relaciones de interdependencia de las variables macroeconómicas.

Supongamos el siguiente modelo simple, para una economía cerrada:

1) $P_i = C_i + I_i + D_i$

2) $P_i = a. K_i$

3) $D_i = d. K_i$

4) $K_i = I_{i-1} + K_{i-1}$

donde:

P_i = Producto bruto interno

C_i = Consumo total

I_i = Inversión neta

D_i = Reposición del capital

K_i = Capital instalado

i = Indica un año cualquiera (i-1 indica el año anterior)

a = Coeficiente producto-capital

d = Tasa de depreciación

La ecuación (2) es la que responde a una interpretación del proceso de desarrollo. El nivel del Producto depende del capital instalado y de su productividad; (ver modelo Harrod-Domar). Las demás ecuaciones definen la interdependencia de las variables macroeconómicas.

/ En este modelo

En este modelo son conocidos los parametros a = 0,05 y d = 0,1. Las variables macroeconómicas son incognitas; estas son cinco:

$$P_i,\ C_i,\ I_i,\ D_i,\ K_i$$

y las ecuaciones son las cuatro indicadas. Se define grado de libertad al exceso del número de incognitas respecto al de ecuaciones. La significación matemática del grado de libertad es la siguiente: Si se dan valores arbitrarios a un número de incognitas igual a los grados de libertad y dichos valores se introducen en en modelo, las incognitas restantes se determinan resolviendo el sistema de ecuaciones.

En nuestro caso existe un grado de libertad de manera que si damos al Producto, por ejemplo, valores matemáticamente arbitrarios, quedan determinados los valores de las demás variables. Se aprovechan los grados de libertad para dar a las variables correspondientes el caracter de metas y deducir los valores de las demás variables compatibles con las metas elegidas.

Supongamos entonces que adoptamos al Producto como meta y que los valores que le atribuímos impliquen un crecimiento del 7 por ciento anual. Llamaremos año 1 al año en que estamos trabajando. El año cero es por lo tanto el año anterior (histórico) cuyos datos son conocidos; el plan comienza en el año dos. Los datos para el año cero son los siguientes:

Año	K	P.	C.	I.	D
0	200.0	100.0	70.0	10.0	20.0

De acuerdo con la ecuación 4) el capital del año 1 está determinado por la inversión del año anterior y el capital instalado en dicho año,

$$K_1 = I_o + K_o = 10.0 + 200.0 = 210.0$$

Además de acuerdo con la ecuación 2), P_1 está también determinado:

$$P_1 = a.K_1 = 0.5 \times 210.0 = 105.0$$

Por lo tanto la tasa de crecimiento del Producto de 7 por ciento (meta) se debe aplicar a partir del año 1.

Para cada año del Plan se resolverá el sistema de ecuaciones y se obtienen los siguientes resultados:

/CUADRO

Año	K	P	C	I	D
0	200.0	100.0	70.0	10.0	20.0
1	210.0	105.0	69.2	14.8	21.0
2	224.8	112.4	74.1	15.8	22.5
3	240.6	120.3	77.8	16.8	24.1
4	257.4	128.7	84.8	18.2	25.7
5	275.6	137.8			

Observando los valores calculados para las variables macroeconómicas se destacan las consideraciones siguientes:

El crecimiento del Producto entre el año cero y el año 1, que está determinado por lo acontecido en el pasado, es de 5 por ciento, de manera que la meta adoptada $\left(\frac{\Delta P}{P} = 0.07\right)$ significa aumentar en dos puntos la tasa de crecimiento histórico del producto. Este incremento del ritmo de crecimiento significa, si la población crece al 3 por ciento por año, que la tasa de desarrollo $\left(\frac{\Delta P}{P} - \frac{\Delta H}{H}\right)$ se elevará de 2 por ciento al 4 por ciento, es decir la tasa de crecimiento del producto por habitante se duplica.

En la economía cerrada correspondiente al modelo, se producirán los siguientes cambios en las variables macroeconómicas:

La inversión neta deberá crecer entre el año cero y el año 1 en más de 40 por ciento y el consumo total disminuirá. A partir del año uno se observa un crecimiento regular de las variables lo que implica que no es el ritmo de desarrollo el que provoca cambios bruscos en los valores de las variables sino una modificación de ese ritmo.

Si el crecimiento de la población es de 3 por ciento anual, los valores del consumo total que mantendrían constante el consumo "per capita" para cada año serían:

Año	C
0	70.0
1	72.1
2	74.3
3	76.5
4	78.8

/Lo que significa

Lo que significa que recién en el cuarto año del período de programación el consumo por habitante superaría al del período histórico (año cero). Esto constituye una medida del sacrificio que tendría que realizar la población para alcanzar la meta de duplicación de la tasa de desarrollo.

¿Es realista la situación programada? Si se concluye que es imposible disminuir el consumo per capita no podrá aspirarse a la meta de desarrollo preestablecida.

A continuación se detallan los cálculos para una meta del crecimiento del producto del 10 por ciento anual, es decir una tasa de desarrollo

$\frac{\Delta P}{P} - \frac{\Delta H}{H} = 0.10 - 0.03 = 0.07$ por ciento, más de tres veces superior a la del período histórico.

Año	K	P	C.	I.	D
0	200.0	100.0	70.0	10.0	20.0
1	210.0	105.0	63.0	21.0	21.0
2	231.0	115.5	69.2	23.2	23.1
3	254.0	127.1	76.3	25.3	25.4
4	279.6	139.8	83.8	28.0	28.0
5	307.4	153.7	92.3	30.7	30.7

En este caso se observa que la inversión entre el año cero y uno sufre un incremento de más del 100 por ciento y que la reducción del consumo es aún más drástica que en el caso anterior.

Tratándose de una economía cerrada y siendo el crecimiento del producto una función de la cuantía del capital (o de la inversión) y de la productividad de ésta (que se considera constante) es lógico concluir que una mayor tasa de crecimiento requerirá una mayor disminución relativa del ahorro para posibilitar el incremento de la inversión.

El modelo para una economía abierta es esencialmente el mismo que el anterior pero se introducen las variables relativas al comercio exterior.

X = Exportaciones

M = Importaciones

SBP = Saldo del Balance de Pagos.

/ Las ecuaciones

La ecuaciones correspondientes son:

1) $P_i = C_i + I_i + D_i + X_i - M_i$

2) $P_i = a.K_i$

3) $D_i = d.K_i$

4) $K_i = I_{i-1} + K_i$

5) $SBP_i = X_i - M_i$

Los parametros a y d tienen los siguientes valores:

$a = 0.5$

$d = 0.05$

Las vairables son P_i, C_i, I_i, D_i, X_i, M_i, K_i, SBP_i

Se tienen tres grados de libertad. Elegimos las siguientes metas:

$$\frac{\Delta P}{P} = 0.10 \qquad \frac{\Delta X}{X} = 0.10 \qquad SBP = 0$$

Los cáculos arrojan los resultados siguientes:

Año	K	P	C	I	D	X	M	SBP
0	2000	1000	800	100	100	200	200	-
1	2100	1050	735	210	105	220	220	-
2	2310	1153	810	230	115	242	242	-
3	2540	1270	883	260	127	286	286	-
4	2800	1400	980	280	140	315	315	-
5	3080	1540						

En el caso presente al tomarse el SBP = 0 como meta, el modelo funciona como si la economía fuera cerrada. Puede comprobarse esta afirmación calculando los valores de las variables con los datos del primer modelo.

Si tomamos como metas;

$$\frac{\Delta P}{P} = 0.10 \qquad \frac{\Delta X}{X} = 0.10 \qquad \frac{\Delta C}{C} = 0.03$$

/Se tienen los

Se tienen los siguientes resultados:

Año	K	P	C	I	D	X	M	SBP	DEX
0	2000	1000	800	100	100	200	200	-	-
1	2100	1050	824	210	105	220	309	-89	89
2	2310	1155	849	230	115	242	281	-39	128
3	2540	1270	873	260	127	266	256	+10	127
4	2800	1400	899	280	140	293	212	+81	46
5	3080	1540							

Al mantenerse el consumo por habitante igual al año cero, se genera un déficit en comercio exterior en los primeros años del programa a pesar del crecimiento de las exportaciones. Este déficit se debe cubrir con el endeudamiento externo, en la última columna del cuadro se indican los montos de la deuda externa acumulada. Se completaría el cuadro estimando los servicios de dicha deuda de acuerdo con el tipo de interés y plazos de amortización. Esos servicios aumentarían los deficit del SBP en los primeros años y reducirían el superavit en los últimos años del período. Si se pretende mantener un ritmo de crecimiento del consumo igual al del Producto y se supone que las exportaciones permanecen estancadas, se tendría los resultados siguientes:

Año	K	P	C	I	D	X	M	SBP	DEX
0	2000	1000	800	100	100	200	200	-	-
1	2100	1050	880	210	105	200	345	-145	145
2	2310	1155	968	230	115	200	358	-158	303
3	2540	1270	1065	260	127	200	382	-182	485
4	2800	1400	1172	280	140	200	392	-192	677
5	3080	1540	1289	308	150	200	407	-207	884

No cabe duda que la prueba de realismo en estos casos debe plantearse en cuanto a la posibilidad de obtener recursos externos para financiar el deficit del comercio exterior. Los modelos descritos ilustran el método de programación global que permite asegurar la compatibilidad de las variables macroeconómicas. Aúnque los modelos que se utilizan en la práctica son más complicados, constituyen siempre una simplificación de la realidad económica.

/ Tienen una gran

Tienen una gran utilidad, permiten fijar en forma preliminar un conjunto de metas globales compatibles entre sí y adecuadas a la realidad del país. Asimismo el cálculo del valor de las variables macroeconómicas es un primer paso para la determinación de los medios que deberán usarse para crear las condiciones favorables para que se alcancen esos valores. En el caso del crecimiento de las exportaciones, se debiera estudiar el establecimiento de mecanismos de comercialización que permitan obtener nuevos mercados o aumenten las colocaciones en los mercados tradicionales. Si se debe mantener un volumen de importaciones constante, habrá que determinar que instrumentos se utilizan para reducir la demanda de bienes importados que generalmente tiene una alta elasticidad ingreso. Estos instrumentos pueden ser organismos que seleccionan los bienes a importar, o la devaluación del tipo de cambio, la adopción de cupos de importación o la simple prohibición de importar ciertos bienes.

Para asegurar un crecimiento persistente de las inversiones se puede recurir a incentivos de tipo impositivo o a la instalación de los bienes de capital directamente por el estado, etc. En síntesis el modelo global constituye, como ya se dijo, un marco de referenciadonde deben encuadrarse los programas sectoriales. Para orientar los planes de esas actividades se debe proceder a sectorializar el modelo global.

La Sectorialización de un Modelo Global

La estimación de los valores brutos de la producción de los sectores, que resultan de la adopción de metas de desarrollo, se realiza mediante una herramienta llamada tabla de insumo-producto.

Antes de describir el proceso de sectorialización analizaremos someramente esta herramienta. Se recordará que para estudiar un sistema económico se utilizó una tabla de relaciones intersectoriales que para el caso de una economía cerrada era la siguiente:

/ Cuadro de Relaciones

Cuadro de Relaciones Intersectoriales

	Agricultura	Industria	Servicios	Demanda Final	V.B.P.
Agricultura	5	30	-	65	100
Industria	10	40	10	90	150
Servicios	10	10	-	120	140
Total Insumo	25	80	10		
Valor Agreg.	75	70	130		
V.B.P.	100	150	140		

En cada fila se verifica que el valor bruto de la producción es la suma de las ventas intermedias más la demanda final.

En símbolos, esas sumas toman las siguientes expresiones:

$$X_1 = x_{11} + x_{12} + x_{13} + Y_1$$

$$X_2 = x_{21} + x_{22} + x_{23} + Y_2$$

$$X_3 = x_{31} + x_{32} + x_{33} + Y_3$$

donde X_i = valor de la producción bruta de un sector i cualquiera

x_{ij} = valor de las ventas intermedias que un sector i hace a un sector j o valor de las compras de bienes intermedios que un sector j hace a un sector i

Y_i = demanda final de productos provenientes de un sector i cualquiera.

A los x_{ij} podemos darle la significación siguiente:

Para que el sector 1 pueda producir X_1 es imprescindible que adquiera en los demás sectores los bienes intermedios que están representados por x_{11}, x_{21}, x_{31}. En otras palabras para que el VBP de la agricultura sea de 100 unidades monetarias, este sector debe adquirir los bienes intermedios indicados en la primera columna del cuadro de relaciones interindustriales, 5 unidades monetarias de la misma agricultura, 10 de la industria y 10 de los servicios. Si suponemos ahora que el valor bruto de la producción de un sector sea la unidad, ¿Cuántos bienes intermedios debería adquirir de los demás sectores? La respuesta es la siguiente, según los símbolos utilizados.

$$\frac{x_{11}}{X_1} = a_{11}$$

$$\frac{x_{21}}{X_1} = a_{21}$$

$$\frac{x_3}{X_1} = a_{31}$$

A los coeficientes a_{ij} se le llaman "coeficientes técnicos" y representan las compras que un sector debe hacer a los otros sectores para producir una unidad. La tabla de coeficientes técnicos que resulta del cuadro de relaciones intersectoriales es la que a continuación se indica:

Tabla de Coeficientes Técnicos

	Agricultura	Industria	Servicios
Agricultura	$\frac{5}{100} = a_{11}$	$\frac{30}{150} = a_{12}$	-
Industria	$\frac{10}{100} = a_{21}$	$\frac{40}{150} = a_{22}$	$\frac{10}{140} = a_{23}$
Servicios	$\frac{10}{100} = a_{31}$	$\frac{10}{150} = a_{32}$	

Mediante estos coeficientes técnicos se puede plantear el sistema de ecuaciones:

$$X_1 = a_{11} X_1 + a_{12} X_2 + a_{13} X_3 + Y_1$$

$$X_2 = a_{21} X_1 + a_{22} X_2 + a_{23} X_3 + Y_2$$

$$X_3 = a_{31} X_1 + a_{32} X_2 + a_{33} X_3 + Y_3$$

Los elementos conocidos son los coeficientes técnicos y las demandas finales, las incognitas son los tres valores de las producciones brutas, de manera que rsolviendo el sistema se conocen los valores de X_i que satisfacen las demandas finales y las demandas intermedias. En este sistema están

/relacionados la

relacionados la producción bruta de un sector con las producciones brutas de los demás sectores y la demanda final de primer sector. Resulta más conveniente establecer relaciones entre la producción bruta de un sector y las demandas finales de los demás sectores, pues a cada variación de éstas se obtiene en forma expeditiva los valores de X_i que son nuestras incognitas. Para ello se cuenta con procedimientos que permiten obtener, partiendo de la tabla de coeficientes técnicos, los llamados "coeficientes de requisitos directos e indirectos por unidad de demanda final" (A_{ij}) que transforman el anterior sistema de ecuaciones en el siguiente

$$X_1 = A_{11}Y_1 + A_{21}Y_2 + A_{31}Y_3$$

$$X_2 = A_{12}Y_1 + A_{22}Y_2 + A_{32}Y_3$$

$$X_3 = A_{13}Y_1 + A_{23}Y_2 + A_{33}Y_3$$

En consecuencia conocidos los Y_i, se calculan los X_i que satisfacen esas demandas finales y los insumos intermedios de los demás sectores.
El proceso de sectorialización del modelo global es en consecuencia el siguiente:

1° Determinación de las demandas finales pro sectores que se derivan de un modelo global para cada año del programa

La demanda final está formada por bienes y servicios de consumo, de capital y de exportación.

La determinación de la demanda de bienes de consumo para cada año del programa y su asignación sectorial se realiza mediante los coeficientes de la elasticidad ingreso de la demanda, según ya se xplicó anteriormente. La demanda de bienes de capital y su sectorialización se estima analizando las perspectivas de crecimiento de las industrias de bienes de capital, utilizando los diagnósticos sectoriales que se han llevado a cabo h haciendo suposiciones derivadas de la experiencia histórica. Finalmente, para sectorializar las exportaciones calculadas en el modelo global, deben estudiarse las posibilidades de colocación externa de cada producto exportable.

2° Calculo de los coeficientes técnicos y de los de requisitos directos e indirectos por unidad de demanda final

No existen inconvenientes para obtener una tabla de coeficientes técnicos si se tiene un cuadro de relaciones intersectoriales para un año pasado inmediato y transformar dicha tabla en la de coeficientes de requisitos.

/ 3° Resolución del

3° Resolución del sistema de ecuaciones

Dado el juego de coeficientes de requisitos y un juego de demandas finales se resuelve el sistema de ecuaciones y se obtienen los valores brutos de la producción de cada sector que satisfacen esas demandas finales y los insumos de los demás sectores. En otros términos este proceso culmina con la determinación del volumen y composición de la producción bruta que debe alcanzar cada sector en cada año del programa.

De estas metas de producción bruta se derivan:

a) Necesidades de capital (inversiones) por sectores y por año, estimadas sobre la base de los diagnósticos sectoriales que darán indicaciones relativas a la utilización del capital instalado, las técnicas de producción, etc.

b) Un conjunto de medidas que faciliten el logro de esas metas . Estas medidas se relacionan con la política monetaria, crediticia, con cambios institucionales (reforma agraria) y con un sinnúmero de regulaciones que el estado puede imponer a fin de lograr los efectos buscados.

Como ya se anticipó, puede suceder que en esta etapa del proceso se encuentren incompatibilidades entre las estimaciones sectoriales y globales. Por ejemplo, que la suma de las inversiones sectoriales requeridas para lograr las metas de producción difiera del valor de la inversión neta, variable macroeconómica del modelo global. En casos como éste se debe revisar nuevamente todo el proceso para ajustar las diferencias.

El Tratamiento de los Sectores Sociales en la Programación Global

Analizaremos los problemas que surgen al tratar de integrar los planes de extensión de los servicios sociales con el plan global.

Implícitamente nos referiremos a los sectores Salud y Educación a todos sus niveles.

Antes de entrar directamente en el tema conviene relfexionar sobre la integración del programa de un sector económico. En estos casos se presentan dos aspectos: la integración de las metas sectoriales y globales y la integración de los recursos. Integrar las metas implica, principalmente, transformar los requisitos de comportamiento de un sector derivado de un programa general, en objetivos de un programa parcial contenido en el anterior. Así por ejemplo: los requisitos de producción del sector industrial estimados en un modelo global, son las metas preliminares del programa sectorial

/ en cuestión.

en cuestión. La integración de los recursos significa que los recursos necesarios para el desarrollo de un sector estén calculados dentro del marco general de asignaciones de recursos para todas las actividades del complejo económico y social. Cabe destacar que ambos aspectos señalados constituyen las dos caras de una misma moneda ya que metas y recursos están ligados por una relación biunívoca que constituye la esencia de la planeación. Si traducimos estas apreciaciones en términos de los sectores sociales, aparecen características interesantes de destacar.

De acuerdo con los conocimientos actuales existen muy serias dificultades para integrar los diversos tipos de metas de los servicios sociales en un modelo que las compatibilice con las metas económicas. Por ejemplo, en el caso de la educación existen procedimientos para determinar los requisitos de mano de obra y personal especializado necesario para el aumento de la producción, lo que significa que algunas actividades educacionales se pueden vincular programáticamente a un plan de expansión de la actividad económica. Pero resulta difícil establecer una relación entre actividades relativas a la enseñanza humanística, la enseñanza fundamental generalizada, o la enzeñanza artística, con un modelo de desarrollo.

Análogamente existen actividades de salud que son requisitos del aumento de la producción, por ejemplo una campaña de erradicación de una epidemia en zonas que van a ser colonizadas. Pero la mayoría de las actividades de los servicios de salud no tienen una vinculación directa y cuantificable con la problemática del desarrollo económico por lo menos en el corto y mediano plazo. No significa esto que se desconoce la importancia de un elevado nivel educacional y sanitario como acelerador del proceso de desarrollo; sólamente se plantea un problema de cuantificación entre variables económicas e indicadores sociales.

Podríamos concluir que para estos servicios existen dos tipos de metas, unas que son requisitos del crecimiento de la producción o complementarias de la extensión de otros servicios sociales y otras que son metas propiamnete dichas dependientes de la política social del gobierno y de las normas éticas de la comunidad.

Estas características nos sirven para esbozar un procedimiento de integración de los recursos.

/En primer término

En primer término el plan de extensión de los servicios sociales debe estar dotado de los recursos financieros, físicos y humanos que le permitan cumplir con los requisitos que le impogan el desarrollo de los demás sectores económicos y sociales. Para el caso de las actividades no vinculadas con el crecimiento de la producción convienen proceder a la formulación de planes de máxima, de mínima e intermedios que faciliten la adopción de alternativas de asignaciones de los recursos.

Conviene también analizar profundamente la mecánica de la expansión. Supongamos que pueda detectarse el factor que presenta aguda escasez para la expansión de un servicio. Esta no deberá proyectarse más allá de lo que permita el desarrollo del factor en cuestión. Si, por ejemplo, la cantidad y calidad de los maestros es el factor determinante de la expansión del servicio de educación primaria, los recursos asignados a esta actividad deberán ser los que permitan la utilización plena de ese factor escaso. Mayores o menores recursos asignados determinarían una pérdida de productividad. Un razonamiento semejante puede aplicarse atendiendo a los plazos de formación de los factores que se combinan para la prestación del servicio.

Los aspectos cualitativos de la prestación de un servicio pueden tomarse en cuenta en el problema de la integración si se ponen en términos de los factores que influyen sobre los niveles de calidad, pues en general tienen relación con la asignación de recursos. Un programa de alguna actividad de salud requerirá más recursos si la prestación de servicios correspondiente se realiza con el personal optimamente calificado para el caso. La proporción de maestros no graduados dentro del total es un indicador de la calidad del servicio de educación primaria y la cantidad de recursos a asignarse a esta actividad dependerá de las normas mínimas de calidad que deben respetarse en el programa de expansión. Finalmente, conviene destacar que surgen problemas relativos a los plazos de programación de los sectores sociales y de la programación económica. Comunmente los planes económicos abarcan plazos reducidos (5 a 10 años) y solamente para los primeros se presentan las actividades económicas programadas al detalle.

/ Los sectores

Los sectores sociales requieren en general plazos mas largos de programación y esta diversidad de plazos agrega una dificultad más al problema de la integración. Los programadores de los sectores sociales deben imponer a la programación económica condiciones en relación a los plazos y detalles de los programas de manera de poder indentificar el mayor número posible de actividades sociales con requisitos económicos.

La Planeación del Sector Público

El papel del sector público en el proceso de desarrollo ya fué discutido en ocasiones anteriores. Conviene recordar que se le considera como a cualquier otro sector económico cuya función es la de producir bienes y servicios para satisfacer demandas finales y demandas intermedias. Los programas de los sectores sociales estan casi integramente comprendidos dentro del plan de este sector y por lo tanto estarán atados a sus características en cuanto al proceso de formulación del plan. Cabe destacar que el sector público presenta una particularidad de tipo organizativo ya que tiene una cierta unidad administrativa, más o menos centralizada, que la diferencia de los demás sectores económicos y que lo asemejan en cierta medida a una grande y compleja unidad productiva. En consecuencia el objetivo de la planeación del sector público es el de "ordenar" la actividad de esta unidad productiva, para cumplir con los requerimientos de un plan de desarrollo económico y social en sus aspectos global y sectoriales. Estos requerimientos constituyen las metas de las actividades que comprende el plan del sector público.

La fijación de esas metas resulta de un proceso de aproximaciones sucesivas donde por un lado se tiene la programación general y sectorial requiriendo niveles de actividades públicas y por otro la programación del sector público discutiendo las posibilidades de llevarlas a cabo con el máximo de eficiencia. Dentro de este proceso de aproximaciones sucesivas adquiere sentido la planeación del sector público.

Si se considera que el gasto público es la expresión monetaria de las actividades públicas, el plan del sector público consiste en estructurar este gasto de manera que responda a necesidades del desarrollo antes comentadas.

/ El proceso de

El proceso de la planeación del sector público comprende las etapas comunes a todo proceso de planeación con las características siguientes:
Diagnóstico. Se debe analizar si el sector ha constituído, en el pasado, un factor acelerador o desacelerador del proceso de desarrollo. Esta investigación se realiza estudiando principalmente la evolución de los deficits de los servicios que presta el estado y la evolución de la creación de capital social básico. Es una tarea fundamental de esta etapa identificar y cuantificar los factores internos del sector público que se opondrían al cambio de estructura del gasto o en otras palabras que dificultarían una nueva estrucutración de las actividades públicas consecuente con un programá de desarrollo.

Entre estos factores se destacan:
a) Las rigideces derivadas del sistema de financiamiento, en el caso en que éste presente una gran proporción de los recursos públicos destinados a entidades o actividades que no tendrían prioridad en el futuro.
b) Las rigideces debidas a las diferentes capacidades operativas de las entidades públicas si la nueva estrucutra de las actividades compromete para su ejecución principalmente a las entidades menos eficientes.
c) Los compromisos adquiridos por la continuación de realizaciones en proceso de ejecución que determinarían que solo una parte de los recursos futuros podrían destinarse a ordenar las actividades de manera distinta a la tradicional.

Estos tipos de investigaciones serán los que permitirán obtener elementos de juicio para fijar las metas realistas del plan.
Formulación del Plan. Las prioridades del plan serán el resultado de la confrontación de los requerimientos del programa general de desarrollo y de la las conclusiones del diagnóstico. Se formulará un plan, a mediano plazo, qúe determine con precisión las responsabilidades que el competen a cada organismo público, atendiendo a las condiciones de complementaridad de las diversas actividades públicas.

Debe tenerse presente que un papel importante en el plan del sector público lo tendrán aquellas acciones, medidas y ordenaciones que tiendan a remover las rigideces antes comentadas. El plan incluirá, en consecuencia, metas de producción a alcanzar en determinados plazos y objetivos relacionados con la elevación de la eficiencia de las actividades públicas del rendimiento de la utilización de recursos.

/Ejecución

Ejecución. El plan del sector público así concebido, debe complementarse con un programa de ejecución anual donde se detallen las tareas a realizar en ese período, se establezcan los recursos financieros y físicos necesarios para llevarlas a cabo y se hagan explícitas las metas a alcanzar. Estos requisitos lo cumple el presupuesto-programa. Por lo tanto el presupuesto es el programa de ejecución inmediata del plan del sector público a mediano plazo.

Evaluación y Revisión. La evaluación periódica del plan tiene por objetivos controlar la marcha de la ejecución y obtener elementos de juicio que permitan revisarlo.

Como puede observarse, la planeación del sector público utiliza tres tipos principales de herramientas. El plan general de desarrollo económico y social que orienta e inspira las lineas de acción del sector público; el plan de mediano plazo que determina metas y analiza los medios para cada actividad pública y el presupuesto-programa que es el instrumento de ejecución.

Organización de la Planificación

Comunmente se acepta que las entidades que forman la base del mecanismo de planificación son la oficina central, las oficinas sectoriales y las oficinas regionales de planificación.

Estas oficinas están generalmente ubicadas al más alto nivel de la jerarquía burocrática correspondiente. Así la oficina central pertenece a la Presidencia de la República, las oficinas sectoriales se sitúan al nivel de lo los Ministros o gabinetes de los Ministerios y en las gerencias de las entidades descentralizadas y empresas públicas. Las oficinas regionales están ubicadas en las gobernaciones o intendencias. Estas oficinas tienen funciones que pueden sintetizarse en dos principales: dirigir las tareas propias del proceso de planeación y asesorar a los gobiernos en la adopción de decisiones.

Ambas funciones son complementarias, se asesora en el perfeccionamiento de las decisiones que se adopten a todos los niveles del sector público sean el producto de un proceso racional. La afirmación anterior significa el reconocimiento de que en la Administración Pública las decisiones son de descentralizadas, es decir que todo funcionario tiene un campo de decisión que le es propio. Una función importante de la racionalización administrativa es delimitar esos campos.

/ Conviene destacar

Conviene destacar que entre las partes del mecanismo descrito no debe existir una relación jerárquica directa, sino que cada oficina de planeación responderá al organismo en que está situada. Esta condición es indispensable para establecer una vinculación estrecha entre el aparato burocrático y el mecanismo de planeación, si así no se hiciera se crearía una disociación que impediría a la administración pública obrar según el método programático, lo que constituye uno de los propósitos últimos del proceso de planificación. No se trata en consecuencia de establecer un mecanismo paralelo al de la administración, pero debe convenirse que tampoco se resulve el problema agregando funciones a los organismos existentes.

En la práctica se observa que la función de dirigir la formulación de planes debe ser realizada por organismos distintos a los tradicionales (las oficinas de planificación) que si bien responden a las jerarquías propias de los niveles administrativos en que actúan, deben mantener una suerte de relaciones directas para asegurar la coordinación, perfeccionar la información estadística y mejorar el control de la ejecución de los planes.

Se dijo ya, que el mecanismo de planificación debe asegurar el perfeccionamiento de las decisiones a todos los niveles y que para esto se recurre al método programático. La bondad de una decisión depende de dos factores principales, la información que posea el que debe decidir y la metodología que utilice para seleccionar objetivos y medios, en otras palabras la técnica de planeación disponible. Se vincula íntimamente a la organización de la planificación el factor información. La información que se requiere para decidir dentro de cierto campo debe provenir de niveles superiores a dicho campo (a veces suelen ser órdenes, lista de prioridades) de niveles inferiores (ejemplo: requisitos de ejecución) y de niveles análogos (ejemplo: informaciones de complementaridad). Este conjunto de informaciones debe ser sistemático, y llegar en tiempo oportuno.

La experiencia ha demostrado que hasta que este sistema de información no funcione con alguna precisión, no puede considerarse instalado un proceso de planificación. Los planes que resulten tienen el carácter de extraordinarios y poca repercusión en el mejoramiento de las decisiones.

/ Los factores

Los factores que determinan el perfeccionamiento de las decisiones, información y técnica de planificación están vinculados entre sí. Una técnica requiere una información mínima determinada y a su vez las posibilidades de obtener información sistemática impondrá condiciones a la técnica a utilizar.

Volviendo al tema de la organización y tomando en cuenta la experiencia de los países latinoamericanos, es conveniente insistir en la necesidad de que al establecer entidades de planificación, se consideren con especial atención las funciones de las mismas en relación a la información que deben producir y suministrar a otros organismos. La estrategia para instalar un mecanismo de planificación está íntimamente ligada a las posibilidades prácticas de instalar el sistema de información.

NACIONES UNIDAS

CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL

E

(20)

GENERAL

E/CN.12/680

14 de abril de 1963

ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

Décimo período de sesiones

Mar del Plata, Argentina, mayo de 1963

HACIA UNA DINAMICA DEL DESARROLLO LATINOAMERICANO

INDICE

Página

Nota preliminar vii

A. PLANTEAMIENTO GENERAL 1

1. Transformaciones estructurales para abrir cauce al desarrollo 3
2. Acumulación de capital y distribución del ingreso 5
3. Cooperación internacional y estructura del intercambio 6
4. El tipo de desarrollo cerrado en América Latina .. 9
5. Los puntos de estrangulamiento interior 10
6. Por qué regir deliberadamente las fuerzas del desarrollo 12
7. Resistencia a las reformas y responsabilidad de realizarlas 15
8. Un sistema de ideas y nuevas actitudes 16
9. Hay que encontrar nuestros propios caminos en el desarrollo 19
10. La concentración del poder económico y sus efectos políticos 21

B. LOS FACTORES ESTRUCTURALES INTERNOS 25

Capítulo I. LA INSUFICIENCIA DINAMICA DEL DESARROLLO LATINOAMERICANO 27

I. La absorción productiva de mano de obra 27

1. Crecimiento exiguo y redundancia de mano de obra 27
2. Aumento de productividad y necesidad de nuevas inversiones 30
3. Motivos principales de la insuficiencia dinámica 32

II. La acumulación de capital 38

1. Posibilidades de comprimir el consumo 38
2. La compulsión inicial y los incentivos a la actividad económica 40
3. El problema de la población 44

		Página
III.	El obstáculo de la tierra	44
	1. El crecimiento pasado de la producción agrícola y sus exigencias futuras	44
	2. Necesidad ineludible de aumentar los rendimientos	46
	3. Significación dinámica de la reforma agraria	48
	4. La acción técnica del estado	49
	5. El incentivo a la producción agrícola	50
	6. Sobrevaluación de la tierra y reforma agraria	52
Capítulo II.	EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA Y LA ESTRUCTURA SOCIAL	54
I.	Los privilegios distributivos y la eficacia del sistema	54
	1. La movilidad social y los elementos dinámicos	54
	2. El privilegio y los incentivos a la actividad económica	57
II.	La inflación y la estructura social	61
	1. Trasfondo social de la inflación	61
	2. Renuencia a las soluciones de fondo	62
	3. La política de estabilización	64
III.	Dos tipos de capital extranjero	66
	1. Persistencia de los enclaves	66
	2. Otros problemas del capital extranjero	67
IV.	La planificación y el funcionamiento del sistema económico	70
	1. La administración pública como expresión de la estructura social	70
	2. Plan y planificación	71
	3. El poder del estado y los medios de ejercerlo	73
	4. La gestión económica directa del estado ...	77

/C. EL

Página

C. EL ESTRANGULAMIENTO EXTERIOR DEL DESARROLLO 81

Capítulo I. LAS DISPARIDADES DE LA DEMANDA Y SUS EFECTOS SOBRE EL DESARROLLO ECONOMICO 83

I. El desequilibrio exterior 83

1. Importancia de las disparidades en la demanda internacional 83

2. Fin de la etapa fácil de la política sustitutiva 86

3. La industrialización hacia adentro y las exportaciones 87

4. La reciprocidad implícita en los grandes centros 91

5. Necesidad de rebajar los aranceles 92

6. La expansión del comercio mundial 94

II. La debilidad congénita de la periferia y la relación de precios del intercambio 97

1. Factores que explican la debilidad periférica 97

2. Imposibilidad de atacar aisladamente el deterioro 99

3. Diferencias entre centros y países periféricos 100

4. El deterioro en los centros 104

5. Posible retransferencia internacional de ingresos 105

6. Estrangulamiento exterior y aportación de recursos internacionales 108

Capítulo II. LOS OBSTACULOS AL MERCADO COMUN LATINOAMERICANO 111

I. Las metas cuantitativas 111

1. Explicación de las metas 111

2. El juego de la competencia y sus limitaciones 115

3. Los acuerdos de complementación industrial 117

4. El principio de reciprocidad 120

		Página
II.	El funcionamiento del mercado común	122
	1. Los órganos de promoción	122
	2. La unidad económica centroamericana	125
	3. Requiere grandes esfuerzos la marcha hacia el mercado común	125

NOTA PRELIMINAR

Como me dijo alguna vez Dag Hammarskjold, hay cosas que no podemos hacer todos los días pero que sí hay que hacerlas de tiempo en tiempo. Referíase a un informe que - con la colaboración de un grupo de eminentes personalidades latinoamericanas - presentó nuestra secretaría a aquella malograda conferencia de Quintandinha (noviembre de 1954), a pedido del Consejo Interamericano Económico y Social de la OEA.* Este es otro de esos informes. Es el resultado de nuestra viva preocupación por el curso de los acontecimientos en esta parte del mundo, preocupación que, al cumplir quince años de vida esta secretaría, se ha traducido en las reflexiones de estas páginas. Véase en ellas, además, un acto de comprensible recogimiento intelectual de quien la ha tenido a su cargo durante casi todo ese período.

El informe que ahora se presenta constituye, por su propia naturaleza, una trama de inevitables generalizaciones derivadas de un análisis continuo y sistemático de la realidad latinoamericana. Pero no se refieren ellas a ningún país en singular ni a grupo alguno de hombres dirigentes, pues son muchas e importantes las diferencias que habría que anotar.

Sin embargo, nos anima la esperanza de que, dentro de esa trama, cada país podrá abarcar mejor la significación de su caso particular en estos momentos de imperioso examen de lo que ha sido nuestro pasado, de lo que es nuestro presente y del futuro que quisiéramos alcanzar en el empeño de regir conscientemente las fuerzas del desarrollo económico y social.

Raúl Prebisch

---

* Véase La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericano (E/CN.12/359). Publicación de las Naciones Unidas Nº de venta: 54.II.G.2.

A

PLANTEAMIENTO GENERAL

1. Transformaciones estructurales para abrir cauce al desarrollo

Los males que aquejan la economía latinoamericana no responden a factores circunstanciales o transitorios. Son expresión de la crisis del orden de cosas existentes y de la escasa aptitud del sistema económico - por fallas estructurales que no hemos sabido o podido corregir - para lograr y mantener un ritmo de desarrollo que responda al crecimiento de la población y a sus exigencias de rápido mejoramiento.

Es cierto que el incremento demográfico es extraordinario. A comienzos de siglo había en América Latina 63 millones de habitantes y crecían a razón de 1.8 por ciento anual. Ahora somos 220 millones y estamos multiplicándonos a una tasa anual de 2.9 por ciento que lleva trazas a elevarse más aún.[1/]

Sobre la base de datos conjeturales podría estimarse que alrededor de la mitad de la población actual tiene un exiguo ingreso medio personal de 120 dólares por año.[2/] Y ese vasto conjunto social sólo representa aproximadamente una quinta parte del consumo personal total de América Latina, con los más altos coeficientes de infra-alimentación, mal vestido y peor vivienda, así como de enfermedades y analfabetismo; y también con las tasas más elevadas de reproducción.

Es allí donde tiene que concentrarse primordialmente el esfuerzo de desarrollo. Aquella idea, no extinguida aún, de que éste se opera en forma espontánea, sin un esfuerzo racional y deliberado para conseguirlo, ha probado ser una ilusión, así en América Latina como en el resto de la

---

1/ En 1900 la población aumentó en 1 100 000 habitantes y en 1960 casi 6 veces más a saber en 6 400 000.

2/ Véase el capítulo "La distribución del ingreso en América Latina" en el estudio El desarrollo económico de América Latina en la postguerra (E/CN.12/659/Add.1).

periferia mundial. Hace un siglo que nuestras economías se articularon a la economía internacional y la mitad de la población vegeta aún en formas pre-capitalistas incompatibles con sus crecientes aspiraciones económicas y sociales.

Con todo, el ingreso medio del habitante latinoamericano es apreciablemente superior al de otras regiones periféricas; y ofrece así un punto de partida ventajoso para convertir en realidad lo que ha dejado ya de ser una utopía: la extirpación de la pobreza y sus males inherentes, gracias al formidable potencial de la tecnología contemporánea y a la posibilidad de asimilarla en un lapso mucho más corto que el que se registró en la evolución capitalista de los países más avanzados.

Sin embargo, la penetración acelerada de la técnica exige y trae consigo transformaciones radicales: transformaciones en la forma de producir y en la estructura de la economía, que no podrían cumplirse con eficacia sin modificar fundamentalmente la estructura social.

La estructura social prevaleciente en América Latina opone un serio obstáculo al progreso técnico y, por consiguiente, al desarrollo económico y social. Tres son las principales manifestaciones de este hecho:

a) esa estructura entorpece considerablemente la movilidad social, esto es, el surgimiento y ascenso de los elementos dinámicos de la sociedad, de los hombres con iniciativa y empuje, capaces de asumir riesgos y responsabilidades, tanto en la técnica y en la economía como en los otros aspectos de la vida colectiva;

b) la estructura social se caracteriza en gran medida por el privilegio en la distribución de la riqueza y, por consiguiente, del ingreso; el privilegio debilita o elimina el incentivo a la actividad económica, en desmedro del empleo eficaz de los hombres, las tierras y las máquinas;

c) ese privilegio distributivo no se traduce en fuerte ritmo de acumulación de capital, sino en módulos exagerados del consumo en los estratos superiores de la sociedad en contraste con la precaria existencia de las masas populares.

En estos tiempos de aliento a la planificación se discurre mucho acerca del papel primordial de la iniciativa privada en América Latina y sobre la necesidad de preservarla. Pero ¿qué es lo que ello significa

en definitiva? ¿Se trata de preservar el sistema presente, que comprime las fuerzas de la iniciativa individual por la estratificación social y el privilegio? ¿O hay que abrirle ancho cauce mediante esas transformaciones estructurales para dar al sistema la plena validez dinámica de que ahora carece?

2. Acumulación de capital y distribución del ingreso

La prueba de la validez dinámica de un sistema está en su aptitud para imprimir celeridad al ritmo de desarrollo y mejorar progresivamente la distribución del ingreso. Si consiguiéramos elevar la tasa anual del crecimiento del ingreso medio por persona de la muy baja cifra reciente de 1 por ciento a 3 por ciento como mínimo en el conjunto de América Latina, una política redistributiva razonable permitiría lograr el objetivo de duplicar en 17 años el ingreso personal de aquella mitad indigente de la población y mejorar también - aunque con menor celeridad - la suerte de la población de ingresos medios.

Aquí se impone la primera medida transformadora de la estructura social, pues esa tasa de crecimiento no podría conseguirse sin una fuerte comprensión del consumo de los grupos de altos ingresos.

El contraste social es en verdad impresionante. En efecto, mientras el 50 por ciento de la población tiene dos décimos aproximadamente del consumo total de las personas, en el otro extremo de la escala distributiva el 5 por ciento de los habitantes disfrutan de casi los tres décimos de aquel total según aquellas estimaciones conjeturales. Una política de austeridad que abarcara sobre todo a este grupo social, y la aportación complementaria de recursos internacionales, harían posible acrecentar la acumulación de capital y alcanzar aquel objetivo de crecimiento del ingreso por habitante, a la par que la política redistributiva se encargaría de hacer llegar el incremento de ingreso así obtenido a los estratos inferiores del conjunto social.

En esto consiste esencialmente la política redistributiva. No es tomar ingresos de la minoría superior para repartirlos lisa y llanamente a las masas populares, pues como el ingreso personal por habitante en el conjunto de América Latina llega apenas a 370 dólares, los efectos de esa redistribución serían de escasa amplitud. Por el contrario, si la

comprensión del consumo de aquellos grupos privilegiados se tradujera en continuo acrecentamiento de la acumulación de capital, iría elevándose con progresiva celeridad el nivel de vida de aquellas masas.

Por primera vez en la historia, la tecnología ha vuelto realizable este concepto dinámico de la redistribución, porque sin el enorme potencial que pone a disposición de los países en desarrollo, la operación redistributiva sería de muy breve alcance. Así pues, el problema de la acumulación de capital y el de la redistribución del ingreso se plantea en términos muy diferentes que en la evolución capitalista de los países más avanzados.

La acumulación de capital se operó allí primeramente, y después vino la redistribución gradual del ingreso. En cambio, ambas exigencias se plantean ahora - y tienen que plantearse - en forma simultánea, bajo la creciente gravitación política y sindical de las masas.

No hay otro modo asequible de responder a estas dos exigencias que atacando directamente una de las contradicciones más relevantes en el desarrollo latinoamericano: la notoria insuficiencia de la acumulación de capital exigida por la tecnología contemporánea frente al módulo exagerado de consumo de los grupos de altos ingresos.

Aquellos estratos superiores (5 por ciento de la población) que abarcan cerca de tres décimos del consumo total de América Latina, tienen un consumo medio por familia 15 veces mayor que el de los estratos inferiores (50 por ciento de la población). Si esa proporción se redujese a 11 veces, comprimiendo el consumo para aumentar las inversiones, la tasa de crecimiento anual del ingreso por habitante podría subir de 1 por ciento a 3 por ciento. Y si la comprensión del consumo llevara la proporción a 9 veces, la tasa podría subir a 4 por ciento o todavía más, según fuesen las posibilidades políticas de esta operación y la aptitud de cada país para llevarla a la práctica.

3. Cooperación internacional y estructura del intercambio

En este último sentido, se presentan serias limitaciones debido al estrangulamiento exterior del desarrollo, pues el estrangulamiento y la estrechez interna en la producción de bienes de capital impedirían invertir en estos bienes todo el ahorro adicional que así se extrajera. De ahí la necesidad

/imperiosa de

imperiosa de recursos internacionales hasta que las transformaciones estructurales que aquí se preconizan hagan posible la plena utilización del incremento de ahorro.

Por lo tanto, la aportación de recursos internacionales tiene un carácter temporal. Dejaría de ser necesaria cuando esas transformaciones hubieran rendido plenamente los frutos que es dable esperar de ellas. No conciernen sólo a los países latinoamericanos, pues también es ineludible contribuir a la corrección de aquel estrangulamiento exterior modificando la presente estructura del comercio internacional.

Tienden a sufrir progresivamente este fenómeno los países que más avanzan en su industrialización. Sus dificultades no radican de modo exclusivo en la estructura social, sino también en esa estructura del intercambio característica de los tiempos de desarrollo hacia afuera que preceden a la gran depresión mundial de los años treinta. Como en otros aspectos de nuestros problemas de desarrollo, preséntase aquí también una constelación de ideas pretéritas. Es cierto que al fin ha terminado por aceptarse la industrialización periférica como exigencia ineludible del desarrollo económico. Pero subsiste el esquema anacrónico de intercambio inherente a ese concepto peculiar de la división internacional del trabajo que prevalecía hasta hace poco: el intercambio de productos primarios por manufacturas. Dentro de ese esquema ha venido desenvolviéndose la industrialización de nuestros países. Y ahora comienza a sentirse con creciente intensidad el obstáculo que ello trae al desarrollo económico, porque mientras la demanda de manufacturas que importamos tiende a elevarse con celeridad, las exportaciones primarias se acrecientan con relativa lentitud, en gran parte por razones ajenas a la decisión de los países latinoamericanos. Hay pues una tendencia latente al desequilibrio que se agudiza con la intensificación del desarrollo económico.

Trátase de un fenómeno nuevo, que no se había dado antes en los países más avanzados. De ahí que sólo ahora se comience a comprender su significación y a reconocer la necesidad vital de alentar las exportaciones industriales de los países periféricos, principalmente de aquéllos que han cumplido la primera etapa del proceso de industrialización.

/Este aliento

Este aliento a las exportaciones industriales, así como a las de productos primarios, no podría circunscribirse a la órbita de los mercados existentes. Es indispensable modificar la estructura geográfica del intercambio, además de su composición.

Las exportaciones de América Latina están afectadas, desde luego, por ese fenómeno universal de lento crecimiento de la demanda de productos primarios comparada con la intensa demanda de manufacturas conforme crece el ingreso por habitante. Pero a ese hecho se agregan otros factores de considerable importancia. Por un lado, el ritmo moderado de desenvolvimiento de la economía de los Estados Unidos y sus restricciones de importación han influido en forma adversa sobre las exportaciones latinoamericanas. Y, por otro, el proteccionismo y las discriminaciones del mercado común europeo impiden que podamos aprovechar plenamente el crecimiento sostenido de la demanda de productos primarios en la vasta zona económica de aquél.

Sin perjuicio de las medidas tendientes a la eliminación o la atenuación de esas trabas al intercambio, es imperioso explorar afanosamente las posibilidades de comerciar con otras regiones del mundo, sobre todo con aquéllas - las de economía socialista por ejemplo - que vienen registrando una tasa elevada de desarrollo.

Si bien es cierto que las soluciones de fondo en estos asuntos dependen de los grandes países industriales y de la liberalidad de su política comercial, no lo es menos que los países latinoamericanos tienen que desplegar también un esfuerzo convergente de grandes dimensiones. El mercado común representa en este sentido un empeño impostergable. Así lo han comprendido los países de Centroamérica, en donde la determinación de formarlo ha sido audaz y definitiva. Más difícil es el problema de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, por lo mismo que el avance de la industrialización en compartimientos cerrados ha creado intereses y prejuicios que se oponen al intercambio recíproco sin abarcar las graves consecuencias de esa actitud sobre el desarrollo económico. No es éste un mero asunto de técnica, sino de grandes decisiones políticas que tienen

/que seguir

que seguir al instrumento de Montevideo. Ya se ha cumplido fundamentalmente el trabajo técnico que sustente esas decisiones; y sólo falta el que habrá de seguirle en el escogimiento de las formas adecuadas de ejecutarlas.

4. El tipo de desarrollo cerrado en América Latina

El estrangulamiento exterior del desarrollo no es consecuencia sólo de la lentitud con que tienden a crecer las exportaciones primarias frente a la celeridad con que lo hacen las importaciones industriales provenientes de los grandes centros, y del escaso intercambio recíproco entre los países latinoamericanos, sino que obedece también en gran medida, en los últimos años, al deterioro de la relación de precios del intercambio, que tanto afecta el poder de compra de las exportaciones. Como resultado de todo ello, el valor de las exportaciones por habitante latinoamericano ha bajado de 58 dólares en 1930 a 39 dólares en 1960 (a precios de 1950).

El deterioro reciente de la relación de precios está revelando una vez más la debilidad congénita de los países periféricos para retener todo el fruto de su progreso técnico. No es gran alivio pensar que cuando los países latinoamericanos lleguen en el futuro a etapas superiores de desarrollo con plena industrialización se terminará alguna vez con este fenómeno. Y no podría serlo, por cuanto esto requiere largo tiempo, y, mientras tanto, el deterioro de la relación de precios agrava el estrangulamiento exterior y deprime sensiblemente la capacidad interna de acumulación de capital en detrimento del propio desarrollo.

Desde otro punto de vista, aquel otro concepto, que subsiste todavía en ciertos medios, según el cual el estrangulamiento exterior y los desequilibrios con que se manifiesta en las cuentas internacionales es mero asunto de conducta monetaria ha tenido deplorables consecuencias, pues su aplicación práctica - a más de influir adversamente en el desarrollo económico - ha desviado la atención de las soluciones fundamentales que exige este fenómeno estructural.

Esto tiene importancia considerable para América Latina, porque si no se abordan resueltamente estas soluciones, nuestros países se verán llevados por la fuerza de los acontecimientos a un tipo de desarrollo

cada vez más cerrado y a una declinación persistente de la proporción de su intercambio con el resto del mundo, añadiendo nuevas dificultades a las que de suyo encuentra este proceso. Si no hubiera suficiente cooperación internacional para resolverlas tanto en el campo del intercambio como en el del financiamiento, podrían sobrevenir toda suerte de medidas autoritarias, con graves consecuencias para la progresividad de la democracia latinoamericana.

5. Los puntos de estrangulamiento interior

La intensificación del desarrollo no depende sólo de la mayor acumulación de capital. Es condición necesaria pero no suficiente, pues el desarrollo puede verse constreñido por diversos factores. Se acaban de mencionar los de orden exterior, pero hay también factores de estrangulamiento interno que limitan o impiden la fuerza expansiva de la acumulación de capital.

Más aún, en nuestros países suele haber un importante margen de crecimiento inmediato de la producción por la capacidad ociosa existente en muchas de sus ramas. Y sin embargo, esos factores no permiten hacerlo o aparejan presiones inflacionarias de origen no menotario si se emprende una política tendiente al pleno aprovechamiento de esa capacidad ociosa.

Es indudable que en la producción agrícola se encuentra generalmente el punto de estrangulamiento interno más pertinaz en el desarrollo latinoamericano.[3/] Son varios los elementos que aquí se conjugan: el régimen de tenencia del suelo que dificulta la asimilación de la técnica, la deficiente acción del estado para adaptar y difundir esa técnica, y la

---

3/ Este punto de estrangulamiento interno - como otros que se han presentado con frecuencia en el desarrollo latinoamericano - han frustrado ciertas tentativas de redistribución del ingreso, pues se han limitado a actuar sobre el nivel monetario de las remuneraciones dejando de lado las inversiones necesarias para que aumentase la producción - especialmente la agrícola - y hacer frente sin presiones inflacionarias a la mayor demanda popular provocada por la redistribución del ingreso.

/precariedad de

precariedad de inversiones. Por bien que se resuelvan estos tres problemas, si no se brindan incentivos suficientes a los productores, la aceleración del desarrollo podría encontrar el escollo más serio en la agricultura, y así ha ocurrido en diversos países, cualquiera que sea su sistema económico.

Los incentivos pueden ser diversos, pero el más importante es que la agricultura pueda retener el fruto de su progreso técnico, no sólo en lo que concierne al exterior, sino también al juego de la economía interna. De otro modo no podrá estrecharse gradualmente la considerable brecha que existe entre el ingreso medio rural y urbano. En realidad, buena parte de la mitad indigente de la población se encuentra en el campo.

Si bien se reflexiona, el crecimiento hacia afuera de otros tiempos, en torno a aquellos característicos enclaves extranjeros que no irradian el progreso técnico hacia adentro, rompe la primitiva integración precapitalista del campo con las ciudades. Y la industrialización no corrige, sino que más bien tiende a acentuar esa brecha, agravando esa dicotomía económica social. Hay ahora que empeñarse en corregirla.

El motivo de esta acentuación no se encuentra sólo en los factores estructurales del campo, sino también en la insuficiencia dinámica del desarrollo interno, que no ha estimulado la elevación de los ingresos de los productores agrícolas. Más aún, sobre las espaldas de éstos tiende a recaer una parte importante del costo de la sustitución de importaciones, la protección exagerada y el costo del mercadeo abusivo, así como el de los beneficios sociales y otros servicios del estado de que apenas disfrutan los trabajadores rurales por carecer de fuerza sindical y articulación política. Siguen siendo clientelas descuidadas de los hombres influyentes en la política urbana.

No se han examinado aún en profundidad todas las consecuencias que estos hechos han tenido sobre la migración del campo hacia las grandes ciudades latinoamericanas, manifestación grave e impresionante de desequilibrio económico y social. No cabe duda que esas migraciones tienen que ocurrir, como tampoco cabe dudar que el mayor progreso técnico del campo tenderá en general a darles más impulso. Pero ¿por qué ha de concentrarse la población desplazada en esas grandes ciudades? ¿Por qué no se queda en

el contorno rural, en poblaciones pequeñas y medianas, ocupada en industrias y servicios que satisfagan en parte las necesidades del mismo campo? ¿Por qué razones se observa en América Latina este crecimiento extraordinario de las grandes ciudades, en desmedro de las medianas y pequeñas, fuera de toda proporción con lo que ha ocurrido en los países más avanzados?

Estas preguntas no podrían contestarse satisfactoriamente a falta de juiciosas investigaciones. Pero acaso haya tenido mucha importancia en este fenómeno la debilidad de la demanda rural, o, en otros términos, la concentración de la demanda en las grandes ciudades por obra de aquellos factores estructurales[4/] y elementos adventicios mencionados más arriba. Y como en otros fenómenos sociales, no surgen reacciones correctivas, sino un movimiento en espiral que se refuerza a sí mismo de continuo, pues al congestionarse así de gente las ciudades grandes, concéntrase más aún la demanda en ellas, provocando un nuevo impulso a esa congestión. Por donde cabría concluir que la redistribución geográfica del ingreso tiene también gran importancia social.

6. Por qué regir deliberadamente las fuerzas del desarrollo

Las páginas de este informe están penetradas de una idea dominante: América Latina tiene que acelerar su ritmo de desarrollo económico y redistribuir el ingreso en favor de las masas populares. El cumplimiento de este objetivo no podrá dilatarse indefinidamente; ni cabría esperar que el desarrollo económico se presentara primero y luego sobreviniera, como natural consecuencia, el desarrollo social. Ambos tienen que irse cumpliendo de modo acompasado. Para conseguirlo, hay que obrar racional y deliberadamente sobre las fuerzas del desarrollo, y éste no podrá ser el resultado del juego espontáneo de esas fuerzas, como ha sucedido en la evolución capitalista de los países avanzados.

Ha sido muy perturbador el concepto de que pudiera reproducirse en nuestros países esa evolución. El desarrollo económico ha sido allí esencialmente un fenómeno espontáneo, mas no el desarrollo social,

---

4/ Entre estos factores estructurales hay que tener en cuenta que, debido al régimen de tenencia de la tierra, una gran parte de la renta del suelo - sobre todo la de los grandes propietarios - se gasta en las ciudades y no en el campo.

/que se

que se debe en gran parte a una política consciente y deliberada. Y es evidente que en aquellos países se va admitiendo también la necesidad de actuar en esa forma, la necesidad de planificar.

Hay sobre todo ello una razón fundamental: que en estos tiempos en que el hombre va alcanzando un dominio insospechado sobre las fuerzas de la naturaleza, no se resigna a subordinarse al juego espontáneo de las fuerzas de la economía y a sus manifiestas limitaciones para mantener o conseguir una tasa satisfactoria de crecimiento, atenuando al mismo tiempo las fluctuaciones del ciclo, y para lograr una equitativa distribución del ingreso.

No siendo posible repetir esa experiencia histórica, son muy de peso las razones por las cuales se impone encontrar nuevos caminos. No es lo mismo asimilar en un tiempo relativamente corto una técnica ya muy desarrollada, que el proceso de gradual desenvolvimiento de esa técnica, pues se presentan contrastes o disparidades muy importantes, que es necesario afrontar por la acción del estado.

Ante todo, en la evolución capitalista, la tecnología se fue introduciendo de modo gradual en el proceso productivo, a medida que se acumulaba el capital necesario. En cambio, los países en desarrollo tienen que asimilar una tecnología ya elaborada. Y si han de acercarse progresivamente a la etapa superior en que se encuentran los países más avanzados, su ingreso por habitante tendrá que crecer con más celeridad que el ritmo histórico de tales países.

En seguida, esa tecnología ya elaborada y las incesantes innovaciones que en ella ocurren requieren un elevado capital por hombre, que los países avanzados pueden acumular sin dificultades en virtud de su alto ingreso por habitante. En cambio, los países en desarrollo, confrontados por esa misma técnica de ingente capital, tienen un ingreso medio por habitante apenas comparable al de aquellos países hace casi un siglo. En consecuencia, es ineludible comprimir deliberadamente por el estado el consumo de los estratos superiores de la colectividad, mientras no fue necesario hacerlo en la evolución capitalista merced al ahorro espontáneo y casi automático de esos estratos.

/Estos dos

Estos dos contrastes traen otro al que ya se hizo referencia: que mientras en aquellos países avanzados vino primero la acumulación de capital y después la redistribución del ingreso, los dos problemas tienen que resolverse ahora, sobre todo frente a la sugestion insistente del método soviético de desarrollo económico.

Añádase a ello la rapidez con que se difunden las técnicas de prevención y curación de enfermedades, acarreando el fuerte descenso de la tasa de mortalidad, fenómeno que aconteció muy pausadamente en el evolución de los países más avanzados y fue acompañado de un descenso también gradual de la tasa de natalidad. El aumento del ingreso favoreció allí nuevas actitudes psicológicas frente a la formación de la familia, que no se han manifestado aún en la gran masa de la población latinoamericana de tan exiguos recursos. De ahí, el contraste entre la extraordinaria tasa de incremento de la población de América Latina y la tasa relativamente moderada que prevaleció en la evolución capitalista.

Esa tasa elevada de crecimiento demográfico impone un esfuerzo más intenso de acumulación de capital, y contribuye a agravar el contraste entre la abundancia persistente de mano de obra en nuestros países y la técnica que tenemos que asimilar, técnica que ha sido elaborada en grandes centros industriales aguijados por la creciente escasez de aquélla.

Finalmente, hay que mencionar aquel otro contraste o disparidad de la demanda de importaciones y exportaciones, que tampoco se dio en el pasado. No tuvieron pues los grandes centros, en su desenvolvimiento, aquella tendencia hacia el estrangulamiento exterior que caracteriza a los países latinoamericanos.

El superar aquellos contrastes y promover el desarrollo impone tres formas de acción del estado. Ante todo, las transformaciones en la estructura social con el fin de eliminar los obstáculos que se oponen al desarrollo y que consiste esencialmente en emplear a fondo el potencial de ahorro, estimular el aprovechamiento intensivo de la tierra y el capital y liberar el enorme potencial de iniciativa individual que ahora se malogra, dando al sistema su plena validez dinámica.

/Esas transformaciones

Esas transformaciones en la estructura social abren paso a otras en la forma de producir y en la estructura de la economía, transformaciones inherentes al proceso de extensión y asimilación de la tecnología contemporánea.

Por último, la acción del estado es indispensable para que, a favor del incremento del ingreso que esas transformaciones traen consigo, se corrijan progresivamente las grandes disparidades distributivas.

7. Resistencia a las reformas y responsabilidad de realizarlas

Este documento se ocupará de esas transformaciones estructurales internas y de la cooperación internacional al desarrollo. Está destinado tanto a quienes resisten internamente las transformaciones como a quienes se proponen realizarlas. Y también a los que desde afuera no comprenden la índole y gravedad de los acontecimientos latinoamericanos.

A los primeros, quisiéramos demostrarles la necesidad ineludible de introducir esas transformaciones en la estructura social para que la forma de producir y la estructura de la economía puedan responder a las exigencias del desarrollo. Si les preocupa preservar intangible su posición en la escala distributiva, quisiéramos subrayarles la imposibilidad histórica de prolongar la contradicción entre el considerable potencial de capitalización que se malogra con sus módulos de consumo y las vastas necesidades de acumulación de capital. Y si les concierne el curso futuro de la democracia, hay que sugerirles que nada podrá fortalecerla más en América Latina que la movilidad social, el surgimiento y ascenso de los elementos dinámincos de la sociedad, en virtud de aquellas transformaciones; y que la resistencia pertinaz a realizarlas podría forzar a otros hombres igualmente inspirados a prescindir del juego democrático para lograr este propósito, movidos acaso por la ilusión de recuperar con el transcurso del tiempo las oportunidades de sana evolución democrática que así se habrían perdido en la contienda social.

Quienes se proponen realizar estas transformaciones tienen ante sí una tremenda responsabilidad. Se está acumulando en América Latina una fuerza emocional considerable, la fuerza emocional de los grandes movimientos colectivos. Hay que encauzarla hacia claros designios constructivos. No

se construye sin cálculo ni racionalidad. Pero tampoco se toman decisiones audaces - las decisiones audaces que exigen nuestros países - sin el impulso de esa fuerza. La prueba definitiva de eficacia final estará en la aptitud de los dirigentes para combinar estos elementos en la política de desarrollo.

Hay que tener siempre presente el riesgo de malograr tales transformaciones y la acción que ha de seguirlas si se pierden de vista los objetivos fundamentales. No habrá transformaciones valederas en la estructura de la sociedad si se trata simplemente del acceso de nuevos titulares a los privilegios existentes o se añaden nuevos privilegios o prebendas.

Por lo demás, es necesario que se comprenda dentro de nuestros países y fuera de ellos que nos encontramos en todo esto frente a nuevas exigencias. En la evolución capitalista no se imponía una política de desarrollo, por la espontaneidad del proceso mismo. Esa evolución no podría reproducirse entre nosotros.

Es natural que afuera se piense, no sólo en la posibilidad, sino en la conveniencia de seguir el cauce que llevó a tales países a resultados impresionantes. Pero infortunadamente esto conduce a menudo a actitudes muy lamentables, aun en quienes están movidos por sincero espíritu de cooperación, pues los hay también que esperan de la cooperación internacional ciertas virtudes de influje político que, si bien pudieren ser eficaces en tal o cual situación temporal, resultarían contraproducentes a la larga. La única significación política admisible de esa cooperación, desde el punto de vista latinoamericano, es contribuir a que se haga políticamente realizable un intenso esfuerzo interno de desarrollo.

8. Un sistema de ideas y nuevas actitudes

Todo esto presenta una nueva problemática para América Latina, muy diferente de la que se había planteado a las generaciones anteriores. En plena depresión mundial no sabíamos en qué consistía el problema de desarrollo latinoamericano: dominaba la idea simple de restablecer la normalidad, de volver al pasado. Hace quince años, podíamos ya definir en cierto modo esa problemática y señalar con gran convicción algunas soluciones fundamentales. Y hoy se ha avanzado suficientemente como para

elaborar un sistema de ideas, una concepción dinámica del desarrollo económico y social que conduzca a la acción práctica. Hay ahora que promover su discusión pública y llegar especialmente a los dirigentes políticos y sindicales. Es preciso superar la indigencia ideológica prevalenciente en nuestros países en estas materias, esa proclividad secular a recoger afuera lo que es ajeno en gran parte a la realidad latinoamericana y a sus exigencias.

Si esas ideas que los economistas latinoamericanos hemos venido elaborando han de servir para guiar la acción del estado sobre las fuerzas del desarrollo habrá que presentarlas en forma clara y accesible. No hay nada en materia de desarrollo que no pueda exponerse con sencillez, aunque su elaboración haya requerido razonamientos complicados y procedimientos matemáticos para pensar mejor, que no para pensar menos. Los economistas tenemos que adquirir esa aptitud para hacernos comprender; y si no logramos que se nos comprenda, será mejor atribuirlo a nuestra propia confusión, antes que a limitaciones ajenas. En efecto, si el pensamiento no es terso y diáfano, se debe generalmente a que no hemos pensado bien, o a que en nosotros queda algún resabio de aquella actitud que suele buscar en lo esotérico elementos de prestigio intelectual. O tal vez en la confusión se envuelva el juego de intereses económicos o políticos; o esa confusión sea efecto de cierta inclinación hacia el pensamiento indefinido para eludir la responsabilidad de las posiciones claras.

También aquí nos encontramos con un problema nuevo. No había necesidad de discurrir ante la opinión pública acerca del desarrollo cuando éste se cumplía por su propio impulso en la evolución capitalista. El problema de la acumulación de capital no tenía por qué dilucidarse allí, si se resolvía espontáneamente.

Este es sin duda el problema primordial del desarrollo latinoamericano. Admitido que haya que tomar medidas muy firmes para aumentar el caudal del ahorro, habrá que asegurar también que los recursos así obtenidos se dediquen efectivamente al acrecentamiento del capital y a que este capital se oriente a conseguir los objetivos del plan de desarrollo.

Hay que prevenir en esto un riesgo persistente. Las tensiones sociales de estos tiempos inducirán más de una vez al empleo de una proporción exagerada de esos recursos en mejorar el consumo presente, o en la realización

de inversiones sociales de bienestar inmediato, en detrimento de las inversiones económicas, de bienestar posterior, aunque no distante. Ceder a esa presión haría fracasar irremisiblemente el objetivo social de acrecentar en forma persistente e intensa el nivel de vida de las masas.

Hay algo más que esto todavía. Los gastos militares absorben a menudo una proporción apreciable del ingreso global, en desmedro del desarrollo económico. Y cabe plantear preguntas de gran significado a este respecto. ¿La evolución de la tecnología militar no requiere también una revisión profunda de los conceptos vigentes? ¿Traerá ello consigo el aumento de esos gastos? ¿O será posible que esa tecnología y la limitación de armamentos permita reducir los efectivos, aumentar su eficacia y disminuir a la vez la proporción de esos gastos en favor del desarrollo económico?

Preséntase en todo esto, y por primera vez en nuestros países, un campo muy dilatado para la formación de la conciencia popular del desarrollo. No se trata sólo de las grandes ideas, de los grandes designios que cautivan la imaginación de las masas. La práctica del desarrollo ofrece asimismo posibilidades muy diversas de orientar el impulso colectivo hacia la realización de numerosas tareas concretas de un plan de desarrollo. Hay manifestaciones perceptibles en nuestros países de un enorme caudal latente de entusiasmo e iniciativa que no está movido tanto por el interés personal, cuanto por un sentido comunitario, que la mujer latinoamericana está demostrando también con su creciente participación en la vida política y social.

Por lo demás, la acción comunitaria - como el movimiento cooperativo - permitirá simplificar la acción del estado, ciñéndola al manejo eficiente de los resortes del sistema, sin penetrar en todo aquello que los individuos pueden realizar mejor con su propia iniciativa y responsabilidad, pues ya el Estado está tomando sobre sí funciones muy delicadas en la planificación del desarrollo. No se encuentra generalmente preparado para cumplirlas en los países latinoamericanos y aquí también se imponen grandes transformaciones, si el estado ha de asumir nuevas y difíciles responsabilidades.

/En efecto

En efecto, ni las transformaciones estructurales ni la planificación responden a fórmulas simples que, una vez plasmadas en leyes y decretos, van a actuar por sí mismas, por el mero acto de aprobarse un plan y existir la promesa de recursos internacionales.

En los tiempos de crecimiento hacia afuera tiene fuerte raigambre esa actitud típica que espera que todo se arregle solo, y se manifiesta a veces donde menos se esperaría encontrarla. Y la planificación comporta ya ese riesgo.

Es necesario escapar a estos espejismos. América Latina no tiene por delante soluciones fáciles. Planificar significa un método riguroso - aunque no rígido - para atacar los problemas del desarrollo, una disciplina continuada en la acción del estado. Es una serie de actos de previsión, de anticipación de las necesidades futuras, de vinculación racional de la forma de satisfacerlas con los escasos recursos disponibles.

Todo esto demuestra que el designio de influir sobre las fuerzas del desarrollo es de muy vastas dimensiones en tiempo y extensión. No sólo exige la transformación de estructuras, sino también mudanzas de actitudes, de modos de ver de formas de actuar. ¿Pero se conseguirán estas mudanzas en nuestros países? Preguntárselo entraña con frecuencia un sentido de escepticismo que desalienta la acción, Hay que empeñarse ineludiblemente en hacerlo, porque no hay otra solución. No hay solución por las solas fuerzas del mercado, la inversión privada extranjera y el estado prescindente.

9. Hay que encontrar nuestros propios caminos en el desarrollo

La política de desarrollo tiene que sustentarse sobre una interpretación auténtica de la realidad latinoamericana. En las teorías que hemos recibido y seguimos recibiendo de los grandes centros hay con frecuencia una falsa pretensión de universalidad. Nos toca esencialmente a nosotros, hombres de la periferia, contribuir a corregir esas teorías e introducir en ellas los elementos dinámicos que requieren para acercarse a nuestra realidad.

Así también en la práctica del desarrollo. Aquella oposición intransigente a la industrialización de nuestros países ha sido superada ya, como lo está siendo la renuencia a reconocer la significación del

deterioro de la relación de precios del intercambio. Pero hay mucho que avanzar aún - y tal vez con mayor urgencia - en el campo de la política monetaria en el que suele atribuirse todavía inspiración inflacionista a quienes se niegan a encarar la inflación como fenómeno ajeno a la estructura social.

En la misma planificación del desarrollo es evidente la necesidad de encontrar nuestro propio camino. En los países occidentales más avanzados se está comenzando una experiencia planificadora, pero en condiciones diferentes a las de América Latina. Conviene seguir con toda atención esta experiencia, como es también aconsejable hacerlo con la experiencia socialista, de más larga data, en que la planificación se basa en la gestión económica directa del estado y el sistema político que parecería serle inherente.

Es todavía muy fuerte en América Latina la propensión a importar ideologías, tan fuerte como la propensión de los centros a exportarlas. Ello es residuo manifiesto de los tiempos de crecimiento hacia afuera. Compréndase bien. No es cuestión de cerrar el intelecto a lo que se piensa y se hace en otros países. Por fortuna, en los grandes centros hay creciente interés por la teoría y los problemas del desarrollo y sería grave error no aprovechar la valiosa contribución que así se nos presta. Pero nada nos exime de la obligación intelectual de analizar nuestros propios fenómenos y encontrar nuestra propia imagen en el empeño de transformar el orden de cosas existente. Valgámosnos inteligentemente de lo que se piensa afuera y de la experiencia que allí se tiene, pero sólo como elemento formativo del propio pensamiento.

No se circunscribe esto al campo económico. Nuestro problema vital es muchísimo más amplio, pues no podemos olvidar al sujeto mismo del desarrollo ni podríamos dejar de proyectar también la imagen de lo que quisiéramos que fuera el hombre latinoamericano en las próximas generaciones.

La rápida asimilación de la tecnología exige y apareja nuevas formas de vida y nuevas actitudes. Sin embargo, nada hay en este vasto proceso que lleve a subordinar a sus exigencias los valores humanos. Por el contrario, la tecnología contemporánea abre infinitas posibilidades de

variedad de vida y libre determinación individual que hasta hace poco tiempo, medidas con visión histórica, se circunscribían a una pequeña fracción de la humanidad.

Pero la técnica productiva contemporánea permite también una enorme concentración del poder económico en manos de pocos hombres. Y acaso más aún las técnicas de información y difusión masiva de ideas. Depende de cómo sepamos usarlas en ese designio de regir consciente y deliberadamente las fuerzas del desarrollo económico y social: para someter unos hombres al dominio de otros o para exaltar la personalidad humana.

10. La concentración del poder económico y sus efectos políticos

Sin embargo, las circunstancias podrían llevar en América Latina a decisiones que no se inspiren fríamente en consideraciones de esta naturaleza. La resistencia a las reformas estructurales reconocidas en la Carta de Punta del Este es bien notoria en el seno de nuestros países.

No es aventurado suponer que cierta aversión manifiesta a la intervención del estado se inspira, a veces, en el hecho muy simple de que esa intervención se impone primeramente para realizar esas reformas. Suelen aducirse las razones ideológicas para exornar esa oposición, antes que por convicciones profundas. Y tal vez no repugnase tanto el estado autoritario, el retroceso democrático, si con ello pudiera lograrse - logro peregrino e ilusorio - la intangibilidad estructural.

El tono discrepante encuentra con frecuencia eco en ciertos medios exteriores en que era dable esperarlo, pues la constelación económica y social que frena el desarrollo tiene también elementos exógenos. Vuelve así a surgir, adentro y afuera, la tesis pretérita: hay que cumplir primero la etapa de desarrollo económico y después vendrán las reformas sociales; hablar de ellas ahora es desalentar la iniciativa privada.

Profundo error: no habrá aceleración del desarrollo económico sin transformación de la estructura social. Y también motivo de honda preocupación para quienes veían en la Carta el anuncio de una nueva política de cooperación internacional a los países que emprendieran resueltamente estas reformas estructurales. Es muy comprensible que

algunas inversiones privadas queden en suspenso ante la incertidumbre del curso de tales reformas. Sin que ello signifique establecer comparaciones estrictas, no fue menor la incertidumbre de los países de Europa occidental después de la guerra. No fueron la inversión privada ni el consejo de repatriar fondos europeos refugiados en el exterior los que conjuraron un peligro inminente. Fue el acto de formidable audacia del Plan Marshall. Después vinieron el florecimiento de la inversión privada y el retorno de aquellos fondos.

Estos son y serán años decisivos y se requiere perspectiva histórica para encararlos. Si por el riesgo de desalentar momentáneamente la inversión privada se postergasen las reformas o se las privara de sustancia, no por ello se crearía una atmósfera favorable a la inversión privada extranjera. Por el contrario, se pondría en zozobra la existencia misma de la iniciativa privada, que no el empeño de darle plena validez dinámica.

No nos engañemos. Este asunto no va a resolverse en un plano doctrinario, sino eminentemente político. El signo político bajo el cual se cumpla el desarrollo latinoamericano no es sólo cuestión de preferencias intelectuales, sino que en gran parte dependerá del curso mismo de los hechos en estos años próximos. Hay un cierto determinismo en ellos y no existe otro modo de escaparle que obrar previsoriamiente sobre el curso mismo de esos hechos.

Ya los hemos subrayado en estas páginas iniciales y no hay por qué repetirlos ahora. Baste recordar las muchas y muy serias complicaciones que está aparejando la tendencia hacia el desarrollo cerrado. Se impone hacer un esfuerzo supremo para contrarrestar esa tendencia en los planos nacional, latinoamericano e internacional, pues no realizarlo - o no realizarlo a tiempo - podría llevar al estado autoritario, a la prevalencia de la compulsión sobre los incentivos a la actividad económica.

Determinismo en los hechos y acaso una lógica incoercible en sus consecuencias. En efecto, al cerrarse progresivamente el desarrollo, tendríamos también que aislarnos en cierto modo del mundo exterior para prevenir la contaminación de nuevos gustos, nuevas necesidades o nuevas

aspiraciones, todo ello entretejido en la urdimbre de una ideología que, valiéndose de la misma maquinaria represiva, habría que resguardar igualmente de las inclemencias de la crítica.

Son varios los caminos para llegar al estado autoritario. No es ese el único. La resistencia a las transformaciones estructurales que abran ancho campo a las fuerzas del desarrollo es otro de ellos. Pero esta vez el punto de partida es político y no económico, si bien uno y otro convergen a lo mismo. Si la resistencia fuera inflexible, ya sea a las reformas en sí o a su ejecución, podrían sobrevenir situaciones extremadamente críticas.

Y los hombres llegados al poder político para efectuar esas reformas por el impulso acaso incontenible de las mareas populares, podrán verse forzados a concentrar en sus manos el poder económico para robustecer aquél, para consolidar su potestad política. Y también para utilizar todo el potencial de ahorro colectivo, ante la magnitud del problema a resolver y el encogimiento de la inversión privada. Un poder económico que jamás ha tenido el estado en la evolución capitalista.

La concentración del poder económico - en una u otra forma - es siempre un peligro para la autenticidad de la democracia. El estado no es una entidad abstracta e incorpórea. Quienes manejan sus resortes están movidos por intereses y pasiones y no sólo por designios colectivos. ¿Se concibe que al detentar el poder económico - al tomarlo fuertemente en sus manos y llevados por esos intereses y presiones - se abstengan de subordinar a los otros hombres a su propia voluntad? ¿Podrán ser éstos independientes en sus actitudes y decisiones si en toda su actividad, si en sus medios de existencia dependen de aquellos otros, sin tener a su alcance ninguna otra acción?

Aquí está la cuestión fundamental, que no en la planificación, pues incluso aquéllos que están poseídos de muy firmes convicciones democráticas, aquéllos que creen en la libertad política y los derechos humanos, podrían verse arrastrados a claudicar, primero por la imposición de las circunstancias y, en seguida, por la lógica misma de los acontecimientos.

No es éste, seguramente, el orden de cosas que quisiéramos llegar para sustituir al de ahora. Sería trágico que para emancipar al hombre de la necesidad, tuviéramos que prescindir de otros valores, tuviéramos que subordinarlo a las exigencias de un poder arbitrario. En el fondo, no es compatible

nada de esto con el genio de los pueblos latinoamericanos, con su aspiración latente de liberarse de la necesidad para exaltar la personalidad del hombre, para dar plena vigencia - por obra del desarrollo económico - a la democracia y los derechos humanos, sobre todo en esa mitad sumergida de la población latinoamericana. Y para que allí, y en todos los estratos, la movilidad social lleve los mejores hacia arriba en pro del desarrollo económico y la democracia. Un orden social exento de privilegios y no sólo de privilegios económicos, sino también del privilegio tremendo de que unos hombres pretendan el dominio sobre las ideas de los demás, sobre las fuerzas creadoras de su espíritu y sobre los sentimientos más profundos de su corazón.

/B. LOS FACTORES

B

LOS FACTORES ESTRUCTURALES INTERNOS

Capítulo I

LA INSUFICIENCIA DINAMICA DEL DESARROLLO LATINOAMERICANO

I. LA ABSORCION PRODUCTIVA DE MANO DE OBRA

1. Crecimiento exiguo y redundancia de mano de obra

La exigua tasa de alrededor de uno por ciento anual con que viene creciendo desde mediados del decenio anterior el ingreso por habitante en el conjunto de América Latina es clara prueba de la insuficiencia dinámica que está acusando el desarrollo latinoamericano. Compárese esta tasa con las de 3.7 por ciento registrada en Europa occidental en el decenio pasado y de 8.3 por ciento en el Japón así como las tasas entre 5.3 y 9.0 por ciento anual y por habitante registradas en los países socialistas de Europa oriental, y se comprenderá toda la significación de este hecho. Con ese ritmo de uno por ciento se tardaría 70 años en duplicar el ingreso por habitante en el conjunto de América Latina, salvedad hecha de las diferencias marcadas entre países.[1/]

Esto es muy serio de suyo. Pero hay otro hecho que acaso sea factor más poderoso de tensiones sociales. Una proporción sensible del incremento de población activa no se absorbe satisfactoriamente en el proceso productivo: queda al margen del desarrollo económico.

Este fenómeno se da principalmente en la población que se desplaza del campo a las ciudades. Allí el crecimiento demográfico es posiblemente mayor que el promedio general de 2.9 por ciento anual. Pero sólo

---

1/ Véase el capítulo II del estudio "El desarrollo económico de América Latina en la postguerra" (E/CN.12/659).

/ha quedado

ha quedado en la actividad agrícola alrededor del 1.5 por ciento en el último decenio. Así tiene que ser necesariamente en el curso del desarrollo económico. Pero lo que no tiene que ser así es la suerte de esa gente. Lejos de integrarse en la vida de las ciudades, de asimilarse a formas mejores de existencia, improvisa tugurios miserables y vegeta en toda esa gama de servicios personales de muy precario ingreso, con lapsos de franca desocupación.

El campo acarrea así indigencia, frustración y resentimiento a las ciudades, en donde son ya tan conspicuas las manifestaciones de la concentración del ingreso. Clara prueba de la explosiva polarización social del desarrollo por su insuficiencia dinámica y su viciosidad distributiva.

Hay aquí un doble fenómeno que explicar: el desplazamiento de gente del campo hacia las ciudades y la forma precaria en que allí se absorbe. Las razones del desplazamiento son conocidas. La demanda de productos primarios crece menos que la de productos industriales, conforme aumenta la demanda general por habitante. En la experiencia reciente del conjunto de América Latina por cada uno por ciento de aumento en la demanda general, la demanda agrícola crecía sólo en 0.5 por ciento en tanto que la industrial lo hacía en 1.4 por ciento, aproximadamente.

Basta este solo hecho para que el incremento de la población activa se dirija con mayor amplitud hacia las ciudades. Pero no es eso solamente, pues al aumentar la productividad en la agricultura y otras ocupaciones primarias, mayor tendrá que ser el desplazamiento - a igualdad de otras condiciones - y más intenso también cuanto más fuerte fuera al crecimiento vegetativo de la población rural comparado con el de la población urbana.

No toda la mano de obra que se expele proviene de la agricultura y otras actividades primarias. Hay generalmente en las ciudades una plétora de mano de obra de muy inferiores ingresos: además de la gente desocupada, todos los servicios personales no calificados, desde el servicio doméstico hasta el ínfimo comercio callejero, así como las actividades artesanales de carácter precapitalista. Toda esa gente está al margen del progreso técnico; pero a medida que se desenvuelven las actividades absorbentes, también tiende a desplazarse hacia ellas el incremento de la población activa y aun de la población existente en aquellos grupos inferiores, en busca de mayor remuneración.

/Pero ¿cuáles

Pero ¿cuáles son esas actividades absorbentes? En primer lugar la industria y las actividades conexas relativas al movimiento de bienes (comercio y transporte), que tienden todas ellas a crecer con mayor intensidad que el ingreso, y, en segundo lugar, otras actividades que también tienden a acrecentarse con relativa celeridad a medida que el ingreso aumenta, contribuyendo así a reforzar su crecimiento; trátase de una gran variedad de servicios personales calificados, que requieren preparación profesional en menor o mayor medida, y los servicios del estado.

La industria y las actividades conexas, desempeñan un papel clave en la dinámica de la mano de obra. Y para cumplir esta función absorbente y estimular a esas otras actividades a hacerlo, necesitan crecer a un determinado ritmo que no es arbitrario.

De no ser así, una parte de la población desplazada de la agricultura se vería forzada a incorporarse a aquellos grupos de inferior remuneración en las ciudades, esto es, los de todos esos servicios no calificados. Más aún, la gente misma de estos servicios no encontraría ocupación satisfactoria en las actividades absorbentes según fuera la disparidad entre la población a absorber y la intensidad con que crecen estas últimas.

Hay pues un ritmo mínimo de desarrollo que es indispensable para que la función absorbente se cumpla a plenitud. Y si no se logra ese ritmo una parte de la población desplazada de la agricultura y otras ocupaciones primarias - siempre que no quede allí vegetando - se dirige a las ciudades buscando ocupación en aquellos servicios personales no calificados de inferior remuneración, o disimula su redundancia en tareas superfluas de la administración pública y la actividad primaria.

Pero hay más todavía, la gente de esos servicios personales que también trata de desplazarse hacia las actividades absorbentes, sólo puede hacerlo en forma parcial. Y así van creciendo en forma impresionante esas actividades marginales de las ciudades medianas y pequeñas, con las graves consecuencias consiguientes. Y todo ello por la insuficiencia dinámica

/del sistema

del sistema tal cual está funcionando, por su incapacidad para alcanzar esa tasa mínima de desarrolo con un ritmo adecuado de acumulación de capital.2/

2. Aumento de productividad y necesidad de nuevas inversiones

Estas consideraciones nos permiten arrojar cierta luz sobre un fenómeno muy importante, pues dado el papel dominante de la industria y las actividades conexas en la absorción de mano de obra, su crecimiento tiene que ser tanto más intenso cuanto mayor fuera el incremento medio de productividad que hubiera ocurrido en ellas. Del mismo modo, el aumento de productividad en la agricultura y otras actividades primarias impone a la industria y las actividades conexas una responsabilidad similar.

Podría afirmarse que al aumentar la productividad por el progreso técnico tiene que aumentar también el coeficiente de inversiones. Dada la técnica que se introduce en las distintas fases del proceso productivo, se requiere un coeficiente mínimo de inversiones y una tasa mínima de crecimiento del ingreso para que se cumpla a plenitud el papel de las actividades absorbentes.

La tasa de uno por ciento en el crecimiento del ingreso por habitante dista mucho de esta tasa mínima e incluso la tasa de 2.5 por ciento señalada en la Carta de Punta del Este no es suficiente desde este punto de vista. No es de extrañarse, por lo tanto, que la redundancia de población activa no sólo se manifieste en los servicios personales no calificados, sino que también se registre con frecuencia en la misma industria, en el comercio y en los transportes, o se dirija a la administración pública inflando arbitrariamente sus cuadros en perjuicio de su eficacia. Esto mientras no quede en los mismos campos, en exceso a lo que se requiere.

2/ Se dan casos extremos en América Latina en que la tasa de acumulación tendrá que crecer en forma acaso impracticable para cumplir esta función absorbente. Con lo cual se plantea la necesidad de tomar medidas especiales para retener en el campo la población redundante, evitando formas de mecanización que agravan este problema.

/No es

No es un problema que admita soluciones parciales y se comprende muy bien la resistencia sindical a que se practiquen. Carece en el fondo de sentido introducir medidas para eliminar aquí o allá la ocupación redundante, y más aún, medidas para forzar el aumento de productividad, si no se aumenta de modo correlativo la fuerza de absorción de la economía. Como dejaría a su vez de justificarse esa resistencia si se lograra este último propósito dando fuerte impulso al desarrollo económico.

Esta congestión de mano de obra redundante es una característica del desarrollo latinoamericano. Entre 1945 y 1962, mientras la población activa ha crecido a razón de 2.6 por ciento anual y la ocupación en las actividades de producción y transporte de bienes absorbieron gente según una tasa de 1.9 por ciento, los servicios aumentaron su ocupación en la fuerte proporción de 5 por ciento anual. En 1945 el 21 por ciento de la población activa se encontraba en los servicios y ahora esa proporción se ha elevado a 30 por ciento.

Desgraciadamente, no es posible realizar un examen riguroso de la composición de este renglón tan heterogéneo, que abarca servicios calificados y no calificados, así como el comercio y la administración pública. Pero el contraste entre la tasa de crecimiento de la ocupación en estos servicios comparada con la de producción y transporte de bienes, demuestra que allí se ha dado un fenómeno innegable de redundancia.

A fín de destacar mejor su significación, se ha calculado burdamente cuál hubiera debido ser la tasa de crecimiento del ingreso que habría permitido ocupar a esa mano de obra redundante en las actividades de producción y transporte de bienes. Se parte del supuesto arbitrario - aunque no irrazonable - de que los servicios en general no habrían requerido un incremento de ocupación superior a la tasa de 2.6 por ciento de crecimiento a la población activa; o sea, que su tasa de 5 por ciento representaba un exceso de 2.4 por ciento anual.

Pues bien, la absorción de ese exceso hubiera exigido disponer en la actualidad de una cantidad de capital en la producción y transporte de bienes, que debiera ser 27 por ciento aproximadamente mayor que la actual.

/Y la

Y la tasa de crecimiento medio del producto por habitante de esas actividades, habría tenido que ser de 3.7, en vez de 2.3 por ciento anual.

Obsérvese que este notable aumento de la tasa global de crecimiento del producto se habría obtenido con las mismas tasas de incremento de la productividad en estas actividades.[3/] Esto tiene una gran significación dinámica y se explica por la transferencia de mano de obra de la agricultura, donde el producto era en 1962 de apenas 530 dólares por persona activa, a las otras actividades de producción y transporte de bienes en que el promedio había alcanzado a 1840.

Aquellas tasas corresponden sólo a la producción y transporte de bienes. Para pasar de ellas al conjunto de la economía latinoamericana habría que hacer otro supuesto más o menos arbitrario, a falta de mejores informaciones, a saber: que el renglón de servicios mantiene las cifras de producción no obstante que la población absorbida no crece en 5 por ciento, sino en 2.6 por ciento, o sea que hay un aumento medio de productividad de 2.0 por ciento.

En tal supuesto, la tasa de crecimiento por habitante, que fue en término medio de 2.2 por ciento entre 1945 y 1962 - período que abarca una buena proporción de años favorables en la relación de precios del intercambio - debiera haber sido de 3.1 por ciento como mínimo para absorber la población redundante.

3. Motivos principales de la insuficiencia dinámica

¿Dónde está la explicación de esta insuficiencia dinámica? Reside en gran parte en aquel desequilibrio entre productividad e inversiones señalado hace un momento. Es cierto que el aumento de ingreso proveniente del incremento de productividad genera mayor capacidad de ahorro. Pero el capital requerido para absorber la mano de obra redundante - provocado por esa mayor productividad - es superior al ahorro que momentáneamente pudiere obtenerse; y sólo con el tiempo podrá lograrse el equilibrio entre

---

3/ Esto es, 2.6 por ciento anual en la agricultura y 2.9 por ciento en la industria, la energía y los transportes.

/la mayor

la mayor acumulación de capital exigida por el incremento de productividad y la mayor capacidad de ahorro que ésta trae consigo. Es pues un desequilibrio temporal, pero de gran significación, que habrá que afrontar con la comprensión del consumo donde fuese socialmente practicable y la aportación de recursos internacionales.

Si bien se mira, este desequilibrio, en la forma e intensidad con que se presenta en los países en desarrollo, es la consecuencia del contraste manifiesto entre la técnica que tienen que asimilar y su aptitud presente para formar capital. Esa técnica, elaborada en los grandes centros industriales, se inspira sobre todo en la necesidad de economizar mano de obra acrecentando capital por hombre. Esto último se logra allí sin dificultades, gracias al elevado ingreso. No es ese el caso de los países en desarrollo. Y como no corresponde retroceder a formas técnicas pretéritas, buscando las que sean compatibles con la presente capacidad acumulativa de capital, los países en desarrollo no tienen otra solución que aumentar extraordinariamente esa capacidad en la medida exigida por la técnica productiva.

Sin embargo, este desequilibrio o disparidad se acentúa por una serie de graves deformaciones que ocurren en el proceso productivo latinoamericano. Se tratará de explicarlas brevemente.

Si bien es cierto que no es dable retroceder en la técnica productiva, como acaba de decirse, no lo es menos que hay ciertas posibilidades de optar por mayor o menor empleo de mano de obra, de acuerdo con la relación entre el costo del trabajo y el costo del capital, según el precio de éstos y el tipo de interés de los recursos invertibles.[3/] He aquí un

---

3/ Tales posibilidades son variables según las ramas de industria, pero en ningún caso despreciables, salvo quizá en el caso extremo de industrias de proceso continuo como las químicas. En la industria textil, por ejemplo, se ha comprobado en estudios recientes de la CEPAL que dos alternativas técnicas, caracterizadas por grados distintos de automatización del equipo, representaban una variación en la relación producto/capital de poco más de 50 por ciento (en una planta integrada de tejidos de algodón). Esto es, la selección de la técnica menos mecanizada (a pesar de todo moderna) permitiría obtener cerca del doble del valor agregado por unidad de capital aplicado en el equipo.

/problema que

problema que no tiene solución espontánea, aunque ella pudiera concebirse en abstracto. Ya se han explicado más arriba los términos de este problema, aunque desde otro punto de vista. La acumulación de capital no es bastante para absorber, al nivel relativamente elevado de productividad de las actividades absorbentes, la mano de obra que proviene de las actividades expelentes de menor productividad o ingreso por hombre. Los empresarios adoptan en sus inversiones las técnicas que les resultan más convenientes dados el costo del trabajo y del capital.

Que estas inversiones se traduzcan en mayor o menor medida en economía de mano de obra que quede sin satisfactorio empleo, o que no absorban la mano de obra que desocupan las actividades expelentes, es algo de lo cual los empresarios se desentienden lógicamente en sus cálculos. Su problema termina en su caso particular y no en las consecuencias que su conducta tenga para el resto de la colectividad.

En rigor, en un mercado muy fluido se concibe una relación entre el costo del trabajo y el costo del capital que asegure un empleo óptimo de mano de obra, esto es, una relación tal que permita la mayor absorción posible de mano de obra compatible con el incremento máximo del producto. Eso es lo que significan los precios de cuenta en el cálculo de la economicidad de las inversiones. No se ha avanzado aún en grado necesario en las posibilidades de aplicación práctica de este concepto, salvo en las inversiones del estado, que puede alejarse del falso concepto corriente de economicidad. Si se aplica en los cálculos, por ejemplo, un más alto tipo de interés que el que paga aquél por los recursos que toma prestados, ciertas formas de inversiones que se traducen en economías de mano de obra se vuelven antieconómicas y pasan a ser económicas otras que emplean más mano de obra.

Pero este procedimiento no es, desde luego, aplicable en las actividades privadas salvo para guiar la aplicación de medidas que se propongan conseguir esa economicidad. Cuáles sean esas medidas, no es

/posible afirmarlo

posible afirmarlo con seguridad, por ahora, pues como este importante aspecto no concierne a los centros, sino a los países periféricos, no ha sido explorado todavía con la diligencia que merece.4/

Por lo demás, en los países latinoamericanos, la tendencia a emplear formas de capital que inciden desfavorablemente sobre la absorción de mano de obra se acentúa por el efecto que tienen sobre el costo de producción la protección aduanera y sus formas excesivas, las cargas sociales y los impuestos indirectos; en tanto que en muchos casos los precios de los bienes de capital importados no pagan aranceles, o éstos son relativamente bajos. Así como contribuye también a acentuar esa tendencia el tipo de interés relativamente bajo, - más bajo que el corriente en el mercado - en ciertas operaciones de financiamiento internacional; es conveniente que así sea, en cuanto al costo real de estas operaciones para el país, pero no en cuanto a sus consecuencias en el cálculo de los empresarios.

La asimetría de la política proteccionista - que se explicó en un documento anterior5/ - ha contribuido también al desenvolvimiento de industrias de escasa absorción de mano de obra en desmedro de otras de mayor capacidad absorbente. En efecto, la protección significa subsidiar las industrias sustitutivas de importaciones, pero no las de exportación. Se ha conspirado así contra la economicidad de la industrialización, pues se han desenvuelto actividades para el mercado interno cuyos costos - cotejados con el nivel internacional - son superiores al de otras que no

---

4/ Tampoco se ha avanzado lo suficiente en el estudio de métodos que permitan economizar materiales de construcción y utilizar mayor cantidad de trabajo humano en obras de ingeniería - puentes, caminos, represas, edificios - que absorben una fracción importante de la inversión total latinoamericana. Las normas técnicas utilizadas provienen generalmente de los centros industriales, donde la relación salarios-materiales es mucho más elevada que en América Latina. Se requiere, pues - entre otras cosas - investigaciones empíricas que permitan definir aquellas normas técnicas que se ajustan mejor a las condiciones propias de la región latinoamericana.

5/ Véase Desarrollo económico, planeamiento y cooperación internacional (E/CN.12/582/Rev. 1) Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: 61.II.G.6)

/han podido

han podido desenvolverse no sólo para el mercado interno, sino tampoco para la exportación. Por ejemplo, desde el punto de vista económico no habría habido razones para alentar con la protección actividades sustitutivas con costos superiores en 30 por ciento a ese nivel, si con subsidios de uno u otro tipo hubieran podido estimularse industrias exportadoras con diferencias de costo inferiores a esa proporción.

Sin embargo, la asimetría de la política proteccionista ha llevado a esas soluciones antieconómicas. Y entre las industrias que así se establecieron para sustituir importaciones las hay cuyo costo exagerado se debe a que es bajo el contenido de capital y alto el contenido de mano de obra; en tanto que entre las industrias que pudieron haberse establecido para la exportación además de abastecer el mercado interno, se hubieran visto especialmente favorecidas aquéllas con alto contenido de mano de obra y bajo contenido de capital, aunque no exclusivamente.

Estas consecuencias, adversas a la absorción de mano de obra, de la protección asimétrica habríanse presentado aun con una correcta relación costo del trabajo - costo del capital. Pero indudablemente se han acentuado con el falseamiento de esta relación. Por desgracia, este importante aspecto no ha sido objeto todavía de investigaciones empíricas ni se ha dilucidado bien desde el punto de vista teórico.

Análogos efectos antiabsorbentes parecen tener las grandes disparidades en la distribución del ingreso. El consumo en los estratos superiores de la sociedad se dirige también con preferencia a productos de industrias que absorben relativamente poca mano de obra y mucho capital, en tanto que en el resto de la población sucede lo contrario. La progresiva redistribución del ingreso que aquí se postula propenderá, pues, a que pudiera absorberse mayor cantidad de mano de obra por unidad de capital invertido. Este efecto general podría ser particularmente importante en la agricultura.

Finalmente, hay un desperdicio considerable de capital en América Latina que se explica por las condiciones precarias de la competencia en la actividad económica. El capital invertido podría tener una productividad muy superior a la presente si se empleara con más eficacia. En algunos

/casos esta

casos esta explotación intensiva del capital - como la explotación intensiva de la tierra - significaría mayor empleo de mano de obra para obtener mayor producto por unidad de capital (o unidad de tierra). Pero aún cuando esto no ocurriera, el simple hecho de lograr un mayor producto por unidad de capital, dejaría más capital disponible para absorber mano de obra en otras actividades.

La seria insuficiencia dinámica del desarrollo latinoamericano tiene que atacarse en varias formas simultáneas. Por un lado, mediante una más intensa acumulación de capital y la mejor utilización del capital existente. Por otro, con el empleo más racional del capital en las aplicaciones más ventajosas desde el punto de vista de la absorción de potencial humano. En síntesis, el empleo más racional del capital en las alternativas que presenta la técnica y la mejor utilización del capital existente redundarían en aumento de la relación producto-capital y, en consecuencia, disminuiría correlativamente la proporción de capital para obtener una determinada tasa de crecimiento. Ello debe tenerse especialmente en cuenta en la sección siguiente.

No se trata, por cierto, de aumentar arbitrariamente la cantidad de ese potencial humano que se utiliza con el capital disponible, sino de lograr aplicaciones que den el máximo de producto global, pues sólo así se logrará el máximo producto por hombre en la economía considerada en su conjunto.

II. LA ACUMULACION DE CAPITAL

1. Posibilidades de comprimir el consumo

Todas estas medidas para economizar el empleo de capital y aumentar la absorción de mano de obra requieren necesariamente un tiempo más o menos prolongado. En tanto que el problema de la insuficiencia dinámica del desarrollo se plantea en términos impostergables. En consecuencia, hay que concentrar primeramente la atención en las medidas destinadas a acrecentar con celeridad la acumulación de capital, sin perjuicio de las medidas tendientes a economizarlo.

En la parte A de este documento se ha sugerido la posibilidad de comprimir el consumo de los grupos de ingresos relativamente altos para lograr este propósito. Examinaremos más de cerca este aspecto valiéndonos de las cifras conjeturales a que allí se hizo referencia. No es ocioso repetir que se trata de simples órdenes de magnitud que permiten una primera visión del problema, pero no ofrecen base firme alguna para asentar medidas concretas que requieren cuidadosa investigación en el caso particular de cada país.

Como se recordará los estratos superiores que constituyen más o menos el 5 por ciento de la población latinoamericana, tienen casi los tres décimos del consumo personal total. En el otro extremo social, el 50 por ciento de la población apenas consume los dos décimos de ese total. Y entre ambos grupos, los estratos medios, que abarcan alrededor del 45 por ciento de la población tienen aproximadamente la mitad restante del consumo personal total.[6/]

En esta impresionante desproporción del consumo de tales estratos, y en el ingreso que transfieren al exterior para inversiones y atesoramiento, hay un dilatado potencial de ahorro que permitiría elevar intensamente el ritmo de desarrollo si se cumplen a la vez otras condiciones.

En efecto, si se comprimiese el consumo de los estratos superiores en forma que no excediera de 11 veces el de los inferiores se podría pasar de una tasa de uno por ciento anual de crecimiento del ingreso por

---

6/ En países avanzados como los Estados Unidos y los de Europa Occidental, el consumo de los estratos más elevados no excede de 9 a 10 veces el de los estratos inferiores.

habitante a una tasa de 3 por ciento; y si se redujese la diferencia a 9 veces, la tasa podría subir a 4 por ciento anual y por habitante.

De lo que ello significaría para aquellos grupos, dan una idea aproximada estas otras cifras. El consumo medio por familia de 5 personas es en ellos de unos 8 000 dólares anuales. Se reducirá a 5 700 dólares (en 28 por ciento) si la disparidad bajara a 11 veces y a unos 4 600 dólares, si descendiera en alrededor de 9 veces, según acaba de decirse. Esto nos da una idea de las dificultades que entraña este problema.

Sin embargo, el problema de acelerar el ritmo de desarrollo no quedaría resuelto con esta drástica comprensión del consumo para acrecentar el ahorro. Pues hay también que transformar ese ahorro adicional en bienes de capital. Y aquí nos encontramos con otro obstáculo formidable en los países latinoamericanos.

En efecto, no se dispone en grado suficiente de capacidad interna productora de estos bienes así como de capacidad para importarlos. Actualmente el coeficiente de inversión bruta es de alrededor de 15.5 por ciento (10 por ciento neto). Para lograr una tasa de 3 por ciento de crecimiento habría que elevar este coeficiente a 20.5 por ciento y para conseguir una tasa de 4 por ciento, a 23 por ciento. Esto obligaría a aumentar de inmediato en 32 por ciento las importaciones de bienes de capital en el primer caso y en 48 por ciento en el segundo, lo cual sería imposible en la mayor parte de los países - si es que no en todos - en las circunstancias prevalecientes de estrangulamiento exterior.[7/] Agréguese a ello que el aumento de la demanda interna de bienes de capital, así como de bienes de consumo por el crecimiento del ingreso sólo en parte podría satisfacerse empleando la capacidad productiva sin utilizar. Por arriba de ello sería indispensable ampliar esta capacidad, lo cual toma un tiempo más o menos largo. Mientras tanto habría que atender también esta parte de la demanda con aumento de importaciones.

Ello nos demuestra que, en las circunstancias presentes, América Latina no podría acelerar su tasa de crecimiento sin cooperación exterior.

7/ Véase a este respecto el capítulo I de la parte C del documento.

/Se requiere

Se requiere la aportación temporal de recursos internacionales, hasta que la sustitución de importaciones y el aumento de las exportaciones vaya permitiendo el empleo interno y externo del mayor ahorro que se obtenga por la comprensión del consumo. Más aún, esos recursos internacionales tendrían que dedicarse preferentemente a las inversiones destinadas a lograr esos objetivos y a eliminar también los puntos de estrangulamiento interno.

Todo ello es indispensable para que pueda hacerse efectivo aquel potencial de ahorro y también para aumentarlo, pues existe generalmente en los países latinoamericanos esa capacidad productora sin utilizar que no se aprovecha debido a factores de estrangulamiento interno o externo. La eliminación de estos factores permitirá así aumentar rápidamente el ingreso con una cuantía de inversiones relativamente pequeña si se compara con las que normalmente se requieren. Y este crecimiento del ingreso aumentará la capacidad de ahorro para futuras inversiones.

2. La compulsión inicial y los incentivos a la actividad económica

Tocaremos ahora otro aspecto muy importante de este mismo asunto. Es obvio que una comprensión tan intensa del consumo de los estratos superiores no podría conseguirse sin enérgicas medidas compulsivas. ¿Hasta qué punto estas medidas serían compatibles con el incentivo a la actividad económica individual? ¿No traerían consigo el debilitamiento dinámico del sistema, con todas sus consecuencias, antes de la plena validez que tanto se necesita?

Es preciso establecer una distinción esencial entre reformas estructurales y funcionamiento del sistema económico. Es evidente que las primeras no podrían realizarse por el mero juego de los incentivos: requieren en forma ineludible medidas compulsivas. Por el contrario, el funcionamiento del sistema exige acudir preferentemente a los incentivos antes que a la compulsión, tanto por la eficacia misma de aquél como por razones políticas fundamentales.

El caso de la tenencia del suelo ofrece un buen ejemplo de esta distinción. La reforma estructural del régimen de tenencia es una de

/las maneras

las maneras más importantes de compresión del consumo, si la tierra no se paga por su valor comercial, como se explica más tarde.[8] Y si, al dilatarse el pago por un plazo relativamente largo se aplica un bajo tipo de interés es obvio que aquí no pueden actuar los incentivos. Por otro lado, los nuevos propietarios de la tierra tendrán que tener incentivos para producir más y mejor y estos incentivos tienen que ser esencialmente económicos. Para decirlo de otro modo: la compresión del consumo con fines de ahorro privado o público después de la reforma del régimen de tenencia ha de ser más bien el resultado de esos incentivos antes que de medidas de compulsión.

El problema es muy vasto y su solución de importancia decisiva. Se comprenderá mejor su significación cuando examinemos la cuestión de la movilidad social.[9] Para la eficacia del sistema económico y el buen funcionamiento democrático hay que promover el surgimiento y el ascenso económico y social de los elementos dinámicos de todos los estratos de la sociedad. Y el juego de los incentivos es de significación primordial. De esos elementos dinámicos saldrán los técnicos, los administradores y los dirigentes en todos los planos de la actividad económica; y sus ingresos personales tienen que estar relacionados con su aportación efectiva al proceso económico. Habrá pues disparidades distributivas, aunque no en razón de situaciones de privilegio. Y además esas disparidades serán generalmente mucho menores que las actuales.

Será siempre necesario que el instrumento impositivo atenúe razonablemente estas disparidades desde el punto de vista social, pero el esfuerzo de ahorro no podría gravitar exageradamente sobre estos nuevos grupos dinámicos sin comprometer la aportación de los imponentes al proceso económico.

Por lo demás, la aceleración del ritmo de desarrollo y la política distributiva harán posible que se vaya extendiendo a todos los estratos sociales el esfuerzo normal de ahorro, distinto del extraordinario esfuerzo

---

8/ Véase la sección III de este mismo capítulo.

9/ Véase el punto 1 de la sección I del capítulo II de la parte B de este estudio.

inherente a las reformas estructurales e indispensable para conseguir esa aceleración del ritmo de desarrollo. Pero en tal caso ya no se trataría de comprimir el consumo presente, sino el incremento del consumo en todos los estratos sociales. Habría entonces que estimular también el ahorro popular con adecuados incentivos.10/

Esta es precisamente una consideración muy seria en favor del máximo esfuerzo inicial de ahorro. Pues si ese esfuerzo se limita a conseguir una tasa de crecimiento de 3 por ciento anual por habitante, las posibilidades de incentivo serán menores que si se lograra una tasa de 4 por ciento o más.

10/ A este respecto se dijo en otro informe lo siguiente: "El préstamo de recursos invertibles como medio de promover la acumulación ulterior de capital no tiene por qué circunscribirse a las empresas. Podría también extenderse a los trabajadores. Podría encontrarse aquí uno de los medios más efectivos de capitalización popular, y a este respecto conviene examinar un hecho digno de reflexión. Han venido difundiéndose con celeridad en los países latinoamericanos los créditos para la adquisición de bienes duraderos de consumo. Es claro que en esta forma las masas populares tienen acceso a bienes que difícilmente podrían adquirir de otro modo. Pero ello y la inflación conspiran seriamente con las prácticas de ahorro. ¿No podrían alentarse estas prácticas con créditos destinados a la compra de acciones por los mismos trabajadores, sea en las empresas en que trabajan o en otras empresas? Sería conveniente explorar estas posibilidades, y las entidades de financiamiento del desarrollo podrían desempeñar un papel muy importante en este sentido.

"Hasta ahora los préstamos para inversiones de capital se hacen directamente a las empresas. Se concibe que una parte sustancial se realice indirectamente, esto es, que se preste a los trabajadores para la adquisición de acciones. Acaba de señalarse más arriba la conveniencia de que las entidades de crédito internacional dediquen buena parte de sus operaciones latinoamericanas a estimular la iniciativa propia de las firmas y empresas de estos países. Estas operaciones podrían vincularse en una u otra forma con la creciente participación de los trabajadores en el proceso de capitalización.

"Hay generalmente en los países latinoamericanos un problema muy serio de capitalización de los servicios públicos en que la adquisición de acciones con la ayuda de recursos internacionales podría tener consecuencias muy importantes, tanto en la acumulación de capital como en la gestión de las empresas. La participación de quienes producen estos servicios y quienes los emplean podría ofrecer una nueva alternativa al dilema que a menudo se plantea entre la tenencia extranjera y la administración estatal."

(Véase Desarrollo económico, planeamiento y cooperación internacional, op.cit. pp. 15-16.)

/En efecto,

En efecto, la primera tasa sólo permitiría mejorar con relativa celeridad el consumo de los estratos inferiores, esto es, de aquella mitad sumergida de la población latinoamericana. Con una adecuada política redistributiva se podría aumentar su consumo a razón de 4.2 por ciento anual y duplicarlo así en el lapso de 17 años. Los estratos medios mejorarían algo más lentamente y los estratos superiores con muchísima lentitud.[11/] Por el contrario, una tasa de 4 por ciento o más haría posible, no sólo acelerar el mejoramiento en los estratos inferiores, sino también en los medios y superiores. Ello tiene gran significación, pues los elementos dinámicos que hubiese en los estratos superiores podrían sobreponerse a la comprensión inicial de su consumo a raíz de las reformas estructurales, y los nuevos elementos dinámicos que vinieran desde abajo tendrían incentivos mucho más fuertes para llegar arriba.

Parece innecesario observar que al discurrir así sobre períodos de tiempo no se está proponiendo un plan de aceleración del desarrollo. Nuestro propósito no es otro que dilucidar la índole de los fenómenos y su posible magnitud en tiempo y esfuerzo. La aceleración de la tasa de desarrollo es una operación compleja que requiere sería preparación para remover previamente los obstáculos internos y externos que se le oponen.

11/ La compresión del consumo en el 5 por ciento de la población de altos ingresos sería de alrededor del 14 por ciento. El 50 por ciento de la población duplicaría su consumo por habitante en el lapso mencionado de 17 años y los estratos medios (45 por ciento de la población) lo harían en 22 años. Por su parte, los estratos superiores - después de la reducción - incrementarían su consumo con la gran lentitud de que se habla en el texto.

3. El problema de la población

Otra observación final. En todo este documento se ha considerado la tasa de incremento de la población como uno de los datos básicos del problema del desarrollo. Es indudable que el aumento impresionante que viene registrándose en esta tasa ha complicado de modo considerable este problema. Una tasa inferior de crecimiento de la población podría hacer mucho menos difícil la aceleración del desarrollo. Del coeficiente neto de inversiones de 10 por ciento del ingreso (coeficiente bruto de 15.5 por ciento) apenas la cuarta parte puede destinarse a aumentar la productividad y el ingreso por habitante: las tres cuartas partes restantes se necesitan para acompañar al incremento de la población. Si, por ejemplo, ésta hubiera continuado creciendo a razón de 1.8 por ciento como a comienzos del siglo, con la misma inversión de ahora se podría tener un incremento de 2.2 por ciento en el ingreso por habitante, en vez del uno por ciento que se registró en término medio en los últimos tiempos. Esto no significa que ello pudiera ser una alternativa a la plena utilización del potencial de ahorro, sino un medio adicional para acelerar el crecimiento. Sin embargo, no abordaremos este delicado aspecto en el presente documento pues entran en juego factores que rozan sentimientos profundos de la población latinoamericana y no es al economista, como tal, a quien corresponde sugerir las soluciones adecuadas.

III. EL OBSTACULO DE LA TIERRA

1. El crecimiento pasado de la producción agrícola y sus exigencias futuras

Una tasa de crecimiento de 3 por ciento anual en el ingreso por habitante exigiría a la producción agraria latinoamericana un esfuerzo considerable, mucho más fuerte que en el pasado. En el pasado, el esfuerzo ha sido ponderable, pero no suficiente. En los últimos 20 años la producción agrícola ha crecido en 80 por ciento (2.6 por ciento anual), o sea a un ritmo superior al de otras regiones del mundo, según se señala en otro informe.[12/]

12/ Véase Problemas y perspectivas de la agricultura latinoamericana (E/CN.12/686).

/Sin embargo,

Sin embargo, si se tiene en cuenta el aumento de la población, el incremento de producción por habitante ha llegado apenas a la exigua proporción de 0.2 por ciento por año, las otras regiones - de mucho menor crecimiento demográfico que América Latina - resultan aventajándola desde este punto de vista.

Más aún, un ritmo de crecimiento de 2.6 por ciento anual en la producción global ha sido bastante inferior al del consumo, que aumentó a razón de 3.7 por ciento. Esta falla de la producción se ha cubierto principalmente a expensas de las exportaciones y con un aumento de las importaciones agrícolas provenientes del resto del mundo. Sin embargo, a pesar de que estas últimas representan un porcentaje relativamente moderado del consumo total, su cuantía es muy apreciable; del orden de unos 450 millones de dólares, constituidos por importaciones de productos que, con una política racional de producción y comercio recíproco, podría lograrse obtener en buena parte dentro de la misma América Latina.

Es cierto que en este desequilibrio entre producción y consumo influye especialmente el caso argentino, en que el gran incremento de las necesidades internas tuvo que cumplirse en desmedro de las exportaciones debido al escaso progreso técnico de la agricultura.[13/] Pero aún excluyendo este país del conjunto latinoamericano, la falla de la producción es manifiesta: ha crecido sólo en 3.2 por ciento cuando el consumo lo hizo a razón de 4.2 por ciento anual.

Si se consiguiera un ritmo mínimo de desarrollo de 3 por ciento anual por habitante y si, además se practicara una política firme de redistribución del ingreso, el crecimiento de la producción tendría que ser mucho más intenso que antes; y más aún si se quisiera disminuir la tasa de crecimiento de las importaciones agrícolas a fin de contribuir a la corrección del estrangulamiento exterior.

En tales condiciones, se ha estimado que el consumo global de productos agrícolas tendrá que aumentar a razón de 4.6 por ciento anual y la producción en 4.2 por ciento, o sea que ésta deberá acrecentarse en algo más de 130 por ciento en los próximos 20 años, es decir, mucho más que el crecimiento de 80 por ciento que tuvo en los 20 años precedentes.

13/ En el resto de América Latina se destaca el aumento de las exportaciones, especialmente de café, algodón, azúcar y banano.

/Ello es

Ello es así porque se ha estimado un crecimiento más débil de las exportaciones (2.5 por ciento) que de la producción (4.2 por ciento), lo que permite que el consumo crezca más intensamente que esta última (4.6 por ciento).

He aquí pues la magnitud del problema que América Latina tendrá que afrontar si quiere lograr aquellos objetivos de desarrollo y redistribución del ingreso. Todo indica que semejante aumento de la producción deberá conseguirse principalmente con el aumento del rendimiento de la tierra y no tanto con el aumento de superficie como hasta ahora. Tendrá que cambiar la tendencia pasada. El estudio de 24 productos agropecuarios importantes demuestra que su aumento de producción de 60 por ciento en los 20 años anteriores se obtuvo acrecentando la superficie de tierra explotada en 38 por ciento y los rendimientos tan sólo en 16 por ciento, o sea 0.7 por ciento anual.[14/]

2. Necesidad ineludible de aumentar los rendimientos

No sería fácil seguir esta tendencia extensiva, primero, porque ha venido disminuyendo la cantidad de tierra fácilmente accesible y, segundo, por la enorme inversión que significa incorporar nuevas tierras y prepararlas productivamente.

Por lo demás, ¿para qué hacerlo si son muy grandes las posibilidades de aumentar los rendimientos en las tierras ya ocupadas? Si se atiene uno a la experiencia de otros países, no sería aventurado estimar que en los próximos 20 años - si se cumple un considerable esfuerzo - podría lograrse un aumento de 60 por ciento en los rendimientos, a razón de una tasa anual de 2.4 por ciento. De ser ello así, la meta de producción mencionada exigiría extender la superficie explotada en 35 por ciento, o sea unas 35 millones de hectáreas.

Poner el acento en los mejores rendimientos obedece también a consideraciones sociales, puesto que sólo así podrá elevarse el nivel de vida tan precario de la población rural. La reforma agraria es desde luego esencial, pero la mera redistribución del ingreso que pudiera conseguirse con ella no resolvería satisfactoriamente este problema, como no lo haría en el conjunto de la economía.

14/ Estos productos ocupaban aproximadamente el 50 por ciento de la superficie cultivada total.

Sin embargo, este objetivo social del aumento de rendimiento no podría cumplirse independientemente del ritmo de desarrollo, pues hay una estrecha interdependencia entre el sector agrícola y los otros sectores de la economía. Como se recordará, esa tasa de aumento de 4.2 por ciento anual en la producción agrícola ha sido estimada, teniendo en cuenta el ritmo de desarrollo del ingreso a razón de 3 por ciento anual y por habitante, y la demanda de productos agrícolas según la intensidad relativa con que crece el consumo interno y externo.

Ahora bien, si no pudiera alcanzarse ese ritmo de desarrollo, o fuera menor la intensidad del crecimiento del consumo, sobrevendría un deterioro de la relación de precios agrícolas comparados con los precios de los otros productos, y se malograrían para la agricultura - en todo o en parte - los frutos de su progreso técnico, que serían aprovechados por el resto de la economía. En una eventualidad semejante, la población desplazada de la agricultura no encontraría ocupación satisfactoria en las actividades absorbentes, lo que tendería a agravar la situación social de la población urbana marginal.

Por otra otra parte, si los rendimientos unitarios mejoraran más que lo supuesto, y se requiriesen menores extensiones adicionales de tierra para alcanzar los niveles de producción previstos, se produciría en el campo un sobrante mayor de gente que sólo podría absorberse adecuadamente si aumentara en medida suficiente el ritmo de desarrollo general de la economía.

Esta consideración es harto importante desde el punto de vista de la mecanización agrícola. Si se efectúan inversiones de capital en mecanizar las tareas agrícolas y eliminar mano de obra, y si la gente así desplazada no encuentra ocupación en las actividades absorbentes, esas inversiones de capital se habrían malogrado, es decir, se habría desperdiciado el escaso capital de la colectividad. Como ya se dijo, esta consecuencia desfavorable no es incompatible con la conveniencia del empresario que le empuja a la mecanización sin tener en cuenta los efectos sociales de su actitud.

/Así pues,

Así pues, la elección de los métodos para aumentar la productividad agrícola no ha de dejarse librada al simple juego de los intereses particulares, cuando la capacidad absorbente de la mano de obra desplazada es insuficiente, según el fenómeno prevaleciente en América Latina. Habría entonces que dar preferencia a aquellas formas de tecnificación que elevan la productividad mediante el aumento de los rendimientos de la tierra antes que por las inversiones que economizan mano de obra. Sólo que para aquello se necesita una tarea previa de investigación tecnológica y de difusión de sus resultados que no se requiere en la misma forma en materia de mecanización, esto es, una tarea previsora del estado.

Conviene anotar que la proyección en referencia es sólo una presentación racional del orden de magnitud de estos fenómenos de desarrollo y no la elección de una determinada alternativa, elección que sería arbitraria sin un análisis detenido de las condiciones y posibilidades de cada país.

3. Significación dinámica de la reforma agraria

Este planteamiento cuantitativo permite ver con perspectiva dinámica el problema palpitante de la reforma agraria. La reforma se necesita impostergablemente por tres razones primordiales: a) realizar un cambio estructural que permita aprovechar intensamente el potencial de ahorro y promueva la movilidad social, con importantes consecuencias económicas, sociales y políticas; b) satisfacer la demanda de una población que crece rápidamente y tiene que mejorar su dieta, y c) elevar el nivel de vida de las masas rurales.

Los dos últimos objetivos sólo pueden conseguirse con el aumento de productividad agrícola. La mera redistribución de tierra sin aumento de productividad podría aliviar la tensión social del campo, pero sólo de un modo efímero, pues como quiera que la tierra se redistribuyera, con un producto medio por persona activa del orden de los 500 dólares por año, incluida la renta del propietario, el mejoramiento sería poco apreciable. Es cierto que el cambio del régimen de tenencia apareja una consecuencia social muy importante al liberar fuerzas que están ahora comprimidas en el medio rural. Pero ello podría ser fuente de nuevas tensiones si no va acompañado de un rápido aumento de la productividad y del ingreso.

/No se

No se interprete en forma alguna que estas consideraciones aconsejen ir con lentitud. Desde luego, hay que plantear correctamente los términos de la reforma agraria, que no son los mismos en todos los países ni en las mismas regiones de cada país; y escoger también las soluciones adecuadas a cada caso. Hay que formar asimismo el personal indispensable. Pero una vez hecho esto - y hecho sin demoras innecesarias - la reforma tendrá que ser rápida y masiva, no sólo para aliviar la tensión social de los campos sino por otros motivos. Se necesita una gran movilización de fuerzas y sólo podrá lograrse si la reforma se acomete a fondo. Esa movilización es indispensable, pues si bien es cierto el papel del estado es de importancia decisiva, no lo es menos que habrá que estimular y aprovechar el sentido comunitario y cooperativo de la gente, lo mismo en el campo que fuera de él - para que la acción estatal sea pronta y eficaz. La reforma requiere el entusiasmo colectivo y hay que encauzarlo constructivamente.

Sólo haciendo en grande la reforma se aprenderá a realizarla. Es imposible prever todas las complicaciones que surgirán y prevenir muchos de los errores posibles. Lo esencial es tener un plan correcto para afrontarla y aprovechar la experiencia para corregir flexiblemente esos errores.

Si bien la redistribución de la tierra - ya sea en forma directa o por obra del impuesto - es esencial para la tecnificación del campo, dista mucho de ser suficiente. Son indispensables además la acción del estado y el incentivo a los productores para introducir las nuevas técnicas.

4. La acción técnica del estado

Ninguna manifestación más seria del anacronismo del estado latinoamericano, de su escasa aptitud para afrontar las exigencias del desarrollo económico, que la escasísima atención que se ha prestado a la investigación agrícola, a la difusión de sus resultados y a la educación básica y técnica de las masas campesinas, excepción hecha de algunos casos ejemplares. Esas tareas técnicas no han podido cumplirse por simple iniciativa individual. El impresionante progreso técnico de la agricultura norteamericana ha sido el resultado de una combinación de indudable eficacia: a) la socialización de la técnica y, b) el estímulo a la iniciativa individual para aplicarla. Socialización por cuanto no es la iniciativa privada, movida por el interés

/individual, la

individual, la que ha traído el progreso técnico, sino la acción del estado y de las universidades, movidas por el interés colectivo. Y a ello se añadió el incentivo a la iniciativa individual mediante facilidades técnicas, recursos invertibles y defensa de la relación de precios. Todo lo cual pudo hacerse con sentido social en virtud de dos factores muy importantes: una previsora política de tenencia del suelo y la absorción persistente de mano de obra rural en las actividades urbanas. Sin ello, el progreso técnico habría aumentado simplemente la renta del suelo y no el ingreso de los productores rurales.

Resuelto el problema de tenencia, el complemento ineludible de la acción técnica del estado es el incentivo a los productores. En el régimen de tenencia prevaleciente, el incentivo de mayores precios ha estimulado generalmente el aumento de producción cuando había tierra disponible para hacerlo. Sin embargo, cuando esa tierra ha faltado, o ha sido difícil lograrla, el incentivo de los precios suele haber cambiado la composición, pero no la cuantía de la producción en su conjunto; y, en última instancia, ha redundado en aumento de la renta del suelo, con la distribución regresiva del ingreso que ello significa. El aumento de rendimientos mediante técnicas de producción nuevas - nuevas para América Latina - sólo podría conseguirse si esas técnicas se vuelven accesibles por la acción del estado, y si el propietario está dispuesto a realizar el esfuerzo adicional que esas técnicas exigen. Este esfuerzo suele ser incompatible con los hábitos de vida de los grandes propietarios, cuya cuantiosa renta les dispensa de la necesidad de adoptar nuevas formas de vida a fin de implantar tales técnicas de aumento de los rendimientos. Explícase así que este esfuerzo no se haya realizado con frecuencia en el régimen actual de tenencia, aun en los casos en que el estado supo cumplir sus responsabilidades técnicas.

5. El incentivo a la producción agrícola

Por lo demás, no cabría decir que el incentivo a los productores agrarios haya sido una preocupación general o perdurable en nuestros países. Este punto tiene gran importancia para el éxito de la reforma agraria y conviene detenerse un momento en su examen.

/En realidad

En realidad, ha habido una serie de factores que han influido adversamente sobre los incentivos al desarrollo agrícola. Esos factores se originan en las actividades urbanas y conciernen principalmente a la relación de precios, al costo de distribución de los productos agrícolas y a los alicientes para invertir en la agricultura.

Un factor que ha tendido con frecuencia a desmejorar la relación de precios internos ha sido el aumento de los precios de las manufacturas y servicios que consume el campo provocado por la sustitución de importaciones, y la protección exagerada. A ello se agrega el costo de los beneficios sociales y otros servicios del estado que, al no absorberse por el aumento de la productividad urbana, se han trasladado en parte sobre los precios de los bienes y servicios que requiere el campo. Estos beneficios y servicios se han limitado generalmente a esas actividades urbanas y no se han extendido a las rurales o se han extendido con menor amplitud .

También parece haber aumentado relativamente el costo de mercadeo de los productos agrícolas, tanto por el mayor aumento de los ingresos reales de estas actividades con respecto a las agrícolas, como por notorias deficiencias en la organización de este proceso. Consideraciones similares cabría hacer en materia de transporte de los productos agrícolas acentuadas posiblemente por el desarrollo de la urbanización.

Finalmente, las elevadas ganancias resultantes de la protección excesiva, las inversiones en el fraccionamiento de la propiedad urbana y la construcción, así como otras inversiones especulativas, han contribuido a alejar de la agricultura los fondos invertibles originados en ella, en desmedro de su progreso técnico.

Desgraciadamente, la carencia de investigaciones sobre éstos y otros aspectos de la agricultura latinoamericana no permite saber en qué forma y medida han actuado estos factores y si han sido o no contrarrestados, por fuerzas opuestas.

Es posible que haya habido casos en que los efectos de esos factores adversos a la agricultura han sido contrarrestados e incluso superados, cuando el aumento intenso de la demanda de productos agrícolas ha estimulado el alza de precios en la medida necesaria para conseguir este efecto favorable a los productores.

/Parece haber

Parece haber habido casos en que la intensidad de la demanda ha permitido volver a trasladar sobre los consumidores urbanos los efectos adversos de la relación de precios, corrigiéndolos o aun superándolos con la mejora de la misma. La protección aduanera de algunos productos agrícolas y la escasez relativa de tierra para aumentar la producción tiene que haber facilitado este movimiento.

En otros casos, esa traslativa reacción de los efectos adversos se ha impedido por las importaciones o el control de precios.[15/] Son precisamente los casos - no infrecuentes por cierto - en que se debilitaron o eliminaron los incentivos para aumentar o incluso mantener el volumen de la producción.

Análogos efectos ha tenido la sobrevaluación monetaria al impedir que los precios agrícolas pudieran subir conforme con la inflación interna o para contrarrestar el movimiento adverso de la relación de precios interna. Bien se sabe que la sobrevaluación no sólo ha afectado los productos de consumo interno sino tambien los de exportación. Hubo así casos muy serios de desaliento a la producción, sobre todo cuando a la evolución desfavorable de la relación de precios internos se agregó el deterioro exterior de esta relación.

6. Sobrevaluación de la tierra y reforma agraria

Todo esto no sólo concierne a la política de desarrollo agrario que acompañe a la reforma, sino a los propios términos de ésta. En efecto, en la América Latina es frecuente que el rendimiento económico de la tierra en relación con su valor comercial sea relativamente bajo. Por un lado, esos factores adversos recién mencionados han tendido a deprimir ese rendimiento,

---

15/ Cabe hacer notar en este sentido la desventajosa situación de algunos productos agropecuarios esenciales - la leche, el trigo, el arroz, etc. -, que en muchos países son objeto de fijación de precios topes de carácter político, con el loable propósito de favorecer al consumidor pero que constituyen un grave desaliento para los productores.

/y por

y por otro, la inflación ha contribuido a exagerar el valor de la tierra por razones bien conocidas, entre ellas el propósito de disminuir o eludir la carga tributaria adquiriendo tierra. No se trata desde luego de adquisiciones que propenden al progreso técnico sino que lo dificultan.

Pues bien, cuando la tierra está así sobrevaluada, traspasarla a esos valores en la reforma agraria significaría para los mismos propietarios individuales o cooperativos una pesada carga, carga mucho más difícil de sobrellevar que en el caso de la gran propiedad, por la misma cuantía de la renta que se deriva de ella.

He aquí la conveniencia de fijar el valor de la tierra según su rendimiento actual y ofrecer plazos dilatados e intereses moderados para su pago.[16/] De lo contrario, podría debilitarse sensiblemente el incentivo a la mayor productividad de los nuevos propietarios, comprometiendo el éxito de la reforma agraria. Es éste un punto esencialísimo, por todo lo que antes se dijo. Y para estimular el progreso técnico podría ser conveniente combinar la adquisición de la tierra al valor correspondiente a su rendimiento presente, con un impuesto que grave el valor potencial de la tierra redistribuida. Ese valor potencial podría determinarse en relación con el mejoramiento de productividad susceptible de lograrse con técnicas relativamente sencillas, sin perjuicio de periódicos reajustes para estimular nuevos mejoramientos.

Sin esta tecnificación activa del campo sería ilusorio el sentido social de la reforma agraria como medio de mejorar persistentemente la suerte de las masas campesinas, al igual que lo sería que esta gran transformación estructural se concibiera para mejorar el nivel de existencia de las poblaciones urbanas, brindándoles alimentos a más bajo precio.

16/ Además el tipo bajo de interés es necesario para emplear el potencial de ahorro, ya sea por el estado o por los nuevos propietarios, según se explicó en la sección II de este capítulo.

Capítulo II

EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA Y LA ESTRUCTURA SOCIAL

I. LOS PRIVILEGIOS DISTRIBUTIVOS Y LA EFICACIA DEL SISTEMA

1. La movilidad social y los elementos dinámicos

Los cambios en la forma de producir y la estructura de la economía exigidos por la propagación de la técnica contemporánea requieren a su vez transformaciones en la estructura social para dar validez dinámica al sistema económico y promover la redistribución del ingreso. La estructura social prevaleciente no sólo significa desperdicio considerable del potencial de ahorro de los estratos superiores, sino también del potencial de recursos humanos, de la tierra y del capital.

En realidad, la técnica había penetrado muy poco en las épocas del crecimiento hacia afuera. Lo hizo preferentemente en las actividades exportadoras y en las que las servían en una u otra forma. Penetró generalmente en formas simples y compatibles con una estructura social basada en el acaparamiento de la tierra y su explotación extensiva. Y también en formas complejas, pero en estos casos las actividades en que ello ocurría, lejos de consustanciarse con la vida latinoamericana formaron por lo general enclaves extranjeros, especialmente en la explotación de los recursos naturales.

El movimiento de industrialización no modifica de manera radical ese orden de cosas. Se agrega un nuevo estrato superior a la estructura preexistente y se va insertando en ella la clase media y adquiriendo creciente importancia numérica, aunque sin asentar vigorosamente su propia personalidad.

En verdad, la industrialización, no requería en su primera etapa transformaciones en la estructura social. Tratábase, ante todo, de una industrialización extensiva, de técnica relativamente fácil y sin la

exigencia perentoria de aprovechar intensamente el capital escaso y los recursos humanos, exigencia que tampoco ha caracterizado el trabajo extensivo de la propiedad agrícola.

Este tipo de desarrollo está agotando sus posibilidades. Para acelerar su ritmo será indispensable tecnificar la agricultura y elevar notablemente los rendimientos de la tierra. Y la industria tendrá que avanzar hacia formas de creciente complejidad, desbordarse hacia afuera en procura de mercados imprescindibles, y conquistar rápidamente la vasta zona interna de impresionante infraconsumo.

¿Por qué es necesario transformar la estructura social si ha de cumplirse esta nueva etapa de desarrollo acelerado? Por razones de mucho peso. La estructura social influye adversamente sobre el desarrollo en dos aspectos de primordial significación: a) en el surgimiento de los elementos dinámicos de la sociedad, y b) en la forma en que esos elementos cumplen su función en el proceso productivo.

La técnica productiva contemporánea requiere cada vez más esos elementos dinámicos, hombres de iniciativa, empuje y resolución, con aptitud para tomar riesgos y asumir responsabilidades. Los requiere en una vasta gama de funciones, desde los obreros técnicamente capacitados hasta los técnicos superiores y los hombres que tienen la función de organizar y dirigir en todas las fases del proceso económico. Y los requiere también en las otras actividades humanas. La necesidad de estos elementos dinámicos crece con un ritmo mucho más elevado que el del propio desarrollo. En otros términos, la aceleración de éste necesita promover mucho más intensamente el surgimiento y la formación de esos hombres. En materia industrial solamente, se ha calculado que por cada uno por ciento de crecimiento de la producción se necesita un aumento de cuatro por ciento[1/] en los técnicos de todas las categorías para la mayor eficiencia de la producción. Lo mismo sucede en otros aspectos de la actividad económica.

1/ Véase F. H. Harbison, El proceso de la planificación en materia de enseñanza, Documento Informativo Nº 5, Conferencia sobre Educación y Desarrollo Económico y Social en América Latina, p. 5.

Esta exigencia no se cumple en América Latina sino en escasa medida, si se tiene en cuenta la magnitud del problema y habida cuenta de notables diferencias entre sus países. Se desperdicia un potencial humano considerable pues muy pocos son los elementos dinámicos que surgen desde abajo, de los estratos sociales inferiores y medios de la sociedad. Es mayor, naturalmente, la proporción de los que vienen de los estratos medios, si bien su absorción tropieza con serios obstáculos. Esta deficiente movilidad es clara prueba de la estratificación social.

El punto de partida para lograr esta movilidad social está en la educación. Ya están plenamente reconocidas las fallas fundamentales de la educación latinoamericana, el alto coeficiente de analfabetismo, el divorcio entre los sistemas educacionales y las exigencias del desarrollo económico sin mencionar serias deficiencias en otros aspectos fundamentales de orden cultural.

Pero no es eso solamente. En rigor, el bajísimo nivel de ingreso de la mitad de la población y la estrechez de buena parte del resto impiden que esos elementos dinámicos puedan surgir y aprovechar - cuando ellas existen - las oportunidades de educación y formación técnica en todas sus graduaciones. La primera expresión tangible de la política redistributiva del ingreso debiera comenzar por aquí, por la inversión social en este recurso humano, en el surgimiento y formación de estos hombres, en las oportunidades efectivas de acceso a todos los planos de la educación. Concíbese así un nuevo orden de cosas en que los elementos dinámicos que llegan a los planos superiores están en proporción con la importancia numérica del tramo social de donde vienen. Acaso uno de los factores más decisivos en el desarrollo impresionante de los Estados Unidos primero, y de la Unión Soviética después - con sus diferencias fundamentales de sistema -, ha sido el común denominador de un activísimo proceso de movilidad social que no se había cumplido hasta entonces bajo el signo de la industrialización.

Estos elementos dinámicos no se circunscriben al campo estricto de la economía sino que abarcan todo el horizonte de la sociedad. Son hombres que imprimen su sello característico a cada generación. El muy limitado

/acceso de

acceso de estos hombres a las oportunidades de educación y ascenso social, no aminora sus impulsos vitales ni la fuerza de sus aspiraciones. Y si el ritmo lento de desarrollo no permite aprovecharlos en el proceso económico y social y entorpece su ascenso a los distintos planos de sus actividades, sobreviene un fenómeno característico de resentimiento, pues al no poder emplearla a plenitud, su energía vital se desborda irremisiblemente hacia otros cauces. Qué cauces han de tomar en definitiva esos elementos dinámicos si persiste el lento desarrollo, es otra de las incógnitas que se plantean en América Latina, y otra de las grandes posibilidades que se ofrecen para obrar racionalmente sobre las fuerzas del desarrollo económico y social.

2. El privilegio y los incentivos a la actividad económica

Sin embargo, el solo hecho de hacer surgir y formar esos elementos no significa necesariamente que cumplirán con eficacia su función en el proceso económico y social. Aquí encontramos el otro aspecto relevante vinculado a la estructura social. Prevalecen en los países latinoamericanos ciertas formas de privilegios que debilitan considerablemente el incentivo al progreso técnico en todas sus manifestaciones y, en consecuencia, el aprovechamiento de los hombres de iniciativa y capacidad que requiere la tecnología en nuestros días.

Bien se sabe que las grandes desigualdades en la propiedad del suelo agrícola conspiran contra la aplicación de las técnicas modernas de explotación intensiva: la gran propiedad porque da renta cuantiosa sin hacerlo; y la propiedad muy pequeña por su misma indigencia e inefectividad.

Pero no se circunscribe este hecho a la tierra. En la industria también se han debilitado los incentivos al progreso técnico para el privilegio de la protección exagerada. Para mantenerse despierta, la iniciativa individual requiere incesantemente el aguijón de la competencia. Y la industria latinoamericana no se caracteriza en general por tenerla en alto grado. Tema este muy delicado en que - para prevenir malas interpretaciones - hay que deslindar claramente la crítica al funcionamiento del sistema y el justo reconocimiento de lo que se ha logrado en la industrialización.

/La iniciativa

La iniciativa individual no ha de expresarse únicamente en el establecimiento de nuevas industrias y la ampliación de las existentes, sino también en la intensa utilización del escaso capital. Esto es esencialmente un problema de hombres, y de hombres eficaces. La protección exagerada no estimula a formarlos y utilizarlos. A menudo se emplea deficientemente el equipo productivo, con un rendimiento inferior al de países de mediano rendimiento industrial, que no de elevada productividad. Influyen en ello varias razones: la organización de la planta industrial y el sistema distributivo de las tareas, los defectos de la materia prima, la inadecuada supervisión, el mal cuidado de la maquinaria y las instalaciones. Problemas todos estos que admiten solución. La admiten si la iniciativa individual no se limita a las funciones iniciales de promoción. Tiene también que ejercitarse de continuo en el afán persistente de aumentar el rendimiento y reducir el costo. Y en todo ello es insustituible el acicate de la competencia.

Tras el amparo de elevados aranceles y otras restricciones o prohibiciones a la importación se han difundido prácticas limitativas de la competencia cuando no virtuales combinaciones de tipo monopólico. Al lado de establecimientos bien dotados funcionan otros de elevado costo, en un tácito equilibrio de recíprocas ventajas, pues estos aseguran su subsistencia marginal y aquellos, la ganancia cuantiosa de la diferencia de costos.

Que las serias disparidades sociales requieren medidas redistributivas del ingreso, no es necesario probarlo después de las consideraciones hechas en otro lugar de este documento.[2/] Pero ésta no es una solución completa y de fondo, pues esas disparidades, y la forma en que emergen, son en gran parte consecuencia de la forma viciosa en que funciona el sistema económico: el ingreso personal no guarda relación estrecha con la aportación efectiva de quienes lo reciben al proceso económico y social.

Naturalmente, esa viciosidad distributiva no contribuye al prestigio del sistema de la empresa privada en los países latinoamericanos, por más que en cada uno de ellos puedan observarse numerosos casos en que el ingreso

---

2/ Véase especialmente el punto 2 de la parte A y la sección II del capítulo I de esta parte B.

elevado es clara consecuencia del progreso técnico y de la aptitud para innovar, para introducir nuevos métodos, para servir mejor a la colectividad. Es éste precisamente el tipo de hombres que requiere la aceleración del desarrollo. Hay que darles oportunidad para surgir y formarse en creciente número, por la movilidad social y la competencia.

Cuando se discurre sobre estos temas, se olvida con frecuencia la relación de estos dos elementos decisivos del progreso económico. Libre iniciativa y competencia son dos aspectos inseparables, pues aquélla sin ésta languidece fatalmente en el privilegio. Si ambas llegan a conjugarse, habrá ancho campo para la iniciativa individual y su participación vigorosa en la planificación del desarrollo.

Si bien se reflexiona, esa aptitud que adquiere un pequeño número de individuos para concentrar en sus manos una fuerte proporción del ingreso colectivo tiene honda raigambre histórica. Nuestras sociedades primigenias no supieron hacer lo que otras igualmente nuevas - o más nuevas - hicieron para abrir paso al desarrollo económico y afianzar la democracia: destruir el privilegio de la tierra. Las grandes fortunas del pasado en estas latitudes provinieron en gran parte del acaparamiento y la valorización del suelo. Después vino a agregarse aquel otro privilegio de la protección excesiva. Y en todos los tiempos la inflación como instrumento poderosísimo de enriquecimiento arbitrario.

No se pretende aquí hacer un análisis de todos los factores que han influido en la concentración de la riqueza y del ingreso pues habría que examinar entonces las consecuencias de formas abusivas de empleo del poder político o de ciertos tipos de intervención espuria del estado en la actividad económica; así como los efectos de combinaciones restrictivas en el comercio y ciertas prácticas nocivas alentadas por una deficiente organización o supervisión del sistema bancario. Sólo queremos señalar las principales, las más generales, aquellas que por su importante influencia sobre la distribución del ingreso y la eficacia del sistema económico están llevando a muy agudos fenómenos de pugna social.

Todas estas formas de privilegio distributivo de la riqueza y el ingreso tienden a debilitar los elementos dinámicos que llegan arriba, a enervar su aptitud de lucha y realización. Entre los que no llegan

a incorporarse activamente al sistema económico por la insuficiencia dinámica de éste, unos terminan en aquel resentimiento de que antes se hablaba, por su misma frustración y el contraste de situaciones; en cambio, otros, que provienen especialmente de los estratos medios de la sociedad, buscan amparo en la administración pública, campo que suele ser también propicio al enervamiento de aquellos elementos dinámicos, y campo también que suele atraer a los que no lo son, a los que tampoco han podido absorberse en la actividad económica privada, sea por la insuficiencia de ésta, o porque aquel divorcio entre educación y desarrollo no les ha preparado para ello.

Y así, en este acontecer de las cosas, dilátanse y multiplícanse funciones y funcionarios en la órbita civil y militar. Y el estado, llevado por consideraciones fundamentales o sin ellas, aborda la gestión de empresas y cae en toda suerte de intervenciones o controles que - inspirados en el deseo de corregir deficiencias del sistema - no suelen abarcar los fenómenos del desarrollo ni mucho menos estimular a éste por el sentido negativo o inhibitorio que con frecuencia les caracteriza.

De esta manera, a la par de hombres que cumplen sus funciones con eficacia y devoción pública, cobíjanse muchos bajo estas otras formas de privilegio que se insertan en la estructura social. Tienden estos últimos a asimilarse a las modalidades de vida de los grupos dirigentes y a formar su clientela, malogrando la fuerza transformadora que pudieran haber traído consigo al moverse en su estrato social.3/

Estos fenómenos sociales, que dimanan fundamentalmente de la insuficiencia dinámica del desarrollo, tienden a acentuar esa insuficiencia no sólo por aquellas desviaciones en la acción del estado, sino también por ese enervamiento de los elementos dinámicos y los cuantiosos recursos que así se sustraen a la acumulación de capital.

3/ Véase José Medina Echavarría, Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico de América Latina (E/CN.12/646).

II. LA INFLACION Y LA ESTRUCTURA SOCIAL

1. Trasfondo social de la inflación

El poder de ciertos grupos de la sociedad para influir arbitrariamente sobre la distribución del ingreso constituye el trasfondo de la inflación latinoamericana. Surgen de allí factores que actúan directa o indirectamente en forma inflacionaria. Directamente, si se acude a la expansión crediticia para cubrir inversiones, en vez de comprimir el consumo; o si se rehuye el esfuerzo impositivo o presupuestario para cubrir el déficit fiscal, ya sea en tiempos de bonanza cíclica, en que este esfuerzo es relativamente fácil, o en tiempos de declinación, en que se torna dificultoso. E indirectamente, cuando se hace recaer sobre la gran masa de la población el efecto de los obstáculos estructurales con que tropieza el desarrollo y la forma regresiva con que se trata de hacerles frente. Tal es el caso sobre todo de las actividades sustitutivas de la importación cuyo costo - más las exageraciones de la protección - se traslada sobre los precios; y el del mayor costo de algunos productos agrícolas, a veces muy importantes en el consumo popular, a causa principalmente de las dificultades que el régimen imperante de tenencia del suelo oponen al incremento de la producción. Estos y otros constituyen factores no monetarios de la inflación.

Las masas latinoamericanas están empleando su creciente poder político y sindical para defenderse de las alzas de precios provenientes de esos factores monetarios y no monetarios de la inflación. Lo están haciendo mediante el reajuste de sus remuneraciones, por un lado y, por otro, por los beneficios sociales y otros servicios del estado con que se propone favorecerlas. Pero el aumento de remuneraciones, de cargas sociales y de impuestos indirectos - cuando no son absorbidos o no pueden absorberse por las ganancias de los empresarios, como ocurre generalmente - eleva los costos y se traslada sobre los precios a favor de la expansión crediticia, provocando nuevos aumentos de remuneraciones, beneficios o impuestos en la consabida espiral. Esto no significa que una parte de la masa de obreros y empleados no pueda resarcirse de las consecuencias del alza de precios. Logra generalmente hacerlo y aún superar el alza; pero sólo en la medida

/en que

en que se perjudican otros grupos de la sociedad. El perjuicio se vuelve principalmente sobre los trabajadores del campo, que no tienen fuerza sindical ni reciben por lo general beneficios sociales - o los reciben en escasa cuantía - ni gozan de los mismos servicios del estado que la gente de las ciudades; y también sobre aquellos empleados y obreros - en actividad o retirados - que, por su menor aptitud de defensa, quedan a la zaga en los reajustes, o sobre los que comparten con los empresarios los efectos desfavorables que la sobrevaluación monetaria ejerce en el ingreso de las actividades exportadoras o sustitutivas, agravando a la vez la tendencia al estrangulamiento exterior del desarrollo. Finalmente, la renuencia comprensible a elevar los impuestos o tarifas de servicios públicos en proporción a los reajustes de las remuneraciones del personal del estado o de las empresas, permite al resto de la colectividad defender su ingreso real en medida equivalente, pero no de un modo perdurable, pues el déficit resultante de estas actitudes hace subir en forma inevitable el nivel general de precios.

Estas demoras en reajustar las remuneraciones de los grupos rezagados, los tipos de cambios, los impuestos y las tarifas no pueden continuar indefinidamente; y conforme los grupos perjudicados logran defenderse y el estado rectifica su actitud, la espiral adquiere creciente impulso y se acentúa más aún si disminuye o se contrae el ritmo de la actividad económica.

2. Renuencia a las soluciones de fondo

La espiral va agotando así sus efectos correctivos y volviéndose cada vez más perturbadora. Que ello se sabe y se comprende, no hay duda alguna. ¿Pero qué salida queda cuando se rehuyen las soluciones de fondo? Esa salida ha sido en general la menos difícil momentáneamente. Suele recurrirse a lo que es factible desde un punto de vista político aunque no sea racionalmente aconsejable.

Baste recordar el manifiesto contraste entre las enormes resistencias que suele despertar la tentativa de atenuar las disparidades distributivas con reformas fiscales, y la manifiesta liberalidad de ciertos beneficios sociales o servicios del estado cuyo costo en última instancia se desplaza - aunque con muy desigual incidencia - sobre la gran masa de la población a que se pretendía favorecer. Análoga consideración cabría hacer acerca de los aumentos masivos de sueldo y salarios.

¿Pero cual sería el sentido de estas soluciones? No son nada simples, por cierto. Lo que complica extremadamente el problema es que a los elementos de la inflación tradicional se han venido agregando esos otros que demorarán tiempo en corregirse porque se originan en fallas estructurales.

En la inflación tradicional, de tipo monetario, las remuneraciones reales pueden recuperar lo que habían perdido a expensas de las ganancias inflacionarias de las empresas. Pero es diferente cuando el alza de precios proviene de la elevación no monetaria de los precios. Trátase de elementos inflacionarios que - al no poder absorberse por aumentos de productividad - han venido desplazándose continuamente, y de mucho tiempo atrás, en los movimientos de la espiral.

En tales casos, la solución de fondo no podría ser otra que la aceleración del ritmo de desarrollo, acompañada de una política redistributiva del ingreso. Sin embargo, esto toma tiempo, y la política antiinflacionaria significa mientras tanto un sacrificio para las masas populares, sacrificio que sólo podría ser psicológica y políticamente torelable si se iniciara, en forma simultánea, una política expansiva tendiente a estimular el aprovechamiento de la capacidad ociosa de la economía, con el rápido incremento del ingreso, y una política de austeridad de los grupos de altos ingresos para comprimir fuertemente su consumo y dar lugar a mayores inversiones. Todo ello combinado con una oportuna aportación de recursos internacionales. El aumento del ritmo de desarrollo así conseguido es lo único que permitirá resarcir a las remuneraciones reales de lo que habían perdido por aquellas formas no monetarias de la inflación.

Como se ve, trátase de un aspecto eminentemente político, pues una solución de esta naturaleza - además de las enérgicas decisiones que comporta - requiere amplio apoyo y comprensión de las masas populares, sin que ese apoyo se vea menoscabado por presiones o demandas prematuras o exageradas que trastornarían todo el programa de saneamiento y expansión.

3. La política de estabilización

Así pues, no es concebible la estabilización monetaria con independencia de una política de desarrollo económico y equidad social. Y precisamente considerarla como solución aislada, ha llevado a menudo a malograr el laudable empeño de terminar con la inflación.

El principal instrumento de este tipo de estabilización es el crediticio. Nadie podría negar que el desequilibrio exterior se elimina momentáneamente con la compresión del ingreso global provocada por el empleo restrictivo de este instrumento. Se elimina pero no se corrige, pues por mucho que puedan aguantarse las consecuencias depresivas de esta política de eliminación del desequilibrio tarde o temprano habrá que tomar medidas más o menos sensatas de recuperación, y el aumento consiguiente del ingreso hará surgir de nuevo el desequilibrio exterior.

En cuanto al desequilibrio interno, la tentativa de corregir el déficit fiscal con la contracción de la economía lleva generalmente a lo contrario, por sus efectos depresivos sobre la capacidad tributaria del país; y también sobre la capacidad de ahorro, en desmedro de las inversiones.

Desde otro punto de vista, la pugna social de la inflación suele agravarse por la insuficiencia dinámica antes explicada,[4/] esto es, la incapacidad del sistema - tal y como está funcionando - para absorber productivamente la gente que se desplaza del campo y la que, surgida del seno mismo de las ciudades, corre la misma suerte. Se refugia entre tanto en los servicios personales no calificados, y en ocupaciones superfluas o redundantes en la actividad privada y en la actividad del estado, todo lo cual incide principalmente sobre las masas populares. La insuficiencia dinámica se convierte así en otro de los factores poderosos de inflación de origen no monetario.

En última instancia, el personal redundante que se absorbe en la administración privada, sin producir una cantidad equivalente de bienes y servicios, presiona sobre los bienes y servicios que otros producen, contribuyendo a dar fuerte aliento a la espiral inflacionaria.

4/ Véase el capítulo I de esta parte del estudio.

/Aquí también

Aquí también tiene su fórmula aquella concepción simplista: la eliminación lisa y llana de esta gente redundante. Una de las ventajas implícitas de la contracción crediticia está precisamente en quebrar la resistencia pública o sindical a esas supuestas medidas de saneamiento económico. Con lo que de nuevo se elude un problema que es ineludible: acelerar la tasa de desarrollo para corregir su insuficiencia dinámica.

Esta franca posición nuestra contra estas concepciones simplistas, suele interpretarse como defensa de la inflación y oposición a las medidas para combatirla. Muy lejos de ello, puesto que la inflación, en última instancia, es la resultante de una estructura que está frenando el desarrollo económico, tanto porque impide emplear a fondo el potencial de ahorro, como por los obstáculos que opone al progreso técnico. El problema de la inflación es, pues, inseparable del problema del desarrollo, y la política monetaria tiene que ser parte integrante de la política de desarrollo económico y social. De no ser así, las medidas antiinflacionarias están condenadas a fracasar tarde o temprano.

Pero continuar con la inflación tampoco es una alternativa válida. Como se dijo hace algún tiempo en otro escrito nuestro, "si el sistema en que vivimos no puede crecer sin ella, la inflación será una alternativa frustránea, porque corroe la economía y debilita peligrosamente la cohesión social. Por donde no podríamos negar racionalidad a la inflación, no como instrumento para dar al sistema la validez dinámica, sino para llevarlo fatalmente a su desintegración".[5/]

5/ Véase "El falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria", Boletín Económico de América Latina, vol. VI, nº 1, marzo de 1961, p. 26.

III. DOS TIPOS DE CAPITAL EXTRANJERO

1. Persistencia de los enclaves

A la estructura social legada por los tiempos de desarrollo hacia afuera se asociaba aquel tipo característico de inversión extranjera destinada en gran parte a servir en una u otra forma los intereses de los grandes centros. Eran una prolongación de ellos y continúan esencialmente como entonces explotando de preferencia los recursos mineros, las actividades exportadoras y conexas y las concesiones de servicios públicos.

Son los enclaves a que ya se hizo referencia. La penetración de formas técnicas avanzadas se circunscribía a ellos en aquellos tiempos. No propagaban la técnica hacia adentro ni tenían por qué hacerlo, pues la explotación extensiva del suelo por las gentes del país sólo exigía por lo general una técnica rudimentaria. Más aún, la iniciativa individual surgida de tiempo en tiempo en el seno de nuestros países para abordar actividades similares a las de aquellos enclaves terminaba con frecuencia por subordinar a ellos el esfuerzo nacional o desaparecer bajo su presión económica.

Pero esto no comprometía la compatibilidad de las empresas extranjeras con la estructura social dominante. Al contrario, ésta adquiere mayor solidez y enjundia con el andar del tiempo, pues los grupos dirigentes - sustentándose sobre el privilegio de la tenencia del suelo - disfrutan de su constante valorización por el incremento demográfico y el desarrollo hacia afuera promovido por aquéllas. Participan a la vez, aunque en forma tangencial, en la actividad de tales empresas, sirviéndoles principalmente en sus relaciones con los poderes públicos. Y logran así aquella típica holgura de vida, favorable al disfrute de la cultura europea - el desarrollo cultural en el subdesarrollo - y a su intervención en las luchas políticas, limitadas con frecuencia a los mismos grupos dirigentes, con la periódica o eventual apelación a las masas populares para dirimir sus divergencias internas.

Esos enclaves del pasado, que aun subsisten, tienen que transformarse o dar lugar a la iniciativa del propio país. Los tiempos en que se venía a hacer desde el extranjero lo que no sabían hacer los latinoamericanos han terminado definitivamente. Necesitamos del extranjero para que nos ayude

a desenvolver nuestra propia aptitud, para hacerlo incorporando toda la masa de la población al desarrollo. Así pues, la empresa extranjera tiene que ser un núcleo de irradiación tecnológica, como ya lo es en algunos casos.

Hay algunas manifestaciones alentadoras de esa transformación, pero queda aún mucho que recorrer. Sin duda, la proporción de los ingresos netos que dejan en el país esas empresas suele ser mayor que antes, cuando eran relativamente pequeños. Pero la técnica sigue siendo por lo general escasamente accesible o no accesible a los hombres del país, y sus decisiones se toman afuera, sin que el país pueda ejercer sobre ellas gravitación ponderable, no obstante su importancia para los intereses nacionales. Y hay casos en que la propia orientación de las exportaciones escapa a la política comercial de nuestros países.

Es apremiante encontrar nuevas fórmulas que resuelvan estos problemas. Y no sólo por lo que concierne a estas explotaciones en sí mismas, sino porque esas nuevas fórmulas contribuirán a crear una atmósfera propicia a la colaboración del capital extranjero en la nueva etapa de la industrialización, que hay que emprender sin demoras.

En rigor de verdad, se precisa establecer una clara distinción entre estos dos tipos de capital extranjero: el pretérito, con los enclaves que aún subsisten, y el nuevo tipo de capital que se incorpora resueltamente al proceso intensivo de industrialización.

2. Otros problemas del capital extranjero

Es cierto que esto último supone también algunos problemas, que no son de solución muy difícil. Entre los más importantes, hay que mencionar los que emergen de la propia política del país.

Ante todo, las copiosas ganancias de algunas firmas. Es indudable que el incentivo de la ganancia es indispensable para atraer la iniciativa privada extranjera. Sin embargo, esto tiene que ser consecuencia del progreso técnico que ella aporta, de las nuevas formas de producción, organización y mercadeo que introduce en el medio local. Nadie podría disputarlo con ecuanimidad. Pero sucede que aquí también la excesiva protección y la inflación surten sus efectos, a los cuales se agregan algunos casos de seudo-radicación de capitales extranjeros cobijados bajo la misma acción

oficial. La corrección de todo esto está al alcance de los gobiernos latinoamericanos, no tanto para reprimir los efectos, sino para atacar las causas mismas de ese estado de cosas, lo mismo en lo concerniente a las firmas extranjeras que a las nacionales.

El otro problema, que requiere un esfuerzo mucho mayor y sostenido, es la inferioridad técnica y económica de la iniciativa latinoamericana frente a la extranjera. Muchas veces lo hemos comentado. Es natural que así sea, pero hay que tomar medidas para establecer progresivamente un razonable equilibrio. En otro lugar de este documento se mencionan esas medidas, que no tienen por qué ceñirse al mercado común, aunque allí sean más urgentes.6/

Si bien se mira, sobre esa inferioridad técnica de la empresa nacional influye también la excesiva protección, pues al debilitar la iniciativa de los dirigentes, no les estimula al progreso técnico. Y más de una vez hemos visto firmas nacionales absorbidas o desalojadas por las extranjeras en actividades en que no hubiera sido difícil - con más iniciativa y más recursos financieros - asimilar las nuevas técnicas de producción.

Más complejo es aún el problema que crean ciertas firmas que forman parte de consorcios internacionales, que, al distribuirse los mercados, suelen oponer trabas al esfuerzo productivo nacional. Allí la intervención del estado para hacer, o dejar que otros hagan, es ineludible.

Por lo demás, en un plan de desarrollo, cabe muy bien que cada país determine con claridad aquellos campos en que desea preferentemente la cooperación de la iniciativa privada extranjera. Sin pretender sugerir ahora estos campos, parecería evidente que en un programa de aliento a las exportaciones esa iniciativa tiene que desempeñar un papel muy importante, tanto por su conocimiento de las prácticas de exportación y de los mercados del exterior, cuanto por su nivel técnico y económico, que en general no podrá alcanzarse en corto tiempo por las firmas nacionales. Aquí, como en todas las otras actividades industriales, la asociación de la iniciativa extranjera con la latinoamericana puede ser una solución muy conveniente, desde el punto de vista de la irradiación tecnológica así como de la mejor

---

6/ Véase la parte C.

convivencia con los intereses nacionales. Esa asociación debiera ser claro objetivo en las exenciones fiscales que acuerdan los países importadores de capital. De lo contrario, la inversión extranjera podría tener excesiva gravitación en algunas ramas de la actividad económica, cosa inconveniente desde distintos puntos de vista.

Al actuar en esta forma como agente de propagación nacional del progreso técnico, la empresa extranjera cumpliría en el desarrollo latinoamericano un papel muy diferente al que cumplió en el pasado, sin desconocer toda la importancia que su desempeño tuvo en el desarrollo hacia afuera. Pero en aquellos tiempos, ese tipo de empresa extranjera se componía muy bien con la estructura social, y, al transformarse ésta por las exigencias del desarrollo, también se vuelve inevitable la transformación de aquélla.

IV. LA PLANIFICACION Y EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA ECONOMICO

1. La administración pública como expresión de la estructura social

Si la iniciativa privada latinoamericana está a la zaga de las exigencias del desarrollo, no nos extrañe que también lo esté la administración pública. Subsiste la organización de épocas pretéritas, con agregados y retoques, pero sin cambios fundamentales.

No es que se hayan ignorado los defectos de la administración ni se carezca de consejos insistentes de reforma; pero razones similares a las que han mantenido la estructura social existente, además de otros factores, explican que tampoco se hay transformado la administración pública de nuestros países.

En realidad, el tipo prevaleciente de administración pública se acomoda a la estructura social. El hecho de que casi la mitad de la población activa se encuentre precariamente en la agricultura sólo ha llevado a dedicar una cuantía insignificante de recursos presupuestarios a la investigación tecnológica y a la difusión de sus resultados, pues no lo requiere con insistencia el régimen dominante de tenencia del suelo. El impuesto, bien utilizado, es un instrumento poderoso de desarrollo económico y justicia distributiva, y en nuestros países existe experiencia suficiente, con alguna colaboración exterior, para organizar con eficacia la maquinaria tributaria, evitar la evasión y modificar el régimen fiscal. Si no se ha logrado hacerlo en la forma y medida necesarias, ha de atribuirse en gran parte a la renuencia de los grupos dirigentes. Muchos otros ejemplos podrían mencionarse. No ha habido en general de parte de aquéllos exigencias de eficacia. Y lo que es más serio, los movimientos políticos de abajo no se han caracterizado con frecuencia por su empeño en mejorar la administración.

Subsisten en efecto las viejas prácticas y unas clientelas sustituyen a otras en el seno de la administración, pues son pocos los países que tienen un servicio civil efectivo. El número suele prevalecer sobre la calidad de los hombres, y los bajos sueldos - reducidos en algunos casos a niveles increíbles por la inflación hasta que la espiral permite recuperar en todo o en parte lo perdido - eliminan a los más capaces y desorganizan todo el sistema.

/En ese

En ese estado de cosas, el designio hondamente popular de poner en manos nacionales ciertos enclaves extranjeros ha llevado en muchos casos a situaciones desastrosas. No es que falten los hombres para hacerlo bien. Ni falta tampoco como formarlos. Pero tras el impulso emocional, requiérese ineludiblemente un sentido de selección, disciplina y persistencia de propósitos.

Sin embargo, sería erróneo ver sólo en todo esto la consecuencia del juego de intereses económicos, la presión de influencias políticas o acaso el mecanismo de aprovechamiento espurio de ciertos resortes del estado. Hay un trasfondo de inercia, de perpetuación de ineficacia, que está impidiendo a la administración pública latinoamericana adaptarse a las exigencias del desarrollo económico, salvo en algunos casos especiales y no muy frecuentes. Esto se manifiesta no sólo en funciones complejas, sino en otras de carácter simple; y se traduce en trabas innecesarias a la actividad económica - en realidad a todas las actividades que guarden relación con el estado - y en toda suerte de procedimientos ineficientes y dilatorios. Desde luego, hay los defectos inherentes a toda burocracia, pero en la nuestra hay fuertes manifestaciones de subdesarrollo. En fin, el anacronismo del estado no se manifiesta únicamente en su funcionamiento administrativo, sino también en la escasa aptitud del mecanismo existente para hacer surgir nuevas concepciones, para formular y ejecutar una política racional de desarrollo.

2. Plan y planificación

No está organizado el estado en nuestros países para estas últimas funciones. Hay que decirlo sin reticencias ahora que tiende a admitirse la idea de la planificación. Comienzan a surgir planes, pero no hay, o están aún en sus etapas iniciales, las tareas de planificación, en su sentido más amplio y exigente.[7/]

7/ La secretaría ha hecho un estudio sobre la situación actual en este campo. Véase Progresos en materia de planificación en América Latina (E/CN.12/677).

La planificación comporta tres aspectos diferentes, aunque estrechamente ligados entre sí: a) la concepción de un plan; b) la traducción de este plan en una serie de medidas concretas y proyectos específicos, y c) la organización administrativa, que responde a las dos tareas anteriores y a la ejecución, supervisión y constante adaptación del plan a los cambios de la realidad. Dicho de otro modo, un plan de desarrollo económico y social requiere la planificación de la administración pública para responder a sus objetivos.

El avance más significativo se ha cumplido sobre todo en el primer aspecto: el de la formulación del plan. Mucho menor ha sido el progreso en la planificación propiamente dicha, si bien en el seno de los gobiernos comienza a manifestarse con claro reconocimiento de la significación de este hecho.

Cuantificadas las metas de desarrollo global y las metas parciales para los distintos sectores económicos y sociales de un plan, y determinados los recursos necesarios para conseguirlas, aquellas medidas y proyectos concretos tienen que venir inmediatamente. Más aún, muchas de ellas pueden prepararse y ponerse en ejecución a medida que el plan se va esbozando. Sin embargo, no es esto lo que ocurre en general con la celeridad necesaria, aun en aquellos casos en que se dispone de suficientes recursos internos o externos para la preparación de proyectos. No es raro encontrar medidas que no se compadecen con los objetivos del plan, pues por no existir una adecuada organización planificadora, suele presentarse un característico divorcio entre los problemas corrientes y los problemas de desarrollo, entre la acción inmediata y la planificación, como si no se tratase de dos fases de la misma realidad.

El plan sin planificación tiene así muy poco sentido. En el mejor de los casos es una formulación racional de ideas, muy valiosa en sí misma como presentación ordenada de problemas y de posibles caminos a seguir para resolverlos, pero no como un conjunto de elementos de acción práctica.

Por lo demás, los planes, por la premura de las circunstancias, han tenido a menudo que formularse por un pequeño grupo de personas que no pudieron aprovechar la experiencia fragmentaria de los múltiples compartimentos de la administración, la experiencia de un vasto número de personas

/que tendrán

que tendrán que ejecutar el plan sin haber tenido oportunidad de colaborar en la determinación de sus objetivos. En otros términos, el órgano formulador del plan se ha superpuesto a menudo a la organización administrativa existente sin penetrarla en modo alguno. Hay que hacer un esfuerzo de integración, siguiendo este principio básico: que el plan no se hace solamente desde arriba, y tiene que venir desde abajo, a través de todos los niveles responsables de la administración.

Todas estas fallas son muy comprensibles y no amenguan el gran mérito de los gobiernos que iniciaron la formulación de planes: sin ello no se hubieran puesto de manifiesto. Se requiere ahora realizar la tarea, nada fácil, de adecuar la maquinaria administrativa a la planificación. Y esta tarea continua, incesante, sólo podrá acometerse si a la firme decisión de arriba se acompaña la adhesión de los hombres dirigentes de la administración, pues todos ellos deberán participar activamente en la tarea planificadora.

3. El poder del estado y los medios de ejercerlo

Desde otro punto de vista, esta tarea planificadora, este empeño en obrar deliberadamente sobre las fuerzas del desarrollo, significa atribuir al estado un poder considerable. No podríamos negarlo ni eludir el angustioso interrogante que surge con frecuencia en cuantos están persuadidos de la necesidad de cumplir aquellas transformaciones estructurales y abrir paso a ese designio del estado, no ya en quienes se oponen pertinazmente a ello. ¿Hasta qué punto el afán de regir las fuerzas del desarrollo va a subordinar los individuos al poder estatal? ¿Habrá que retroceder en la lucha histórica para evitar el dominio de unos hombres, de una minoría de hombres, sobre el resto de la colectividad? ¿La aceleración del desarrollo y la marcha progresiva hacia la democracia son dos proposiciones antitéticas? ¿O podremos llegar a una síntesis de estas proposiciones dando contenido económico y social a la democracia latinoamericana?

En torno a todo esto se da una confusión muy comprensible. Si hemos de llegar a esa síntesis es necesario que al obrar sobre las fuerzas del desarrollo se combinen los objetivos económicos y sociales con los objetivos políticos. Y para lograr esa compatibilidad hay que combinar armoniosamente la acción del estado con la iniciativa individual. El estado no prescribe

la conducta de los individuos, lo que han de hacer o dejar de hacer en la actividad económica. No adquiere potestad sobre ellos, sino un poder impersonal sobre las fuerzas que los mueven. Este poder tiene que ejercitarse fundamentalmente por medio de incentivos a la acción económica, antes que por la compulsión, una vez superados los obstáculos estructurales que sofocan el desarrollo, porque la compulsión en el funcionamiento del sistema lleva al poder arbitrario del estado sobre los individuos.

He aquí un aspecto fundamental, decisivo, que importa mucho esclarecer. Conviene examinar si las formas en que el estado ejercita su designio de regir las fuerzas del desarrollo interfieren o no en la conducta de los individuos y si comprometen o no la independencia de sus decisiones personales.

¿Qué significa, en este sentido, la acción estatal para utilizar mejor el potencial de ahorro? ¿Qué consecuencias tendrá la forma en que el estado trate de influir sobre la iniciativa individual para llevarla al cumplimiento de los objetivos de un plan? ¿Hasta qué punto su acción técnica podrá afectar la independencia de las decisiones personales?

Véase primero el problema de la acumulación. Como se dijo en el capítulo precedente, hay que distinguir entre las medidas iniciales para aprovechar plenamente el potencial de ahorro y el funcionamiento ulterior del sistema. En cuanto a lo primero, se expresó que no se podría encarar únicamente este problema a la luz de los privilegios distributivos que caracterizan la presente estructura social, porque las transformaciones de ésta tendrán que ir disolviéndolos hasta su eliminación.

Hay pues que considerar también el problema de la acumulación desde el punto de vista del funcionamiento ulterior del sistema. Operadas las transformaciones estructurales, el estado tendrá que seguir interviniendo mediante incentivos para estimular el ahorro o tomando parte del ingreso personal con el impuesto.

Hasta dónde podrá lograrse este propósito por los incentivos y en qué medida deberá acudirse a la compulsión, es algo que sólo la experiencia podrá enseñar. Sin embargo, hay límites más allá de los cuales no cabría llevar la compulsión dentro del régimen institucional existente, pues podrían debilitarse peligrosamente los incentivos a la actividad económica. Este es

un punto muy importante, puesto que - franqueados esos límites - se abrirá paso a la gestión económica directa del estado, a la concentración de poder económico en sus manos, acrecentando así su aptitud para interferir en la conducta personal de los individuos.

Pero mientras no se llegue a ese extremo, el poder del estado, con ser muy grande, puede ejercerse en un plano absolutamente impersonal, sin subordinación alguna de aquellos. El consumo se comprime según los niveles de ingreso y no según las personas. Y cada uno tiene libertad de consumir y de emplear su ahorro como quisiere. Y lo mismo cabe expresar en cuanto a las medidas redistributivas del ingreso: no se hace en función de las personas, sino de su nivel social, para elevarlo sin distinción de individuos.

Pero aún cuando se admitiera el valor de estas argumentaciones, no se habría despejado del todo aquella incógnita. En efecto, para regir las fuerzas del desarrollo el estado tiene que influir sobre la iniciativa individual en la actividad económica. Y surge inmediatamente otra pregunta: ¿no dará esto al estado oportunidad para interferir en la conducta personal, para compeler a los individuos a hacer lo que no quisieran? Por lo demás, ¿por qué razones necesita intervenir el estado? ¿No basta el juego de las fuerzas del mercado para guiar las decisiones individuales?

La respuesta a estas interrogaciones abarca dos puntos principales: a) el estado tiene que intervenir porque el mercado no siempre da indicaciones que promuevan el empleo más económico de los recursos disponibles, y b) también tiene que hacerlo porque las indicaciones que surgen de las fuerzas del mercado sólo conciernen a una parte de las decisiones de los individuos, pero no a todas y especialmente a algunas de ellas que tienen considerable importancia en el desarrollo. La intervención del estado es esencial para guiar la actividad privada, para llevarla - sin compulsión alguna - al cumplimiento de ciertos objetivos del desarrollo.

Del primer punto no necesitamos ocuparnos, pues ya se ha explicado en el capítulo anterior cómo se había falseado la relación costo del trabajo-costo del capital, en detrimento de la aplicación más económica de los recursos. La corrección de este fenómeno puede hacerse también en forma impersonal, creando ciertas condiciones para que la iniciativa se oriente en un sentido u otro, pero sin ningún género de medidas coercitivas.

/Examinemos ahora

Examinemos ahora el segundo punto. Como es sabido, las indicaciones que guían en el mercado la conducta económica de los individuos están dadas por el movimiento de los precios. El precio es indicación eficaz del curso que deberán seguir las nuevas inversiones. Esto concierne a la mayor parte de los bienes y servicios y el estado no suele tener razones para intervenir, salvo cuando se perturba el juego de la competencia.8/ Puede sí contribuir a que la previsión de los individuos se haga con mejores informaciones acerca del movimiento del mercado y el curso probable de la demanda futura.

Pero hay un número limitado de bienes y servicios estratégicos en el desarrollo económico, en donde las inversiones tardan tiempo relativamente largo en fructificar y el precio no da indicación alguna para guiarlas. El déficit en el suministro de esos bienes y servicios suele incidir seriamente sobre el desarrollo de toda la economía. Es aquí donde el estado tiene que suplir, con otras indicaciones, la ausencia de indicadores espontáneos, y proporcionar alicientes para que la iniciativa privada siga a aquéllas. Los casos en que se han registrado más frecuentemente situaciones críticas en América Latina conciernen a la energía, los transportes y los servicios públicos en general; a la producción agrícola; y a la sustitución de importaciones. En ninguno de ellos el mercado da indicaciones valederas y, por consiguiente, la iniciativa privada no puede actuar eficazmente sin la guía del estado. Se necesita estimar la demanda futura según el ritmo de crecimiento del ingreso que se desea alcanzar, examinar las condiciones de producción y promover las inversiones con varios años de anticipación, mediante los incentivos que el estado ofrezca. Todo esto está fuera del alcance de los individuos que actúan en el mercado.

En materia de sustitución de importaciones - que tanta importancia tiene y seguirá teniendo en la planificación nacional e interlatinoamericana del desarrollo - existe como se sabe, esta peculiaridad. En una serie de casos la estimación de la demanda tiene que recaer sobre bienes que no se habían importado en forma directa, sino como componentes de estos bienes. Por lo tanto, el sistema de precios no juega ningún papel. Cuando tales bienes se sustituyen por producción interna, sobreviene en seguida la necesidad de importar esos componentes - ya sean materias primas o bienes intermedios -, así como los bienes de capital necesarios para producirlos.

8/ Desde luego, hay también razones no económicas, de carácter ético o sanitario, y también cultural, que aconsejan asimismo la acción estatal. Pero esto es independiente de la planificación.

Todo ello es susceptible de previsión y hacerlo es indispensable para la orientación de las inversiones, anticipándose así al estrangulamiento exterior. El desarrollo de exportaciones industriales que habrá que efectuar para contribuir a la solución de este problema, introducirá nuevos elementos en esta tarea de anticipación de la demanda futura, tanto en lo que concierne a las exportaciones al mercado común como al resto del mundo.

Como se ve, si bien esta tarea de guiar la iniciativa privada mediante la intervención del estado es de considerable importancia, puede realizarse sin compulsión y por el solo despliegue de alicientes y desalientos. No se menoscaba, pues, en forma alguna la independencia de las decisiones individuales, ni se somete la conducta de las personas a lo que el estado determine en cada caso.

Lo mismo podría decirse de la acción técnica que el estado realice para estimular la asimilación de la tecnología contemporánea. Aquí no sólo se trata de la orientación de la iniciativa individual, sino de la gestión estatal misma tanto en las investigaciones y la difusión tecnológicas como en la educación necesaria para aplicar esa tecnología. El sistema de precios no tiene virtud alguna en la solución de estos problemas. Es el estado, en gran parte, quién ha de determinar qué es lo que conviene hacer y cómo ha de hacerse, realizando cuantiosas inversiones. Pero no se obliga en forma alguna a los individuos a emplear esa tecnología ni a capacitarse en su empleo. También es este asunto de alicientes y desalientos.

Existe una excepción sin embargo - y muy importante - en la conservación y empleo de los recursos naturales. Aquí se impone la acción compulsiva para evitar la destrucción del patrimonio natural por la iniciativa privada, pero esta acción no es tampoco de carácter individual.

4. La gestión económica directa del estado

El estado no necesita tener todo en sus manos para regir las fuerzas del desarrollo y el progreso social. Pero es explicable que todavía exista mucha confusión en cuanto al significado de su acción planificadora para cumplir ese designio, pues hasta hace pocos años sólo se había planificado dentro de una concepción socialista de la economía.

/Bajo el

Bajo el influjo de esa experiencia, se piensa a menudo que la gestión económica directa del estado es indispensable a la acción planificadora. Y así la discusión se desvía con frecuencia hacia el campo trillado de los méritos o deméritos de la iniciativa privada frente a la empresa estatal. No es ciertamente en ese plano abstracto en el que debiera situarse la discusión, pues ¿qué iniciativa privada es la que se exalta en esta forma? ¿Es el tipo de iniciativa privada tal y como prevalece dentro de la presente estructura social? ¿O es la que surgiría vigorosamente después de transformar esa estructura?

Si la respuesta afirmativa se refiriese a la segunda interrogación y no a la primera, la discusión podría ceñirse a señalar aquellos casos típicos en que - aunque el sistema adquiriese plena validez dinámica - habría razones poderosas para la gestión económica del estado en nuestros países. Algunas de esas razones conciernen al desarrollo económico. Hay casos en que el estado ha debido emprender actividades en aquellos puntos estratégicos del sistema económico, o realizar inversiones que no resultaban atrayentes a la iniciativa privada. En otros, la gestión estatal ha tenido la virtud de formar una capacidad técnica que de otro modo hubiera sido difícil lograr.

Fuera de estas consideraciones de desarrollo, hay otros motivos que suelen ser importantes en la experiencia latinoamericana: evitar la concentración excesiva de poder económico en manos privadas, con la consiguiente gravitación política; tomar en manos del estado empresas que por su índole son de tipo monopólico, o emprender actividades que de otro modo podrían ejercerse por combinaciones internacionales restrictivas de la competencia, adversas a ciertos objetivos de desarrollo nacional.

Pero todas estas razones ponderables, y otras que pudieran serlo menos, son ajenas a las exigencias mismas de la planificación, pues el estado - como ya se dijo - puede conseguir eficazmente sus objetivos de desarrollo mediante incentivos y desalientos a la iniciativa privada. Y desde este punto de vista su gestión directa se justificaría cuando esos instrumentos no dieran los resultados que se persiguen.

/Estas consideraciones

Estas consideraciones de orden instrumental tienen gran importancia pragmática, y así es como habría que encarar este otro aspecto del problema. La planificación impone al estado - demás está recordarlo - funciones muy complejas. Uno de los motivos de la escasa aptitud demostrada hasta ahora por la administración pública de nuestros países para atacar ciertos problemas de desarrollo ha sido la proliferación considerable de tareas y responsabilidades grandes y pequeñas que agobian generalmente a quienes actúan en sus planes superiores. Es cierto que éste es, sobre todo, un asunto de buena organización, de delegación de responsabilidades en la escala jerárquica; pero no lo es menos que, cuanto más se extienda la gestión del estado, tanto más difícil será dedicar la atención superior a las decisiones relativas a la planificación del desarrollo.

Esto es lo esencial: formar la aptitud del estado para regir las fuerzas del desarrollo obrando sobre los resortes del sistema y sin interferir en la conducta personal de los individuos. No hay nada inherente a la planificación ni en la propagación de la tecnología contemporánea que lleve a subordinar al individuo en desmedro de sus derechos fundamentales.

C

EL ESTRANGULAMIENTO EXTERIOR DEL DESARROLLO

Capítulo I

LAS DISPARIDADES DE LA DEMANDA Y SUS EFECTOS SOBRE EL DESARROLLO ECONOMICO

I. EL DESEQUILIBRIO EXTERIOR

1. Importancia de las disparidades en la demanda internacional

Las dos guerras mundiales y la gran depresión entre ellas trastornaron el sistema económico internacional legado por el siglo XIX. La ilusión pertinaz de restaurar ese sistema en condiciones muy diferentes de las que en aquellos tiempos prevalecieran, ha debido abandonarse finalmente para dar paso al reconocimiento de que un nuevo orden se impone también en el plano internacional.

El Mercado Común Europeo, el Comecon de los países socialistas, la nueva política de los Estados Unidos tendiente a la rebaja y eliminación de aranceles entre los grandes centros industriales de la Comunidad del Atlántico, son claras manifestaciones de la búsqueda empeñosa de nuevos caminos. Y también los propósitos de integración latinoamericana: audaz y decisivo el de los pequeños países centroamericanos, y un tanto receloso, aunque promisor, en sus primeros pasos, el de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.

Esta exploración de nuevas soluciones, fragmentaria y a veces contradictoria, ha impuesto la necesidad de una revisión a fondo del estado de cosas actual. No es otra la significación de la Conferencia Mundial de Comercio y Desarrollo convocada por las Naciones Unidas. Es síntoma alentador que los países latinoamericanos se encuentren conspicuamente entre los que promovieron esta iniciativa. Esa conferencia les dará a todos ellos, como a toda la periferia del mundo, la oportunidad histórica única de contribuir con los países desarrollados a la construcción de un nuevo orden económico internacional, pero bajo un signo muy diferente del de aquella conferencia de La Habana superada ahora por el curso de los acontecimientos.

/Se perciben

Se perciben claramente grandes posibilidades. Los países de Europa, tanto los de economía privada como los socialistas, han logrado tasas elevadas de crecimiento. También lo ha conseguido el Japón y es de esperar asimismo que los Estados Unidos puedan hacerlo con su enorme potencial de capitalización y consumo. ¿Cómo podrían los países en desarrollo aprovechar esa expansión económica de los países más avanzados? ¿Cómo, a su vez, podrían éstos encontrar en la expansión de las economías periféricas mercado creciente para los bienes de compleja fabricación en que son evidentes sus ventajas comparativas?

He aquí el planteamiento de un problema de fondo. No es el resultado de una abstracción intelectual. Es la expresión viva de las dificultades crecientes de carácter externo que sufren los países en desarrollo. Estamos presenciando una tendencia manifiesta hacia el estrangulamiento exterior del desarrollo económico. No obedece ese hecho a factores temporales, aunque éstos puedan agravarlas. Su raíz se encuentra en un fenómeno persistente que hay que atacar: las tendencias dispares de la demanda internacional y sus consecuencias sobre las exportaciones y sus precios relativos. El esfuerzo interno que han realizado nuestros países para sobreponerse a ello no ha sido bastante, y encuentra, por lo demás, crecientes obstáculos.

Las mismas razones que explican la disparidad con que crece la demanda interna de productos primarios en nuestros países comparada con la de productos manufacturados y servicios calificados, conforme aumenta el ingreso por habitante, se manifiestan en el ámbito internacional. Pero se presentan con ciertas características peculiares. Por un lado, la población de los grandes centros que adquieren productos primarios latinoamericanos crece con mayor lentitud que en nuestros países y ello influye sobremanera en la lentitud de la demanda. Por otro, la elasticidad ingreso de la demanda de alimentos es menor en aquéllos que entre nosotros, como también es menor la de la demanda de materias primas debido a las transformaciones técnicas que disminuyen o eliminan el empleo de materias primas naturales o las utilizan mejor.

/A todos

A todos estos factores espontáneos en desmedro de la demanda de productos primarios, agréganse el recrudecimiento de las medidas restrictivas que limitan o prohiben la entrada de tales productos en los grandes centros industriales y las consecuencias adversas para la producción de los países en desarrollo de la liquidación de excedentes en los mercados mundiales a precios inferiores a los del mercado interno. Todo ello ha acentuado - y a veces en forma muy seria - las tendencias dispares de la demanda internacional que inciden en el lento crecimiento de las exportaciones de los países de producción primaria en cotejo con la intensa demanda de sus importaciones de productos manufacturados.

En realidad, esta política desfavorable a los países periféricos comienza con la gran depresión mundial, pues antes de ella ni el proteccionismo era exagerado - salvo en los Estados Unidos - ni había restricciones directas o excedentes, que liquidar. Más aún, la característica del siglo XIX en los grandes centros fue más bien estimular las importaciones de alimentos y materias primas a expensas de la producción interna.

Esas disparidades espontáneas, en la demanda internacional comenzaron sin duda a desenvolverse antes de aquel grave acontecimiento mundial, pero sin tener efectos perceptibles sobre el típico desarrollo hacia afuera de los países latinoamericanos, desarrollo que se operaba por el solo impulso dinámico de sus exportaciones y las inversiones extranjeras para alentarlas. La gran depresión mundial marca definitivamente el fin de esta forma de desarrollo; y las disparidades se vuelven serias y persistentes con graves efectos sobre el intercambio internacional y su relación de precios. Ante la imposibilidad de mantener el ritmo anterior de crecimiento de las exportaciones tradicionales o de acelerarlo, se impone entonces la sustitución de importaciones - principalmente de las industriales - para contrarrestar esas disparidades, y se inicia así el desarrollo hacia adentro de los países latinoamericanos.

Ese desarrollo hacia adentro ha cumplido ya su importantísimo papel: sin este proceso no habría podido elevarse el ingreso medio por habitante, que es ahora 60 por ciento superior al de 1930 en el conjunto de América Latina. Sin duda, el resultado fue francamente positivo, pero pudo haber

sido mejor. Ahora lo vemos claramente y percibimos mejor las graves fallas de este tipo de desarrollo improvisado sin plan ni concierto, que nos está llevando a un progresivo estrangulamiento exterior.

2. Fin de la etapa fácil de la política sustitutiva

El desarrollo basado exclusivamente en las exportaciones tradicionales y en la sustitución de importaciones está agotando rápidamente sus posibilidades en los países que más han avanzado en el proceso de industrialización, pues las exportaciones crecen con relativa lentitud y la continuación del proceso sustitutivo para que el desarrollo interno pueda cumplirse a un ritmo mucho más fuerte que el de aquéllas, suele encontrar dificultades cada vez mayores.

En efecto, se ha cumplido ya la etapa de sustituciones fáciles. Fue relativamente sencillo sustituir importaciones industriales de consumo corriente y de algunos bienes duraderos de consumo y capital, y queda poco que sustituir en ese campo en la mayor parte de América Latina. Se está entrando y avanzando ahora en la sustitución de bienes intermedios o bienes duraderos de consumo o capital que, sobre ser de compleja fabricación, requieren un mercado de dimensiones muy superiores a los nacionales. Por lo demás, hay ciertos bienes intermedios en que las posibilidades de sustitución son precarias, o sencillamente no existen, por la escasez o ausencia de recursos naturales. En alimentos existen aún grandes posibilidades de sustitución nacional en ciertos rubros y en otros se encuentran dificultades cada vez mayores frente al crecimiento de la población y sus exigencias.

En síntesis, el proceso de sustitución tiene que ser continuo mientras no se corrijan las tendencias dispares y no podrán corregirse si se mantiene el presente módulo del intercambio. Cumplidas unas sustituciones, sobreviene la necesidad de otras y cada vez surgen nuevos y crecientes obstáculos.

Se ha llegado así a una situación paradójica. Las importaciones constituyen ahora una proporción relativamente pequeña (12 por ciento) del ingreso conjunto de América Latina, mientras antes de la gran depresión (1930) constituían el 28 por ciento. Hubiese sido lógico esperar entonces que las nuevas sutituciones - al representar una fracción cada vez más

/pequeña del

pequeña del ingreso global - exigieran también un menor esfuerzo. Y sin embargo, ahora es mucho más difícil de vencer el estrangulamiento exterior provocado por aquellas disparidades.

Esto se debe no sólo a la complejidad y costo de las sustituciones, sino también a que ha desaparecido - o se ha reducido a proporciones exiguas - el margen comprimible de las importaciones. Mientras había un amplio margen de importaciones inmediatamente prescindibles o postergables, se podía detener por el momento el crecimiento de algunas importaciones o restringir su volumen mientras se operaba el proceso sustitutivo de otras. Era posible pues continuar sin interrupción el crecimiento de las importaciones imprescindibles o impostergables sin resentir el ritmo de la actividad económica interna. Pero al volverse pequeño o desaparecer este margen, es imposible repetir esa experiencia, sobre todo cuando disminuye el movimiento de las exportaciones o éstas se contraen, mientras continúa creciendo la demanda de aquellas importaciones. En tales circunstancias, el desequilibrio exterior - y la necesidad perentoria de recursos internacionales - es la única alternativa a la disminución del ritmo de la actividad económica o a su franco encogimiento.

La corrección de este desequilibrio por la sustitución de importaciones no dura mucho tiempo, pues nuevos incrementos de la demanda de importaciones, no acompañados de un ascenso equivalente de las exportaciones, conducen otra vez al estrangulamiento exterior.

3. La industrialización hacia adentro y las exportaciones

¿Pudo haber sucedido de otra manera? ¿Pudo haberse transformado ese módulo durante esos treinta años? Para hacerlo, hubieran debido darse una serie de condiciones muy difíciles de concebir entonces. Hasta tiempos recientes, las circunstancias no fueron favorables a la expansión del comercio exterior. En los años en que duran los efectos de la gran depresión y la postguerra - para no mencionar el conflicto mundial mismo - no pudo haberse pensado que los grandes países industriales abrieran sus puertas a la exportación de manufacturas periféricas. Ni tampoco que los países latinoamericanos estuvieran dispuestos a luchar por el mercado externo, toda vez que la

sustitución fácil de importaciones les ofrecía un mercado interno creciente y seguro, al amparo de toda suerte de defensas contra la importación. No se planteaba, pues, la necesidad vital de las exportaciones industriales.

Se ha formado así en nuestros países una estructura industrial prácticamente aislada del mundo exterior. Ante el imperativo de sustituir importaciones se ha tratado de producir internamente todo aquello que - por no ser esencial para el mantenimiento de la actividad económica y el consumo de la población - podía dejarse de importar, al menos temporalmente. Las importaciones consideradas superfluas son las que primero se restringen o eliminan, con el consiguiente estímulo de la actividad sustitutiva y la inversión en ella de escasos recursos de capital. No hubo un criterio selectivo basado en consideraciones de economicidad, sino de factibilidad inmediata cualquiera que fuere el costo de producción.[1/]

Las prohibiciones y restricciones han tendido a transformarse en aranceles. Es un comienzo de movimiento en el buen sentido. Pero esos aranceles han resultado sumamente exagerados, sin duda - en promedio - los más altos del mundo: no es infrecuente encontrar aranceles de más de 500 por ciento.

Como es bien sabido, esta proliferación de toda suerte de industrias en un mercado cerrado ha privado a los países latinoamericanos de las ventajas de la especialización y de las economías de escala, y, al amparo de aranceles y restricciones exagerados, no se ha desenvuelto un tipo saludable de competencia anterior, todo ello en menoscabo de la eficiencia productiva.[2/]

La protección ha sido desde luego indispensable en los países latinoamericanos. Pero no se ha otorgado con moderación ni ha habido en general una política trazada racionalmente y con el sentido de previsión indispensable para atenuar - si es que no evitar - las crisis de balance de pagos.

1/ El examen crítico del proceso de industrialización se ha presentado antes en el artículo ya citado: "El falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria", Boletín Económico de América Latina, Vol. VI, No. 1.

2/ Véase al respecto Problemas y perspectivas de la industrialización latinoamericana (E/CN.12/664).

/Por otro

Por otro lado, la repetición periódica de estas crisis ha traido una resistencia muy comprensible a una política de aranceles moderados que promuevan la competencia exterior dentro de ciertos límites. Más aún, ciertas experiencias en este sentido fueron generalmente poco afortunadas, pues se tradujeron en desequilibrio exterior. Para seguir una política más liberal de importaciones es indispensable que las exportaciones se desenvuelvan también con mayor liberalidad.

Pero esto no es todo. La industrialización cerrada por el proteccionismo excesivo, y así también los aranceles desmesurados sobre ciertos productos agrícolas importantes, han creado una estructura de costos que dificulta sobremanera la exportación de manufacturas al resto del mundo.

Se han explicado ya los términos bien difíciles de este problema. Los altos costos iniciales de la industrialización aparejaron la necesidad de protección, y la protección excesiva ha traido una estructura de costos a la que se agregan impuestos indirectos y cargas sociales. Todo lo cual conspira contra las exportaciones y también contra una política más racional de importaciones. Y al ocurrir así, tiende a perpetuarse el sistema cerrado, con grave detrimento del desarrollo económico.

Por lo demás - aunque no justificable - es explicable que nuestros países no se hayan preocupado mayormente de buscar solución a este estado de cosas, pues encontrarla no llevaría muy lejos si no se contara con el complemento indispensable de esta política, a saber: la rebaja o eliminación de aranceles en los grandes centros industriales.

Se vienen desenvolviendo en estos últimos, factores favorables a una política más liberal de importaciones. En efecto, es manifiesta la tendencia hacia la escasez progresiva de mano de obra, sobre todo en aquellos países que han tenido un fuerte ritmo de desarrollo económico. Este hecho podría llevar naturalmente a que crecieran con mayor intensidad aquellas industrias de gran densidad de capital e insumo relativamente escaso de mano de obra, con un crecimiento más pausado que aquéllas cuyos productos requieren una cantidad relativamente elevada de mano de obra con una menor densidad relativa de capital.

/De suceder

De suceder así, los grandes centros tendrían que importar estos productos para satisfacer parte de su creciente demanda.3/ Y los países en desarrollo encontrarían un campo promisorio de exportaciones provenientes de ese tipo de industrias que, para ser absorbentes de mano de obra, les interesa sobremanera desenvolver.

Esto no significa que las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo tengan que limitarse a industrias de sencillez técnica, pues las hay de técnica avanzada en que el alto coeficiente de mano de obra podría alentar las exportaciones periféricas.4/ Más aún, podría darse el caso de industrias en que las posibilidades competitivas de los países en desarrollo no dependan tanto de la proporción de mano de obra como de su misma especialización, en virtud de mejores recursos naturales o de otros factores favorables, por ejemplo, las diferencias de gastos de transporte en la exportación de materia prima, y la de productos elaborados.5/

En este sentido, el trato arancelario diferencial según el grado de elaboración - que es tan frecuente en los grandes centros - constituye un obstáculo considerable que, si se removiera, podría proporcionar fuerte

---

3/ Esto parece confirmarse en un interesante caso concreto. La Secretaría, en uno de los trabajos preparados para el reciente Seminario sobre Programación Industrial celebrado en São Paulo, Brasil, ha presentado - con carácter de exploración preliminar - una proyección de la probable evolución comparativa de la técnica productiva en los próximos 15 a 20 años en la industria textil de un país latinoamericano, de Europa y de los Estados Unidos, así como de los sueldos, la productividad de la mano de obra y el rendimiento de la maquinaria. La conclusión provisional a que se ha llegado es que - dada la evolución técnica prevista, los costos relativos de los factores y la gran ampliación de los mercados en las regiones más desarrolladas - éstas encontrarán más económico recurrir a los países latinoamericanos, y otros en condiciones similares, para cubrir con la importación proporciones rápidamente crecientes de su demanda interna.

4/ Tal es el caso de algunos equipos de base que, por su propia naturaleza y por ser fabricados sobre pedido, emplean en su producción una elevada cantidad de mano de obra. Debido en parte a ello, los costos de fabricación de muchos de esos equipos en los países latinoamericanos más industrializados podrían compararse favorablemente con los de países de mayor experiencia técnica.

5/ En las industrias químicas se encuentran varios casos en que se dan tales posibilidades.

/estímulo a

estímulo a ciertas exportaciones, aunque la elaboración de la materia prima no se caracterizara por alto contenido de mano de obra y bajo contenido de capital.

Como se dijo en otro lugar, es éste un asunto en que es importante organizar investigaciones empíricas, conducidas simultáneamente en países desarrollados y en desarrollo, a fin de discernir posibilidades y orientar esta nueva política de intercambio individual con ventajas recíprocas, pues los centros exportarían manufacturas para los que están mejor dotados y los países periféricos podrían orientar más económicamente su proceso de industrialización.

4. La reciprocidad implícita en los grandes centros

Hay ciertos principios generales que desde ahora podrían facilitar esa política. Acaso el más importante de ellos dimana de esta consideración que se ha formulado de tiempo atrás en nuestros informes. Los países periféricos están en posición diametralmente opuesta a la de los centros en materia de reciprocidad en el intercambio. Estos exportan manufacturas cuya demanda tiende a crecer en forma intensa con el crecimiento del ingreso periférico; en tanto que aquéllos exportan productos primarios que tienden a crecer con lentitud con el ingreso de los centros.

En consecuencia, los centros no necesitan sustituir importaciones desde este punto de vista, pues el desequilibrio comercial con la periferia tiende a ser positivo, esto es, a excederse en exportaciones. En cambio, la tendencia al desequilibrio negativo en los países periféricos les impone la sustitución dentro del módulo presente de intercambio para evitar el déficit en el balance de pagos.

Más aún, si los centros, por otras razones justificables o no, sustituyen importaciones provenientes de los países periféricos, agravan esa disparidad de la demanda internacional. En cambio, la sustitución de importaciones provenientes de los centros en los países periféricos, tiende a corregir la disparidad para hacer posible el desarrollo.

Esta desigualdad fundamental exige la revisión del concepto hasta ahora vigente de reciprocidad, pues si los centros reducen o eliminan sus aranceles, los países periféricos podrán aumentar sus exportaciones a ellos.

/Y al

Y al suceder así, también acrecentarán sus importaciones, en virtud de la intensa demanda que para ellas existe. Trátase de un efecto espontáneo, y no requiere rebajas o eliminaciones de aranceles. Antes bien, esta mayor capacidad de importación que así adquieren estos últimos, hará posible acelerar su desarrollo sin nuevas sustituciones o con sustituciones menores que las que de otro modo hubieran tenido que hacer, esto es, sin acudir en el mismo grado a nuevas líneas de protección.

Exigir a un país en desarrollo concesiones arancelarias equivalentes significaría lesionar su industrialización en claro desmedro de su desarrollo económico.6/ Sin embargo, esto sólo concierne a un período de transición, período que no sería desde luego corto. En efecto, si un país en desarrollo, gracias a la expansión de sus mercados exteriores, consigue dar a sus exportaciones un ritmo similar al de su demanda de importaciones, habrá corregido las disparidades de su intercambio y no necesitará continuar la política sustitutiva de importaciones.

En éste, como en otros aspectos, manifiéstase la peculiaridad de nuestros fenómenos de desarrollo, y la necesidad de una política especial para hacerles frente. Son fenómenos de transición hacia las etapas más avanzadas en que ahora se encuentran los países ya desarrollados; fenómenos que éstos no tuvieron por haber sido los primeros en desarrollarse y por haberse desarrollado en un ámbito internacional muy diferente al de ahora.

5. Necesidad de rebajar los aranceles

No se interprete, sin embargo, que a la luz de este nuevo concepto de reciprociead implícita, sea intangible la tarifa arancelaria de los países en desarrollo. Todo lo contrario. Ya se dijo que en América Latina prevalece un proteccionismo exagerado. Es innecesario abatirlo para que opere el concepto de reciprocidad. No se caracteriza América Latina por acumular divisas, en vez de importar, cuando crecen sus exportaciones. La característica es más bien la tendencia a importar por sobre su capacidad de hacerlo. Desde este punto de vista, no es necesario revisar los aranceles. Pero sí lo es desde el punto de vista del mismo desarrollo, para ir corrigiendo las

---

6/ Este punto se ha explicado con mayor amplitud en el informe ya citado sobre Desarrollo económico, planeamiento y cooperación internacional.

graves fallas de la industrialización. Es necesario rebajar en forma gradual los aranceles frente al resto del mundo guiándose por conceptos de economicidad y a fin de que la industria se vea continuamente estimulada por la competencia exterior a reducir sus diferencias de productividad con los grandes centros.

Es claro que una reforma de esta naturaleza no podría cumplirse en condiciones de estrangulamiento progresivo. Antes tiene que venir el alivio exterior, la aceleración del ritmo de las exportaciones. En otros términos, la racionalidad de la tarifa arancelaria tiene que ser parte de un plan internacional de expansión del intercambio sobre nuevas bases. No podrá adelantarse a esta política, sino ser consecuencia de ella.

De ser así, se plantea otro problema. Si la revisión arancelaria tiene que seguir al desarrollo de nuevas exportaciones, ¿cómo podrán éstas realizarse al continuar la presente estructura de costos y precios elevados? La cuestión merece cuidadoso examen y una de las vías que podría explorarse es el reajuste cambiario. Se concibe una devaluación monetaria que, con un mínimo de perturbaciones internas, pueda aparejar consecuencias externas importantes. En efecto, los aranceles podrían rebajarse en la misma medida en que aumenta el tipo de cambio, con lo cual no se modificaría la protección existente ni se encarecerían las importaciones, salvo aquellas en que los aranceles sean menores que la rebaja. Por el contrario, mudaría favorablemente la posición competitiva exterior de una serie de industrias que hoy no pueden exportar por sus precios altos. Podría bajarse el precio exterior manteniendo los mismos costos nominales internos.

Ciertamente, las exportaciones tradicionales no necesitan este estímulo como las nuevas exportaciones, a no ser algunos casos especiales. La devaluación debiera pues acompañarse de un impuesto que evitara la aparición de ganancias extraordinarias en esas exportaciones o en exportaciones industriales que no requieren este estímulo. El producto de este impuesto podría servir para compensar la disminución de recursos fiscales provocada por la rebaja de aranceles y otorgar subsidios de importación a aquellos artículos de consumo popular que no debieran encarecerse hasta que el aumento del ingreso permitiera la absorción del mayor precio.

/Dado el

Dado el alto nivel de aranceles prevaleciente, una devaluación relativamente moderada, con la consiguiente rebaja de éstos, sería un movimiento en el buen sentido, pero no significaría reducir la protección a términos racionales. Esta tendría que venir después de conseguirse efectos positivos sobre las exportaciones.

No se hace aquí una proposición concreta. Simplemente se ofrece una idea que debería explorarse. Tiene sin duda inconvenientes que, más que en si mismos, han de juzgarse desde el punto de vista de la solución fundamental que se busca.

Al estimular en esta forma las exportaciones industriales, tenderá a corregirse aquella asimetría de la protección que se explicó precedentemente. Y será posible adquirir con ellas importaciones cuya sustitución sería por demás costosa; y conseguir mediante el intercambio mayor cantidad de bienes - y mejor calidad en algunos casos - que la que sería dado obtener en esta etapa del proceso sustitutivo.

6. La expansión del comercio mundial

El mercado común latinoamericano es sólo una alternativa parcial del desarrollo de las exportaciones industriales al resto del mundo. Se necesita orientar la política de intercambio en una y otra dirección. Sin duda, el mercado común representará grandes ventajas sobre las que no se necesita insistir aquí. Hará posible dividir racionalmente el trabajo en las nuevas actividades sustitutivas, evitando los graves errores pasados, y permitirá asimismo ir corrigiendo gradualmente esos errores en las actividades existentes, tanto agrícolas como industriales. Pero no nos ayudará - al menos con la intensidad requerida - a resolver el problema de la absorción de mano de obra, pues en todos los países latinoamericanos se presenta, aunque no con la misma amplitud. No habría pues el mismo tipo de intercambio industrial que en los grandes centros.

Esto es de suyo importante; pero hay otra consideración que lo es también en gran medida. El comercio internacional no es estático; surgen de continuo nuevos productos y nuevas formas y modalidades de productos existentes, por la misma evolución tecnológica de los grandes centros. Y surgirán también en forma incesante nuevas necesidades de importación

/en nuestros

en nuestros países, además de las crecientes que hoy existen. En algunos casos será posible y conveniente sustituir también estas importaciones; pero en otros no será recomendable hacerlo, tanto por consideraciones de costo, cuanto por la necesidad de no quedar a la zaga del progreso técnico al privarse de importaciones de productos en que éste se manifiesta. Sin embargo, las posibilidades de hacerlo serán cada vez menores si nuestra capacidad para importar desde aquellos grandes centros siguiera dependiendo de las exportaciones primarias. Así, si éstas crecieran a razón de 2.5 por ciento anual - que es la tendencia de la postguerra - y el ingreso creciera a razón de 3 por ciento anual y por habitante, según el objetivo mínimo antes mencionado, dentro de unos 20 años, el coeficiente de importaciones procedentes del resto del mundo se habría reducido a sólo 6 por ciento, contra el 11 por ciento actual.

Para abarcar la significación de este hecho no hay más que recordar que los seis países del mercado común europeo tienen un coeficiente de 16 por ciento (1960) también con respecto al resto del mundo. El propósito de los Estados Unidos de introducir rebajas sustanciales en su tarifa a cambio de concesiones equivalentes en la tarifa exterior de los seis, se inspira precisamente en el propósito de evitar que ese coeficiente pueda reducirse en vez de aumentar. Y análogas preocupaciones obsérvanse en los países del Comecon: no son sólo razones políticas las que lo han llevado a oponerse al mercado común europeo.

Por lo demás, la posibilidad de orientar a éste hacia afuera, hacia la expansión del intercambio mundial, ha sido enfáticamente subrayada por el Presidente de la Comisión de la Comunidad Económica Europea, que ha declarado recientemente en Bruselas: "Desde hace algún tiempo se menciona a veces el peligro de que la Comunidad se inspire en consideraciones de desarrollo hacia adentro. No sé quién ha inventado ese estribillo. En todo caso, no corresponde a realidad alguna. Ni su giro, ni nuestros intereses económicos, ni nuestra voluntad política nos permiten encerrarnos en nosotros mismos. Y la rápida expansión de nuestro comercio exterior muestra que no lo somos. Pero es exacto que nuestros partenaires comerciales tienen el mayor interés en que la Comunidad se desarrolle en el futuro con la misma rapidez que en el pasado. Porque solamente ahora

/estaremos en

estaremos en posesión de medios e instrumentos que nos permitirán traducir en la mejor forma con hechos, nuestra voluntad política de liberalismo, de cooperación y de asistencia."7/

No cabe duda de que la realización progresiva del mercado común latinoamericano haría posible participar activamente en esta política de expansión del intercambio internacional, pues al incidir favorablemente sobre el costo de la producción industrial, pondría a los países latinoamericanos en mejores condiciones competitivas para sus nuevas exportaciones, y asimismo les ayudaría - por las consideraciones ya mencionadas - a emprender la revisión de su política arancelaria hacia el resto del mundo.

7/ Véase la alocución del Dr. W. Hallstein en la sesión de clausura del Foro Europeo sobre América Latina (Bruselas, 21 a 23 de noviembre de 1962).

II. LA DEBILIDAD CONGENITA DE LA PERIFERIA Y LA RELACION DE PRECIOS DEL INTERCAMBIO

1. Factores que explican la debilidad periférica

Desde los primeros escritos de la secretaría de la CEPAL se ha subrayado la significación del fenómeno del deterioro de la relación de precios del intercambio y se ha tratado de explicar las fuerzas que tendían a provocarlo. Acaso por la forma fragmentaria de estas explicaciones, nuestras ideas no siempre se han interpretado correctamente. Se justifica exponerlas de nuevo en forma de síntesis aclaratoria, pues el deterioro - tan manifiesto en los últimos diez años[8/] - podría continuar en el futuro con graves consecuencias sobre el desarrollo económico aun cuando se mantuviera en sus actuales niveles.

El origen de este fenómeno está en esa relativa lentitud con que crece la demanda mundial de productos primarios comparada con la de productos industriales. Estas disparidades en el crecimiento de la demanda no tendrían por qué traer descenso alguno de los precios primarios si la producción se ajustase continua y rápidamente al ritmo de la demanda. Para ello sería indispensable cumplir tres condiciones que no se verifican en la realidad:

a) que el incremento de población activa en las actividades primarias se desplace de ellas en la medida en que no es necesaria para que la producción crezca sin exceder el ritmo de crecimiento de la demanda. Este desplazamiento tendría que ser tanto más intenso cuanto mayor fuere el incremento de productividad en estas actividades, a igualdad de otros factores;

8/ Si se toma como base de comparación la relación media de precios del intercambio exterior del período 1950-54, el efecto del deterioro en el período 1955-60 se estima en 7 400 millones de dólares. De ello se desprende que más del 60 por ciento del incremento anual de exportaciones fue anulado por ese deterioro. Por su parte, las entradas netas de capital exterior en el período 1955-60, se estiman en alrededor de 7 700 millones de dólares (a precios de 1950-54), de tal modo que aquel efecto de la relación de precios del intercambio anuló el poder de compra adicional que lograron los países latinoamericanos por este concepto. Debe hacerse notar que los años 1950-54 fueron de relación de precios favorable, aun cuando ella no significase plena recuperación del nivel anterior a la gran depresión mundial.

/b) que

b) que la mano de obra así desplazada encuentre ocupación en la industria y otras actividades absorbentes, según se explicó ya 9/ y,

c) que la absorción de esta mano de obra sea de tal intensidad que los salarios reales de los trabajadores en las actividades primarias puedan subir en forma de captar el incremento de productividad de éstas.

Generalmente, el nivel de salarios en las actividades primarias es inferior al de las actividades urbanas absorbentes de mano de obra. Si la absorción fuera intensa, los salarios en la producción primaria podrían subir hasta el nivel urbano en este proceso, nivel que va ascendiendo en forma paulatina con el incremento de productividad de las actividades absorbentes. Más allá de este nivel, el incremento de productividad primaria no podría retenerse por el aumento de salarios, aun cuando se cumplieran estas tres condiciones.

Si no se cumplen, y no sube el nivel de salarios en las actividades primarias en la medida permitida por su incremento de productividad, ésta se convertirá en aumento de ganancias y estimulará el crecimiento de la producción más allá del ritmo impuesto por el de la demanda, con el consiguiente descenso de los precios de los productos primarios en relación con los industriales.

Este fenómeno de deterioro se opera tanto en la producción primaria de consumo interno como en la de exportación. En el primer caso, se trata de una simple transferencia interna del fruto de la mayor productividad. En el segundo, es una pérdida de ingreso que sólo se compensa en parte relativamente pequeña con el mayor volumen de exportación, en relación con el que hubiere sido necesario para ajustarse al ritmo de la demanda.

Para resumir nuestro pensamiento. La explicación del deterioro está en la insuficiencia dinámica del desarrollo, que no facilita la absorción de la mano de obra no requerida por el lento crecimiento de la demanda y el aumento de la productividad en las actividades primarias. Esta insuficiencia dinámica impide que los salarios de estas últimas suban paralelamente al aumento de productividad, y, en la medida en que ello no ocurra, la producción primaria pierde en todo o en parte el fruto de su progreso técnico.

9/ Véase la sección I del capítulo I de la parte B.

/Tal es

Tal es la índole del fenómeno de deterioro. Presupone que el aumento de la producción más allá del ritmo impuesto por el crecimiento relativamente lento de la demanda pueda realizarse por la disponibilidad de tierra y otros recursos naturales, así como la de mano de obra. Si ello no fuere así, y la producción creciera a ritmo inferior al de la demanda, la relación de precios tendería a mejorar. Que esta mejora se traduzca íntegramente en aumento de la renta del suelo, o también sea compartida por los trabajadores, depende - como en el caso anterior - del efecto que la absorción de mano de obra en las actividades urbanas tenga sobre el nivel de salarios reales en la producción primaria.

¿Hasta qué punto podrá esperarse que estas condiciones favorables al mejoramiento de la relación de precios pudieran prevalecer en estos próximos 10 ó 15 años decisivos para el desarrollo económico de América Latina? No hay manifestaciones perceptibles de que así vaya a ser. Al contrario, el empeño en elevar el lento ritmo de crecimiento de las exportaciones se hace sentir cada vez más, tanto en los países latinoamericanos como en los otros países en desarrollo que compiten con su producción. Y es lógico que para cumplir este propósito se esfuercen en aumentar la productividad. Más aún, este esfuerzo habrá que extenderlo a toda la producción agrícola si es que ha de responder al crecimiento de la demanda interna. Y la mano de obra desplazada de este modo por el progreso técnico planteará un problema muy serio de absorción que, de no resolverse, frenará el alza de salarios que el mismo progreso técnico pudiera hacer posible en las actividades de exportación primaria.

2. Imposibilidad de atacar aisladamente el deterioro

El problema de absorción no se circunscribe a países aislados: abarca a todos los países productores. Si un país aislado lograra vencer la insuficiencia dinámica del desarrollo y crear las condiciones favorables a la retención del fruto del progreso técnico en las actividades primarias mediante el alza de salarios, no significa que pudiera hacerlo en realidad, pues si otros países productores no consiguen corregir esa insuficiencia, su producción seguirá excediendo al ritmo impuesto por la elasticidad ingreso

/de la

de la demanda, y descenderán los precios relativos. Es obvio que el primer país tendrá que seguir este movimiento para poder competir en el mercado mundial. Y en la medida en que sus salarios hubiesen subido en las actividades primarias tendrá que acudir al subsidio a las exportaciones o a la devaluación monetaria: en uno y otro caso se verá forzado a perder en todo o en parte el fruto de su progreso técnico.

Sin duda que la protección permite elevar el nivel de salarios nominales conjuntamente con los precios internos. Podría así ayudar a la retención de tal fruto, toda vez que se cumpla aquella función absorbente. Pero aquí se necesitaría también que todos los otros competidores estuvieran en condiciones de hacer lo mismo a fin de evitar el deterioro. Y tampoco sucede así en la realidad.

Podría decirse igualmente del impuesto. Si el estado gravara la exportación en tanto en cuanto subiera la productividad en las actividades exportadoras, se podría retener el fruto como si subieran los salarios; pero sería necesario que todos los países productores practicaran análoga medida.

Es pues evidente que este problema del deterioro no podrá resolverse espontáneamente, mientras todos los países en desarrollo no lleguen a corregir su insuficiencia dinámica - lo cual tomará un tiempo muy dilatado - o sobrevengan dificultades insalvables por el progreso técnico en el desenvolvimiento de la producción primaria.

3. Diferencias entre centros y países periféricos

Hasta ahora se han considerado los fenómenos de deterioro en la periferia. Cabe ahora preguntarse si en los centros no operan también fuerzas que tienden a transferir al exterior el fruto de su propio progreso técnico. Podría argüirse, en efecto, que esta transferencia también se registra y que si la relación de precios empeora para las actividades exportadoras de los países periféricos, ello se deba a que allí el progreso técnico ha sido más pronunciado que en las actividades de exportación industrial de

los centros.[10/] O sea que los movimientos que ha tenido históricamente la relación de precios se deberían a la relación de incremento de productividad entre bienes primarios e industriales.

Esta tesis podría ser admisible en un mundo en que hubieran desaparecido las diferencias en el grado de desarrollo, pero no mientras subsistan las que hoy se manifiestan entre los centros y los países periféricos. Desde el punto de vista de la relación de precios, las diferencias fundamentales son las siguientes.

Ante todo, el carácter esencialmente industrial de las exportaciones de los centros. Los productos industriales tienen en general una elasticidad ingreso de la demanda muy elevada, y tan pronto como ésta tiende a saturarse con el andar del tiempo en algunos artículos, surgen otros nuevos o nuevas formas de artículos existentes que reavivan continuamente la demanda industrial. Hay desplazamientos de mano de obra de industria

---

10/ Esta parece ser la tesis admitida por el economista Lincoln Gordon, Embajador de los Estados Unidos en el Brasil, en un discurso pronunciado en el Consejo Económico Nacional de ese país en enero 29 del año 1963. Dijo en esa ocasión: "Desde hace tiempo se vienen sustentando teorías generales contradictorias sobre las tendencias a largo plazo inherentes a la relación de precios del intercambio. Según una antigua teoría, desacreditada ahora, los precios agrícolas tenían que subir forzosamente en relación con los precios industriales, porque el aumento de la población mundial en una superficie limitada de tierra arable se traduciría en un alza constante de los precios de los alimentos, mientras que la producción industrial podía ampliarse indefinidamente. En esa teoría se ignoraban los efectos del progreso técnico en la agricultura, que han elevado la productividad en forma más acelerada aún que en la industria, al menos en el mundo occidental. Durante algunos años, la secretaría de la CEPAL sostenía la tesis contraria, a saber, que la tendencia secular era necesariamente adversa a la agricultura, pero este razonamiento se basaba en gran parte en informaciones británicas correspondientes al siglo XIX, en que no se tenían en cuenta la reducción de los fletes marítimos ni las dificultades inherentes a cualquier medición a largo plazo de los precios comparativos de las manufacturas. La naturaleza de los productos industriales cambia por completo de un decenio a otro a medida que surgen nuevos inventos, y también están afectas a mejoramientos constantes de calidad. En consecuencia, los estudiosos más serios de la actualidad son muy escépticos en cuanto a la validez de toda generalización sobre las tendencias inherentes a la relación de precios del intercambio."

Traducción no oficial del texto incluido en FYI News Digest. Servicio Informativo de los Estados Unidos, Santiago de Chile, 63/7, 4 de abril de 1963.

a industria, pero la actividad industrial en su conjunto absorbe una proporción creciente del incremento de población activa, al menos hasta cierto límite, más allá del cual esta función se traslada progresivamente a otras actividades absorbentes. En la producción primaria ocurre todo lo contrario; y, al crecer con relativa lentitud la demanda de los artículos existentes, no surgen sino excepcionalmente nuevos artículos o nuevas variedades. Aun cuando ello fuera así, dista mucho de ocurrir con la amplitud necesaria para contrarrestar la tendencia de desplazamiento de mano de obra hacia las actividades urbanas.

La segunda diferencia esencial es que en los grandes centros industriales la absorción de mano de obra proveniente de la producción primaria y otras actividades expelentes ha avanzado en forma considerable y la proporción de población activa que ha quedado en esas actividades es relativamente pequeña. Así, en los Estados Unidos la proporción en la agricultura es de 7 por ciento y alrededor de 15 por ciento en los países industrialmente más importantes de Europa Occidental. Este hecho es de gran significación, pues un mismo incremento de productividad en la agricultura latinoamericana - donde la proporción media es de 45 por ciento - representa un desplazamiento relativo de mano de obra mucho mayor que en aquellos centros avanzados. Si a ello se agrega la fuerte proporción de población activa que aún se encuentra en la artesanía y los servicios personales no calificados, y su tendencia a desplazarse hacia las actividades absorbentes, se tendrá una clara idea de las dimensiones del contraste. Dicho de otro modo: en los centros la proporción de población activa en estas actividades absorbentes es muy elevada y muy baja en las expelentes, en tanto que sucede todo lo contrario en los países periféricos.

En consecuencia, la presión de la población que se desplaza sobre el nivel de salarios de las actividades absorbentes es relativamente pequeña en los centros y relativamente fuerte en los países periféricos. Esta es sin duda una de las razones por las cuales en los primeros las organizaciones sindicales han podido desarrollar creciente aptitud para lograr que el aumento de salarios siga paralelamente al aumento de productividad o aun lo supere. No sólo eso, sino que en países que también están demostrando insuficiencia dinámica, la organización sindical logra seguir aumentando el nivel de los salarios a pesar de la desocupación obrera.

/Por el

Por el contrario, en los países periféricos, la presión relativamente fuerte de la mano de obra desplazada, o que busca desplazarse, dificulta en forma considerable la acción sindical. En lo que concierne a América Latina sólo en casos excepcionales se ha logrado elevar los salarios en algunas actividades exportadoras independientemente de su nivel general. Pero aun cuando la acción sindical lograra hacerlo en las actividades exportadoras, a favor de incrementos de productividad, y no obstante la insuficiencia dinámica de la economía, esos aumentos reales no podrían mantenerse por mucho tiempo si no ocurriera lo mismo en otros países exportadores que también acrecientan su productividad.

En otros términos, no son las diferencias relativas de incrementos de productividad en las actividades primarias de exportación de los países periféricos, comparadas con las actividades industriales de los centros, las que explican el movimiento de la relación de precios; sino las diferencias de productividad que en los centros, por un lado, y en los países periféricos por otro, no han podido ser captadas por el ascenso de sus respectivos nivels de salarios: todo ello en términos generales. En los centros es muy marcada su aptitud para subir los salarios, por lo menos en la medida en que sube la productividad de las actividades industriales, y sólo aquellas industrias cuyo incremento de productividad excede al incremento medio tienden a transferir la diferencia al exterior. En cambio, en los países periféricos, la débil aptitud para hacer subir los salarios en las actividades exportadoras - y en la producción primaria en general - les expone continuamente a perder en todo o en parte el incremento medio de productividad en tales actividades exportadoras. Más aún, si el progreso técnico ha sido mayor en unos países que en otros, el descenso de precios provocado por los primeros puede hacer perder a estos últimos ingresos mayores que los correspondientes a su propio incremento de productividad.

El movimiento favorable que en tiempos ya remotos experimentó la relación de precios del intercambio pudo haberse debido a que - siendo entonces mucho menor la aptitud de los centros para subir el nivel de salarios - ocurriese un fenómeno parecido al que ahora se presenta en los países periféricos. A lo cual pudieran haberse agregado dificultades para acrecentar la producción primaria, como fue posible hacerlo después por el aumento de productividad mediante el acceso a nuevas tierras y nuevos recursos naturales, así como por el progreso de los transportes.

4. El deterioro en los centros

Como quiera que hubiere sido, todo parecería indicar que esta debilidad congénita de la periferia para retener el fruto de su progreso técnico continuará por mucho tiempo aún. La misma situación de la producción agrícola en los grandes centros industriales, no obstante su avanzado desarrollo, lo está demostrando notoriamente. Se opera allí también una tendencia al deterioro de la relación de precios, que no es incompatible con aquella aptitud de los salarios industriales para captar el incremento de productividad en desmedro de las actividades primarias.

Nadie ha pretendido en los grandes centros negar el deterioro, ni tratado de aminorar su importancia con los argumentos que hemos escuchado con respecto al deterioro periférico, a saber: que las estadísticas no reflejan el mejoramiento de la calidad en los productos industriales, o que los índices de precios no permiten calcular correctamente la relación. Acaso porque las razones del deterioro se han vuelto evidentes. En efecto, ha habido en los Estados Unidos una revolución tecnológica en la agricultura que ahora se está extendiendo a Europa occidental con análogas consecuencias: el ritmo de producción tiende también allí a sobrepasar el ritmo de crecimiento de la demanda. Sería necesario desplazar más gente del campo - a pesar de la reducida proporción de la población activa que en él ha quedado -, y la gente no quiere hacerlo, no desea abandonar sus tierras, incluso en países en que la fuerte absorción de mano de obra en la industria y otras actividades está atrayendo gente del exterior.

Para defender la relación interna de precios se acude a diversos procedimientos. En los Estados Unidos, a los precios internos de sostén que mantienen una paridad variable con los precios de los productos industriales adquiridos por los agricultores, y al subsidio de las exportaciones en el mercado internacional. En Europa occidental, al aumento de las restricciones a la importación de productos agrícolas, como medio de ampliar el mercado para la propia producción y amparar precios internos elevados. Asimismo se contempla acudir al subsidio a las exportaciones al mercado mundial en caso de excedentes.

Estas medidas de defensa de la relación interna de los precios agrícolas - muy comprensibles desde el punto de vista de los grandes

centros - significan acentuar todavía más los efectos del lento crecimiento de la demanda de exportaciones agrícolas de la periferia. Sin embargo, tienen la virtud de demostrar concretamente la importancia que esos centros han dado al deterioro de los precios primarios; y de señalar al propio tiempo una posible vía de solución del mismo problema en el ámbito internacional.

5. Posible retransferencia internacional de ingresos

En rigor, ¿qué significa esa intervención? Sencillamente el reconocimiento de que las fuerzas del mercado no dan una solución equitativa a este problema. El progreso técnico había avanzado en las actividades industriales de esos centros dejando a la zaga la producción agrícola. Pero sucede que, al recuperarse esta última de su atraso, los efectos de su progreso técnico tienden a transferirse al resto de la colectividad. La solución es pues de carácter moral y política: retransferir a los productores agrarios el ingreso que habrían dejado de tener por obra de las fuerzas del mercado, o impedir que al actuar estas fuerzas se nivelen sus ingresos con los ingresos urbanos. A fin de cuentas, toda medida de redistribución del ingreso es esencialmente de ese carácter.

Encarada así, con esta perspectiva, la corrección del deterioro de la relación de precios del intercambio en los países periféricos se presenta como un vasto problema de redistribución internacional del ingreso, como una medida impuesta no sólo por la equidad, sino por un gran designio político: cooperar con los países en desarrollo a que corrijan su debilidad congénita, adquieran la aptitud para retener el fruto de su progreso técnico y acelerar su desarrollo económico y social. Pero esto concierne a algo más que la cooperación internacional. No se podrían invocar argumentos valederos de equidad internacional si no se afrontara seriamente el problema de la equidad interna y se empleara a fondo el potencial de ahorro de los grupos de altos ingresos con el mismo propósito de acelerar el ritmo de desarrollo.

/Por esto,

Por esto, no podría ser una medida automática la retransferencia internacional de ingreso para compensar a los países periféricos del deterioro relativo de sus precios sino que debiera vincularse estrechamente a sus planes de desarrollo y a la efectividad económica y social de esos planes.

En realidad, esta idea de la retransferencia es el desenvolvimiento de una sugestión formulada en 1954 a la reunión de Quitandinha. En el informe presentado por la secretaría de la CEPAL[11/] a requerimiento de la OEA, organismo responsable de esa reunión, se propuso que los países consumidores de productos primarios establecieran un impuesto de importación por un monto equivalente a la caída de los precios y que el ingreso de este impuesto se retransfiriese a los países productores.

Los efectos de una medida de esta índole serían similares a los que podrían conseguir los países productores si llegaran a acuerdos para defender sus precios no sólo de sus fluctuaciones periódicas, sino también de la tendencia hacia el deterioro persistente. No podría negarse la complejidad de estas soluciones ni el hecho de que, estabilizar los precios a niveles relativamente elevados, se estimularía el aumento de la producción con el consiguiente agravamiento del descenso de los precios. El Profesor Kaldor propone la forma de evitar estas consecuencias en un breve informe recientemente preparado.[12/]

Como quiera que fuere, la retransferencia de ingresos a los países de producción primaria ofrece una solución muy simple, pues los recursos internacionales que así se aportasen se dedicarían a acrecentar la acumulación de capital a fin de contribuir a la corrección de la insuficiencia dinámica del desarrollo. Desde luego, las inversiones en las regiones rurales tendrán que tener alto orden de prelación. Los recursos no se

---

11/ Véase de nuevo La Cooperación Internacional en la Política de Desarrollo Latinoamericano, op.cit.

12/ Véase "La estabilización de la relación de precios del intercambio en los países poco desarrollados", Boletín Económico de América Latina, Vol. VIII, No. 1, Santiago de Chile, marzo de 1963, pp. 1 ss.

/dedicarían, pues,

dedicarían, pues, a compensar el descenso de los precios internos, salvo cuando éstos hubieran llegado a un nivel crítico que desalentara la producción.

Compréndase bien el alcance de la idea. Los trabajadores rurales están en gran parte comprendidos en la mitad de la población latinoamericana de ínfimos ingresos. ¿Es que el destinar esos recursos internacionales al desarrollo económico, más que a los precios, se cumpliría en desmedro de la elevación de su nivel de vida? Desde luego que no. Pero no se conseguiría hacerlo obrando directamente sobre los precios, sino sobre los ingresos de los trabajadores, pues las actividades exportadoras son sólo una fracción de las actividades primarias y no podrían - salvo en casos excepcionales - tener un nivel de ingresos de los trabajadores superior al prevaleciente en estas actividades primarias. Como ya se ha visto, la solución de este problema está en corregir la insuficiencia dinámica del desarrollo, sin perjuicio de seguir una política de remuneraciones que refleje el incremento de productividad en las actividades primarias. Es cierto que la competencia de otros países que no siguieran una política similar influiría desfavorablemente sobre los precios de exportación en la forma que se ha explicado en otro lugar. Surgirían así situaciones críticas que obligarían a emplear parte de los recursos internacionales en sostener un nivel de precios internos que guarde relación con el aumento logrado en los ingresos reales de los trabajadores rurales. Insistimos en que se trata de ideas generales, más que de proposiciones concretas, que se presentan aquí como términos de discusión de este importantísimo problema de la relación de precios.

/6. Estrangulamiento

6. Estrangulamiento exterior y aportación de recursos internacionales

Este capítulo, que ahora llega a su fin, se ha dedicado a explicar la tendencia persistente del estrangulamiento exterior de los países latinoamericanos y la necesidad imprescindible de atacarlo en dos formas convergentes: a) las exportaciones industriales hacia el resto del mundo, principalmente a los grandes centros, sin descuidar el estímulo a las exportaciones tradicionales hacia los mercados existentes y los nuevos mercados, y b) la defensa de la relación de precios del intercambio. Se examinará después otra forma igualmente convergente: el mercado común latinoamericano.[13/]

La aportación de recursos internacionales no es, como tal, una solución alternativa al problema del estrangulamiento. Son recursos muy vitales, por cierto, a fin de que puedan introducirse cambios estructurales en el comercio exterior destinados a la corrección fundamental de este problema. Sin esta corrección, sería indispensable continuar en forma indefinida y en cuantía creciente con aquella aportación de recursos internacionales.

Ya son manifiestas las consecuencias de esta continua acumulación de deuda exterior con la estructura presente del intercambio. El lento crecimiento de las exportaciones y el deterioro de los precios, por un lado, y los servicios crecientes del capital extranjero, por otro, van debilitando progresivamente la capacidad para importar, en relación con las crecientes necesidades de importación de artículos imprescindibles e impostergables cuya sustitución interna es cada vez más difícil.

Preséntase en esta forma una pugna cada vez más aguda entre servicios e importaciones, agravada con frecuencia por la corta duración de los préstamos, que impone amortizaciones excesivamente pesadas.[14/] Y como las importaciones no pueden comprimirse con facilidad, no hay otra solución

---

13/ Véase el capítulo II siguiente.

14/ Sería conveniente revisar el régimen de estas pesadas amortizaciones - como se está haciendo ya en algunos casos - a fin de lograr un inmediato alivio en los pagos exteriores.

/que procurarse

que procurarse nuevos recursos internacionales para pagar los servicios financieros, aun cuando esas aportaciones no fueran del todo indispensables para cubrir las deficiencias de la capitalización externa. ¿Qué es lo que podrá prevenir la repetición de este fenómeno si no se transforma la estructura del intercambio exterior?

No serán por cierto las exhortaciones de buena conducta financiera. Esa buena conducta no será suficiente para conseguirlo. Pudo haberlo sido en el siglo XIX. Había entonces un claro nexo lógico entre el desarrollo hacia afuera y los préstamos e inversiones exteriores. Estos estaban destinados primordialmente, en una forma u otra, al crecimiento de las exportaciones. Y las exportaciones crecientes permitían pagar con relativa holgura los servicios también crecientes, sin necesidad de aumentar las aportaciones internacionales como ahora sucede por razones de desequilibrio exterior y por escasez de capital. Aún más, en varios casos la expansión de aquéllas permitía devolver gradualmente al exterior el capital recibido, disminuyendo así la carga de los servicios. Si sobrevenían dificultades para hacerlo, se debían a esa mala conducta financiera, generalmente mala conducta interna y también externa, en ciertos casos, pues hubo de todo en aquellos tiempos pasados.

Dentro de esa lógica del desarrollo hacia afuera no cabían recursos de favor. Los préstamos e inversiones extranjeras eran clara expresión de interés recíproco. No existía tampoco la connotación de ayuda, que desde luego se acentúa en esas crisis periódicas del desarrollo. Las operaciones de préstamo adquieren así, con frecuencia, aspectos políticamente vulnerables tanto en el ámbito de los que otorgan cuanto en el de los que reciben.

En el fondo, el problema no reside en que no puedan pagarse los servicios - que podrían crecer sin representar carga intolerable - sino en las dificultades de transferencia que el estrangulamiento trae consigo. Préstamos más largos y exportaciones en rápido crecimiento harían también muy llevadera esta carga, desde el punto de vista de las cuentas exteriores.

/Ancho campo

Ancho campo habría entonces para la fructificación de los buenos consejos y también para escapar a aquellas admoniciones monetarias que suelen plantear un falso dilema entre estabilidad y desarrollo, pues al restablecerse la holgura exterior, en un nuevo módulo muy diferente del actual, también adquirirían nuestros países, libres de situaciones críticas, la aptitud esencial de opción. Y sólo se presentarían las alternativas en sus términos correctos una vez salvados los obstáculos estructurales que la vuelven ahora ineludible: la cooperación exterior para acelerar el desarrollo, o llevar más lejos el esfuerzo interno para conseguirlo.

Capítulo II

LOS OBSTACULOS AL MERCADO COMUN LATINOAMERICANO

I. LAS METAS CUANTITATIVAS

1. Explicación de las metas

En ese módulo pretérito de intercambio internacional que se ha comentado en otro lugar los países latinoamericanos convergían y siguen convergiendo hacia los grandes centros, con muy escasa comunicación entre ellos salvo en el limitado intercambio de algunos productos primarios, la industrialización se ha venido desarrollando en compartimientos estancos, según la frase consabida, y el mercado común se impone como otro de los medios conducentes a la corrección de la tendencia hacia el estrangulamiento exterior y promover la economicidad de aquel proceso industrializador.

Después de la celeridad con que logró concentrarse, la Zona Latinoamericana de Libre Comercio ha superado ampliamente, durante los dos primeros años, los compromisos mínimos de desgravación que el Tratado de Montevideo hace obligatorios. Pero, frente a la inmensa tarea que le es imperativa, el ritmo de su avance podría volverse excesivamente pausado y receloso. Cabría justificar un ritmo semejante si estos tiempos fueran como aquellos otros en que el crecimiento impresionante del comercio internacional impulsaba sin zozobras la economía de nuestros países; pero no ahora, en momentos en que éstos confrontan muy graves obstáculos para su desarrollo, que exigen perentoriamente nuevas actitudes, firme determinación y gran audacia constructiva.

Sería un error considerar que los instrumentos que consagra el Tratado no son eficaces en sí mismos. Lo son, pero faltan grandes decisiones políticas para que esa eficacia se traduzca en hechos que resistan posibles factores de estancamiento en un futuro cercano. El sistema de negociaciones selectivas periódicas que ahora se usa verá enrarecida posiblemente su atmósfera, corriendo el riesgo de que todo ello se limite a una serie de arreglos preferenciales menguados y vacilantes.

/Este peligro

Este peligro persistirá mientras no se establezcan más claramente las metas cuantitativas de reducción y eliminación de aranceles y demás restricciones en un plazo determinado, pues sin ellas las negociaciones no tendrán puntos firmes de referencia. Pero no sería aconsejable establecer en forma aislada estas metas, sin echar las bases de acuerdos de complementación que permitan planificar industrias de gran significado en la estrategia del desarrollo; ni esto último podría hacerse sin sentar un claro concepto de reciprocidad y formas efectivas de cumplirlo. Y esto tampoco podría lograrse de modo satisfactorio sin el establecimiento de órganos de promoción del intercambio recíproco. Todo es materia de grandes decisiones políticas.

¿Por qué es indispensable fijar esas metas cuantitativas? Los gobiernos han tomado compromisos de eliminación de aranceles - sobre todo en materia de productos tradicionales - a fin de cumplir con las reglas del GATT. Pero esto es relativamente poco. Es indispensable abarcar también los productos industriales, los que se fabrican hoy y los que ineludiblemente tendrán que fabricarse mañana con técnicas cada vez más difíciles y costosas.

Para que la Zona se extienda gradualmente a todo el ámbito de la producción latinoamericana, habría que fijar desde ahora esas metas de carácter cuantitativo. Sin ellas, las negociaciones perderían muy pronto su obligatoriedad y automatismo, y sobrevendría el forcejeo de los países para obtener concesiones en determinados productos individuales, que muchas veces no coincidirían con los intereses y pretensiones de los demás; y ello, con el riesgo de una paulatina paralización del proceso de reducción y eliminación de aranceles. El establecimiento de metas cuantitativas contribuiría a cambiar radicalmente esa actitud: cada país tendría que esforzarse en introducir todos los años un mínimo de reducciones y eliminaciones a fin de irse acercando en forma gradual al cumplimiento de las metas pactadas.

¿En qué podrían consistir esas metas? Se conciben varias fórmulas, pero la más simple y practicable es el promedio aritmético de aranceles. Proponemos pues que en un período de 12 años - el plazo no es lo esencial, y podría ser algo menor o mayor - el promedio de aranceles entre los países asociados no pueda exceder de 15 por ciento, y, además, que en ese plazo terminen todas las otras restricciones de índole proteccionista.

El establecimiento de estas metas debiera ir unido a la obligación de reducir todos los derechos a un máximo de 30 por ciento en el caso de las industrias existentes de crecimiento vegetativo, así como en las actividades agrícolas, y de 10 por ciento en las industrias dinámicas, distinción que obedece a razones que se expondrá más adelante.

No convendría ceñirse sólo a la meta final, sino acordar un procedimiento gradual, con metas intermedias. Así, al llegar a la mitad del plazo, el promedio de aranceles no debiera exceder de 30 por ciento; y el máximo no debiera pasar de 60 por ciento en las industrias vegetativas y la agricultura, y de 20 por ciento en las industrias dinámicas; esto es, el doble que en la meta final. Las demás restricciones tendrían asimismo que haberse reducido a la mitad al mediar el plazo de 12 años y, antes de cumplirse éste y a la luz de la experiencia adquirida, habría que llegar a un nuevo acuerdo para proseguir esta política en una segunda etapa que sería prematuro encarar desde ahora.

Sería también recomendable acordar un procedimiento especial para los aranceles muy elevados, por ejemplo, aquellos superiores al triple del máximo permitido para el grupo que perteneciera al producto, ya sean industrias dinámicas o vegetativas. Entre el nivel actual del arancel y el triple de aquel máximo a alcanzar en dos etapas, la reducción se haría en forma proporcional y en el curso de muy pocos años. Después de haber bajado al triple, la reducción seguiría adelante por el procedimiento ya explicado. La importancia de esta reducción más rápida del margen excedente de los derechos muy elevados reside en que las reducciones que en la práctica pueden originar competencia en los mercados, y acicatear el progreso de las actividades productoras, son las que corresponden al tramo más bajo del derecho elevado; no más arriba, por ejemplo, de un 90 por ciento en el caso de los productos de las industrias vegetativas. Si, en casos como este, no se adoptara algún procedimiento especial, podría ocurrir que la reducción de esos derechos muy elevados fuera completamente inoperante desde el punto de vista de la competencia y del intercambio durante la casi totalidad del período de transición. Los efectos prácticos sólo sobrevendrían en el curso de los 2 ó 3 últimos años, lo cual, además de retardar la marcha hacia la integración, iría acumulando situaciones difíciles, que podrían originar grandes resistencias.

/No es

No es necesario entrar en pormenores técnicos para tomar una decisión política. Desde luego que habría que introducir una nomenclatura uniforme; pero ésta y otras son cuestiones sobre las cuales los técnicos tendrán que formular sus recomendaciones a los gobiernos. Lo esencial es que una decisión política superior establezca estas metas, pues si no se han fijado estos puntos cardinales mucho es de temer que por años y años se siga deliberando sin lograr avances significativos.

Dentro de los promedios se darían diferentes situaciones: mientras en una serie de productos podrían eliminarse completamente los aranceles en el plazo convenido, cabría mantener en otros una protección razonable. También sería admisible ampliar los plazos para aquellos países que tienen un menor desarrollo relativo, principio éste que afortunadamente se ha consagrado en el Tratado de Montevideo.

No ha de ocultarse que esas metas pueden no ser muy halagüeñas para quienes desean ir derechamente al mercado común mediante la eliminación total de aranceles, ni que, en el otro extremo, dejen de parecer demasiado atrevidas para los que llaman prudencia a la tremenda imprudencia de andar con paso torpe y dubitativo frente al serio desafío histórico de éstas y otras transformaciones estructurales.

Quienes pretenden ir derechamente al mercado común con la liberación total de aranceles esperan que el libre juego de las fuerzas económicas resuelva todos los problemas, sin acción planificadora alguna. Esa acción no es incompatible con la competencia. Esta es indispensable a la eficacia del sistema económico en que vivimos. Aunque parezca paradójico, hay que intervenir en el libre juego para crear condiciones adecuadas al funcionamiento de la competencia. Intervención impersonal del estado que guíe, ampare y estimule, pero que no perturbe ni frene arbitrariamente la conducta de los individuos en la vida económica.

La protección aduanera es exagerada y, al limitar o impedir por completo la competencia exterior, ha conducido con frecuencia a prácticas restrictivas internas o combinaciones monopólicas que debilitan el incentivo a producir con satisfactoria productividad.

Aun sin la Zona Latinoamericana de Libre Comercio hubiera sido aconsejable ir reduciendo la protección hasta volverla razonable, si la tendencia crónica al desequilibrio del balance de pagos no se hubiera interpuesto con frecuencia.

2. El juego de la competencia y sus limitaciones

Una vez reconocida la necesidad de reanimar la competencia, ¿cómo hacerlo? Hay tres casos principales que considerar: a) la agricultura; b) las industrias existentes de crecimiento vegetativo, y c) las industrias dinámicas.

En la agricultura, los productos de exportación tradicional están sujetos ya a un compromiso de liberación total de aranceles que deberá cumplirse en los 10 próximos años. Pero no basta tomar un compromiso de esta índole y dejar que todo se arregle por sí solo. Es necesario formular programas de distribución racional de la producción dentro de la Zona, que no sólo tengan en cuenta la demanda presente, sino el considerable crecimiento de la demanda futura, que obligará a trabajar tierras de muy desigual productividad. Esos programas exigirán en algunos casos medidas especiales de regulación. Sólo así podrá la competencia desenvolverse sin acarrear perturbaciones, pues hay que evitar a toda costa que quede tierra productiva sin utilizar, aunque se utilice en forma distinta a la de ahora, y queden brazos desocupados que no puedan absorberse en la misma agricultura o fuera de ella. La eliminación lisa y llana de los aranceles podría tener estas consecuancias desatrosas, tanto en los productos tradicionales como en otros productos agropecuarios.

Un caso análogo se plantea en las industrias existentes, que han entrado en gran parte en una etapa de crecimiento vegetativo, en que la demanda sólo aumenta paulatinamente con el crecimiento de la población. Es cierto que la redistribución del ingreso daría notable impulso a estas industrias; facilitando su adaptación a las exigencias del mercado común. Para dar tiempo a las industrias a esa adaptación es indispensable un procedimiento gradual y cuidadoso de reducción y eliminación de aranceles. Si el ritmo fuera demasiado rápido y se pretendiera la eliminación total de la protección en esta primera etapa, podría desatarse una carrera de nuevas inversiones para reemplazar el capital existente a fin de aumentar la productividad a expensas de la ocupación de mano de obra.

En realidad, ésta es la razón principal que ha llevado a la fórmula del promedio, según la cual mientras unos aranceles se reducen a cero, otros pueden cumplir con moderación sus fines protectores. Sin embargo, todo es

/una cuestión

una cuestión de medida, y esta flexibilidad no debiera servir para mantener en ningún caso, después de un período de 12 años, aranceles superiores al ya referido máximo de 30 por ciento en estas industrias existentes de crecimiento vegetativo, así como en la producción primaria.

Muy diferente es en general el caso de las industrias dinámicas que tienen por delante grandes posibilidades de desarrollo, especialmente las nuevas industrias que habrá que establecer en los próximos años para continuar la política sustitutiva de importaciones, pero esta vez dentro del ámbito multinacional de la Zona. Como es sabido, se trata de las industrias de bienes de capital, de bienes duraderos de consumo y de productos intermedios. Cabría allí la eliminación total de aranceles en muchos casos, mientras que en otros sería necesario mantenerlos, pero en forma que no excedan de aquel máximo de 10 por ciento que se ha mencionado antes.

También sería recomendable la supresión total de aranceles en un tiempo corto - acaso la mitad del período - para las materias primas básicas tanto de origen minero como agropecuario e incluyendo además los productos petroquímicos. Este paso es de gran importancia, porque las diferencias de precios entre la producción industrial de diferentes países derivan en muchas ocasiones de los distintos precios a que la materia prima es accesible. Hay países que suelen proteger la producción marginal de estas materias y, a consecuencia de ello, la industria debe trabajar a altos costos, a pesar de que su eficiencia relativa sea superior a la de países de la Zona que cuentan con materias primas baratas, o que las importan con muy bajos gravámenes.

Los países de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio producen prácticamente todas las materias primas básicas, desde los combustibles hasta los metales, desde el algodón hasta la lana, desde los cueros hasta el mineral de hierro. Si eliminasen los gravámenes de importación para estas materias primas básicas, y elaborasen una tarifa común para terceros países, podrían alcanzar una importante sustitución de importaciones de fuera de la Zona.

Es muy probable que una política de este tipo determinase en algunos casos el cese de la producción marginal. Sería entonces necesario buscar medios para compensar a obreros y empresarios de los perjuicios resultantes. Esta podría ser una de las funciones del Fondo que se preconiza más adelante.

Las materias primas básicas tienen generalmente un valor unitario muy bajo, y la incidencia de los fletes es de tal magnitud que constituyen por sí solos protección a la producción de regiones tan alejadas entre sí como las de América Latina. Por ello, es posible que los ajustes a realizar en esos sectores marginales fueran menos importantes que los que se requieran en el resto de la industria.

3. Los acuerdos de complementación industrial

Estas industrias dinámicas son las que ofrecen más posibilidades de acuerdos de complementación. Abordaremos ahora este segundo punto que, como el precedente, requiere decisión política superior. Al contrario que en las de crecimiento vegetativo, en estas industrias no se trata tanto de renovación del capital existente como de inversiones de capital en nuevas plantas industriales, o del fuerte aumento de la capacidad disponible a fin de hacer frente a una demanda que crece con celeridad. El problema reside aquí en que las inversiones se coordinen y distribuyan entre los países asociados en forma tal que cada uno derive ventajas equivalentes dentro del mercado común, ya sea en las mismas industrias convenientemente integradas o en diferentes actividades. Pero esto concierne a la aplicación del principio de reciprocidad que se comenta; lo que ahora interesa subrayar es que no cabría esperar del simple juego de las fuerzas económicas una distribución equitativa de ventajas. Habrá que conseguirlo mediante programas de complementación industrial en determinadas industrias de este sector y con otras actividades.

Se conciben varias formas de lograr esa distribución de industrias. Una de ellas sería otorgar preferencia en la Zona a las exportaciones del país a que hubiere correspondido tal o cual actividad industrial dentro del programa, sin extenderla a los otros países asociados. Pero esto podría aparejar todo un mosaico de tratamientos preferenciales y conducir, además, a posiciones monopólicas en desmedro del progreso técnico y del consumidor. Lo mismo ocurriría si en los otros países asociados se prohibiese el establecimiento de industrias que no les hubiesen correspondido en el programa. Es cierto que este privilegio podría ser de duración limitada, pero se correría el riesgo de que las industrias así amparadas se acostumbren a ello

/y sea

y sea difícil - si es que no imposible - abandonar el tratamiento preferencial e instaurar la competencia dentro de la Zona.[1/]

¿Significa esto que las actividades establecidas en un país conforme a un programa de complementación quedarían expuestas desde el comienzo a la superposición y competencia de plantas similares, ya sea en ese mismo país o en otros países asociados? Si así fuera, podría no haber incentivo suficiente en algunos casos para participar en un programa que á poco andar pudiera desquiciarse. La solución está en otorgar incentivos de carácter fiscal y de asistencia técnica y financiamiento a largo plazo a las industrias del programa, incentivos que no podrían extenderse durante cierto tiempo a otras plantas similares que quisieran establecerse ya sea en el mismo país o en otros países de la Zona. Habría así una ventaja inicial para aquellas industrias, pero tendrían que estar siempre alertas a la competencia potencial de esas otras plantas, y ello les impelería a aprovechar aquellas ventajas iniciales para consolidar su posición técnica y financiera y producir a costos razonables.

El Tratado de Montevideo prevé esos arreglos de complementación, pero todavía no se ha organizado este régimen de incentivos. Sin embargo, no habría que atribuir únicamente a esto el que hasta ahora sólo se haya realizado un arreglo, cuando se percibían tantas perspectivas promisoras. Cabría pensar que las restricciones exhorbitantes que buena parte de nuestros países han impuesto a ciertos bienes importados por razones de balance de pagos - y que se añaden a la exagerada protección ya existente - han llevado a la iniciativa privada á seguir el cauce más fácil del mercado nacional, produciendo a costos elevadísimos pero también con ganancias sustanciales.

Lo que está pasando en la industria automotriz es aleccionador. No sólo hay varios países que tratan de hacer lo mismo, sino una proliferación inaudita de plantas antieconómicas en un mismo país.[2/] Es de temer que cualquier

---

1/ No se extienden estas consideraciones a Centroamérica, región en que está muy avanzada la formación del mercado común en condiciones particulares de desarrollo industrial.

2/ Bastará con mencionar que, además de la Argentina y el Brasil, países que en la actualidad disponen de fabricación propiamente dicha, hay cuatro países más - Colombia, Chile, México y Venezuela - que mantienen plantas ensambladoras de vehículos y se encuentran en vías de lanzarse a la fabricación. El mercado total latinoamericano para coches de pasajeros - estimado en poco más de 300 000 unidades anuales - deberá dividirse por un número cercano a los 40 fabricantes actuales y potenciales, mientras que cada uno de los principales fabricantes europeos entrega al mercado de 250 a 500 000 unidades anuales.

programa, tanto en esta industria como en otras de complementación por equitativo que fuere, tropiece con resistencias tal vez insalvables, y si no se toma la firme resolución de eliminar las restricciones y reducir gradualmente los derechos entre los países asociados hasta llegar a aranceles moderados que no sobrepasen aquel máximo de 10 por ciento a que antes se hizo referencia. En esta forma los expertos a quienes se confíe el estudio de un determinado programa no discutirán ya si conviene o no la complementación de tal o cual industria y si debiera o no reducirse la protección, sino cómo llevar a la práctica la decisión de los gobiernos.

La industria siderúrgica no plantea el mismo caso, pero es evidente que se está desarrollando en cada país con sentido de autarquía, y en forma de fabricar toda la gama de productos a cualquier costo. Más aún, suele darse aquí una tesis peregrina: integrémonos primero dentro de nuestro país y abordaremos después la integración multinacional. Será tarde, desgraciadamente. Existe hoy en América Latina una capacidad de producción de 5.5 millones de toneladas de lingotes de acero y hacia 1970 esta cifra se habrá elevado a 18 millones según los planes existentes. Con todo, tendrá que cubrirse a base de importaciones el 20 por ciento del consumo total. Se necesitará un equivalente de 3 000 millones de dólares para llevar a la práctica estos planes. ¿Se invertirá esa cantidad considerable de recursos escasos siguiendo la misma estructura existente en cada país, o se buscarán ciertas formas de especialización?

El campo para estos arreglos de complementación es muy vasto, sin excluir por cierto algunas industrias de crecimiento vegetativo. Pero donde habrá que concentrar la atención es en una serie de industrias dinámicas, porque en ellas no existen los mismos inconvenientes que en las vegetativas para una franca política de liberación arancelaria.

Sin embargo, es probable que surjan algunas dificultades para que todos los países, de manera equitativa, encuentren su propio camino en la iniciación de producciones nuevas destinadas al mercado común, dentro de una misma rama industrial, dadas las peculiaridades de recursos o de estructura industrial de tales países. A fin de obviar ese obstáculo, podría ser conveniente que los acuerdos de complementación se preparasen y negociasen simultáneamente

/para una

para una gama amplia y variada de actividades industriales, de modo que a cada país le fuera más fácil obtener la indispensable reciprocidad en el desarrollo de nuevas industrias capaces de competir en el mercado común.

4. El principio de reciprocidad

En fin de cuentas tanto la eficacia de estos arreglos como la de todo el régimen tratado, dependen también de la aplicación del principio de reciprocidad. La interpretación de este principio, consagrado en el Tratado de Montevideo, tiene que ser muy diáfana. Ningún país asociado podría pretender derivar de la Zona más ventajas que las que otorga. Pero el Tratado no ha establecido qué medidas tendrán que adoptarse para corregir un desequilibrio persistente de ventajas en su aplicación.

En este sentido habría que prever, en primer lugar, las medidas técnicas y financieras de promoción de actividades en los países desfavorecidos; esto tiene que ser una obligación colectiva de los miembros de la Asociación, en la forma que se explica más adelante.

En segundo lugar, los países que exportan persistentemente más de lo que importan de la Zona tienen que adoptar medidas que restablezcan el trato equitativo. Acelerar el ritmo de reducción de restricciones y aranceles para estimular las exportaciones a los países deficitarios podría ser muy eficaz si fuera acompañado de un razonable margen de preferencia para los productos de la Zona. Aquí hay en el Tratado un serio vacío que llenar. De nada serviría la reducción de aranceles si su aplicación al resto del mundo elimina la preferencia o la reduce a una proporción inoperante. Habría, pues, que acordar un margen mínimo de preferencia dentro de la Zona para los productos que fueran objeto de rebajas de aranceles. Alguna vez habrá que establecer también márgenes máximos, pero esto tiene que considerarse conjuntamente con la tarifa común frente al resto del mundo.

En tercer lugar, el país desfavorecido podría atenuar el ritmo de rebaja de sus aranceles y eliminación de sus restricciones para corregir el desequilibrio de ventajas, en el caso extremo de no haber surtido efecto las otras medidas, pero ello no debiera eximirle de tomar sus propias medidas correctivas. Esto concierne especialmente a la sobrevaluación monetaria, que podría trastrocar todo el cuadro de la reciprocidad. Para el correcto funcionamiento de la Zona, debieran eliminarse ésta y otras desviaciones monetarias.

/Una clara

Una clara definición del principio de reciprocidad contribuirá a disipar las aprensiones que en algunos medios se tiene acerca de los arreglos de complementación. No siempre será posible encontrar en cada arreglo o constelación de arreglos equivalencia absoluta de ventajas comerciales. Habrá pues, que buscarla recurriendo a otras actividades. Ahora bien, si esto tuviera que efectuarse en todo caso, los acuerdos de complementación podrían tornarse largos y difíciles, cuando hay precisamente que conseguir todo lo contrario. De ahí la significación de este principio: dar seguridad a cada uno de los países asociados de que si esos acuerdos, y las rebajas y eliminaciones de derechos, no traen ventajas equivalentes, deberán tomarse otras medidas para conseguirlas, como obligación ineludible de todos, y especialmente de aquellos con exceso persistente de exportaciones.

Desde otro punto de vista, parecería conveniente que la práctica del principio de reciprocidad se vinculara también a un arreglo de pagos. Las medidas que aseguren a un país la equivalencia de ventajas podrán demorar tiempo en lograr sus efectos y, mientras tanto, ese país tendrá que desprenderse de dólares para pagar a los países acreedores de la Zona, dólares que generalmente escasean. No se necesita mucha imaginación para concebir la renuencia de las autoridades monetarias a apoyar arreglos de complementación o reducción de aranceles a fin de estimular la competencia, si ello puede acarrear desequilibrios que tardarán en corregirse. Hay que dar holgado tiempo de pago al país deudor y acicatear al país acreedor a que emplee sus saldos en realizar importaciones adicionales de la Zona, tomando a la vez medidas tendientes a evitar nuevos desequilibrios. Todo ello como expresión concreta del principio de reciprocidad. Es claro que estos arreglos de pagos, circunscritos a la Zona, perderían en gran parte su razón de ser si el aumento de las exportaciones hacia el resto del mundo diera holgura al balance de pagos. Mientras tanto, esos arreglos estimularían la marcha hacia el mercado común.

II. EL FUNCIONAMIENTO DEL MERCADO COMUN

1. Los órganos de promoción

Corresponde ahora abordar otro punto importante sobre el que habría que tomar decisiones políticas superiores y que se refiere a la necesidad de órganos de promoción del mercado común. Pero antes se hará una breve disgresión acerca de un asunto que no sólo atañe a ese mercado, sino al desarrollo económico en su sentido más lato: la inferioridad técnica y económica de la iniciativa latinoamericana frente a la proveniente de los grandes centros industriales. Si no se hace un esfuerzo amplio y sostenido para estrechar cada vez más esa diferencia, se corre el peligro de edificar sobre arena movediza.

La formación del mercado común ofrece una oportunidad muy propicia para abordar la solución de este aspecto. Se ha difundido mucho el temor de que la iniciativa extranjera - por esa misma superioridad y por el conocimiento de los diversos mercados - aproveche mejor las vastas oportunidades comerciales de los países asociados, y adquiera un papel dominante en los acuerdos de complementación y en general dentro de la Zona. Si este peligro no se conjurase, no se podría avanzar lejos en esta gran empresa por las grandes resistencias que habría de suscitar. La solución fundamental está en apoyar la iniciativa latinoamericana para que adquiera su máximo impulso en la formación del mercado común y haga frente a la iniciativa extranjera, combinándose con ella en comunes empeños o compitiendo como iguales, pues la competencia entre desiguales suele traer este dilema: desaparecer o subordinarse al más fuerte.

Este apoyo sistemático a la iniciativa latinoamericana tiene que efectuarse en las actividades industriales y agrícolas en tres aspectos principales: a) en las actividades de complementación; b) en las actividades exportadoras, especialmente en los países de menor desarrollo relativo y en los países no favorecidos en el logro de ventajas recíprocas, y c) en el de las actividades que deban reajustarse en virtud de la competencia, así como en las que sea necesario establecer para absorber la mano de obra eliminada en estos reajustes.

/Desde otro

Desde otro punto de vista, esta tarea de promoción tiene que cumplirse tanto en el campo de los incentivos fiscales como en el de la acción técnica y financiera.

En materia técnica, es necesario crear un órgano de promoción al que corresponderá planear y organizar los estudios necesarios para cumplir con los objetivos que se acaba de mencionar, en estrecho contacto con los gobiernos y la actividad privada.

La experiencia recogida por la secretaría de la CEPAL en su contacto con los medios industriales de nuestros países nos ha convencido de la necesidad de esta acción de promoción y de la colaboración eficaz que puede encontrarse en esos mismos medios.

No se trata de establecer un mecanismo vasto y complejo que abarque toda suerte de expertos, sino de preparar y articular su trabajo procurando estos expertos dentro del régimen existente de asistencia técnica internacional o bilateral, o contratándolos especialmente.

Este órgano de promoción podrá ser muy útil también en la presentación de los planes para obtener su financiamiento, así como en la preparación de los proyectos en que deben traducirse esos planes una vez aprobados en principio. Este es otro de los puntos débiles de la experiencia latinoamericana y el órgano de promoción podría canalizar la asistencia técnica internacional - tanto pública como privada - y combinarla con las aptitudes técnicas locales. Finalmente, podría asimismo colaborar en la contratación de los servicios técnicos necesarios para el funcionamiento inicial de las plantas.

Si bien se reflexiona, son funciones similares a las que en algunos de nuestros países desempeñan las entidades de fomento; en este caso se cumplirían en el ámbito de varios países, pero en relación íntima con aquéllas. Se trataría, pues, de una especie de corporación de fomento del mercado común.

El apoyo a la iniciativa latinoamericana en la formación del mercado común tiene que completarse con adecuadas fórmulas de financiamiento a mediano y largo plazo. El Banco Interamericano de Desarrollo ha demostrado en forma reiterada su determinación de participar activamente en este esfuerzo. Si los gobiernos asociados deciden imprimir fuerte impulso a la

marcha hacia el mercado común, tomando las grandes decisiones políticas que ello requiere, cabría preguntarse si los recursos limitados con que ha surgido esta institución - sin tener en cuenta por supuesto las exigencias posteriores de la Zona Latinoamericana de Libre Comercio - le permitirán tomar el papel prominente que sin duda le corresponde en esta gran tarea. No hay base cierta, desde luego, para determinar qué cuantía de recursos adicionales exigirán estas operaciones especiales de financiamiento; pero no sería aventurado calcular esta necesidad en unos 500 millones de dólares a integrarse en cuotas, aun teniendo presente la posible y deseable participación del capital privado extranjero en los arreglos de complementación. 3/

Es obvio que la decisión política de crear este fondo sólo tendría un carácter simbólico si se circunscribiera a los gobiernos asociados. Los Estados Unidos han manifestado su propósito de cooperar en la formación del mercado común; su participación en este fondo, además del significado que tendría en sí misma, sería clara demostración de que esa actitud no está primordialmente inspirada en el propósito de abrir nuevos campos de inversión del capital privado de aquel país, sino en contribuir positivamente a la formación de nuestras propias aptitudes de desarrollo.

Esta podría ser también la oportunidad para que los países del mercado común europeo - y otros países desarrollados - apoyen este esfuerzo. Es cierto que esta cooperación financiera no podría ser una alternativa a la eliminación de las discriminaciones a nuestros productos y a la atenuación del exagerado proteccionismo que dificulta o impide su entrada en aquéllos. Se requieren ambas medidas. Pero no cabe duda que la colaboración técnica y financiera de tales países, por el conducto que se considere adecuado, en la formación del mercado común latinoamericano y el apoyo a la propia iniciativa latinoamericana, contribuirán poderosamente a disipar la preocupación y el recelo que se extiende en América Latina acerca del futuro de sus relaciones con los países del mercado común europeo.

3/ Este financiamiento de industrias y actividades para el mercado común no debiera confundirse con el régimen de créditos a la exportación que está considerando el BID, si bien los dos aspectos están íntimamente entrelazados.

2. La unidad económica centroamericana

Los países centroamericanos han logrado avances significativos en sus esfuerzos hacia su mercado común regional. Son firmes los compromisos para alcanzarlo en pocos años y activo el interés de los gobiernos en planear industrias de integración. Centroamérica marcha así hacia la unidad económica y esto le permitirá articularse como tal a la Zona de Libre Comercio, sin desmedro alguno para el cumplimiento de sus propios planes. Cabría además asignarle el tratamiento de unidad económica de menor desarrollo relativo, con lo cual la reducción de su tarifa exterior hacia otros países miembros de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, podría seguir un ritmo más pausado que en los países más desarrollados dentro de aquélla.

3. Requiere grandes esfuerzos la marcha hacia el mercado común

La conjugación de acciones concretas y simultáneas en los campos que se acaba de mencionar constituye un requisito esencial para que puedan incorporarse, sin riesgos, elementos de automaticidad en el régimen de metas que hemos propuesto. Pero esa misma automaticidad acentúa la urgencia de definir líneas precisas para la marcha progresiva hacia el mercado común, ya que de ellas tendrán que desprenderse las orientaciones indispensables a la elaboración de los planes de desarrollo económico de cada país. A su vez, el mismo curso de planificación irá ofreciendo mejores elementos de juicio para abordar los problemas del mercado común. En otros términos, tiene que haber una estrecha y recíproca vinculación entre el criterio de asignación de recursos en los planes nacionales y las medidas formativas de este mercado.

Todo esto exige un esfuerzo sostenido y de grandes proporciones, como jamás ha tenido que acometerlo hasta ahora América Latina. Y con una visión, y un coraje, sin los cuales no se hace nada grande ni perdurable en la vida colectiva. Habrá que sobrepasar muchos y muy serios escollos. Se necesitará disciplina en la competencia. La competencia, condicionada por la intervención del estado, impondrá serios reajustes a la actividad económica a medida que se rebajan o eliminan aranceles. Pero ello es ineludible para contribuir a la validez dinámica del sistema.

/Habrá también

Habrá también que afrontar escollos de otra naturaleza. Los esfuerzos de integración se están realizando generalmente en forma independiente de las tareas planificadoras y será indispensable coordinarlos. Es digna de señalar la iniciativa de la ALALC en este sentido.4/ Del mismo modo, las reformas estructurales tendrán que tener en cuenta esos esfuerzos de integración y será necesario elegir instrumentos que no resulten incompatibles con ellos; y a su vez, los compromisos emergentes de esos esfuerzos deberán ser también compatibles con esas reformas.

En otros términos, la marcha hacia el mercado común exigirá una serie continua de esfuerzos de armonización que no serán espontáneos, sino el resultado de medidas deliberadas tomadas nacionalmente o en el plano internacional, según los casos.

No cabe duda de que esa marcha impondrá una disciplina a la política económica interna, disciplina que de todos modos se impone independientemente de consideraciones del mercado común. La sobrevaluación o la infravaluación monetarias acarrearán grandes perturbaciones en el intercambio recíproco. Pero esto no significa que el mercado común no pueda llevarse a la práctica, sino que habrá que terminar con esas desviaciones que perjudican todo el intercambio y no sólo el tráfico interlatinoamericano, aparte otros serios efectos internos. Cabalmente, la existencia de un mercado común hará más imperiosa la necesidad de una sana política monetaria adecuada a las necesidades del desarrollo.

Todo esto no será fácil. Pero es muy grande lo que está hoy en juego en América Latina para que podamos eludir esas dificultades. Hay que atacarlas en todos los campos y no dejar que sigan cundiendo el desaliento, la indiferencia y el negativismo en quienes no abarcan la significación verdadera de los acontecimientos. No podrá detenerse su curso, porque se percibe en el horizonte el claro surgimiento de una nueva voluntad de hacer - acaso en un mañana no muy lejano - lo que no se sepa hacer ahora, en el vano empeño de preservar todo aquello que tendrá que deshacerse porque no responde más a exigencias dinámicas. Deshagámoslo con nuestras propias manos y con nuestro propio criterio, ahora que la historia está llamando impacientemente a América Latina para ofrecerle, en medio de un mundo de antagonismos y contradicciones, la oportunidad única de construir de nuevo y proyectar su propia imagen, recia y auténtica, en el proceso irreprimible de las grandes transformaciones.

4/ En una reunión de los representantes de los organismos de planificación, fomento y orientación del desarrollo industrial de ALALC, que se celebrá en Lima en estos días, se van a abordar varios problemas de este tipo.

INSTITUTO LATINOAMERICANO DE
PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL
Santiago, junio de 1962

INTRODUCCION AL ANALISIS ECONOMICO

por

Osvaldo Sunkel *

* Versión provisoria preparada en agosto de 1961 para el Programa de Capacitación CEPAL/DOAT. Utilizado como material de estudio en el Programa de Capacitación del Instituto, Curso Básico de Santiago.

Osvaldo Sunkel
Versión Provisoria
Agosto 1961

INTRODUCCION AL ANALISIS ECONOMICO

Indice

I. Introducción

II. El sistema económico : una versión-simplificada
1. Visión global del sistema económico
2. La función de los mercados
3. Conceptuación y funciones de los elementos básicosde un sistema económico

III. El sistema económico: una versión más compleja
1. El sector público
2. El sector externo

IV. Los elementos determinantes de la actividad económica
1. Factores determinantes de la demanda global
2. Factores determinantes de la magnitud, aprovechamiento y crecimiento de los recursos productivos
3. Factores determinantes de la oferta global

V. Definición y naturaleza de la economía

INTRODUCCION AL ANALISIS ECONOMICO

I. Introducción

Estas breves conferencias introductorias tienen por objeto proporcionar a los participantes del Curso Intensivo de Capacitación en Materia de Desarrollo Económico -entre los cuales se cuentan no sólo economistas, sino también ingenieros, agrónomos, abogados y otros especialistas que no han seguido en forma sistemática un curso moderno de Economía- una visión panorámica de la estructura del sistema económico y una descripción de los principales elementos que lo constituyen. Al analizar el papel que corresponde a cada uno de esos elementos y la forma en que se interrelacionan, se explicará simultáneamente y en forma también general el funcionamiento del sistema económico.

También se procurarán explicar los conceptos básicos relativos al contenido de la ciencia económica y de describir los diversos campos que cubre la teoría económica. No será posible, desde luego, realizar un estudio detallado de los múltiples aspectos de la Ciencia de la Economía sino que apenas se tratará de definirla con claridad para determinar así el ámbito de fenómenos que caen dentro de la órbita del economista.

Simultáneamente con la descripción de la estructura del sistema económico, de sus elementos constituyentes y de su funcionamiento, se procurará indicar los campos de la teoría económica que estudian cada uno de tales aspectos en forma particular. Esto permitirá situar con mayor claridad los aspectos del estudio de la economía que son cubiertos en el Curso Intensivo, y llamar al mismo tiempo la atención sobre aquellos campos que no serán tratados en el presente Curso. Esperamos contribuir así a dar una visión mejor integrada de los diversos aspectos de la economía con el fin de ayudar a orientar y ordenar las lecturas personales posteriores al Curso.

/El propósito

El propósito práctico más inmediato de estas conferencias introductorias consiste en lograr -mediante la discusión general de los componentes de un sistema económico y de su funcionamiento- una suficiente familiarización con los conceptos y términos utilizados más frecuentemente por los economistas, conceptos y términos que constituyen también una buena parte del vocabulario que se utilizará a lo largo del curso. Además, la presentación adoptada tiene por objeto la formación de una concepción global del proceso económico, destinada a facilitar la comprensión de los fenómenos y políticas relacionados con los problemas básicos del desarollo económico.

II. El sistema económico

El esquema presentado en el gráfico 1 reúne orgánicamente todos los elementos principales de un sistema económico cualquiera. La principal omisión consiste en la exclusión de las relaciones de este sistema económico con otros sistemas económicos. En otras palabras, el esquema se refiere a una economía cerrada, o sea una economía que carece de comercio exterior. Esta simplificación es puramente didáctica, es una primera aproximación a la realidad. Una vez comprendido el esquema de una economía cerrada, se podrá introducir sin mayores complicaciones el sector comercio exterior y desarrollar las interrelaciones de éste con los restantes elementos del propio sistema y de otros sistemas económicos.

1. Visión global del sistema económico

El esquema presentado en el gráfico 1 permite obtener una primera impresión de los aspectos básicos del proceso económico al recorrerlo

/superficialmente en

superficialmente en sentido vertical. Se parte de un cierto stock de factores productivos existentes en un momento dado, que constituyen el capital o recursos básicos de una comunidad. Este capital está constituído por el capital humano (la mano de obra en sus diversas categorías de entrenamiento y especialización), el capital natural (tierra, vegetación, recursos minerales, ganado, recursos hidráulicos, etc.) y el capital producido o acumulado por el propio esfuerzo de la comunidad (máquinas, caminos, obras de riego, edificios, etc.). Estos recursos productivos constituyen la base potencial de capacidad de producción que una comunidad posee para lograr la satisfacción de las necesidades de la población. De acuerdo con el sistema institucional prevaleciente, dichos factores productivos pertenecen a personas naturales o jurídicas (propiedad privada), al conjunto de la comunidad (socialismo), al estado, etc.

El aprovechamiento de los recursos productivos para realizar la transformación de las materias primas en bienes y servicios apropiados para la satisfacción de las necesidades humanas está a cargo de los agentes productivos. En otras palabras, los agentes productivos organizan los factores productivos potenciales con el fin de obtener una cierta producción. El fenómeno de la producción da origen a dos flujos simultáneos y equivalentes: uno de bienes y servicios finales y otro de ingresos monetarios. Estos ingresos monetarios constituyen la remuneración pagada a los propietarios de los factores productivos (a cambio del uso de los factores en la producción) y a los agentes productivos (a cambio de su labor de organización de la producción).

/El flujo

El flujo de ingresos que obtienen los propietarios de los factores y los agentes productivos es utilizado por dichas personas para adquirir los bienes y servicios que necesitan, es decir, se transforman posteriormente en gastos o demanda. El flujo de bienes y servicios finales producidos representa por otra parte la respectiva oferta de productos y servicios.

Las personas y familias que gastan o demandan, es decir, que manifiestan una intención de comprar y disponen para ello de recursos monetarios, procuran satisfacer antes que nada sus necesidades más apremiantes. Así, las personas destinarán en primer lugar una cierta proporción de sus ingresos monetarios a la adquisición de los alimentos necesarios a su sustento, en seguida utilizarán otra parte para atender los gastos de arriendo, agua, luz y gas, luego procurarán reservar lo suficiente para atender sus necesidades de transporte. Finalmente decidirán adquirir ropa, muebles, artefactos eléctricos y otros artículos que -en su opinión- representan una progresiva mejoría en su nivel de vida y de bienestar. Las personas compran todos estos bienes (alimentos, ropa, heladeras, etc.) y servicios (agua, luz, transporte, educación, empleada doméstica) para satisfacer directamente una necesidad; para consumirlos. Estos son los gastos de consumo y las personas y familias que los realizan son los consumidores.

Las personas o familias pueden decidir, sin embargo, no gastar todos sus ingresos en la satisfacción de necesidades inmediatas. Pueden, en efecto, destinar una parte de su ingreso a la compra de un bien de capital (maquinaria, herramienta, instrumentos de trabajo, casa, etc.) o de un

/título de

título de propiedad sobre dichos bienes de capital (acciones, bonos, etc.), con el fin de obtener posteriormente un flujo adicional de ingresos derivados de dicha propiedad. En este caso, la parte del ingreso que no fue gastada en consumo constituye un ahorro o inversión. 1/

Las demandas de bienes y servicios finales de consumo y de capital serán atendidas por el flujo real de productos y servicios que resulta de la actividad productiva. Dicho flujo tendrá que consistir precisamente de los diversos bienes y servicios finales que los consumidores demandan para satisfacer sus necesidades inmediatas de consumo y también de los bienes de capital que desean obtener los inversionistas.

Ahora bien, mientras los bienes y servicios de consumo desaparecen en este proceso (se consumen), los bienes de capital pasan a incrementar el factor productivo capital (en la parte superior del gráfico 1). Con ello aumenta la capacidad de producción de la economía, dando lugar a la posibilidad de elevar simultáneamente la producción y los ingresos, y en consecuencia, el consumo y la propia formación de capital. De esta manera se obtiene una primera visión del proceso dinámico de crecimiento de un sistema económico.

1/ Por necesidad didáctica, este párrafo constituye una violenta simplificación del complejo mecanismo de ahorro-inversión. Más adelante se analiza este tema con mayor rigor.

/En esta

En esta presentación general del sistema económico se observan dos distinciones cualitativas de fundamental importancia para la comprensión del proceso económico.

En primer lugar, la diferenciación entre ciertos elementos productivos existentes en un determinado momento (stocks de factores productivos) y los flujos de producción e ingreso que dichos elementos productivos permiten obtener a lo largo de un período, gracias a la intervención de los agentes productivos. Este primer aspecto del proceso económico se refiere principalmente a las relaciones que existen entre la capacidad de producción de un sistema económico y el volumen de producción efectivamente obtenido, es decir, al grado de utilización y aprovechamiento de los factores productivos. Ya queda claramente indicada también la función dinámica que corresponde a los agentes económicos en la organización y aprovechamiento de los recursos en virtud de las oportunidades de lucro que existan y de los conocimientos de organización y de gerencia que posean, así como de las innovaciones tecnológicas posibles. El problema de la distribución del ingreso entre los propietarios (de recursos naturales y de capital), los asalariados y los agentes productivos (empresarios, Estado) también está claramente relacionado con los factores determinantes de la propiedad y utilización de los recursos productivos.

La segunda distinción básica es la que se refiere a las dos caras del proceso productivo: la corriente de productos y servicios y la corriente de ingresos; la oferta y la demanda; las ventas y las compras. Cada una

/de estas

de estas parejas de conceptos no representa sino la misma transacción mirada desde los puntos de vista de las dos unidades económicas que intervienen en ella: el productor y el consumidor; el oferente y el demandante; el vendedor y el comprador. Este aspecto del proceso económico está relacionado más estrechamente con las cuestiones referentes al nivel y composición del ingreso nacional, al funcionamiento y características de los mercados, al nivel de los ahorros y su equilibrio con la formación de capital, y a la determinación del nivel y del sistema de precios.

2. La función de los mercados

La descripción general del sistema económico realizado en el párrafo precedente ofrece una primera visión de la extrema complejidad del proceso económico y del alto grado de interdependencia que existe entre los múltiples elementos que intervienen en dicho proceso. Surgen así una serie de interrogaciones en relación con la organización de la actividad económica.

En pocas palabras, un sistema económico es una maquinaria que produce bienes y servicios para la satisfacción de ciertas necesidades de la población. Estas necesidades no sólo son innumerables en variedad sino también ilimitadas en cantidad. En cambio, los factores productivos existentes en un momento determinado -individualmente y en su combinación- poseen una cierta capacidad máxima de producción, imponiendo así un límite a la satisfacción de las necesidades. En otras palabras, las necesidades humanas exceden en mucho las posibilidades de satisfacerlas. Somos incapaces de producir bienes y servicios en cantidad suficiente para satisfacer

/todas las

todas las necesidades de la población; peor tadavía, no somos capaces ni siquiera de producir lo suficiente para satisfacer las necesidades más apremiantes de amplios sectores de la población.

Si esto es así, quiere decir que existe un problema de decisión u opción: ¿cuáles necesidades, de entre todas ellas, deberán ser atendidas? De entre cientos de miles de productos que se podrían obtener mediante la utilización de los recursos productivos, es preciso en consecuencia dar una cierta prioridad a la producción de algunos de ellos. Pero además es preciso determinar la cantidad en que se producirán esos bienes prioritarios, ya que se desperdiciaría el factor productivo tierra, por ejemplo, si se produce un exceso de azúcar y menos arroz que lo necesario. El problema consiste entonces en determinar cuáles productos se producirán y en qué cantidad. Esto plantea necesariamente una serie de otras preguntas: ¿cuál combinación de factores productivos de entre todas las combinaciones posibles será utilizada? ¿a quién se destinarán los bienes y servicios producidos? ¿quiénes verán sus necesidades satisfechas y quiénes no podrán satisfacerlas?

Para responder a estas interrogantes, la respuesta que parece intuitivamente más evidente, incluso al observar cómo se resuelven los problemas de este tipo que presenta la dirección de una empresa, es que debe haber algún programa o plan y un organismo de planificación encargado de ejecutarlo. Un determinado tipo de organización económica -la socialista- efectivamente resuelve aquellos problemas por medio de un proceso centralizado y muy detallado de planificación. Una economía capitalista, en cambio,

/carece de

carece de una agencia planificadora centralizada que decida en detalle respecto de aquellas interrogaciones básicas. En el sistema capitalista dichas decisiones son el producto de un conjunto de fuerzas económicas que tienen su expresión cuantitativa en el mercado. En efecto, como se observa en el gráfico 1, en la confluencia de los flujos simultáneos y convergentes de demanda de bienes y oferta de productos se generan los mercados de bienes y servicios finales de consumo y de capital. De la misma manera, en la confluencia de la oferta de factores productivos con la demanda de dichos factores por parte de los agentes productivos, se genera el mercado de factores.

Ahora bien, como los flujos de demanda están representados por cantidades de dinero que sus poseedores cambian por las unidades de productos y servicios ofrecidos en el mercado, esa transacción da lugar a un precio: X unidades monetarias por determinado bien. Es evidente que si en el mercado se encuentran consumidores dispuestos a gastar 100 unidades monetarias para adquirir el producto A, del cual existen 20 unidades, el precio a que se realizarán las transacciones será de 5 unidades monetarias por una unidad de A. Si los consumidores decidieran súbitamente gastar 200 unidades monetarias en adquirir esas 20 unidades de A, el precio por unidad de A subiría a 10. En este caso, los productores que estaban dispuestos a vender a un precio de 5 recibirían una ganancia adicional de 5. Pero esto estimularía a los productores de A -y a otros que obtienen una ganancia menor por unidad vendida en otras líneas de producción B, C, D, etc.- a

/producir aquel

producir aquel bien A. Sin embargo, como los empresarios demandarían entonces más factores productivos, y la oferta de éstos es limitada, sus costos (pagos a factores productivos) aumentarían. Simultáneamente, al incrementar su producción de A y ofrecer, por ejemplo, 40 unidades del producto en vez de 20, el precio volvería a bajar a 5, si los consumidores mantienen su demánda monetaria de A en 200. Es bien posible, sin embargo, que los consumidores hayan decidido reducir sus compras del producto A cuando su precio se duplicó, de manera que en ese caso el precio bajaría a menos de cinco y los productores verificarían que habían sobreestimado las oportunidades de ese producto, desviándose en consecuencia a otras actividades más lucrativas. A lo largo de este ejemplo se ha supuesto que mientras varía el precio de A no varían los precios de los productos B, C, D .....Z. En consecuencia, cuando el precio de A pasó de 5 a 10 quiere decir que ese producto se encareció <u>en relación a los otros bienes</u>, y vice versa. Este tipo de cambios de los <u>precios relativos</u> es entonces el que constituye el elemento orientador de los productores y consumidores en sus decisiones de producción y de gasto, respectivamente. Es evidente que si los precios de los productos A, B, C, D ..... Z, aumentan <u>todos en la misma proporción</u>, no hay encarecimiento ni abaratamiento relativo de ninguno de ellos, y por consiguiente no habrá motivo para alterar los planes de producción de los productores ni los planes de consumo de los consumidores.

/Esto nos

Esto nos lleva a definir dos conceptos cuantitativos importantísimos para la comprensión del funcionamiento de los mercados: el nivel de precios y el sistema de precios. El nivel general de precios es el promedio del conjunto de precios que existen en el mercado. En este promedio, cada precio se pondera por la cantidad de productos y servicios transados a ese precio, a fin de que el promedio refleje la importancia relativa de los diversos bienes en la economía.

La cantidad de otros bienes que se pueden obtener a cambio de un bien determinado (dos camisas por un par de zapatos, por ejemplo), o sea el conjunto de coeficientes que se obtienen al expresarse todos los precios en términos del precio de un bien determinado, es lo que se denomina el sistema de precios, o simplemente los precios relativos.

Se observa entonces que los precios relativos pueden cumplir una función similar a la de una agencia de planificación centralizada: estimular el consumo de lo que se produce en exceso y desestimular el consumo de los bienes que no se producen en cantidad suficiente; estimular la producción de los bienes que no se producen en cantidad suficiente y desestimular la producción de lo que se produce en exceso. El elemento sensitivo esencial en este proceso de ajuste reside en los lucros de los productores. El precio de un bien escaso tiende a aumentar. Con ello aumenta el margen entre ingresos y costos de un empresario. Esto atrae a otros empresarios, y su producción adicional corrige la situación de escasez. Pero si la producción aumenta en exceso el precio tenderá a caer y el margen entre costos y ganancias puede hasta llegar a ser negativo, es decir, resultar pérdidas

/para los

para los productores. Esto los inducirá entonces a transferir factores productivos a otras actividades más rentables. Y así sucesivamente.

En definitiva, entonces, en este sistema sería el propio consumidor quien en último término orientaría la economía a través de sus reacciones ante los precios que se establecen en el mercado. Cada unidad monetaria gastada por él constituye un voto en favor de la producción de un determinado bien, y el número total de votos emitidos en favor de ese bien indicará la cantidad demandada del mismo. El conjunto de votos (poder de compra) emitidas en esa forma determina la jerarquía de necesidades a satisfacer. Pero nótese que esa votación no es necesariamente representativa de las necesidades físicas o reales de los individuos que componen la comunidad, sino sólo la expresión monetaria de sus necesidades. Estas dos cosas pueden ser y generalmente son diferentes porque en este sistema de votación monetaria algunas personas poseen muchos más votos que otras, y lo que determina el tipo y cantidad de bienes producidos son los votos emitidos y no las necesidades de todas las personas.

3. Conceptuación y funciones de los elementos básicos de un sistema económico.

Presentado someramente el sistema económico en su conjunto y examinada brevemente la significación de los mercados y del sistema de precios, conviene entrar en una descripción más rigurosa de los restantes elementos que se han destacado en el gráfico 1, procurando definirlos con mayor precisión y explicando las tareas básicas que desempeñan en el funcionamiento del sistema económico.

/a) Factores productivos.

a) Factores productivos. Se ha aceptado tradicionalmente que los factores productivos son 3: recursos naturales, trabajo y capital. Los recursos naturales (que antes llamamos tambipen capital natural) comprende las áreas que son utilizables para la producción agropecuaria y para otros propósitos como la construcción de edificios y obras públicas y también los recursos del subsuelo, los recursos hidráulicos (tanto del punto de vista de la generación de energía como del transporte y del suministro de agua potable) y todos los restantes recursos que la tierra ofrece y que son potencialmente utilizables para satisfacer alguna necesidad humana. El recurso trabajo (o capital humano) se refiere a la capacidad física e intelectual del hombre para realizar los esfuerzos o tareas necesarios a la utilización económica de los recursos físicos.

El esfuerzo humano actuando sobre los recursos naturales ha conseguido a través de un largo proceso de acumulación construir cierto tipo de bienes que también poseen la característica de ser capaces de producir nuevos bienes. Estos bienes - maquinarias, equipos, herramientas - constituyen el capital.

Como se indicó antes, en un sistema de propiedad privada los recursos productivos pertenecen a determinadas personas: los propietarios. Dichos propietarios reciben una remuneración para que coloquen los recursos productivos de su propiedad a la disposición de quienes desean hacer uso de ellos. En el caso del recurso tierra, sus propietarios

/reciben una

reciben una remuneración denominada renta por permitir a otras personas hacer uso de ella. En el caso del capital, sus propietarios reciben un interés por poner dicho capital a disposición de otras personas. En el caso del factor humano, las personas arriendan sus servicios a cambio de un salario. Renta, salario e interés son, en consecuencia, el precio de la utilización de los factores productivos. Estos precios tienen el carácter de una tasa que se cobra en relación al valor total del respectivo recurso y al período de tiempo por el que su propietario cede la utilización de los recursos productivos. El valor de un recurso, en cambio, es el precio que se paga por la transferencia de la propiedad y de la utilización de un recurso. La suma de los valores de los recursos productivos constituye la riqueza de un país.

b) Agentes productivos. La actividad humana destinada a obtener la creación de bienes y servicios mediante la utilización individual o combinada de los recursos productivos es realizada por ciertos individuos o instituciones denominados agentes productivos. Esta actividad especializada es realizada en una economía primitiva generalmente por la misma persona que proporciona el recurso trabajo y que, al mismo tiempo, es propietaria de la tierra. En una economía más avanzada, ante la complejidad de los procesos productivos y debido a que los productos no son autoconsumidos sino que se destinan en su mayor parte a un mercado, surge una función económica que consiste en descubrir una posibilidad de lucro observando simultáneamente: a) el precio que se puede obtener por una cierta cantidad de productos finales vendidos, y b) los gastos en que hay

/que incurrir

que incurrir para obtener la utilización de los recursos productivos que permitan la producción de dichos bienes. Esta función económica es ejercida en una economía de tipo capitalista por un cierto individuo que ha sido denominado el empresario. En este curso se preferirá utilizar en su lugar el término de agente productivo, que nos permite incluir como tal al empresario privado (con el que se identifica generalmente el concepto de empresario) y al Estado. Sobre todo en los países poco desarrollados, éste último se ha ido convirtiendo progresivamente en un agente productivo de la mayor importancia.

La actividad creadora y dinámica que caracteriza la función económica ejercida por los agentes productivos exige de ellos ciertos conocimientos tecnológicos y de organización que son precisamente los que les permiten decidir entre diversas alternativas de producción aquélla que les ofrece las mayores posibilidades de lucro. El conocimiento de diversas alternativas tecnológicas para la producción de un determinado bien permite conocer, en efecto, cuáles serán las proporciones en que los diversos recursos productivos intervendrán en los procesos de producción y cómo esas proporciones variarán en función de la escala o volumen de producción. Los agentes productivos determinan, en consecuencia, la función de producción y simultáneamente la distribución de los ingresos. En resumen, los agentes productivos (empresarios privados o Estado) observando los precios y posibilidades de venta en el mercado de bienes y servicios finales (o las necesidades de la población no manifestadas en ese mercado, en el caso

/del Estado)

del Estado) y la remuneración de cada factor productivo, función de su precio (determinado en el mercado de factores) y la cantidad relativa de factores utilizados (dada por la alternativa tecnológica escogida o función de producción) constituyen el elemento organizador esencial del sistema económico. Ellos deciden - sobre la base de las informaciones que proporcionan los mercados y la compensación que desean obtener por su propio esfuerzo - los bienes que se producirán y en qué cantidad, los factores que se utilizarán y el grado y proporción en que los utilizarán (y en consecuencia, la tecnología que será adoptada) y también la distribución de las remuneraciones entre los propietarios de los factores productivos, los asalariados y los propios agentes productivos.

c) Producción. Como se ha visto, la combinación racional de los factores productivos en virtud de la acción de los agentes productivos da lugar a la creación de una cierta cantidad de bienes y servicios. Una unidad productiva cualquiera, operada por un agente productivo, utiliza en su actividad productiva no sólo servicios de factores productivos sino también una serie de materias primas, combustibles y otros bienes y servicios intermedios. Mientras en el proceso productivo se utilizan los factores y agentes productivos sin agotar ni modificar la existencia de los mismos, las materias primas o insumos utilizados en la producción sufren transformaciones mediante las cuales dejan de existir como materias primas y se convierten, bajo la acción de los factores y agentes productivos, en productos y bienes finales. El conjunto de servicios de factores,

/materias primas

materias primas y bienes intermedios utilizados por una empresa se denomina insumos.

Los bienes intermedios y materias primas utilizados en una unidad productiva cualquiera provienen de otras unidades económicas que los producen. Así, por ejemplo, el agricultor (agente productivo) poniendo en utilización sus recursos productivos (tierra, trabajo y capital) y utilizando bienes intermedios (semillas, fertilizantes) adquiridos de otras unidades productivas (agricultores, comerciantes e industriales) logra al final de un ciclo productivo la cosecha de una determinada cantidad de trigo. El producto es adquirido por otra unidad productiva, el molinero, para el cual el trigo constituye una materia prima. El molinero (agente productivo) utilizando sus recursos productivos y otros insumos (transporte, energía) produce harina. El molinero vende este producto a otra unidad económica, el panadero, para el que la harina constituye una materia prima. El panadero utiliza sus recursos productivos y otros insumos (transporte, energía, levadura, sal, agua) y convierte este insumo en un bien final: el pan. Este pan es un bien final porque satisface directamente una necesidad del consumidor y desaparece una vez consumido.

En este proceso de producción de un bien final se han distribuido remuneraciones a factores y agentes productivos en cada una de las etapas de producción, pagando salarios, intereses, rentas, impuestos y lucros a todos los factores y agentes productivos que intervinieron en el proceso de producción. Desde el punto de vista de la comunidad como un

/todo, el

todo, el conjunto de estas remuneraciones constituyen el valor neto agregado o ingreso generado en la producción de pan. Las compra-ventas de materias primas o bienes intermedios entre agentes productivos (entre el agricultor y el molinero y entre el molinero y el panadero) no son sino cambios de propiedad de dichas materias entre las unidades productivas, transacciones que nada agregan al ingreso generado en el proceso de producción de pan. En efecto, si la producción de pan en vez de ser realizada por tres diferentes agentes productivos fuera realizada en una única empresa integrada, aquellas transacciones entre agentes productivos no tendrían lugar pues sólo habría un agente productivo, pero el valor agregado del producto final sería exactamente el mismo que en el caso anterior. La parte del proceso productivo que consiste en la producción de las materias primas a ser usadas en ulteriores procesos productivos es lo que se denomina producción intermedia.

Para obtener una visión integral del proceso productivo, incluyendo la producción intermedia y la producción final y además las remuneraciones que se pagan a lo largo del proceso productivo, es conveniente recurrir a un determinado método de presentación denominado cuadro de insumo-producto o cuadro de relaciones interindustriales. Este cuadro consiste básicamente en una clasificación de todas las transacciones productivas simultáneamente desde el punto de vista del productos (vendedor) y del comprador. Ello se obtiene enumerando en el sentido vertical a la izquierda del cuadro las diferentes actividades productivas vendedoras y repitiendo la enumeración

/de izquierda

de izquierda a derecha, en el mismo orden, de las actividades compradoras. De allí resulta que en cada línea horizontal se obtienen todas las ventas realizadas por una actividad a todas las demás actividades (y a sí misma). La suma horizontal de estas ventas (sector A del cuadro) constituye el valor de la producción intermedia de cada actividad que, sumada a las ventas de bienes y servicios finales producidos por cada actividad (sector B) nos permite obtener el valor bruto de la producción de cada actividad (columna de la extrema derecha). Siguiendo idéntico procedimiento para todas las demás actividades se podrá obtener por simple suma de todas las ventas (en sentido vertical) el valor total de la producción intermedia, el valor total de la producción de bienes y servicios finales (distinguiendo los de consumo de los de capital) y el valor bruto total de la producción.

Siguiendo las columnas del cuadro de insumo-producto de arriba hacia abajo se observan las compras que una determinada actividad de la producción realiza de todas las demás actividades. Además de eso, en la parte inferior del cuadro (sector C) se especifican las "compras" de los servicios prestados por los factores y agentes productivos, representadas por las remuneraciones pagadas a dichos factores y agentes productivos (salarios, rentas, etc.).

Aunque relativamente complejo, en esta introducción se ha utilizado el cuadro de relaciones interindustriales con el objeto de poner de relieve la característica fundamental de un sistema económico moderno: el alto grado

/de interrelación

de interrelación entre los diversos componenetes de un sistema económico. Resulta evidente a través de estapresentación que un determinado fenómeno que afecta a cualquiera de las actividades productivas afectará necesariamente a todas las demás actividades productivas a las cuales aquella actividad compre o venda. Simultáneamente se alterará también en ese caso la cantidad disponible de bienes y servicios finales de consumo y/o de capital que la actividad directamenta afectada pueda proporcionar, como también se alterará el volumen de ingresos distribuídos y la distribución entre las diferentes remuneraciones.

d) Ingresos. Se ha indicado anteriormente que los ingresos constituyen la remuneración pagada a los factores y agentes productivos y que el conjunto de dichos ingresos constituyen el valor neto o valor agregado de la producción, o también el ingreso o renta nacional. El conjunto de ingresos percibidos en forma de salarios, rentas, intereses y lucros de empresas privadas constituye el ingreso privado. La parte del ingreso nacional constituída por los impuestos representa la principal fuente de ingresos del sector público. El conjunto de ingresos constituídos por salarios, rentas, intereses e impuestos - sumados a las compras de materias primas, energía, etc - constituyen el costo de producción del empresario, en tanto que el lucro constituye un excedente de ingresos sobre costos que representa la remuneración del agente productivo. 2/

2/ La definición precisa de estos conceptos y de sus interrelaciones es parte fundamental de la materia del Curso de Contabilidad Social.

/Los individuos

Los individuos y familias pueden destinar los ingresos que perciban de su trabajo (salarios), de sus propiedades (rentas, intereses) y/o por su función de agentes productivos (lucros) a tres propósitos generales:

a) adquirir bienes y servicios que satisfagan sus necesidades inmediatas (consumo),

b) adquirir la propiedad sobre bienes o servicios que le permitan obtener una corriente de ingresos en el futuro (ahorro o inversión).

c) transferir una parte de su ingreso a otras personas o instituciones sin pretender nada en cambio (tranferencia). Como en el caso de los bienes intermedios, se trata aquí de cambios en la propiedad de los ingresos entre personas o instituciones.

Estos cambios tienen singular importancia desde el punto de vista de la redistribución del ingreso.

La relación cuantitativa entre el comportamiento del consumo total y del ingreso total, particularmente entre los cambios en una y otra cantidad, se obtiene a través de la función consumo. La función consumo a su vez permite medir la propensión a consumir y la propensión a ahorrar. La propensión a consumir es justamente el aumento que se puede esperar en el consumo cuando crece el ingreso; y la propensión a ahorrar será el aumento del ahorro que se puede esperar cuando crece el ingreso. Estos conceptos son de evidente importancia desde el punto de vista del desarrollo económico pues se refieren justamente a las decisiones que la sociedad adopta en cuento al uso de sus ingresos en satisfacer necesidades

/presentes o

presentes o en ahorrarlos e invertirlos para obtener mayores ingresos posteriormente y así poder satisfacer mejor sus necesidades en el futuro.

e) Gastos o demandas de consumo. Se indicó anteriormente que los gastos de consumo se realizan de acuerdo a una determinada jerarquía derivada de su urgencia relativa. Por esta razón conviene agruparlos en una determinada clasificación; gastos en: alimentos, vivienda, vestuario, transporte, educación, diversiones, etc. El interés de esta clasificación reside fundamentalmente en que esas diversas partidas de los gastos de consumo de las personas siguen un comportamiento que está relacionado principalmente con el nivel del ingreso de la persona o familia. Así, por ejemplo, las personas de bajos ingresos gastan prácticamente toda su renta - y a veces hasta más que su ingreso - en adquirir los bienes más fundamentales. La posibilidad de adquirir bienes y servicios que producen mayor bienestar, confort, seguridad, cultura, etc., sólo comienza a aparecer cuando los niveles de ingresos son suficientemente elevados. En consecuencia, al comparar la estructura o composición del gasto de personas o familias de diferentes niveles de ingresos se observan diferencias muy grandes. Los cuadros 1 y 2 ilustran cómo van creciendo a ritmos diferentes las diversas categorías de gastos a medida que se pasa de familias pobres a familias ricas, dando como resultado un violento cambio en la estructura del gasto entre ambos extremos de ingresos.

Este fenómeno se observa también con igual nitidez cuando se compara la estructura del gasto en consumo de países de diferentes

/niveles de

niveles de ingreso per cápita. Una comunidad que tiene un ingreso medio per cápita muy reducido, como es el caso de los países poco desarrollados, dedicará una enorme proporción de su ingreso a la satisfacción de las necesidades más primarias y una proporción muy escasa a la adquisición de bienes y servicios superiores. Un país de alto nivel de ingreso tandrá en cambio una estructura del gasto mucho más diversificada, con una menor importancia relativa de los gastos en alimentos y otros de primera necesidad y participación mayor de bienes manufacturados y servicios de diversas especies. Esto puede verse con toda claridad en el cuadro 3.

La relación que, segun se observó, existe entre el nivel de ingreso y la estructura del gasto tiene una enorme importancia porque indica que a medida que una familia o un país elevan su ingreso medio a lo largo del tiempo, se producirá también un proceso de cambio estructural en la composición de los gastos de consumo, o sea, un proceso de diversificación de la demanda (Veáse el gráfico 2). Para que esto pueda ocurrir, es preciso que ciertos gastos aumenten a una velocidad relativa menor que el ingreso y otros a ritmos relativamente más rápidos. Relacionando los diversos ritmos de crecimiento de los gastos con el ritmo de crecimiento del ingreso se puede obtener en consecuencia coeficientes que miden el comportamiento de los diversos gastos cuando se modifica el ingreso. Estos son los coeficientes de <u>elasticidad-ingreso</u>, que miden en qué porcentaje altera un consumidor su demanda de un determinado

/bien cuando

bien cuando su ingreso aumenta en 1%. Cuando la demanda de un bien crece proporcionalmente más que el ingreso de la persona, el coeficiente será mayor que la unidad y se dice que la demanda es elástica al ingreso. Cuando la demanda de un determinado bien crece proporcionalmente menos que el ingreso per cápita se dice que la demanda de dicho bien es inelástica al ingreso y el coeficiente respectivo será menor que la unidad. Cuando la demanda de un determinado bien crece en igual proporción que el ingreso por persona el coeficiente de elasticidad-ingreso de ese bien, será, por supuesto, igual a la unidad.

Algebraicamente, la elasticidad-ingreso correspondiente al bien a es igual al incremento relativo del consumo C del bien a dividido por el incremento relativo del ingreso Y;

es decir: $$\mathcal{E}_a = \frac{\frac{\Delta C_a}{C_a}}{\frac{\Delta Y}{Y}}$$

Luego, cuando $\frac{\Delta C_a}{C_a} > \frac{\Delta Y}{Y}$, $\mathcal{E}_a > 1$ y la demanda será elástica al ingreso.

Cuando $\frac{\Delta C_a}{C_a} < \frac{\Delta Y}{y}$, $\mathcal{E}_a < 1$ y la demanda será inelástica al ingreso.

Cuando $\frac{\Delta C_a}{C_a} = \frac{\Delta Y}{Y}$, $\mathcal{E}_a = 1$.

/En el

En el cuadro 4 se presenta un conjunto de coeficientes de elasticidad-ingreso de la demanda calculados para dos países Latinoamericanos en estudios de la CEPAL. Se observa ahí, por ejemplo, que si el ingreso medio per cápita en la Argentina aumentar en 10 por ciento, la demanda de alimentos sólo aumentaría en 4,8 por ciento mientras que la demanda de bienes duraderos aumentaría 17,2 por ciento y la de electricidad 27,0 por ciento. En cambio si en Panamá aumentara en 10 por ciento el ingreso, la demanda de alimentos crecería en 7,0 por ciento, la de bienes duraderos en 13,0 por ciento y la electricidad en 19,0 por ciento.

f) Gastos de capital. Las personas en su conjunto gastan en la adquisición de bienes de consumo la mayor parte de su ingreso. La diferencias entre el ingreso disponible y el consumo, o sea, los recursos monetarios no gastados, constituye el ahorro neto de las personas. Las personas que ahorran utilizan estos recursos monetarios para una enorme cantidad de transacciones: compras de activos físicos (casas, terrenos, joyas, oro, maquinarias, equipos, etc.); compras de activos financieros, o sea, adquisición de títulos de propiedad sobre activos físicos (acciones y bonos); aumentos de depósitos en cuentas corrientes o de ahorro y aumentos de disponibilidades de dinero en caja; cancelación de deudas y concesión de préstamos; y todas las demás formas de aumentar el activo o de reducir el pasivo. Otras personas recibirán en consecuencia un activo líquido (dinero) a cambio de la venta de otros activos. Estas otras personas podrán usar ese dinero para consumo (de esa manera consumirán

/más de

más de lo que les permite su ingreso corriente y estarán, de hecho, endeudándose o consumiendo su activo) o para adquirir nuevamente activos físicos o financieros, diferentes de los que vendieron. Cuando compran activos existentes o viejos no se producirá una adición al capital de la comunidad sino que simplemente se producirá un cambio de un tipo de activo por otro tipo de activo. Es un caso similar al de las compras de bienes intermedios entre empresas y al de las transferencias de ingresos entre personas, mencionados antes. A la inversión individual (compra de tierras por ejemplo) no corresponderá es este caso una inversión social, ya que sólo hubo un cambio de propietario de la tierra y no un aumento del recurso tierra.

Cuando compran en cambio activos nuevos (producidos en el período) realizan de hecho una inversión desde el punto de vista de la comunidad porque obligaron a producir un bien de capital adicional que se agrega al stock existente. Esto es así, sea que el inversionista compre directamente un activo físico nuevo (una máquina producida en el período) o un activo financiero nuevo (un título de propiedad sobre esa misma máquina). En esta forma se produce el proceso de financiamiento de las inversiones que permite la existencia de una demanda de bienes de capital. Los agentes productivos, que observaron en el mercado una oportunidad de lucro, necesitan financiamiento para comprar el terreno y las maquinarias y para construir la fábrica. Pueden usar para ello sus propios fondos líquidos (ahorros), cambiar sus activos viejos por dinero y pedir préstamos, emitir títulos de propiedad sobre la propia fábrica en construcción (deuda) y tratar de

/obtener así

obtener así los recursos necesarios para comprar los bienes de capital que necesiten para lograr la producción de un determinado bien.

g) Oferta de bienes y servicios. La oferta de bienes y servicios es evidentemente el resultado neto del proceso productivo que da lugar a un flujo real de bienes y servicios producidos. Este flujo, como se ha indicado, es la contrapartida del flujo de ingresos generado en el proceso productivo. En consecuencia, se presentan aquí los problemas del equilibrio global de ambos flujos (demanda global = oferta global) y de su equilibrio estructural, es decir, del ajuste entre la composición de la demanda global y la composición de la oferta global. Este ajuste se refiere a las grandes categorías de la demanda - consumo y ahorro - en relación a la oferta de bienes y servicios de consumo y de capital, y también al ajuste entre los diversos grupos de gastos (alimentos, vivienda, vestuario, etc.) y los correspondientes sectores productivos (agricultura, construcción, manufactura, etc.). Como se indicó anteriormente, el mecanismo de ajuste global se encuentra básicamente en el nivel de precios mientras que el sistema de precios cumple básicamente la función de ajuste para el equilibrio estructural. Existen por supuesto otras formas de ajuste, que actúan directamente sobre los niveles y estructuras de la oferta y demanda globales. Estos mecanismos de ajuste operan especialmente a través de la acción del sector público y del sector externo, por lo que conviene a estas alturas introducir explícitamente estos conceptos en la discusión.

/III El sistema

III. El sistema económico: una versión más compleja

En la discusión llevada a cabo hasta ahora se ha ignorado totalmente la existencia de otros sistemas económicos y las relaciones que se establecen entre los sistemas económicos. Además, aún cuando se mencionó la existencia del estado y de los impuestos, no se ha definido el concepto de sector público. En esta sección procuraremos definir con mayor precisión los diversos sectores de que se compone un sistema económico, estudiar las relaciones entre esos sectores y también las relaciones de un sistema económico con otro sistema económico.

1. El sector público.

En toda comunidad moderna el estado participa en mayor o menor medida en la actividad económica. Hay funciones que tradicionalmente caben al estado, como las de la defensa externa y la seguridad interior. Sin embargo el estado ha ido aumentando también su participación en la actividad económica propiamente dicha, llegando en muchos países a llevar a cabo practicamente toda la actividad económica. La razón fundamental de esta tendencia está en el grado de correspondencia que existe en cada comunidad entre los objetivos de esa comunidad y la retribución que se obtiene en el proceso de lograr esos objetivos, es decir, en el grado de coincidencia que hay entre los rendimientos sociales y los rendimientos privados. Cuando se realiza una inversión hay dos tipos de rendimientos: un rendimiento para el conjunto de la sociedad y un provecho directo para quien realizó la inversión. En ciertos casos, cuando el que realiza la inversión tiene la certeza de recibir un lucro suficiente, dicha inversión se realizará, sea o no de interés social. En otros casos, cuando no existe certeza de

/parte del

parte del inversionista de percibir un lucro adecuado por su inversión, dicha inversión no se realizará aún cuando sea de interés social. En este caso, sólo el estado podrá realizarla, porque el estado no persigue una retribución directa sino la satisfacción del interés social. El sistema institucional prevaleciente en lo que se refiere a la propiedad de los recursos productivos será por supuesto un determinante fundamental en este sentido. Si existe la propiedad privada de los medios de producción las inversiones privadas se realizarán en aquellas áreas en que exista una correspondencia adecuada entre inversión y retribución. En un sistema de propiedad colectiva de los medios de producción tal correspondencia desaparece por definición y las inversiones se realizarán en las áreas determinadas por el estado. Que estas inversiones sean o no de interés social depende naturalmente de lo que el propio estado considere como objetivo de la sociedad.

Ahora bien, dada la existencia de un estado que interviene en el proceso económico, esto significa que el estado (en términos del grafico 1) es propietario de por lo menos parte de los recursos productivos, que ejerce funciones como agente productivo, que participa en el proceso de la producción y que por consiguiente percibe ingresos y contribuye simultáneamente al flujo de bienes y servicios. En parte, los ingresos que percibe son el equivalente directo de los bienes y servicios producidos por las empresas estatales, pero en parte - justamente para financiar aquellas actividades públicas que no le producen una retribución directa - el estado transfiere para si por la vía impositiva una cierta proporción de los ingresos pagados a los agentes productivos y a los propietarios de los factores productivos.

/Desde el

Desde el momento que el estado percibe ingresos, también contribuye por un lado a los gastos de consumo y al ahorro, y por el otro a la producción de bienes y servicios de consumo y de capital. En consecuencia, el sector público puede considerarse como otro de los instrumentos de ajuste para producir el equilibrio global y estructural de que se habló antes. Dicha función la cumple por una parte a través de las decisiones que afectan su propio nivel y estructura de gastos y también el nivel y estructura de su "producción" de bienes y servicios, y por otra parte a través de su política de impuestos, por ejemplo, que influye sobre el nivel y estructura del gasto y de la producción del sector privado.

a. <u>El sector externo</u>.

Los sistemas económicos no existen en forma aislada sino que conviven y mantienen relaciones con otros sistemas económicos. Para simplificar la exposición se puede suponer entonces que todos los demás sistemas económicos constituyen un solo sistema que llamaremos "el resto del mundo" o el "exterior". Por lo que se refiere a los factores productivos (volvemos al gráfico 1), éstos pueden pertener a nacionales o a extranjeros, así como nacionales pueden poseer la propiedad de factores productivos en el exterior. Los agentes productivos también pueden ser nacionales o extranjeros, y los agentes productivos nacionales pueden ejercer su actividad en su propio sistema económico y/o en el resto del mundo. En consecuencia la producción puede ser realizada por empresas nacionales y extranjeras, y podrá haber empresas de propiedad nacional residiendo y operando en el resto del mundo.

/El flujo

El flujo de remuneraciones pagadas a los propietarios de los factores productivos y a los agentes productivos se dividirá así en remuneraciones a factores y agentes nacionales y a factores y agentes extranjeros. Al mismo tiempo, los propietarios nacionales de factores productivos localizados en el resto del mundo y los agentes productivos nacionales que operan en el exterior percibirán los correspondientes ingresos desde el resto del mundo.

Por otra parte, el flujo de producción de bienes y servicios se destinará al mercado interno y al mercado externo (exportación) y la oferta global estará constituída además por los bienes y servicios comprados en el exterior (importaciones).

En cuanto a los gastos de consumo realizados en el país, estos se destinarán a la compra de bienes y servicios de consumo nacionales e importados. Los ahorros, por su parte, se destinarán a la compra de bienes de capital y títulos sobre bienes de capital en el país y en el exterior. En forma simétrica, los gastos de consumo realizados en el exterior se destinarán en parte a adquirir nuestras exportaciones de bienes y servicios de consumo, en tanto que los ahorros realizados en el resto del mundo se destinarán en parte a comprar bienes de capital y títulos sobre bienes de capital en nuestro país.

La balanza de pagos registra este conjunto de transacciones con el exterior. Los flujos de importaciones y exportaciones de bienes y servicios y de ingresos y egresos por concepto de remuneraciones de factores y agentes productivos (remesas de lucros, intereses, etc). constituyen la cuenta corriente de la Balanza de Pagos. Las transferencias de ahorros de

/un sistema

un sistema económico al otro por vía de la adquisición de activos físicos o financieros en la otra economía constituye la cuenta de capital de la Balanza de Pagos.

En virtud de que los diferentes sistemas económicos poseen sistemas monetarios diversos, cada transacción con el exterior implica cambiar moneda nacional por moneda extranjera u oro - que es una moneda internacional aceptada por todos los países. Así cada vez que se requiere comprar algo en el exterior surge una demanda de divisas (moneda extranjera) u oro. Cada vez que se vende algo al exterior y se percibe el valor correspondiente en oro y divisas surge una oferta de oro y divisas, ya que el exportador necesita poseer moneda nacional para sus actividades normales. Esta demanda y oferta de oro y divisas da lugar al mercado de cambios, mercado en el que se determina el tipo de cambio.

Dadas las variaciones que se producen en la demanda y oferta de divisas, las existencias de oro y divisas de un país - o sea su reserva monetaria internacional - tiende también a variar. Estas variaciones constituyen otra forma de transferencias internacionales de ahorros. Cuando las reservas en un país suben, quiere decir que ese país no ejerce su poder de compra sobre los bienes de otro país, lo que equivale a un aumento del ahorro en el país y a un préstamo al otro país. Cuando las reservas,bajan el país esta perdiendo poder de compra externo y endeudándose con el otro país que acumula dichas reservas y su correspondiente poder de compra.

El movimiento de las reservas constituye uno de los mecanismos de ajuste del comercio externo de un país, pero es un mecanismo de corto plazo.

/Cuando la

Cuando la acumulación o la pérdida de divisas es persistente debe recurrirse a otras formas de ajuste para conseguir el equilibrio en las cuentas externas de un país, o sea a través de cambios en el volumen de exportaciones e importaciones (lo que puede lograrse mediante variaciones en el tipo de cambio, imposición de controles cuantitativos y tarifas, cambios en el nivel del ingreso, etc.) o de los movimientos de capital de largo plazo (préstamos e inversiones directas).

Desde el punto de vista del equilibrio global y estructural de la economía el nivel y composición de las transacciones externas es de vital importancia. En efecto, el incremento en las exportaciones y los préstamos externos permiten a una economía obtener en el mercado internacional, con una enorme flexibilidad, una inmensa gama de bienes y aún de servicios necesarios para satisfacer a corto palzo la demanda interna. En otras palabras, permiten un aumento de la Oferta Global y una mayor adaptabilidad de la estructura de la oferta a la de la demanda.

IV. Los elementos determinantes de la actividad económica

Como se ha visto a lo largo del análisis del sistema económico, este sistema es fundamentalmente una maquinaria social que produce bienes y servicios para satisfacer las necesidades de la población. Conviene preguntarse entonces cuáles son los elementos que explican el crecimiento y los cambios que ocurren en esas necesidades (demanda), cuáles los recursos productivos básicos con que la comunidad cuenta y hasta qué punto se aprovechan esos factores para generar una producción (oferta) suficiente o adecuada a las necesidades.

/ 1. Factores

1. Factores determinantes de la demanda global

Para analizar los factores determinanates de la demanda global conviene clasificarla en primer lugar en sus principales componentes, según el esquema que sigue:

- Demanda Global
  - Sector privado
    - consumo
    - inversión
  - Sector público
    - consumo
    - inversión
  - Demanda externa
    - materias primas
    - manufacturas
    - servicios

a) Sector privado

i) Consumo. La demanda de bienes de consumo aumenta y se diversifica en función del incremento demográfico en general y de la urbanización en particular; en función del incremento del ingreso per cápita, según se explicó anteriormente; en función de los cambios de gustos y hábitos que ocurren normalmente; en función de los cambios de gustos y hábitos derivados del efecto de demostración ejercido por ciertos grupos sociales en el país y por otros países más desarrollados; en función de los cambios en la distribución del ingreso, debido a la diferente estructura del gasto de los diversos grupos de ingresos; en función de la aparición de nuevas formas de consumo por cambios tecnológicos en los productos y servicios; en función de la publicidad y propaganda, etc.

/ii) Inversión

ii) Inversión. Los cambios en el nivel y estructura de la demanda estimulan al inversionista privado a aumentar y reorientar sus inversiones, lo que provoca cambios en el volumen y tipo de los bienes y servicios de capital demandados. Igual reacción provocan los cambios en la política económica del gobierno (políticas de precios, salarios, tasa de cambios, tributación, etc.). El propio nivel y orientación de los gastos del estado también influye en las decisiones de los empresarios, particularmente cuando el gobierno realiza inversiones que crean economías externas para las empresas. Las innovaciones tecnológicas igualmente permiten modificar el nivel y composición de las inversiones.

b) Sector público. Tanto los gastos de consumo como las inversiones del estado tienen que crecer y diversificarse en función del crecimiento y de la diversificación de las necesidades de un población también creciente y con mayor ingresos, y que se concentra cada vez más en centros urbanos exigiendo la ampliación de los servicios urbanos. La filosofía política que orienta la acción del estado tendrá también una gran influencia, particularmente en lo que se refiere a la ampliación de los servicios sociales del estado: salud pública, educación, vivienda, etc., y a la participación directa o indirecta del estado en la actividad económica propiamente dicha.

c) Demanda externa. La demanda que proviene de otros países dependerá de: el nivel y crecimiento del ingreso en esos países, su política de importaciones y de cambio, el grado de competencia de nuestros productos

/en relación

en relación con otros países productores, la estructura de las exportaciones por tipos de productos, las innovaciones tecnológicas que pueden afectar el consumo del producto de exportación, la política comercial, etc.

2. Factores determinantes de la magnitud, aprovechamiento y crecimiento de los factores productivos

a) Recursos naturales

Características de la formación geológica:

Condiciones metereológicas;

Grado de conocimiento de los recursos naturales;

Tecnología disponible;

Localización de los recursos;

Régimen legal de propiedad y de concesiones;

Grado de concentración de la propiedad.

b) Trabajo (población activa)

Población total;

Estructura de la población por edades (evolución de las tasas de mortalidad y natalidad);

Grado de capacitación de la mano de obra y estructura por capacidades;

Orientación de la educación;

Extensión de la jornada de trabajo;

Condiciones de salud de la población;

Tipo de sociedad: dinámica, estática, jerarquizada o fluída.

/c) Capital

c) Capital

Evolución histórica de la Renta Nacional; total y por sectores;

Evolución histórica de la tasa de ahorro; total y por sectores;

Evolución de la tasa de depreciación; total y por sectores;

Grado de desarrollo de la industria de bienes de producción;

Magnitud, crecimiento y composición de las importaciones.

3. Factores determinantes de la oferta global

Dados el crecimiento y diversificación de la demanda global y las disponibilidades de factores productivos, pueden plantearse ahora las condiciones determinantes del grado en que la producción y las importaciones lograrán satisfacer la demanda.

a) Producción

Disponibilidad y accesibilidad de los factores productivos;

Características de los agentes productivos;

Acceso al conocimiento tecnológico;

Acceso a los recursos financieros;

Condiciones institucionales y jurídicas;

Estructura y funcionamiento de los mercados.

b) Importaciones

Nivel y composición de las exportaciones;

Carácter multi o bilateral del comercio exterior;

Movimientos de capital;

Relación del Intercambio.

/V. Definición y

V. Definición y naturaleza de la Economía

1. Definición

Economía es la ciencia social que estudia la forma en que una sociedad satisface las necesidades de su población mediante la utilización de factores productivos relativamente escasos.

2. El problema característico y fundamental de la Economía

La combinación de los factores productivos de tal manera que se alcance a satisfacer la mayor cantidad posible de necesidades.

3. Características de los factores productivos

a) Son relativamente escasos.

La escasez o limitación de los factores es relativa, depende de las necesidades que se precisen satisfacer, y constituye la base de todo el problema económico.

b) Tienen utilización alternativa.

Para que exista el problema económico de lograr las combinaciones más favorables es condición que los factores se puedan utilizar para diversos propósitos alternativos y en proporciones diversas. Diferencia entreproblema económico y problema técnico; diferencia entre utilización más económica de los factores, y utilización técnicamente más eficiente.

4. Características de las necesidades

a) Las necesidades de bienes y servicios son múltiples.

Existe una gran variedad y diversidad de necesidades, mayor mientras más elevado es el nivel de vida;

/b) Existe un

b) Existe un orden jerárquico de las múltiples necesidades. Los consumidores procuran satisfacer primero sus neeesidades más apremiantes - alimentación, vestuario, habitación - y despues las necesidades de orden más secundario.

Cuadro 1

INGRESOS Y GASTOS DE LAS FAMILIAS EN CHICAGO, 1935-36

(Dólares)

Tramos de ingreso	Ingreso medio	Gasto total	Alimentos	Vivienda	Vestuario	Transporte	Servicios médicos	Contribuciones e impuestos	Otros	Excedente neto
500 - 749	684	893.3	385.1	344.0	64.3	26.0	23.9	10.3	39.7	-
750 - 999	908	1 036.0	420.4	376.8	94.4	39.0	45.4	10.0	50.0	-
1 000 - 1 249	1 132	1 205.6	468.6	431.3	117.7	64.5	45.3	15.8	62.4	-
1 250 - 1 499	1 369	1 407.3	536.6	490.1	136.9	75.3	57.5	24.6	86.3	-
1 500 - 1 749	1 621	1 637.2	593.4	551.1	170.2	103.7	77.8	32.4	108.4	-
1 750 - 1 999	1 876	1 842.2	624.7	628.5	200.7	140.7	78.8	43.1	125.7	41.3
2 000 - 2 249	2 113	2 036.9	663.5	674.0	234.5	175.4	93.0	57.0	139.5	86.6
2 250 - 2 499	2 372	2 201.9	703.8	744.8	260.9	168.4	111.5	64.0	168.4	97.2
2 500 - 2 999	2 735	2 557.2	795.9	820.5	317.3	229.7	117.6	82.0	194.2	186.0
3 000 - 3 499	3 238	2 859.1	871.0	887.2	346.5	259.0	129.5	126.3	239.6	372.4
3 500 - 3 999	3 731	3 242.2	958.9	1 029.8	440.3	291.0	145.5	134.3	242.5	492.5
4 000 - 4 999	4 453	3 878.6	1 077.6	1 148.9	516.5	400.8	195.9	244.9	239.9	587.8
5 000 - 7 499	5 966	4 778.8	1 151.4	1 503.4	602.6	507.1	232.7	346.0	435.5	1 181.3
7 500 - 9 999	8 643	6 992.2	1 460.7	2 160.7	1 071.7	734.7	285.2	579.1	700.0	1 598.9
1 000 y más	16 277	10 547.5	1 790.5	3 108.9	1 432.4	1 009.2	244.2	1 920.7	1 041.7	5 648.1

Fuente: Family income and expenditure in Chicago, 1935-36. U.S. Dept. of Labor.

Cuadro 2

DISTRIBUCION DE GASTOS POR TRAMOS DE INGRESOS

Tramos de ingreso (dólares)	Ingreso medio (dólares)	Porciento del ingreso representado por:								
		Gasto total	Alimento	Vivienda	Vestuario	Transporte	Servicios médicos	Contribuciones e impuestos personales	Otros	Excedente neto
500 - 749	684	130.6	56.3	50.3	9.4	3.8	3.5	1.5	5.8	-
750 - 999	908	114.1	46.3	41.5	10.4	4.3	5.0	1.1	5.5	-
1 000 - 1 249	1 132	106.5	41.4	38.1	10.4	5.7	4.0	1.4	5.5	-
1 250 - 1 499	1 369	102.8	39.2	35.8	10.0	5.5	4.2	1.8	6.3	-
1 500 - 1 749	1 621	101.0	36.6	34.0	10.5	6.4	4.8	2.0	6.7	-
1 750 - 1 999	1 876	98.2	33.3	33.5	10.7	7.5	4.2	2.3	6.7	2.2
2 000 - 2 249	2 113	96.4	31.4	31.9	11.1	8.3	4.4	2.7	6.6	4.1
2 250 - 2 499	2 372	96.2	32.2	31.4	11.0	7.1	4.7	2.7	7.1	4.1
2 500 - 2 999	2 735	93.5	29.1	30.0	11.6	8.4	4.3	3.0	7.1	6.8
3 000 - 3 499	3 238	88.3	26.9	27.4	10.7	8.0	4.0	3.9	7.4	11.5
3 500 - 3 999	3 731	86.9	25.7	27.6	11.8	7.8	3.9	3.6	6.5	13.2
4 000 - 4 999	4 453	87.1	24.2	25.8	11.6	9.0	4.4	5.5	6.6	13.2
5 000 - 7 499	5 966	80.1	19.3	25.2	10.1	8.5	3.9	5.8	7.3	19.8
7 500 - 9 999	8 643	80.9	16.9	25.0	12.4	8.5	3.3	6.7	8.1	18.5
10 000 y más	16 277	64.8	11.0	19.1	8.8	6.2	1.5	11.8	6.4	34.7

Fuente: U.S. Department of Labor, Family Expenditure in Chicago, 1935-36.

Cuadro 3

ESTRUCTURA DEL CONSUMO PRIVADO POR HABITANTE PARA ALGUNOS PAISES ALREDEDOR DE 1950

País	Ingreso per capita	Alimentos	Manufacturas		Servicios			Otros
			Vestuario	Mobiliario, etc.	Vivienda	Distracción, aseo, etc.	Transporte	
			(Dólares)					
Honduras	150	90.4	15.4	5.1	12.9	11.7	3.9	10.6
Colombia	250	141.0	24.7	19.2	27.5	12.5	5.5	19.6
Chile	360	182.5	39.9	28.1	36.4	19.8	19.8	33.1
Argentina	460	165.6	124.7	43.7	39.6	45.1	25.3	16.0
Noruega	740	268.6	220.5	83.6	-	-	-	-
Canadá	1 310	400.9	362.9	153.3	-	-	-	-
Estados Unidos	1 870	536.7	205.7	185.1	151.5	321.6	230.0	237.6
	(Dólares)	(Porcientos)						
Honduras	150	60.3	10.3	3.4	8.6	7.8	2.6	6.9
Colombia	250	56.4	9.9	7.7	11.0	5.0	2.2	7.7
Chile	360	50.7	11.1	7.8	10.1	5.5	5.5	9.2
Argentina	460	36.0	27.1	9.5	8.6	9.8	5.5	3.6
Noruega	740	36.3	29.8	11.3	-	-	-	-
Canadá	1 310	30.6	27.7	11.7	-	-	-	-
Estados Unidos	1 870	28.7	11.0	9.9	8.1	17.2	12.3	12.7

Fuente: CEPAL, El Desarrollo Económico de la Argentina. Parte I, Anexo II.

Cuadro 4

COEFICIENTES DE ELASTICIDAD-INGRESO DE LA DEMANDA

	Argentina	Panamá
Alimentos	0.48	0.70
Alimentos agrícoles	0.40	0.62
Alimentos manufacturados	0.52	0.78
Manufacturas	1.37	1.24
Bienes no duraderos	1.24	1.17
Bienes duraderos	1.72	1.31
Servicios	1.16	1.37
Transporte	2.30	2.00
Comunicaciones	1.60	1.23
Electricidad	2.70	1.90
Servicios personales	1.24	1.25
Alquileres	0.10	0.49

Fuente: CEPAL, El Desarrollo Económico de la Argentina.
CEPAL, El Desarrollo Económico de Panamá.

Gráfico 1- El SISTEMA ECONOMICO

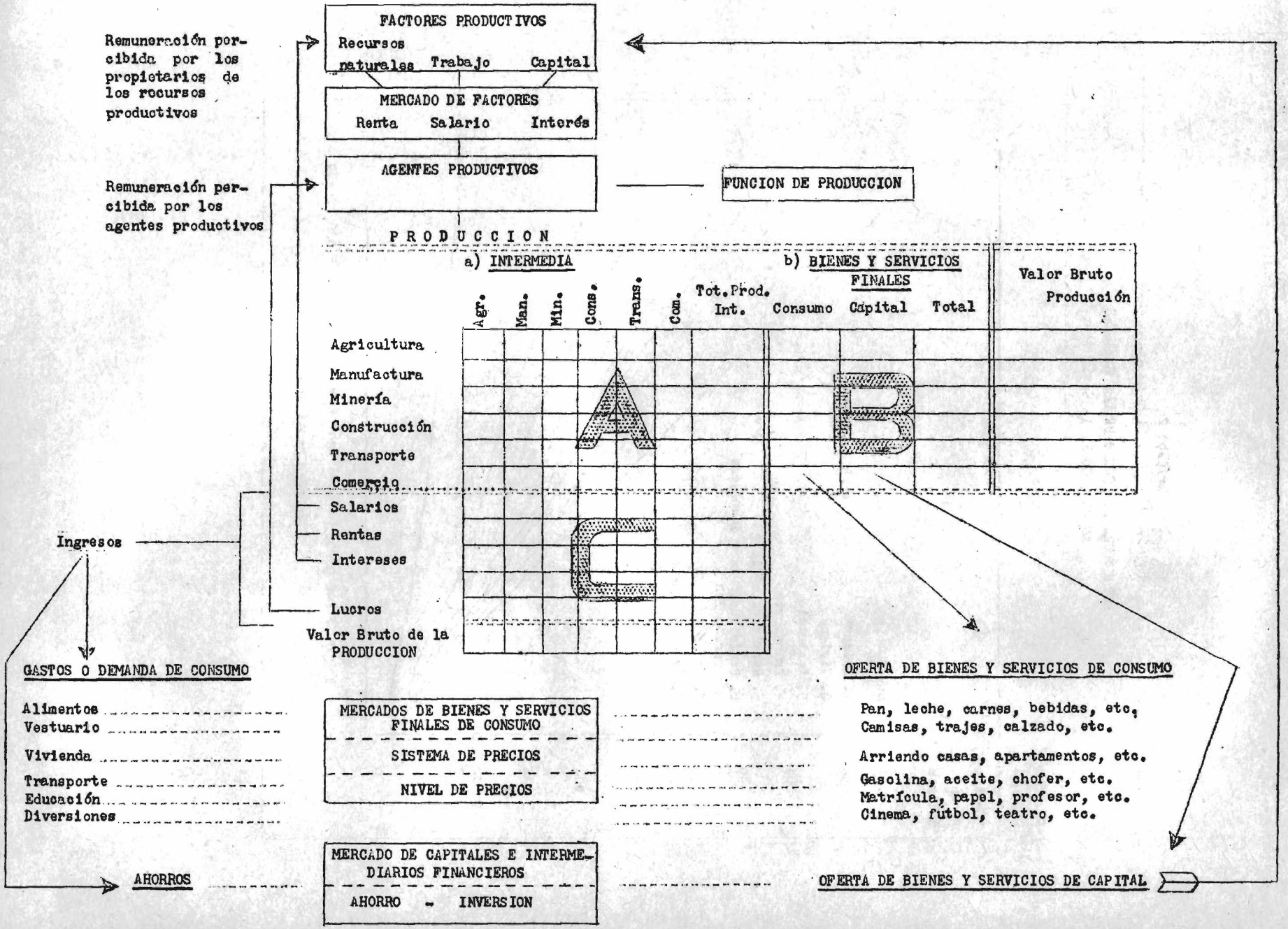
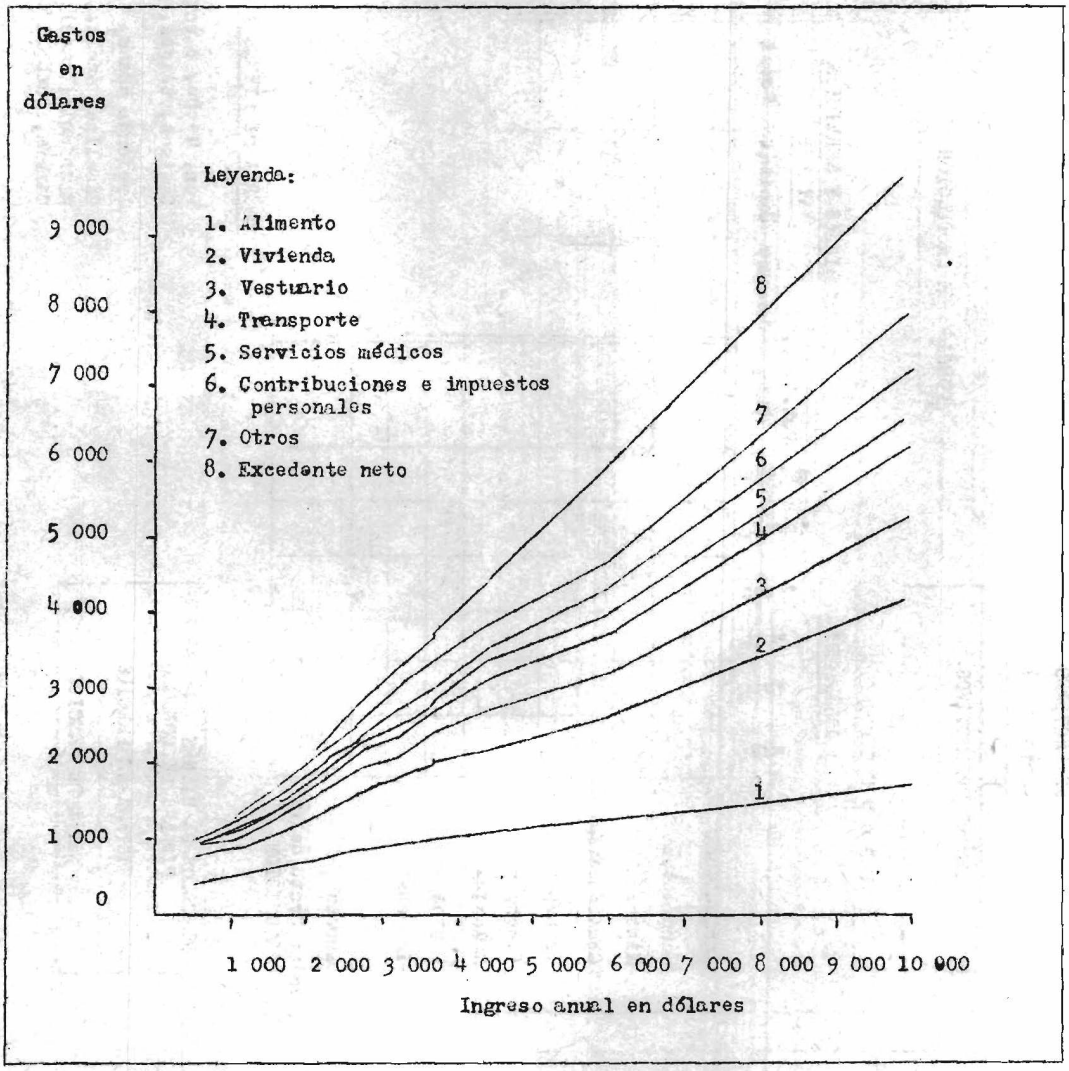


Gráfico 2

ESTRUCTURA DEL GASTO DE LAS FAMILIAS
EN CHICAGO EN 1935-36



NACIONES UNIDAS

CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL

E

22

GENERAL

E/CN.12/660

11 de mayo de 1963

ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

Décimo período de sesiones

Mar del Plata, Argentina, mayo de 1963

EL DESARROLLO SOCIAL DE AMERICA LATINA EN LA POSTGUERRA

INDICE

Página

INTRODUCCION 1

Capítulo I El proceso de urbanización 13

1. Las tendencias del crecimiento urbano 13
2. Digresión sobre algunos rasgos ecológicos en los países de América Latina 18

Capítulo II La situación rural 23

1. El estancamiento social del campo 23
2. Los supuestos sociales de la empresa agrícola 25
   a) Los sistemas de estratificación rurales 26
   b) La miseria campesina 30
   c) La marginalidad campesina 35
   d) Sistema primario de las relaciones sociales 47

Capítulo III La situación urbana 57

1. El proceso de industrialización y la explosión demográfica urbana 57
2. Los mecanismo de ajuste de la ciudad tradicional ... 58
   a) Supervivencia de las estructuras productivas y comerciales tradicionales 60
   b) Expansión de la población ocupada en la prestación de servicios 63
   c) Mantenimiento de los patrones familiares tradicionales 65
   d) Aparición de una población marginal 67
3. Los aspectos latentes y manifiestos de la transformación urbana 74

Capítulo IV Los nuevos grupos urbanos: Las clases medias ... 79

I. Las clases medias en su problemática general 79
   1. La naturaleza de las sociedades modernas desde esta perspectiva 80
   2. La paradoja de la situación 83

Página

II. Las dos grandes cuestiones de América Latina acerca de las denominadas clases medias 86

III. La imagen de la función de las clases medias en el desarrollo económico 89

1. La sociedad burguesa como totalidad 89

2. El esquema tipológico 90

a) Voluntad de creación económica 90

b) Voluntad de independencia frente al estado. 92

c) Voluntad de transformación social 92

3. La aplicación del esquema a la realidad latinoamericana 93

IV. Las clases medias sin fisonomía 99

1. La constelación histórica de los años decisivos (1917 a 1960) 99

2. Las formas de aspiración política 101

3. Las formas de aspiración económica 106

4. Las formas de aspiración social 110

V. Las clases medias en los momentos actuales 116

1. Las exigencias de renovación 118

2. Los sectores medios en las nuevas circunstancias 119

3. Las tensiones internas en la tarea de las nuevas clases medias 122

Capítulo V Evolución e integración de las clases urbanas populares 123

1. Condiciones generales 123

2. Orígenes del sindicalismo latinoamericano 125

3. El obrerismo en la política 126

4. La paradoja del sindicalismo latinoamericano 128

5. Peculiaridades en la formación de la conciencia obrera latinoamericana 130

6. Las funciones del "sindicato de industria" en la historia social de América Latina 132

Página

7. Sindicalismo organizado y capas urbanas marginales. 135
a) Sectores populares sindicalizados 135
b) Sectores populares no sindicalizados 135
c) Sectores populares en condiciones de "marginalidad" 136
8. Incorporación nacional de los sectores populares urbanos 137
9. Perspectivas 139

Capítulo VI Las nuevas ideologías y la acción política 141
1. La historia social como forma de conocimiento: significado de su ausencia 141
2. Importancia de los años veinte 142
3. El problema de las ideologías y el desarrollo 143
4. Balance de la situación existente hacia 1960 145
5. Orientaciones ideológicas de un período de confusión 148
a) El nacionalismo 149
b) El populismo 151
c) El tradicionalismo moderno 155
d) Los gérmenes revolucionarios 162
6. Necesidad de mayor racionalidad en las ideologías del desarrollo 167

INTRODUCCION

El desarrollo económico de América Latina en las últimas décadas ha sido una realidad positiva y al mismo tiempo insatisfactoria. Positiva en la medida en que no puede afirmarse que el impulso de crecimiento haya cesado por completo en ningún momento. Pero no menos insatisfactoria por la relativa magnitud de su tasa, por las variaciones de su ritmo, por las desigualdades manifiestas entre sus diversos países y por la presencia inquietante en los últimos años de una tendencia al estancamiento, notoria al menos en algunas de sus partes.

La explicación de esa situación insatisfactoria - dejando de lado sus repercusiones políticas y sus demandas a la acción inmediata - constituye por sí un incitante problema de análisis intelectual. Su solución no es fácil porque en ningún momento puede ser parcial. Un fenómeno histórico de semejante dimensión debe ser explorado en todas sus manifestaciones. Y éstas se extienden desde la constelación internacional y sus cambiantes mudanzas, pasando por las cuestiones económicas más estrictas de inversión y productividad, por ejemplo, a las aparentemente ya muy lejanas de las ideas, sentimientos y hábitos cristalizados en la región por obra de un largo pasado. Los economistas han sido tal vez los primeros en abordar el problema y no faltan explicaciones diversas según sea el instrumento de análisis empleado. Aunque no es éste el momento de discutirlas, sí debe señalarse que, cualquiera que sea su validez, son necesariamente parciales, es decir, limitadas por imposición de su peculiar perspectiva.

En las páginas que siguen se trata de añadir un complemento no menos parcial: el de la interpretación sociológica. En este caso su parcialidad o limitación es todavía mayor. En efecto, además de constituir también una perspectiva entre las otras, en modo alguna se ha pretendido encarar la sociedad latinoamericana en toda su complejidad presente - y necesariamente histórica -, sino que se ha efectuado en ella un corte seccional desde el ángulo de un problema muy restringido. En esa situación insatisfactoria del desarrollo económico latinoamericano

/parece haber

parece haber un estrangulamiento quizá decisivo: el hecho de que el 50 por ciento de la población activa genera el 20 por ciento del producto bruto. Se trata, en una palabra, del estrangulamiento de la productividad agrícola en una región todavía predominantemente agraria.

¿No sería posible concentrar el análisis sociológico sobre ese simple dato para extraer de él su más completo significado social? El resultado de ese intento constituye una interpretación por modesta que sea. Y es forzoso que esa interpretación tome la forma de un análisis estructural, el del enfrentamiento de los medios urbanos y rurales. Las relaciones sociales entre la ciudad y el campo constituyen a primera vista un horizonte limitado. Sin embargo, pudiera suceder que, lejos de ser así, nos diera en sus ampliaciones sucesivas, si no la clave, al menos una de las claves para entender el problema propuesto. Tal vez resulte, en efecto, que el referido estrangulamiento económico no sea sino un mero aspecto de un "estrangulamiento" social y cultural de mayores dimensiones. El estrangulamiento derivado de una deformación del proceso general de modernización - de racionalización, si se quiere - puesto en marcha por todos lados en América Latina como consecuencia de las condiciones objetivas de su estructura social. Tienta desde este instante, para ganar tiempo, aludir a la teoría, hoy en boga, del dualismo estructural. No es incorrecta ni imprecisa la alusión. Pero quizá convendría poner entre paréntesis todo título y atenerse modestamente al examen de los hechos.

Recuérdese desde el principio, sin embargo, que como en toda interpretación sociológica de carácter macroscópico, la prueba no puede ser en modo alguno concluyente. Sólo cabe pretender que sea más o menos plausible, y esperar que la serie de hipótesis en que se apoya permita más tarde comprobaciones de detalle en investigaciones más concretas y pormenorizadas. Ahora bien, sin un esquema general de interpretación, plenamente válido o no, la realidad que interesa es totalmente opaca y nuestra acción en ella carece de sentido.

Por otro lado, las dimensiones de esa realidad - y de su interpretación por tanto - imponen las simplificaciones que la teoría conoce con el nombre de tipos o modelos que en todo caso, lejos de describir la

realidad entera, se limitan a demarcar las configuraciones predominantes sin las cuales es imposible entender esa misma realidad en lo que se le separa o distancia. América Latina es en extremo compleja y muy diverso el nivel histórico - socio-económico y cultural - en que sus países se encuentran. No obstante, al mismo tiempo ofrece la homogeneidad suficiente para que ciertos "tipos" de estructura - los más decisivos o fundamentales - valgan dentro de límites bastante amplios. Para perfilar bien esos tipos o configuraciones y sin perjuicio del rigor metodológico no siempre será posible eludir la exageración de algunos trazos.

Lo más notable en la estructura social de la mayoría de nuestros países es su rápida urbanización, hecho que podría aparecer cuajado de esperanzas y en aparente contradicción con el estrangulamiento agrario antes señalado. ¿No es la gran ciudad precisamente el vehículo por antonomasia de la modernidad? Un proceso acelerado de urbanización debería implicar la presencia de condiciones similares a las ofrecidas en otros lugares. En otras palabras, cabría esperar la aparición de ese continuo entre ciudad y campo, típico de los grandes países industriales contemporáneos. Sin embargo, no es ese continuo, sino una pura discontinuidad la que se ofrece entre nosotros, no existe una línea de transmisión sin soluciones - que atenúa naturalmente la distancia - sino una línea quebrada de brusquedades, de saltos y de grandes vacíos.

¿No existirá una falla en la teoría predominante acerca del proceso de urbanización? ¿Cómo explicar la expansión continuada de las grandes ciudades junto a una productividad agrícola estacionaria?

Los datos son inequívocos para la adecuada descripción del fenómeno. En efecto, la tendencia a la concentración en las grandes ciudades durante las últimas décadas en buen número de los países latinoamericanos, el escaso crecimiento de las ciudades medianas y pequeñas y los complejos de desequilibrio en la distribución de la población que tales hechos llevan consigo, son ya una realidad ecológica que importa examinar en todas sus conexiones. ¿Por qué razón? ¿Cuál es la causa del crecimiento desmesurado de las ciudades? ¿Se ha debido a su creciente y paralela expansión industrial?

/De ser

De ser así, no se hubiera dado el extraño fenómeno concomitante de la marginalidad campesina - término con el que se pretende exponer sociológicamente el estado social del agro, todavía al margen de la modernidad urbana - ni el salto en la conformación estructural de ambas formas de vida. Importa por eso señalar las notas constitutivas de ese tipo de marginalidad, aun incurriendo en el peligro de acentuar sus rasgos en demasía. Esos rasgos se obtienen sin gran dificultad con sólo destacar tres aspectos fundamentales: la estratificación social en el campo, el nivel de vida que predomina en él y la integración del campesino en los respectivos ámbitos nacionales, es decir, su participación política, la protección social de que goza y la educación que puede obtener. Todos esos rasgos en conjunto y en detalle muestran la enorme distancia que separa los modos de vida urbanos y rurales. Al estancamiento de la economía agraria corresponde, pues, un estancamiento histórico de las relaciones humanas en el campo. ¿Hay alguna hipótesis que permita explicar al mismo tiempo una y otra clase de estancamiento? Cabe sospechar que exista un mecanismo intermedio que frene más que facilite el influjo modernizador de la ciudad. El economista hablaría aquí de la insuficiencia y del mal funcionamiento del sistema económico. El sociólogo traduce esa expresión como una insuficiencia y un mal funcionamiento del ámbito de las relaciones personales y culturales. La hipótesis de ésta sería, por tanto, que el tope que impide esa fluidez radica en la "constitución social de la empresa agrícola". La vieja hacienda se resiste, tanto en lo económico como en lo social, a la racionalización y modernización hoy requeridas. Es todavía un residuo que impide la adaptación rápida y fácil a las exigencias de la modernidad industrial. Por desgracia la hipótesis no puede ser probada en toda su amplitud porque falta una respuesta clara y precisa a esta pregunta: ¿Cuál es la constitución social de la empresa agrícola? ¿Cuáles son las condiciones sociales de la actividad empresarial en el campo? Ahora bien, pueda o no ser "verificada" esta hipótesis, nadie dudaría que destaca de inmediato uno de los puntos de más urgente investigación.

/Ahora bien,

Ahora bien, ¿se trata de un fenómeno explicable por si solo dentro del agro latinoamericano? ¿No dependerá más bien de una causalidad mucho más amplia? Importa por eso analizar cómo se ha producido realmente el proceso de urbanización en América Latina y cuál ha sido la verdadera función de la ciudad en la marcha histórica de los últimos tiempos.

Es frecuente aceptar con carácter dogmático una supuesta correlación entre urbanización y desarrollo económico. Supuesto ese correlato, habría que sospechar sin más que allí donde se ofrece una expansión - más o menos acelerada - de las grandes ciudades es porque en su seno se implantan al mismo tiempo vigorosas actividades industriales. La correlación era sin embargo tan frágil - sin entrar para nada en su última conexión causal - que pronto fue puesta en entredicho. La historia y la observación de la vida contemporánea , confirman lo justificado de la duda. Sin negar que dicha correlación se ha dado y puede darse en determinadas circunstancias históricas, tampoco cabe dudar de que ha existido y existe la posibilidad de una fuerte expansión urbana sin industrialización o un desarrollo económico intenso sin la formación de grandes centros urbanos. El primer caso, por lo menos no ha sido en modo alguno excepcional.

Esta parece ser la situación de América Latina. El origen fundacional - político-administrativo - de la mayor parte de sus ciudades, su conversión posterior en poderosos centros mercantiles y su peso cultural hizo de buena parte de ellas lugares de intensa capacidad de atracción, aún antes de que comenzara a desarrollarse en ellas una actividad industrial en estricto sentido. No se trata de negar que también en ellas haya pesado, sobre todo en los últimos años, la fuerza absorbente de sus complejos industriales más o menos grandes. En todo caso parece muy probable que ese desarrollo industrial no baste para explicar por sí mismo la expansión - teratológica a veces - de sus conglomerados. La atracción de la ciudad como tal - es decir, como conjunto de mayores comodidades y facilidades - unida a la "expulsión" de gente del agro, constituyen las verdaderas causas de los numerosos movimientos migratorios del campo a la ciudad. El hecho de que su nueva capacidad industrial no pudiera absorber la mano de obra que abarrotaba de esa suerte sus arrabales

/confirma la

confirma la hipótesis anterior y explica la formación de las diversas capas marginales urbanas, con la secuela de problemas que las mismas presentan.

Ahora bien, que la historia urbana de América Latina obligue a rechazar, como en otras partes, la validez de la mencionada correlación, no significa que no haya existido industrialización ni que las ciudades latinoamericanas hayan dejado de cumplir su papel en cuanto a focos de irradiación de la modernidad. Insistir en esto lleva al corazón del problema, pues lo que se viene insinuando en los párrafos anteriores no es que no haya existido un esfuerzo generalizado de modernización - el proceso de racionalización no ha dejado de actuar como en todas partes -, sino que esa modernización no ha sido "suficiente". ¿Cuál es la razón de tal insuficiencia? La hipótesis que se formula en este trabajo es que la estructura "tradicional" ha sido relativamente permeable y que esa porosidad ha permitido absorber los elementos de "modernidad" que necesitaba sin quebrar por eso su estructura misma. En las preocupaciones actuales sobre la situación de las denominadas sociedades tradicionales - todo el tercer mundo en definitiva - ha predominado una interpretación demasiado rápida. Quizá por resonancia difusa de una teoría weberiana - la disolución de las sociedades tradicionales ante el ataque de revoluciones racionales o carismáticas -, se ha imaginado a las sociedades tradicionales como cáscaras, más o menos endurecidas, capaces sólo de resistir o de quebrarse en añicos. Lo cierto es que las sociedades tradicionales han resultado ser más o menos flexibles y capaces muchas veces de asimilar elementos en extremo racionales en algunos de sus puntos, sin perder por ello su fisonomía. Según sea su concepción filosófica de la historia, lamentarán algunos esta posibilidad y otros se alegrarán si es que piensan que no todos los valores de una tradición deben arrojarse por la borda de un solo golpe. No es ésta la ocasión de abordar un tema semejante. Lo que interesa al análisis sociológico, luego de constatar un hecho, es la posibilidad de mostrar los mecanismos o procesos sociales gracias a los cuales ocurre. Y esto es lo que ahora importa con relación a América Latina. Su "estructura tradicional", lejos de haber sido rígida e impenetrable, ha tenido la porosidad suficiente para

/modernizar buena

modernizar buena parte de sus elementos, sin alcanzar por eso una "modernización" rápida y radical. Su avance social existe, de igual manera que su desarrollo económico, pero la tasa de ese avance - vista por ojos extraños o justificadamente impacientes - ha estado muy lejos de ser apresurada. La sociedad tradicional ha sabido adaptarse, ha sabido asimilar éstos o los otros "enclaves" de modernidad, pero hoy no es suficiente esa modernización. ¿De qué mecanismos se ha valido para esa asimilación, hasta hace poco sin conmociones? Nada tiene de extraño que los estudiosos contemporáneos de los países europeos meridionales - tan próximos en más de un aspecto a los latinoamericanos - hayan forjado una nueva categoría - más o menos de inspiración también weberiana -, aunque sólo el término con que se la designa, más que su contenido, sea en estricto sentido novedoso. Hablan así en la interpretación de la Grecia moderna o del mezzogiorno italiano - como podrían hacerlo de la península ibérica - de una forma de dominación llamada de clientelas. Obsérvese que los españoles bautizaron el mismo hecho con un nombre "americano"; no por casualidad se habló por largo tiempo de caciquismo. Pues bien, la dominación de clientelas, lejos de ser siempre un elemento regresivo, en algunos momentos pudo ser un instrumento de "progreso". Hace posible la incorporación de novedades, estimula el ascenso y la movilidad sociales, y permite un aparente predominio visible de los símbolos de la modernidad. Sin embargo, la movilidad social sigue distintos canales, la empresa económica se impone con instrumentos diferentes y la burocracia funciona de manera diversa. Hay un mínimo de racionalización, sin que ésta sea nunca segura ni completa, y naturalmente juega con mayor soltura en la ciudad que en el campo.

La hipótesis de este trabajo es que la flexibilidad de la estructura tradicional de América Latina se ha apoyado hasta ahora en un sistema semejante de dominación de clientelas o de patronazgo. La crisis actual no sería otra cosa que la crisis de ese mecanismo desgastado por el uso y la presión demográfica.

/Un sistema

Un sistema de dominación de clientelas puede, en principio, no ser hostil a los afanes de progreso, pero en su estructura es incompatible con la que exige el pleno funcionamiento de las modernas sociedades industriales, si quieren seguir siendo democráticas. En éstas la movilidad y el ascenso sociales se apoyan en el mérito; los grupos que las integran están orgánicamente trabados, aún en sus antagonismos - nunca son "compartimentos estancos", en el sentido orteguiano -; tratan de alcanzar compromisos más o menos estables, y la fluidez social - tanto horizontal como vertical - tiene su sólido apoyo en una racionalidad que encarnan de modo semejante la igualdad jurídica y los procedimientos burocráticos. Dicho en pocas palabras, las dominaciones de clientelas son incompatibles con las modernas democracias pluralistas y con su soporte económico en la organización industrial.

La hipótesis formulada en este trabajo podría ser perseguida en sus más diversas ramificaciones. Algunas se han apuntado por azar y a otras se aludirá a continuación. Pero su prueba sólo podría intentarse en un estudio ambicioso, capaz de abarcar en toda su complejidad y diversidad los acelerados acontecimientos históricos de estas últimas décadas, no siempre puramente internas sino resultado de poderosos influjos exteriores. Con todo, no ha podido menos de examinarse someramente uno de los aspectos de esa hipótesis: el de las llamadas clases medias. Es sabido el carácter equívoco y vidrioso del término. Ocurre con él lo mismo que otros no menos habituales y al parecer más sólidos: así, no puede hablarse del feudalismo en general - han existido diversos feudalismos -, ni tampoco puede manejarse el término burguesía con valores absolutos. Así, les bourgeois conquérants puede ser un título sugestivo para un libro, pero el burgués francés no ha sido el mismo que el alemán, el inglés o el norteamericano.

Parece imponerse otra correlación entre el desarrollo económico y la actividad creadora de las clases medias. En las últimas décadas han ido surgiendo por todas partes de América Latina sectores sociales de este tipo. No podían faltar las interpretaciones que cargaran también sobre sus hombros buena parte de lo que se ha hecho en el desarrollo económico y el deber por añadidura de aceptar esa carga hasta el final.

/Esta interpretación

Esta interpretación supone que los grupos que por sus ingresos o por su posición social cabe clasificar estadísticamente como sectores medios, no pueden menos de poseer la correspondiente conciencia de clase o, si se quieren evitar complicaciones, las actitudes económicas y sociales que caracterizaron a esas capas en la formación de los grandes países industriales. Sin embargo, el hecho patente en América Latina del relativo estancamiento actual de algunos de sus países, que no sólo avanzaron con rapidez a finales del pasado siglo, sino que poseían una cantidad mayor de sectores medios, habría hecho caer en entredicho la vieja doctrina, si para ello no hubieran sobrado otros hechos históricos. Se ha dicho entonces que no bastaba tan sólo la cantidad, ya que era precisa la calidad. Esta interpretación resulta insatisfactoria si no se sabe en qué consiste esa calidad ni cuáles son su origen y sus posibilidades de mutación.

La hipótesis general acerca de la flexibilidad de las estructuras tradicionales permite adelantar ahora una hipótesis más concreta sobre las clases medias, que contradice aunque no la anula del todo, a la más usual y conocida. ¿Cuál de ambas hipótesis posee mayor validez general? Posiblemente ninguna, en la medida en que su valor es meramente circunstancial. Quizá la segunda hipótesis - la asimilación de las clases medias por el sistema tradicional - sirva para explicar algunos de los enigmas de la actual situación latinoamericana, pero es dudoso que sirva en todos los casos, ya que en algunos - no se olvida la compleja trabazón de la historia - pudieran encontrarse solapados los elementos explicativos de ambas hipótesis.

Ahora bien, la línea general de este trabajo permite encarar también la situación del movimiento sindical latinoamericano - que en manera alguna tiene que repetir las fases por las que pasó en otros países - ni, sobre todo, la estructura de las capas de trabajo en las ciudades. El análisis de esa estructura es en extremo interesante, pues sirve para señalar la "marginalidad" de algunos estratos urbanos y delimitar las áreas peligrosas de las "situaciones de masa" que presenta. El examen atento de esa estructura es requisito indispensable en todo programa de política económica y de política social, cualquiera que sea su contenido. Ese contenido,

/que no

que no es objeto del presente estudio, podría determinar distintos enfoques según su color. Desde el punto de vista sociológico, lo que importa es percatarse de los problemas objetivos que semejante estructura plantea y que en buena parte derivan de su fuerte dosis de marginalidad. Marginalidad que quizá sólo pueda interpretarse desde la hipótesis general de este trabajo.

Con alguna premura no podía menos de bosquejarse el reflejo ideológico de la situación descrita. Se trata de la historia de unos años, en que la situación económica insatisfactoria corresponde paradógicamente no sólo a un mayor saber económico general, sino también a una eclosión generalizada de nuevas expectativas y de aspiraciones a un mayor bienestar. Al enfrentarse con la realidad, tales expectativas no pudieron menos de traer en algunos casos profundas desilusiones, que no por eso dejaban de ser el acicate - a veces desesperado - de renovadas esperanzas y ambiciones. Teniendo en cuenta el fondo de esa realidad - en extremo compleja por otra parte - se ha intentado la simplificación de trazar el cuadro de las ideologías políticas predominantes en esos años y que todavía se arrastran, hasta hoy: el nacionalismo, el populismo y el tradicionalismo o conservadurismo "modernizante". La verdad es que el término "ideología" quizá sea incorrecto. Se trata más bien de "protoformas" de ideologías, que nunca pudieron cuajar en idearios claramente definidos. Por eso importa tanto más forjar el "tipo ideal" de esas protoformas, señalando en lo posible sus características más decisivas y definitorias. La importancia de esas "ideologías" deriva de tres razones principales: 1) de que todas tienen presente - más o menos explícitamente, con mayor o menor vaguedad - el desarrollo económico como la tarea fundamental del presente; 2) de que están empapadas de elementos irracionales, que hacen imposible el planteamiento de fórmulas precisas; 3) de que reflejan la situación crítica de las formas de dominación de clientelas y el estado de "masificación" producido por la presión demográfica y la urbanización acelerada, o si se quiere el declive de la capacidad de asimilación de la persistente sociedad tradicional.

/El síntoma

El síntoma de la puesta en función de una nueva estructura no será otro que la sustitución de esas ideologías penetradas de irracionalidad por idearios precisos, uno de cuyos contenidos sea la formulación de una clara política de desarrollo. Esta, naturalmente, será diversa según las distintas posiciones el día en que esas "protoformas ideológicas" se conviertan en los programas prácticos de acción del tipo de los partidos requeridos por la nueva edad.

Es necesario declarar, por último, que un tipo de trabajo como el presente sólo tiene un valor programático e invita a una serie numerosa de investigaciones posteriores. Ante las urgencias de la hora, alguien pensará tal vez que las acciones prácticas no pueden ni deben esperar a semejante despliegue de investigaciones. Nadie lo pretende. Sin embargo, estaría en un error quien creyera que sólo se trata de especulaciones intelectuales propias de los hombres de cátedra. Sería un error porque - aún acudiendo en todo instante a las intervenciones que parezcan más oportunas - sin poner en claro los problemas indicados, sin percatarse de lo que se trata, de lo que está ocurriendo, - no es posible ninguna acción a larga distancia, que es la única que corresponde a los verdaderos hombres de Estado.

Capítulo I

EL PROCESO DE URBANIZACION

1. Las tendencias del crecimiento urbano

Al comparar el desarrollo de América Latina con otras regiones atrasadas del mundo, se ha señalado muy a menudo que el grado de urbanización alcanzado por aquélla en conjunto es muy superior al de estas otras regiones. Se ha llegado a estimar que en 1950 el 25 por ciento de la población latinoamericana vivía en ciudades de más de 20 000 habitantes, aunque la incidencia de la urbanización varía notablemente en los diversos países. Así considerados globalmente, los países centroamericanos y del Caribe se encontraban menos urbanizados que los de América del Sur. Ambas regiones, sin embargo, distan mucho de constituir conjuntos homogéneos. Mientras en Haití apenas el 10 por ciento de la población vivía en ciudades, Cuba daba una cifra cercana al 49 por ciento. En la parte sur del hemisferio, junto a la Argentina (64 por ciento) se encontraba el Brasil (31 por ciento) o el Ecuador (28 por ciento).

Entre 1950 y 1960 aumentó de 11 a 17 el número de países latinoamericanos con una población urbana igual o superior al 30 por ciento de sus habitantes. A la vez, disminuyeron de 9 a 3 las repúblicas con una población rural igual o superior al 70 por ciento. (Véase el cuadro 1).

Cuadro 1

AMERICA LATINA: VARIACIONES EN LOS PORCENTAJES DE POBLACION URBANA, 1950 Y 1960

Porcientos de población viviendo en ciudades	Número de países 1950	1960
10 a 29	9	3
30 a 49	8	11
50 y más	3	6

/Así como

Así como en 1950 la cifra absoluta de latinoamericanos que vivían en ciudades se aproximaba a los 61 366 000, ya en 1960 podía estimarse que esa cifra alcanzaba a los 91 103 000. En suma, puede afirmarse que los sectores urbanos habían crecido ostensiblemente tanto en términos absolutos como relativos. Se ha señalado una y otra vez que la expansión urbana durante 1945-60 fue aproximadamente igual al doble del crecimiento de la población total, dándose el caso de ciudades que en el corto lapso de una década duplicaron su tamaño en número de habitantes.

Las informaciones existentes permiten estimar que en muchas naciones latinoamericanas, excepción hecha de aquellas que como la Argentina, Cuba y Chile tenían un alto nivel de su población viviendo en ciudades, los incrementos anuales del sector urbano fueron del orden del 5 por ciento; en cambio las poblaciones rurales aumentaron a un ritmo que en ningún caso excedió al 2 por ciento anual.

En 1950, las estadísticas de 13 países latinoamericanos permitieron estimar que de la población urbana que habitaba dentro de los límites administrativos de las ciudades, el 47.2 por ciento residía en poblaciones de más de 100 000 habitantes; extendidas a 18 repúblicas, las mismas estadísticas señalan que el 26.6 por ciento de la población urbana total habitaba en ciudades de 100 000 o más habitantes.[1/]

1/ El concepto de límite administrativo impide estimar la magnitud real de los grandes conglomerados urbanos, sobre todo después de la segunda guerra mundial. Así, por ejemplo, de 4 603 000 personas que en 1947 comprendía la aglomeración del gran Buenos Aires, sólo 2 981 000 se encontraban dentro de los límites administrativos de la ciudad. En Santiago de Chile ocurría algo semejante: el conglomerado del Gran Santiago incluía a una población de 1 348 000 personas, pero sólo 665 000 se encontraban dentro de los límites municipales. Es interesante anotar que en 1950, Buenos Aires, México, Río de Janeiro y São Paulo formaban aglomeraciones de más de 2 millones de personas cada uno, sumando en total unos 13 millones de habitantes. La Habana y Santiago de Chile subían del millón, y Lima y Montevideo se acercaban a esa cifra. Entre 1947 y 1960, la aglomeración de Buenos Aires subió de 4.6 a 5.8 millones. Entre 1950 y 1960, la aglomeración de la Ciudad de México creció de 3 051 000 a 4 829 000, de los que correspondían al Distrito Federal - fuera de los límites administrativos de la ciudad - 816 000 personas al comenzar la década y 2 131 000 al terminar.

/La característica

La característiça más saliente del rápido proceso de urbanización producido en 1945-60, tal vez sea la tendencia de la población a concentrarse en las grandes ciudades. Se ha señalado con cierta insistencia que por lo general las metrópolis tendieron a crecer mucho más rápidamente que las ciudades medianas y pequeñas, aunque estas últimas lo hayan hecho en forma más acelerada que la población rural. Alrededor de 1960 parecía ser una característica general de los países latinoamericanos la concentración de un considerable porcentaje de su población en una o dos ciudades importantes, en tanto que eran mucho más pequeñas las ciudades del grupo subsiguiente. De hecho la población de la capital, o la población combinada de las grandes ciudades - nunca más de dos - era igual o mayor que el resto del sector urbano.

Algunas proyecciones provisionales de las tendencias de la población hasta 1975, permiten estimar más claramente la magnitud y dirección de los cambios ocurridos durante el período 1945-60.

De mantenerse constantes las tasas de crecimiento que operaban en la década 1950-60, podría estimarse que en 1975 la población urbana combinada de las 20 repúblicas crecería aproximadamente en 100 millones de habitantes. Llegaría a cuadruplicarse y hasta a quintuplicarse en la República Dominicana, Venezuela y Haití; a triplicarse en el Ecuador, Colombia y algunos países centroamericanos, y a duplicarse en el resto, salvo en la Argentina, el Uruguay y tal vez Cuba. La población rural sólo aumentaría en cerca de 40 millones, oscilando las tasas de incremento de una república a otra.

El cuadro 2 da una idea aproximada de la velocidad del proceso de urbanización que caracteriza a los países latinoamericanos durante la post-guerra. Proyectadas las tendencias del período 1950-60, en el corto lapso de 15 años, América Latina presentaría la faz de un continente marcadamente urbano. Mientras que en 1950 sólo al 39 por ciento de la población de las 20 repúblicas habitaba en ciudades, para 1975 esa cifra sería igual o superior al 54 por ciento.

/Cuadro 2

Cuadro 2

AMERICA LATINA: PREDOMINIO DE LOS SECTORES URBANOS Y RURALES EN 1950 Y ESTIMACIONES PARA 1975

Países con	Número de países	
	Año 1950	Año 1975
I. Predominio Urbano	5	11
II. Equilibrio urbano-rural	5	7
III. Predominio rural	10	2

Fuente: "La situación demográfica en América Latina", en Boletín Económico de América Latina, vol. VI, No. 2 (Santiago de Chile, octubre de 1961), p. 13.

Aún sin cálculos precisos, es posible prever, de mantenerse las tendencias actuales, que las grandes ciudades alcanzarían las mayores tasas de crecimiento. De ese modo, en 1975 la población de los centros urbanos de 100 000 o más habitantes excedería de los 80 millones, correspondiendo entre 40 ó 50 millones a las aglomeraciones urbanas con más de un millón de habitantes. En 1950, 26 millones de personas vivían en ciudades de más de un millón de habitantes.

Las informaciones que se poseen no permiten comparaciones muy exactas con respecto a las tendencias anteriores a 1945-60. Entre 1920 y 1940, el Brasil aumentó su población en cerca del 36 por ciento, pero la de 22 de sus ciudades aumentó en 61 por ciento. Durante el mismo período, Chile creció en forma similar (34 y 69 por ciento, respectivamente). Entre 1918 y 1938, la población urbana de Colombia creció 49 y 126 por ciento.[2/]

La decisión de romper con el ambiente familiar tradicionalmente característico de las estructuras locales para buscar lugares más favorables donde satisfacer expectativas y aspiraciones individuales, implicaría una modificación sustancial en los tipos de personalidad

2/ H.L. Dunn, "Demographic Status of South America"; en Annals of the American Academy of Political and Social Science, No. 237 (enero de 1945), p. 25.

/tradicional, y

tradicional, y la presencia masiva del fenómeno indicaría a su vez la emergencia de nuevas matrices institucionales y ecológicas. En el ambiente urbano, la transformación del campesino supone la adopción de un modo de vida más moderno. Sin embargo, si se observa la sociedad en su conjunto, ello no garantiza que la modernización haya afectado en forma homogénea a todos los órdenes institucionales ni a todos los sectores de la organización social. Por otra parte, la adopción de pautas de vida más modernas no significa necesariamente un efectivo compromiso con las formas urbanas e industriales de una sociedad más desarrollada, toda vez que los complejos procesos de institucionalización de las nuevas pautas pueden reforzar algunos valores y actitudes tradicionales.

Parece que entre 1910 y 1940, en Chile, Cuba, México, Panamá, Puerto Rico y Venezuela las ciudades de 100 000 o más habitantes crecieron mucho más rápidamente que el resto de la población, tanto urbana como rural.3/ A pesar del carácter fragmentario de los datos que se poseen, no es aventurado suponer que en la post-guerra se han debido acentuar las tendencias del período inmediatamente anterior. Así, entre 1945 y 1960, el mantenimiento de elevadas tasas de crecimiento en las grandes ciudades dependió fundamentalmente de las altas tasas de migración neta urbana-rural. El cuadro 3 muestra la importancia de la migración en el crecimiento de las grandes ciudades en 10 países latinoamericanos. El movimiento de grandes masas de la población desde los campos hacia las ciudades es un fenómeno social que generalmente denota esenciales transformaciones en la estructura social, cambios de dirección hacia una efectiva modernización de las instituciones.

Cualquier evaluación del significado social de la urbanización en América Latina no puede ignorar los rasgos más salientes de las tendencias ecológicas que parecen caracterizar en su conjunto a los países que la integran. En efecto, las ciudades no crecieron en el vacío, y el hecho de que el rápido desarrollo urbano afectara casi exclusivamente a los grandes centros poblados sugiere la necesidad de analizar las complejas relaciones del sistema urbano en sí y las relaciones en las estructuras sociales rurales con aquél.

3/ Véase Kingsley y Ana Casis, "Urbanization in Latin America", en Cities and Societies, pp. 148-149.

/Cuadro 3

Cuadro 3

AMERICA LATINA: INCIDENCIA DE LAS MIGRACIONES EN EL CRECIMIENTO URBANO EN 10 PAISES

(Porcientos)

País	Período intercensal	Causas del crecimiento urbano	
		Aumento natural	Migración
Venezuela	1941 - 50	29	71
Colombia	1938 - 51	32	68
República Dominicana	1935 - 50	35	65
Nicaragua	1940 - 50	35	65
Paraguay	1937 - 50	45	55
El Salvador	1930 - 50	46	54
Brasil	1940 - 50	51	49
Chile	1940 - 52	53	47
México	1940 - 50	58	42
Cuba	1931 - 43	74	26

Fuente: UNESCO, La Urbanización en América Latina (1961), p. 113.

2. Digresión sobre algunos rasgos ecológicos en los países de América Latina

Es posible mencionar algunas características generales de la organización ecológica en los países latinoamericanos que en cierta medida contribuyen a esclarecer la naturaleza del crecimiento urbano.

La población, relativamente escasa con relación al territorio habitable, aparece distribuida, como se ha visto, en cierto número de núcleos de mayor concentración de población. Aun estos conglomerados sólo en casos excepcionales alcanzan una densidad superior a los 125 habitantes por milla cuadrada. La densidad de la mayoría es menor de 100 y en muchos casos de 25 habitantes.[4/] Como cada conglomerado de población se centra alrededor de un núcleo urbano o ciudad principal, la densidad disminuye en la medida en que aumenta la distancia desde dicho

4/ Véase Preston E. James, Latin American (Nueva York, The Odyssey Press, 1959), p. 7.

/núcleo, quedando

núcleo, quedando entre los asentamientos de mayor densidad una verdadera tierra de nadie, prácticamente deshabitada. El vacío humano que rodea a las zonas de mayor densidad - verdaderas islas pobladas, en la superficie de América Latina - tiene consecuencias de fundamental importancia con relación a los procesos de integración nacional que suponen las nuevas estructuras sociales y económicas. Antes que nada vale la pena anotar la debilidad relativa de la red urbana considerada como un todo. Los sistemas de comunicación y transporte interurbanos fueron y siguen siendo básicamente locales, a pesar de los evidentes avances experimentados durante el período. Sólo por excepción conectan entre sí zonas aisladas de mayor densidad. Cuando más, las rutas terrestres integran cierto número de centros poblados alrededor de una ciudad principal o permiten la comunicación con los puertos de salida inmediatamente accesibles.5/ Las marcadas diferencias de tamaños entre las distintas aglomeraciones y centros urbanos dentro de cada zona de mayor densidad relativa sugiere cierta polarización por tipos de ciudades: de una parte las ciudades principales y de otra el resto del sistema urbano.6/

En 1945-60, este parece haber sido un cuadro familiar dentro de las estructuras sociales predominantes en América Latina. La ciudad principal, verdadero oasis de "progreso", depositaria de todos los símbolos exteriores de la modernidad,7/ en contraste con las ciudades medianas y pequeñas, que a su vez son, comparativamente, verdaderos oasis de estancamiento. Exagerando los rasgos, puede concebirse la ciudad principal como relativamente aislada dentro de un territorio que carece de centros urbanos menores o, para decirlo de otro modo, que no se encuentra equilibrada y sistemáticamente distribuida entre las distintas ciudades que integran su red urbana. Cualquier análisis del desarrollo institucional de las unidades nacionales de América Latina permite señalar que existió una tendencia creciente hacia la concentración

---

5/ Preston E. James, op. cit., p. 11.

6/ Véase A. Pizzorno, "Sviluppo económico e urbanizzàcione", en Quaderni di Sociología, vol. XI, No. 1 (1962), pp.23-51.

7/ R. M. Morse, "Latin American Cities: Aspects of function and structure", en Comparative Studies in Society and History, Vol. IV, No. 4 (julio de 1962), pp. 480 y 481.

/de las

de las funciones típicamente urbanas en las grandes ciudades, a menudo en las capitales, y que en este sentido los centros urbanos menores perdieron paulatinamente importancia y significación. Las nuevas instituciones se diseñaron para operar en las capitales o en las ciudades principales, y sólo excepcionalmente traspasaron los límites urbanos. En este sentido, el precio del "progreso" y la "civilización" en cuanto a fenómeno típico de las ciudades principales, fue la polarización y el debilitamiento de la red urbana, lo que en último término significó una polarización extrema y una ruptura de la continuidad entre la ciudad y el campo. Mirado el fenómeno desde una perspectiva más amplia, los centros urbanos de América Latina tendieron a agruparse en dos categorías marcadamente distintas: las ciudades locales y las ciudades cosmopolitas. Las nuevas estructuras institucionales, creadas a lo largo del proceso de modernización, se circunscribieron en estas últimas. La gran ciudad cosmopolita, como hecho nuevo organizador de la vida social, tendió a hacer de las actividades políticas y mercantiles sus funciones predominantes y a desarrollar grupos interesados en los contactos, intercambio e imitación del exterior grupos orientados "hacia afuera" y no "hacia adentro" del territorio. El liderazgo mismo de la ciudad principal tuvo que ver en gran medida con esta orientación de sus estructuras y con su función de verdadera ciudad principal mediadora hacia el mundo exterior. Los grupos cosmopolitas de la ciudad principal tendieron a percibirse como puente entre la "civilización" de las grandes unidades nacionales y la "barbarie" y el atraso del interior, y a desarrollar un sistema de valores que discriminó negativa y radicalmente la vida y la cultura rural, ejerciendo un verdadero efecto centrípeto sobre el resto de la estructura urbana.[8/] El sentido de "autosuperación", de sobreponerse al aislamiento cultural, de "mantenerse al día con los acontecimientos del mundo", que de manera tan significativa se encuentra incorporado a la cultura típica de la ciudad principal, terminó por constituirse en esa variedad de gratificaciones sociales obtenibles sólo dentro de los límites de la ciudad urbana cosmopolita. El fenómeno llegó a un extremo tal que la posibilidad de distinguir con claridad dos sistemas de vida esencialmente diversos terminó por constituirse en la justificación misma de la gran ciudad.

8/ R.M. Morse, op. cit., pág. 481-482.

/Otro rasgo

Otro rasgo ecológico no menos significativo es la existencia de fronteras interiores no conquistadas aún, en la mayoría de los países latinoamericanos. La existencia de un territorio nacional efectivo muy inferior al territorio nacional formal o total es un hecho que permanece prácticamente inalterado a pesar del extraordinario crecimiento experimentado por las ciudades principales.9/ Los diversos proyectos de colonización no han modificado de manera significativa esta situación. La construcción de Brasilia es sin duda el intento de mayor envergadura realizado en este sentido durante el período 1945-60. Atribuir estas tendencias a la falta de un "espíritu pionero" o "espíritu de frontera" individualmente concebido, constituye una exageración que acusa cierto desconocimiento de las dificultades casi insalvables que implica la empresa de expandir las fronteras interiores. De hecho no existió casi ningún tipo de esfuerzo colectivo de alguna envergadura que de manera sostenida y continua se dirigiera hacia la conquista y el control permanente de todo el territorio nacional. El tipo dinámicamente expansivo de desarrollo que implica la conquista de las fronteras interiores, en que los diversos órdenes constitucionales tienden a orientarse en esa dirección, de modo que las indispensables decisiones políticas van siendo paulatinamente apoyadas por el propio juego de los factores sociales y económicos, no parece haber tenido lugar durante el período mencionado.10/

Es muy significativo del tipo de evolución experimentado por los países latinoamericanos, que la modernización tendiera a circunscribirse a los límites y esferas más inmediatas de influencia de las grandes ciudades cosmopolitas.

9/ P.E. James, op. cit., p. 11.

10/ K. Davis, "Recent Population Trends in the New World: An Over-all view", The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences, No. 316 (marzo, 1958), p. 7.

Capítulo II

LA SITUACION RURAL

1. El estancamiento social del campo

En América Latina al crecimiento urbano no ha correspondido una marcha paralela del medio rural. Mientras las ciudades crecieron a un ritmo acelerado la vida rural siguió desenvolviéndose dentro de un cuadro de general rezagamiento. Los cambios e innovaciones introducidos en la agricultura no alteraron sustancialmente las características tradicionales del sistema. La técnica agrícola se ha mantenido, con escasas modificaciones, en los mismos niveles que en 1955, repercutiendo en el bajo aprovechamiento de los recursos disponibles. Durante todo este período, la productividad del sector agrícola creció muy lentamente, y la tendencia hacia una agricultura y una ganadería extensivas, es el rasgo más saliente del paisaje rural latinoamericano. Al mismo tiempo las estructuras productivas tendieron a trabajar sobre la base del monocultivo agotador del suelo, que sólo es posible cuando el cálculo económico supone el mantenimiento de un bajo rendimiento por unidad de superficie.

Otro aspecto no menos importante del insuficiente crecimiento rural es la poca sensibilidad de la agricultura y la ganadería a los estímulos del mercado. Estos estímulos han sido eficaces sólo en la medida en que se pudo reaccionar manteniendo prácticas extensivas de cultivo, pero no cuando la reacción exigía un proceso de intensificación. El problema es más general y se refiere al grado de incorporación de la empresa agrícola al creciente mercado nacional. En otras palabras, la estructura y orientación misma de las empresas parece haber sido un factor de importancia no desdeñable que limitó la participación activa de éstas en la dinámica del desarrollo y tendió a circunscribir la expansión del mercado agrícola.

El cálculo y la racionalidad de la empresa agrícola se basaron en gran medida en consideraciones ajenas a la lógica del mercado, las cuales se engranaban de tal manera en su estructura y organización que imposibilitaron un

ajuste flexible a las nuevas condiciones económicas creadas por la expansión urbana. Es bien sabido que la moderna estructura económica implica la existencia de una empresa adaptable y fluida que facilite la transferencia de recursos a usos más productivos. A pesar de algunas innovaciones introducidas en el período, en sus líneas más generales la empresa agrícola parece haber seguido siendo una organización rígida y tradicional. El uso extensivo de los hombres y las tierras, la tecnología caracterizada por el ostensible retraso y en general la subocupación de los recursos, son aspectos sólo compatibles con un cálculo económico basado sobre una determinada estructura social, concebida en su ordenación jerárquica como la emanación de una "orden natural" intangible.

Por otra parte, vale la pena señalar que el mercado de productos de la tierra tendió simultáneamente a adaptarse a la rigidez de la empresa productiva y a la creciente demanda urbana. El resultado de esta situación fue la creación de mecanismos internos de comercialización que tendieron a mediatizar más aún el efecto de la economía del mercado sobre la producción agrícola, de modo que las fluctuaciones en los precios recayeron las más de las veces en forma regresiva sobre el empresario rural. La comercialización, ineficiente desde un punto de vista moderno, fue un verdadero círculo vicioso. Contribuyó de hecho a afianzar las estructuras productivas tradicionales en las áreas rurales y a influir negativamente sobre las modernas empresas.[1/]

Las condiciones de la vida en el campo, a juzgar tanto por las observaciones cualitativas de diversos estudios e informes como por las pocas informaciones cuantitativas disponibles, ofrecen un cuadro desolador. En efecto, la gran mayoría de los 111 millones de seres humanos que en 1960 habitaban las áreas rurales, vivía en condiciones sanitarias, alimenticias, educativas y de vivienda sin duda infrahumanas. Estas circunstancias y el aislamiento

---

1/ Los mecanismos de ajuste entre la agricultura tradicional y las demandas del mercado parecen haber actuado con respecto a las más diversas variedades de acción empresarial y tanto a los niveles locales como a los metropolitanos. Véase el detallado examen de algunos tipos de "economía campesina" latinoamericana en E.R. Wolf, "Types of Latin American Peasantry: A preliminary Discussion", American Anthropologist, junio de 1955, pp. 452-471.

/de las

de las zonas rurales son factores que tendieron a dejar a las masas campesinas al margen de los procesos de modernización que afectaron a los grandes centros urbanos durante el período.

Es necesario tener presente, sin embargo, que la baja productividad, la tecnología rudimentaria, la respuesta insuficiente de la empresa agrícola a los incentivos del mercado moderno y la miseria endémica no son meras circunstancias aisladas, producto de desajustes o "irracionalidad", sino aspectos inherentes a un tipo de estructura social que al parecer predominó en las áreas rurales durante el período 1945-60.

2. Los supuestos sociales de la empresa agrícola

El estancamiento rural que caracterizó el período hace pensar en la supervivencia de ciertas formas tradicionales de explotación agrícola asimilables al tipo de la hacienda. Las estadísticas disponibles muestran que hubo un franco predominio de la gran propiedad territorial, lo que, unido al monto comparativamente bajo de la inversión en agricultura, indicaría que durante esos años la empresa agrícola sólo fue viable mediante una organización basada en el uso extensivo de los hombres y de la tierra.

Aunque en muchos sitios la estructura tradicional de la hacienda entró en un proceso de ajuste a las nuevas condiciones creadas por el desarrollo, disolviéndose las formas clásicas de la institución, no ocurrió algo similar con sus supuestos sociales. Todos los estudios y monografías confirman la idea de que el sistema de relaciones sociales de la hacienda sobrevivió en cuanto modelo de organización del trabajo y que como tal permaneció permeando gran parte de la estructura social predominante en las áreas rurales de América Latina hasta 1960.

No es aventurado afirmar que en ese mismo lapso las diferentes variedades de empresa agrícola se basaron en mayor o menor medida en supuestos sociales similares a los de la gran hacienda tradicional, es decir, en la existencia de sistemas de estratificación relativamente cerrados, en el mantenimiento de la miseria y de la marginalidad campesinas y en el predominio de un sistema primario de relaciones laborales.[2/]

2/ Véase el anexo metodológico que acompaña a este capítulo.

a) Los sistemas de estratificación rurales

El rasgo más fundamental, herencia de las formas tradicionales de la organización del trabajo rural, es acaso la naturaleza de la estratificación social observable en los campos y que se mantuvo sin grandes alteraciones al término de la segunda guerra mundial. Las estadísticas disponibles señalan de manera uniforme que, en comparación con los sistemas de estratificación que aparecieron en la ciudad latinoamericana, la desigualdad asumió rasgos muy simples en los campos. Estudios diversos coinciden en afirmar que hacia 1950-55, en toda la extensión del agro latinoamericano, la población se encontraba dividida en dos estratos superpuestos, que correspondían a una desigual distribución social de deberes y derechos.

No es difícil advertir diversas excepciones y que las formas concretas de estratificación expresaron situaciones objetivas y subjetivas mucho más complejas. Sin embargo, cualquier comparación con las desigualdades urbanas dentro de cada país muestra de modo uniforme que en los campos existió una clara tendencia a la polarización de los grupos en la jerarquía social rural, mientras que la tendencia favoreció la concentración de un número apreciable de habitantes en los sectores medios de la escala de rango urbano.

Esto significa que sólo el crecimiento de las ciudades hizo posible que los sectores sociales medios aumentaran en importancia y peso dentro de cada país. En efecto, entre los años 1945-60 los sectores sociales medios eran prácticamente insignificantes en aquellos países en que la población trabajaba de preferencia en la agricultura y su importancia aumentaba a medida que la mano de obra agrícola disminuía.

El cuadro 4 sugiere que con respecto a los 15 países considerados, sólo Colombia y Argentina en Sudamérica y Costa Rica [3/] en Centroamérica presentan una estructura rural relativamente distinta. En efecto, mientras que en esos tres países existían estratos medios de cierta significación en las áreas rurales, en el resto de las repúblicas el mayor peso de los sectores sociales medios tiene carácter marcadamente urbano. A medida que aumenta la

---

3/ Las informaciones disponibles inclinan a pensar que también México se encontraba en esta categoría.

Cuadro 4

AMERICA LATINA: POBLACION EN LA AGRICULTURA, GRADO DE URBANIZACION Y ESTRATIFICACION EN ALGUNOS PAISES HACIA 1950

(Porcientos)

Países	Población rural		Población urbana	
	Personas empleadas en la agricultura (15 o más años)	Estratos medios y altos	Estratos medios y altos	Personas que viven en ciudades de 20 000 o más habitantes
Centroamérica				
Haití	83	3	2	5
Honduras	83	4	4	7
Guatemala	68	8	6	11
El Salvador	62	10	9	13
Costa Rica	54	22	14	18
Panamá	48	15	15	22
Cuba	41	22	21	37
Sudamérica				
Bolivia	70	8	7	20
Brasil	58	15	13	20
Colombia	54	22	12	32
Paraguay	54	14	12	15
Ecuador	53	10	10	18
Venezuela	53	18	16	31
Chile	30	22	21	45
Argentina	25	36	28	48

Fuente: Algunos aspectos salientes del desarrollo social de América Latina, (OEA, 1962), p. 144; G. Germani, "Estrategia para estimular la movilidad social", en Aspectos sociales del desarrollo económico de América Latina, (UNESCO, 1962), vol. I, p. 252.

/proporción de

proporción de personas trabajando en faenas agrícolas, disminuyen las situadas en los sectores medios y altos de la escala de rango social, es decir, las naciones predominantemente rurales poseen un sistema de estratificación más simple, con una marcada tendencia hacia la desigual distribución de la población en dos estratos superpuestos, de los que el superior sólo comprende una minoría de la población. Por otra parte, la relación entre los sectores medios y altos rurales con respecto a los sectores medios y altos urbanos muestra que éstos se agrupan sobre todo en las ciudades y que sólo por excepción Costa Rica, Colombia y la Argentina presentan un porcentaje relativamente significativo de sectores medios rurales.

Estimaciones basadas en informaciones censales de dos países latinoamericanos indican que hacia 1950 las capas sociales medias sólo alcanzaron algún volumen e importancia en los centros urbanos, mientras que en los campos predominaba abiertamente la tendencia a la polarización en los puntos extremos de la escala de rango. (Véase el cuadro 5.)

Cuadro 5

CHILE Y ECUADOR: ESTRATOS SOCIALES POR ZONAS URBANAS Y RURALES HACIA 1950

(Porcientos)

Estratos	Chile		Ecuador	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural
I. Altos y medios	49.4	17.8	28.9	15.2
II. Populares	50.6	82.2	71.1	84.8

Fuentes: Chile: L. Ratinoff, investigación en curso sobre la estratificación urbana y rural en la provincia de Aconcagua (Universidad de Chile, Centro de Planificación Económica).
Ecuador: R. Torres C., Los estratos socioeconómicos del Ecuador (Quito, Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, 1960).

/Sin duda

Sin duda los porcentajes de sectores altos y medios rurales se encuentran abultados en el cuadro 5 debido al diferente significado social que las mismas categorías censales tienen en los campos y en las ciudades.[4/] Pero aun considerando esta limitación de los datos, las cifras señalan inequívocamente el carácter marcadamente urbano de los sectores sociales medios, tanto en Chile como en el Ecuador, así como la escasa significación que estas capas medias alcanzan en las áreas rurales de ambos países.

La misma idea aparece reiterada en diversas monografías.[5/] En un estudio realizado en la provincia de Aconcagua, Chile,[6/] usando las informaciones del censo nacional de la vivienda de 1952, se llega a la conclusión de que las mayores diferencias entre los sistemas de estratificación urbanas y rurales en esa provincia se referían a cuatro aspectos fundamentales:

i) La estratificación rural mostraba una tendencia marcada a la polarización de la población en dos grupos desiguales hacia los extremos de la escala; en las ciudades las mayores concentraciones se daban en los niveles medios de la jerarquía.

ii) Los estratos urbanos eran mucho más difusos: en los campos, en cambio, tendían a mostrar contornos definidos y muy fáciles de identificar.

iii) Los escasos sectores sociales medios existentes en las zonas rurales - comparados con los sectores urbanos medios - se encontraban menos asociados a aquellas posiciones ocupacionales que implican alguna participación en la estructura de poder.

4/ La naturaleza y calidad de los datos no permitió distinguir categorías con la precisión que habría requerido una comparación adecuada. Además, el concepto de área rural empleado por los censos incluye algunos centros poblados no propiamente agrícolas, como minas, canteras, algunas unidades industriales, etc.

5/ Véase, por ejemplo, Orlando Fals Borda, Campesinos de los Andes, Bogotá, 1961.

6/ Ratinoff, loc. cit.

/iv) En

iv) En los campos, la distribución jerárquica de la población no facilitaba las posibilidades hipotéticas de ascenso social, sobre todo con respecto a los sectores en situación más adversa.

Múchos de los trabajos monográficos realizados en otras regiones de América Latina presentan conclusiones semejantes a los resultados generales obtenidos en la provincia de Aconcagua. Aunque hay diferencias y la estratificación social presenta en cada sitio complejidades y particularidades muy diversas, básicamente la distribución prevaleciente del poder parece acercarse siempre a un patrón de dos estratos jerárquicos con desiguales deberes y derechos.

Esta situación afectó de lleno la estructura de la empresa productiva agrícola en especial la naturaleza interna del poder y la autoridad - y por lo tanto el grado y tipo de división del trabajo. Las pautas de comunicación, la percepción de las metas colectivas de la empresa y a la vez la complejidad y naturaleza de estas metas, sus valores y normas, así como la adaptabilidad y fluidez de la organización, dependieron del carácter bipolar de la estratificación social.

b) La miseria campesina

Los bajos niveles de la vida campesina son un aspecto típico del atraso rural de América Latina. Sólo en los últimos años y en gran medida como consecuencia de la movilización política de importantes sectores rurales, la atención pública ha parecido captar los rasgos capitales de esa miseria. No ha existido una imagen pública acerca del papel que juegan las masas rurales en el estancamiento de un país, y muy a menudo han prevalecido consideraciones políticas o puramente humanitarias en la mayor parte de las discusiones acerca de las condiciones en que se desenvuelve la vida en los campos.

Si se toma en cuenta la participación relativamente baja de la agricultura en el producto nacional que caracterizó a la gran mayoría de los países latinoamericanos durante el período 1945-60, el alto número de personas que dependen de esa actividad productiva, y la franca tendencia de la población rural a polarizarse en grupos desiguales a lo largo de la escala de rango social, no es difícil entender los bajos niveles de vida de las masas campesinas. Los censos permiten estimar que más del 80 por ciento y a veces más

/del 90

del 90 por ciento de la población rural ocupaba las posiciones menos favorecidas dentro de las jerarquías sociales rurales. Puede deducirse de ello que los bajos niveles de vida parecen estrechamente asociados a la organización de los tipos de empresa agrícola que actuaron en la región.

Diversos indicios permiten apreciar los bajísimos niveles de ingreso de las masas campesinas. Los datos acerca de la naturaleza y monto de las remuneraciones rurales, muestran que el pago en especie u otras formas de pago que tienden a reemplazar total o parcialmente el uso directo del dinero, no constituyen situaciones excepcionales. La FAO estimó que en el Brasil el ingreso medio anual de los sectores no agrícolas alcanza a 440 dólares, mientras que en los sectores agrícolas sólo era de 110 dólares. Las diferencias de ingreso en este último sector variaban de manera notable. Así, mientras en la región del nordeste alcanzaban a un promedio de 84 dólares, los obreros azucareros de esa región recibían menos de 30 dólares.

Como resultado de una encuesta realizada en Cuba en 1956 pudo estimarse que frente a un ingreso promedio anual de 368 dólares, el promedio campesino sólo era de 92 dólares. En 1959 el 29.7 por ciento de la población huasipunguera del Ecuador obtenía un ingreso medio diario de hasta 11 centavos de dólar, el 36.5 por ciento entre 11 y 20 centavos y el 33.8 por ciento entre 20 y 27 centavos. Como el jornal promedio de los peones libres, es decir, el de aquellos que sólo eran pagados en dinero, era del orden de los 40 centavos, las remuneraciones por habitante se reducían a no más de 10 centavos.

Otros indicios de la miseria campesina son la increíble deficiencia de la dieta alimenticia o las condiciones de vivienda dominantes en los campos. La conclusión es siempre la misma cualesquiera que sean los indicadores empleados.

Los cuadros 6 y 7 [7/] ilustran los niveles de las viviendas campesinas con respecto a las viviendas urbanas, tanto desde el punto de vista de los materiales empleados en la construcción como de la situación sanitaria de

---

7/ Al considerar las cifras contenidas en los cuadros 6 y 7 debe tenerse presente su carácter de indicadores, que sólo permiten realizar comparaciones a un nivel general entre los niveles habitacionales urbanos y rurales. Una "descripción" de la situación predominante en los campos requeriría investigaciones especializadas.

Cuadro 6

AMERICA LATINA: VIVIENDAS CON PISOS DE BARRO, TECHO DE PAJA Y MUROS DE ADOBE EN ALGUNOS PAISES HACIA 1950

(Porcientos)

Países	Porcentaje urbano	Viviendas con		
		Pisos de barro	Techos de paja	Muros de adobe
Argentina	64	23.8	18.1	19.8
Venezuela	49			
Urbano		26.4	14.7	-
Rural		83.3	67.0	84.6
Panamá	42			
Urbano		4.8		
Rural	69.6			
Colombia	38	52.7	46.2	72.3
Paraguay	28	73.0	74.3	-
Honduras	17			
Urbano		52.7	6.3	64.6
Rural		89.8	33.8	58.4

Fuente: Algunos aspectos salientes del desarrollo social de América Latina (Organización de los Estados Americanos, 1962), cap. II: "Vivienda".

/Cuadro 7

Cuadro 7

AMERICA LATINA: VIVIENDAS CON SERVICIO SANITARIO Y AGUA CORRIENTE, POR ZONAS URBANAS Y RURALES DE ALGUNOS PAISES HACIA 1950

(Porcientos)

Países	Viviendas con			
	Agua corriente		Servicio sanitario	
	Urbanas	Rurales	Urbanas	Rurales
Cuba	46	4	57	16
Honduras	8	1	9	8
Panamá	38	6	41	20
República Dominicana	20	9	24	65
Brasil	14	0.9	26	6
Chile	46	2		
Venezuela	27	3	36	5

Fuente: Algunos aspectos salientes del desarrollo social de América Latina, op. cit.

/cada unidad

cada unidad habitacional. Con respecto a aquellos países en que no se poseían estadísticas censales por zonas urbanas y rurales, puede apreciarse que la mayor presencia de materiales ligeros en las construcciones parece relacionarse con el menor grado de urbanización. Es muy probable que de poseerse estadísticas detalladas para todos los países latinoamericanos, las cifras mostrarían en general que las condiciones habitacionales campesinas durante el período fueron notoriamente inferiores a las que prevalecían en las ciudades en esos mismos años.

Los bajos ingresos - inferiores a un promedio de 100 dólares por año en toda el área -, la dieta alimenticia - a menudo pobre en calorías y casi siempre en proteínas y alimentos protectores -, y la vivienda inadecuada no son más que otros tantos aspectos de la miseria general en las masas rurales. Esos bajos niveles de vida parecen haber sido en la mayoría de los casos uno de los supuestos sociales de las variedades de empresas agrícolas que operaron en los países de América Latina en 1945-60.

Que el cálculo económico dentro de la empresa agrícola haya debido suponer el mantenimiento de la miseria campesina, puede no haber correspondido al deseo del empresario, pero sí a las condiciones objetivas de la estructura rural.

La adopción de técnicas agrícolas de alta productividad requeriría, entre otras cosas, la presencia de obreros con niveles culturales y calificaciones adecuados. En cambio, las técnicas tradicionales - muchas veces las únicas posibles dados los recursos humanos disponibles - significaban una mano de obra barata, muchas veces remunerada en especie, y acostumbrada a vivir miserablemente.

La empresa agrícola debió operar en los marcos definidos por los patrones tradicionales de vida, y sólo dentro de esos marcos pudo llegar a constituir una organización productiva permanente, usando los recursos disponibles de acuerdo con los estímulos y motivaciones típicos de la estructura rural.

/c) La

c) La marginalidad campesina

La falta de integración de las masas campesinas en las instituciones del sistema nacional de poder parece haber constituido otro de los supuestos sociales sobre los que operó la empresa productiva agrícola durante el período.

La extensión de la ciudadanía a los campos progresó muy lentamente. Así, mientras que las instituciones características de una sociedad nacional se apoyaron en los centros urbanos, especialmente en las grandes ciudades, las áreas rurales de América Latina, en cambio, permanecieron relativamente segregadas del poder central.8/

La participación directa del campesino en las instituciones del estado-nación ha constituido y sigue constituyendo un fenómeno excepcional. La empresa agrícola actuó sobre el supuesto de que los derechos inherentes a la ciudadanía tenían para las grandes masas de trabajadores rurales un matiz distinto que para los habitantes de las grandes ciudades.

Aunque no hay estadísticas acerca de la participación electoral de los campesinos, existen indicios de que las masas rurales no llegaron a constituir, en general, un sector electoral apreciable. Es posible que hayan alcanzado cierta importancia numérica, pero sólo por excepción desarrollaron el sentimiento de su propia identidad como grupo social dentro de la comunidad nacional. De ahí que su participación electoral tendiera más

---

8/ En un estudio realizado en dos pequeñas aldeas de Guatemala en 1950, es decir, después de siete años de agitación y gobierno revolucionario en ese país, los sujetos entrevistados mostraron en general un muy bajo nivel de conocimiento y participación política. Además, el grado de identificación con los símbolos y héroes nacionales no fue particularmente significativo. Véase "The Silent Voices: The Nation and the Village", en K. H. Silvert, The Conflict Society: Reaction and Revolution in Latin America, pp. 35-46. Aunque el material citado se presta difícilmente a comparaciones, es ilustrativo mencionar que los habitantes de las favelas de Río de Janeiro dieron muestras de poseer niveles ostensiblemente más elevados, en cuanto a conocimiento y participación en la estructura política nacional. Véase K. H. Silvert y F. Bonilla, La educación y el significado social del desarrollo, (ST/ECLA/CONF.10/L.11).

/bien a

bien a reforzar las orientaciones políticas de los estratos rurales altos. De ahí también que los grupos más conservadores de América Latina hayan reclutado su contingente electoral entre las grandes masas rurales del continente y que la reciente politización del trabajador agrícola parece haber tenido un carácter francamente "explosivo" en términos de la balanza de poder dentro de cada país. La "agitación en los campos" ha significado, pues, una ruptura profunda con el sistema tradicional de las lealtades, pero al mismo tiempo un avance relativo en el sentido de la incorporación de nuevos estratos a las instituciones de la sociedad nacional.

Como la participación política de los campesinos se encuadró dentro de marcos institucionales prenacionales a través de los lazos tradicionales de dependencia, no es de extrañar que la expansión de la ciudadanía en los campos haya parecido comprometer seriamente no sólo las bases del sistema de poder en las áreas rurales, sino también su distribución y localización en los sectores urbanos.9/ Cualquiera que haya sido su peso electoral relativo, la naturaleza de la participación política de los estratos bajos rurales reflejó más bien su grado de lealtad hacia las instituciones locales, pero no un compromiso efectivo con las instituciones del estado nacional. En otras palabras, la conciencia de participar como "ciudadanos" poseedores de deberes y derechos específicos dentro de una comunidad nacional formada por todos los ciudadanos y regida por normas impersonales, no parece haber reemplazado las relaciones directas y personales de dependencia en las estructuras locales de poder. Este tipo de acción política de las masas

---

9/ Es probable que el mantenimiento de los lazos tradicionales de dependencia en los campos haya sido un factor condicionante en la localización de los grupos urbanos dentro de la estructura del poder, limitando el franco predominio de estos grupos. La hipótesis de que los sectores tradicionales hayan conservado una posición estratégica en las grandes ciudades mediante su función de verdaderos "integradores" de las grandes masas rurales en la comunidad nacional dificultando así la posibilidad de una contraposición sostenida y abierta de las nuevas élites urbanas contra el tradicionalismo y sus representantes, debería ser considerada en futuros estudios.

/campesinas habría

campesinas habría sido un factor de considerable importancia en el mantenimiento y fortalecimiento de las estructuras locales de poder, en competencia a veces y resistiéndo incluso a la penetración de las instituciones del estado-nación. Con todo, es probable que su participación electoral, desde un punto de vista puramente cuantitativo, haya sido notoriamente inferior a su peso numérico.[10/]

Pero el grado y naturaleza de la participación electoral de las masas rurales sólo es uno de los indicadores del papel social que correspondió a los campesinos durante el período 1945-60.[11/]

El derecho de los trabajadores agrícolas a formar asociaciones para luchar por el mejoramiento de sus condiciones de vida constituyó muchas veces una expresión de buenos deseos por parte del legislador. Mientras que el sindicalismo industrial y el sindicalismo urbano en general crecieron a un ritmo bastante rápido, el movimiento obrero en la agricultura evolucionó más lentamente. Explican este hecho diversas causas, tales como el aislamiento - poco propicio para el desarrollo de una conciencia obrera -, las condiciones del trabajo rural y la diversidad de métodos de explotación agrícola. Aunque en los últimos años ha habido

---

10/ Se ha señalado que a medida que se desciende en la escala urbana de rango, aumenta el fenómeno de la subinscripción electoral, de modo que el peso electoral potencial de las clases bajas es superior al número de ciudadanos inscritos de ese sector. Esta situación aumenta comparativamente el peso electoral de los sectores medios y superiores de la escala de rango. No existen al respecto informaciones detalladas para las áreas rurales, pero es probable que la subinscripción de las capas bajas sea mucho mayor en los campos que en las ciudades.

11/ Según diversas fuentes, la participación electoral de los campesinos en muchos países de América Latina parece haber aumentado recientemente.

/en algunos

en algunos países cierto crecimiento de la sindicalización campesina, el fenómeno es reciente y muchas veces está estrechamente asociado a movimientos políticos.12/

Cualesquiera que hayan sido las causas de la baja sindicalización campesina, no puede dejar de reconocerse que el Estado actuó de hecho de manera distinta en los campos y en las ciudades con respecto a las asociaciones de trabajadores. Mientras en las ciudades la política social del Estado, mediante la creación de una legislación del trabajo, favoreció la organización de nuevos sindicatos, en los campos no se hizo nada en la mayoría de los casos para fomentar la sindicalización agrícola. Esta circunstancia podría interpretarse en el sentido de que dos formas distintas de control fueron institucionalizadas para un mismo estrato ocupacional, atendiendo al carácter agrícola de la faena. Sin embargo, es justo reconocer que a veces los intentos de los gobiernos en esa dirección parecen no haber encontrado eco. El fomento y legalización

---

12/ Los sindicatos agrícolas chilenos aparecen alrededor de 1950 y alcanzan su apogeo hacia 1955.

Años	Número de sindicatos	Número de afiliados
1950	11	843
1955	22	1 877
1959	20	1 656

Es probable que el número de sindicatos campesinos no reconocidos legalmente sea en Chile muy superior a las organizaciones legales, sobre todo a partir de la elección presidencial de 1958. Existe de hecho una federación de sindicatos campesinos. En el Brasil, las "ligas campesinas" se han multiplicado rápidamente, sobre todo en la región del Nordeste, en São Paulo y en Rio Grande do Sul, como consecuencia de la acción política de partidos estrechamente ligados a las clases populares de las grandes ciudades. En México la sindicalización campesina ha sido favorecida durante muchos años por el gobierno. De hecho esos sindicatos forman parte del Partido Revolucionario Institucional, y a través de él de la estructura política oficial. También han existido organizaciones sindicales rurales en otros países. Así, por ejemplo, hay un antiguo sindicato bananero en Costa Rica, y recientemente han surgido organizaciones campesinas en Venezuela. Véase R. Alexander, "Algunas características generales del movimiento obrero en Latinoamérica", en Política, N° 16 (julio de 1961), y también "Labor Relations in Argentina, Brazil and Chile", Nueva York, Mc Graw-Hill, 1962.

/del sindicato

del sindicato urbano por el Estado se ha interpretado por algunos autores como obedeciendo fundamentalmente al propósito de controlar y canalizar la protesta obrera, mediante la sanción legal de las asociaciones de trabajadores.[13] De ser así, el efecto más inmediato de esa política social habría sido una relativa integración de nuevos estratos dentro de la comunidad de ciudadanos.

En los campos, las instituciones del Estado no siempre ejercieron formas directas de control sobre los sectores sociales dependientes, pues dejaron esa tarea a cargo de las estructuras locales de poder tradicionales de las zonas rurales. El efecto aparente de esta situación es que no hubo una acción política positiva que propendiera eficazmente a la incorporación de las masas campesinas dentro de las pautas institucionales de la sociedad nacional. Antes al contrario, en muchos casos podría pensarse que la política social del Estado parece haber eludido el problema de la expansión efectiva de la ciudadanía más allá de los límites urbanos.

Aunque el derecho de sindicalización está reconocido en las legislaciones de la mayoría de los países latinoamericanos, las condiciones que regulan el ejercicio de ese derecho en las faenas agrícolas no facilitan en muchos casos la organización de sindicatos campesinos. En algunos países - Costa Rica, la República Dominicana, el Salvador y Panamá - la definición legal de "trabajador" con derecho a asociarse no incluye a los sectores campesinos. En otros, exigencias tales como saber leer y escribir para poder afiliarse limitan la organización de sindicatos campesinos. En Chile y Venezuela las leyes garantizan el derecho fundamental de asociación de los trabajadores agrícolas, pero adoptan disposiciones especiales que impiden asimilar este tipo de mano de obra a los obreros industriales, a la vez que hacen más difícil el establecimiento de sindicatos agrícolas. La legislación chilena restringe considerablemente la libertad sindical en las empresas rurales y tiende a reducir los sindicatos a "organismos aislados que no representan ni una fuerza profesional ni un instrumento de defensa de los intereses de los trabajadores del

---

13/ Véase Moisés Poblete Troncoso y B.G. Burnett, The Rise of the Latin American Labor Movement (Nueva York, Bookman Associates, 1960). R. J. Alexander, op. cit., pp. 9-21.

/campo." 14/

campo."[14] En el Brasil la sindicalización campesina se encuentra expresamente prohibida por constituir la agricultura una "actividad esencial", en la que la huelga constituye un motivo de terminación del contrato de trabajo.[15]

Las disposiciones legales sólo traducen en parte la situación de los obreros agrícolas con respecto al derecho de formar asociaciones para la defensa de sus intereses. Si a las restricciones legislativas se agrega la falta de una política social efectiva en los campos por parte del Estado y el franço predominio de los sistemas locales de control y poder en las áreas rurales, no puede menos de concluirse que en 1945-60 en muchos países las masas campesinas continuaron viviendo, a pesar de los evidentes avances, en condiciones sociales y políticas prenacionales, participando en la estructura política a través de lazos tradicionales de dependencia, sin relación apenas con las relaciones del mercado.

Esta situación se refleja también al examinar el contenido social de la ciudadanía en relación con los trabajadores agrícolas.[16] En este punto

---

14/ Séptima Conferencia de los Estados de América Miembros de la Organización Internacional del Trabajo (Buenos Aires, 1961), Condición de Trabajo y de vida de los trabajadores agrícolas (Informe IV) pp. 42-43.

15/ R. J. Alexander, op. cit., p. 86.

16/ Al analizar el contenido de la ciudadanía, T.H. Marshall distingue: a) Los derechos civiles: libertad personal, de palabra, pensamiento, libertad religiosa, derecho de propiedad, derecho a la administración de justicia y libertad constractual. Corresponde a las cortes o tribunales de justicia la función institucional de salvaguardar esos derechos. b) Los derechos políticos: principalmente el derecho a participar en la elección de autoridades y el derecho correlativo de ser elegido para desempeñar cargos de representación pública. Los diversos cuerpos representativos son los mecanismos mediante los cuales los ciudadanos pueden participar en el proceso de tomar decisiones de carácter público. c) Los derechos sociales: el derecho a un mínimo de bienestar económico y la seguridad en el derecho a participar plenamente en la herencia social y a vivir la vida de un ser civilizado de acuerdo con los niveles prevalecientes en la sociedad. Las instituciones encargadas de velar por la aplicación de estos derechos serían los Servicios Sociales, que proporcionan un mínimo de protección contra la pobreza y las enfermedades, y la escuela, cuya función es asegurar a todos los miembros de la comunidad nacional el derecho a recibir el mínimo de educación que permite una participación activa e inteligente.
Véase T. H. Marshall, Citizenship and Social Class (Cambridge, The University Press, 1950), pp. 1-85.

vale la pena referirse a dos instituciones del sistema nacional: los servicios sociales, en cuanto permiten asegurar una protección mínima contra la pobreza, las enfermedades y otras desgracias, y la escuela, toda vez que la educación elemental ha llegado a ser un elemento indispensable de la ciudadanía, un requisito mínimo para la coordinación económica, social y política de los miembros de una comunidad nacional. ¿Cuál es su efecto sobre las masas rurales?

Puede afirmarse que el grupo ocupacional más importante en peso numérico y aporte a la economía que aún permanece fuera de los sistemas de seguridad social, estaría formado por los obreros agrícolas en cada uno de los países latinoamericanos. Sólo en 12 de ellos han llegado a gozar de alguna protección los trabajadores del campo, pero en todos los casos esa protección se limitaba a determinados riesgos y a ciertas áreas y grupos específicos. En efecto, el cuadro 8 permite apreciar que hacia 1961 los sistemas de seguridad social de América Latina comprendían fundamentalmente a las personas que dependen de la administración pública, la industria y el comercio, es decir, a los sectores urbanos de la población; en los campos, si existe algún tipo de seguridad social, ésta suele consistir en disposiciones de carácter parcial, relativas a ciertas áreas geográficas, - riesgos específicos y sólo para ciertos trabajadores de la tierra. La seguridad social campesina, en suma, dista mucho de constituir un sistema propiamente tal. Su carácter restrictivo y la parcialidad y aislamiento de las disposiciones que la regulan hacen pensar que no ha existido ni siquiera el propósito declarado de otorgar a los campesinos el mínimo de seguridad social sancionado para el sector urbano dependiente. La existencia de disposiciones aisladas podría interpretarse como el grado mínimo de acción política por parte de la autoridad central a fin de atenuar algunos excesos derivados del no reconocimiento pleno de la calidad de ciudadanos de las masas campesinas. También podría pensarse que esas disposiciones constituyen los primeros movimientos tendientes a extender la ciudadanía hacia los campos.

/Cuadro 8

Cuadro 8

AMERICA LATINA: AMPLITUD DE LA SEGURIDAD SOCIAL POR SECTORES OCUPACIONALES, 1961

Países	Administración pública		Comercio e industria		Servicio doméstico		Independientes		Trabajadores rurales	
	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B
Argentina	x		x		x		x			x
Bolivia	x		x			x				
Brasil	x		x				x			
Colombia	x		x		x		x			x
Costa Rica	x		x		x					x
Cuba	x		x				x			x
Chile	x		x		x			x		x
Ecuador	x		x							
El Salvador	x		x							
Guatemala	x		x							x
Haití	x		x							x
Honduras	x		x					x		
México	x		x							x
Nicaragua	x		x							
Panamá	x		x					x		
Paraguay	x		x							x
Perú	x		x							x
República Dominicana	x		x					x		x
Uruguay	x		x		x					x
Venezuela	x		x		x					x

A: Régimen general de seguridad social.

B: Seguridad social muy restringida.

/Hay indicios

Hay indicios de que sólo excepcionalmente llegaron a tener vigencia efectiva las disposiciones que reglamentaban materias relativas a seguridad social en las zonas rurales. Muy a menudo no pasaron de constituir una expresión de buenos deseos a fin de satisfacer formalmente ciertas demandas sociales incorporadas a programas de partidos políticos. Si los sistemas de seguridad social funcionaron de manera parcial aun dentro de los sectores urbanos, no es de extrañar su escasa o ninguna vigencia en las áreas rurales. No es fácil apreciar la incidencia de la seguridad social en los campos. Algunas comparaciones entre grupos de países con distinto grado de urbanización hacen patente el hecho de que los sistemas de seguridad social se han orientado a servir fundamentalmente a la población de las ciudades.

Cuadro 9

ALGUNOS INDICADORES GENERALES DE LA EFICACIA DEL SERVICIO SOCIAL EN PAISES CON DISTINTO GRADO DE URBANIZACION

Población que vive en ciudades de 20 000 o más habitantes (porcientos)	Asegurados por cada 100 personas económicamente activas (porcientos)	Número de camas en los hospitales por cada 1 000 habitantes	Número de habitantes por cada médico
Hasta 30	13.8 a/	2.4 b/	5 120 b/
Desde 31	48.7 a/	4.3 c/	1 249 d/

Fuente: OEA, América en cifras (Washington, 1960).

a/ 13 países.

b/ 14 países.

c/ 4 países.

d/ 5 países.

/Los indicadores

Los indicadores usados en el cuadro 9 permiten apreciar de manera muy general la eficacia de los sistemas de seguridad social, de acuerdo con el número de personas que viven en ciudades de más de 20 000 habitantes. Sólo allí donde más del 30 por ciento de la población habitaba en conglomerados urbanos de cierto tamaño, parece haber alcanzado cierta significación la seguridad social, es decir, sólo en esos casos podría hablarse de un contenido social de la ciudadanía sancionado por la comunidad nacional. El hecho de que las disposiciones legales en materia de servicio social prescriben atención amplia sólo para los sectores urbanos completa la información en el sentido de que la seguridad social se ha desarrollado con relación al crecimiento de las grandes ciudades y para servir a esa población de manera casi exclusiva.

Con respecto a la expansión de la instrucción mínima hacia los sectores sociales dependientes, las diferencias urbano-rurales son igualmente significativas. Si se usa el grado de alfabetización como indicador de los niveles de escolaridad de la población, no es difícil apreciar que sólo en la medida en que disminuye la importancia del sector agrícola tiende a generalizarse la presencia de niveles escolares de instrucción mínima. Aunque la relación entre niveles de escolaridad y urbanización es mucho más completa,[17] la afirmación anterior es ilustrativa, sobre todo con respecto a los niveles más bajos. (Véanse los cuadros 10 y 11).

La relación entre alfabetismo y población campesina parece casi general en todos los países de América Latina: Los porcentajes de analfabetos en las zonas rurales son notablemente superiores a las proporciones urbanas respectivas en todos aquellos sitios con respecto a los cuales se posee alguna información.

En suma la marginalidad campesina parece haber constituido la norma general durante el período 1945-60. El trabajador de la empresa agrícola fue, con respecto a la comunidad nacional, un individuo marginal. Sólo los estratos superiores en la organización de la empresa estaban integrados

---

17/ Véase por ejemplo, Informe sobre la situación social en el mundo, (E/CN.5/346/Rev.1), publicación de las Naciones Unidas (N° de venta: 61.IV.4), y también Lerner, The Passing of Traditional Societies. (Glencoe, Ill., Free Press, 1958).

directamente a las estructuras centrales de la sociedad, mientras que el trabajador rural conservó en la mayoría de los casos no sólo su condición de dependencia económica sino también un estado de dependencia social y política con respecto a los sistemas locales de poder. Podría pensarse que la expansión de la ciudadanía sólo superficialmente afectó a los campos, y los deberes y derechos de las masas campesinas permanecieron socialmente definidos dentro de los marcos de las estructuras locales.

Cuadro 10

AMERICA LATINA: POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA EN AGRICULTURA, Y POBLACION ANALFABETA TOTAL, 1950

(Porcientos)

Países	Trabajadores agrícolas (de 15 o más años)	Población analfabeta total
Argentina	25	10-15
Bolivia	70	65-70
Brasil	88	50-55
Colombia	54	45-50
Costa Rica	54	20-25
Cuba	41	20-25
Chile	30	20-25
Ecuador	53	40-45
El Salvador	62	60-65
Guatemala	68	70-75
Haití	83	85-90
Honduras	83	60-65
México	56	55-60
Nicaragua	68	60-65
Panamá	48	30-35
Paraguay	54	30-35
República Dominicana	56	35-40
Venezuela	40	45-50

Fuente: Algunos aspectos salientes del desarrollo social en América Latina, Cap. III: "Educación" (OEA, 1962).

/Cuadro 11

Cuadro 11

AMERICA LATINA: ANALFABETOS EN LA POBLACION URBANA Y RURAL EN ALGUNOS PAISES, 1950

(Porcientos)

Países	Analfabetos de 15 o más años	
	En la población urbana	En la población rural
Brasil	27	67
Costa Rica	8	28
Chile	11	35
El Salvador	35	77
Nicaragua	30	80
Panamá	8	46
Paraguay	14	37
República Dominicana	29	67
Venezuela	30	72

Fuente: Algunos aspectos salientes del desarrollo social en América Latina, Cap. III: "Educación" (OEA, 1962).

El campesino, más que como ciudadano, se integró al sistema nacional indirectamente, como parte de la "clientela" de un ciudadano,[18/] en tanto que el status de ciudadanía plena quedó reservado para los sectores positivamente privilegiados de las estructuras locales.

La empresa agrícola funcionó sobre este supuesto, y en su carácter de "mediadora" reforzó las bases tradicionales de autoridad que habían permitido institucionalizar un sistema tradicional de organización del trabajo. Es decir, el proceso de "democratización" urbana, tuvo en los campos, aparentemente al menos, el efecto de contribuir al mantenimiento de las estructuras productivas tradicionales.

18/ Recientemente ha venido empleándose el concepto "dominación de clientelas", categoría de inspiración weberiana, en la interpretación de las estructuras sociales predominantes en los países del sur de Europa. Véase, por ejemplo, K.H. Pfeffer e I. Shaafhausen, "Griechenland", en Grenzenwirtschaftlicher Hilfe für den Entwicklungserfolg (Hamburg, 1959), p. 92 y J. Ch. Papalekas, "Zur Problematik der Griechischen Sozialstruktur", en Griechische Entwicklungsprobleme (Köln-Braunsfeld, 1962), pp. 13-25.

/d) Sistema

d) Sistema primario de las relaciones sociales

Al considerar los sistemas generales de relaciones sociales que debieran suponer las diversas formas de acción empresarial, cabe señalar que sólo excepcionalmente se ajustaron a un modelo de tipo contractual. Mientras en las empresas que actuaban en el medio urbano la autoridad política fomentó las relaciones contractuales, - no sólo al establecer en la legislación del trabajo los requisitos formales a que debían sujetarse las relaciones laborales, sino también al crear los mecanismos administrativos encargados de aplicar esa legislación - no siempre existió en los campos una acción similar por parte del Estado. En los campos, en efecto, el empleo efectivo de dinero en el sistema de remuneraciones coexistió la mayoría de las veces con otras formas de remuneración y muy a menudo su uso fue reemplazado total o parcialmente por otras formas de pago. La vida rural se basó en una cierta institucionalización del intercambio directo de servicios y hasta del intercambio de favores. Tales instituciones alcanzaron a veces considerable complejidad, y la expansión de la red de relaciones primarias más allá del núcleo de parientes permitió que algunas de las funciones sociales más intrincadas se desenvolvieran normalmente dentro de los marcos sociales de la estructura rural.

El uso actual o moderno del dinero, - es decir, la capacidad de participar plenamente en todas las oportunidades y obligaciones de la compleja economía moderna - cualquiera que haya sido su intensidad, parece estar fundamentalmente asociado a aquellos grupos que en el sistema de estratificación rural ocupaban posiciones positivamente privilegiadas, es decir, a los individuos y familias mediante los cuales se producía la integración entre el campo y las instituciones nacionales que operaban en las ciudades. No es posible ofrecer una imagen cuantitativa de la magnitud del fenómeno señalado, aunque es probable que las enormes diferencias de ingreso existentes en las áreas rurales reflejen la presencia de formas de cooperación social en las que el dinero juega un papel secundario. En una encuesta realizada por la UNESCO alrededor de 1950,[19] en la región de Minas Velhas (zonas rurales del Brasil Central), pudo concluirse que, fundándose únicamente sobre la fortuna y la profesión,

19/ Races et classes dans le Brésil rural, UNESCO, 1951, p. 70.

/es fácil

es fácil identificar una clase superior; familias que poseen una fortuna de más de 50 000 cruceros, y una renta mensual superior a 1 500 y otra clase inferior que no posee fortuna y cuya renta corresponde al mínimum vital (400 cruceros al mes).

Lo mismo parece ocurrir en otros países latinoamericanos, donde la distribución del ingreso en los campos tendió a reflejar en gran medida los sistemas sociales de estratificación rural. Habría que agregar que la magnitud de las diferencias sugiere la existencia de una estrecha relación entre las posiciones ocupadas en la jerarquía social y el uso del dinero. (Véase el cuadro 12).

La distribución del ingreso neto en la población rural de Colombia hacia 1953 confirman la misma idea, aun cuando la categoría "obreros y pequeños agricultores" es demasiado ambigua, sobre todo si se toma en cuenta que Colombia es uno de los pocos países latinoamericanos donde existe un significativo sector medio en los campos. Es probable que el ingreso neto anual de los obreros sea inferior a los 377 pesos colombianos indicados en el cuadro 13.

El recíproco ajuste de las estructuras nacionales - de marcado carácter urbano - y de los sistemas locales de poder parece haber sido posible en la medida en que los sectores rurales positivamente privilegiados sirvieron efectivamente como intermediarios entre esas instituciones nacionales y las masas campesinas. Ahora bien, las marcadas diferencias de ingreso podrían interpretarse en el sentido de que existió una estrecha relación entre las formas de estratificación rural y el grado de participación de los diversos sectores sociales con las instituciones del mercado nacional. Es probable que la orientación por el mercado sólo se diera en forma directa y continua en los estratos más elevados de la escala social rural.

La estratificación rural, cualesquiera que hayan sido sus fundamentos tradicionales, se adaptó a los requerimientos planteados por el desenvolvimiento urbano, y en general por las instituciones nacionales que se desarrollaron en las ciudades principales. Los grupos dominantes cumplieron su papel de intermediarios entre el estado-nación y la masa campesina, posición estratégica que les permitió conseguir nuevas fuentes de poder y

/autoridad. Tal

autoridad. Tal fenómeno bien puede atribuirse a que la estructura rural tradicional fue lo bastante permeable para ajustarse a las nuevas condiciones es decir, que la modernización urbana no llegó tan lejos como para afectar decisivamente a los fundamentos de la organización rural. Así como el uso del dinero - en el sentido indicado - tendió a quedar restringido en los campos a los grupos positivamente privilegiados, estimulando tipos de empresa agrícola desentendida en sus criterios de organización de la necesidad de elevar la productividad y la eficiencia, las relaciones laborales en forma inversamente paralela correspondieron a un sistema de naturaleza tradicional.

Acaso, las posiciones positivamente privilegiadas dentro de la estructura rural implicaron una suerte de acatamiento primario por parte de otros grupos. Ello equivale a decir que se aceptó el supuesto de que las relaciones de dependencia no sólo envolvían segmentos de la conducta de un sujeto, sino que constituían situaciones establecidas más o menos tradicionalmente que abarcaban la totalidad del comportamiento de los individuos. En efecto, las mutuas expectativas creadas en esas relaciones parecían suponer un sistema de fidelidades directas y personales, en las que la dependencia incluía la idea de que los detentadores de las posiciones de mayor rango poseían "virtudes" específicas que demandaban el acatamiento. Las diversas formas de empresa parecen haber supuesto este complejo juego de obligaciones difusamente definidas,[20/] sin que la "racionalidad" de la moderna unidad productiva haya tenido una influencia decisiva como principio orientador de la acción en los diversos tipos de organizaciones productivas agrícolas. Todo parece indicar, en efecto, que la mano de obra se reclutó fundamentalmente sobre bases familiares, y que en su conjunto la masa obrera se encontró integrada por familias más que por individuos. ¿De qué naturaleza han sido y son todavía las relaciones laborales en las zonas rurales? Las relaciones definidas como contractuales en los censos pueden considerarse como un indicador muy general de una cierta especificidad en las relaciones de trabajo. En otras palabras, las relaciones mutuas se limitarían fundamentalmente a esos deberes y derechos que surgen - de manera directa y más o menos impersonal - del pago del salario por una parte y del cumplimiento de

---

20/ Se excluye naturalmente el tipo de explotación llamado "plantación". Véase a este propósito el anexo metodológico al final de este capítulo.

la obligación de trabajar por la otra. Es cierto que la información censal no señala la existencia de un contrato formal de trabajo, de lo que cabe deducir que la proporción de relaciones obrero-patronales sujetas a contrato es inferior a los totales indicados por las cifras censales. Sin embargo, y en la medida en que dichas cifras sólo se consideran como indicadores aproximados de la situación, no es improbable que la tendencia hacia una mayor especificidad o contractualismo en las relaciones laborales haya aumentado en la misma medida que la población activa ocupada en tareas no agrícolas. No es posible afirmar que exista una correlación perfecta entre el contractualismo y el desempeño de labores propiamente urbanos. Sea como sea, las cifras del cuadro 14 muestran la menor especificidad del sistema de relaciones laborales dentro de la empresa agrícola alrededor de 1950.

Cuadro 14

AMERICA LATINA: POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA EN RELACIONES LABORALES DE CARACTER CONTRACTUAL Y POBLACION ACTIVA EMPLEADAS EN ACTIVIDADES NO AGRICOLAS EN VARIOS PAISES, 1950

(Porcientos)

Países	Población activa ocupada en relaciones laborales de carácter contractual	Población activa ocupada en tareas no agrícolas
Argentina	86	75
Costa Rica	77	44
Chile	75	70
Cuba	72	56
Nicaragua	69	30
Colombia	63	44
El Salvador	59	36
Venezuela	58	59
Brasil	54	39
México	47	42
Guatemala	43	25
Panamá	40	45
Paraguay	38	42
Bolivia	33	47
República Dominicana	29	30
Haití	14	23
rho = .699		

Fuente: CEPAL, Estudio inédito sobre la mano de obra en América Latina (1957).

/Las cifras

Las cifras del cuadro 14 pueden relacionarse con las de trabajadores familiares no remunerados en la población activa, en países en que comparativamente el sector propiamente agrícola tiene grado de incidencia distinto en el conjunto de la actividad económica. (Véase el cuadro 15.)

Cuadro 15

AMERICA LATINA: TRABAJADORES FAMILIARES NO REMUNERADOS CON RESPECTO A LA POBLACION ACTIVA Y FUERZA DE TRABAJO AGRICOLA EN VARIOS PAISES, 1950

(Porcientos)

Países	Proporción entre los trabajadores familiares no remunerados y la población activa total	Población activa ocupada en faenas agrícolas
Argentina	2.8	25
Bolivia	40.6	63
Brasil	16.8	61
Costa Rica	9.5	56
Chile	2.3	30
Ecuador	8.2	51
El Salvador	12.9	64
Haití	41.0	77
Honduras	38.0	76
México	11.7	88
Nicaragua	6.5	70
Panamá	15.1	55
Paraguay	13.9	58
República Dominicana	13.9	70
Venezuela	8.2	41
rho = .699		

Fuente: América en cifras, 1960 (Instituto Interamericano de Estadística, fasc.7), y CEPAL, Estudio inédito sobre la mano de obra en América Latina (1957).

/El cuadro

El cuadro 15 permite apreciar que en general al alto porcentaje de la población activa ocupada en faenas agrícolas corresponden los mayores porcentajes de trabajadores familiares no remunerados en el conjunto de la fuerza de trabajo, sobre todo si se considera que más del 90 por ciento del total de familiares no remunerados desempeñaban faenas agrícolas. (Véase el cuadro 16.)

Cuadro 16

AMERICA LATINA: FAMILIARES NO REMUNERADOS EN FAENAS NO AGRICOLAS EN VARIOS PAISES, 1950

Países	Porcientos	Países	Porcientos
Argentina	29.7	Haití	1.8
Bolivia	5.7	Honduras	2.3
Brasil	5.0	México	12.0
Costa Rica	7.2	Nicaragua	6.2
Chile	2.7	Panamá	4.6
Ecuador	16.3	Paraguay	7.7
El Salvador	7.2	República Dominicana	4.0
		Venezuela	10.0

Fuente: CEPAL, Estudio inédito sobre la mano de obra en América Latina (1957).

Cabe establecer la existencia de correlaciones semejantes al examinar el trabajo de los menores de 15 años en la agricultura, y el porcentaje de la población total ocupado en labores agrícolas en distintos países. (Véase el cuadro 17.) También es posible apreciar cierta relación entre el trabajo de los menores y el peso relativo de la agricultura en la estructura productiva.

De cuanto antecede resulta la existencia de acciones empresariales que debieron suponer en alguna medida sistemas de relaciones laborales fundamentalmente no contractuales. Es dable imaginar que la organización del trabajo agrícola implicó como modelo de organización los patrones

/familiares, en

familiares, en los que prevalecen la lealtad personal y en general criterios de carácter adscriptivos en la selección y localización de las personas, es decir, formas de empresa en las que el mérito individual y la mayor eficiencia no siempre constituyeron los más importantes principios de organización. Las formas no monetarias de remuneración, el trabajo familiar, la fidelidad personal, son otros tantos hechos que no favorecieron en las acciones empresariales aquellos incentivos y motivaciones de carácter individual que las modernas unidades productivas requieren en su personal.

Cuadro 17

AMERICA LATINA: PROPORCION DE MENORES DE 15 AÑOS Y POBLACION TOTAL EN FAENAS AGRICOLAS EN VARIOS PAISES, 1950

(Porcientos)

Países	Edad (años)	Menores de 15 años ocupados en labores agrícolas	Población total agrícola
Argentina	14-17	32.4	25.2
Bolivia	10-14	88.3	72.1
Brasil	10-14	76.5	59.6
Costa Rica	12-14	69.9	54.7
Cuba	-14	69.2	41.5
Colombia	12-14	49.5	53.9
Chile	12-14	52.2	30.1
Ecuador	12-14	55.0	53.2
El Salvador	10-14	76.4	63.1
Haití	-14	78.3	82.2
México	12-14	79.6	57.8
Panamá	10-14	86.3	49.8
Paraguay	12-14	42.3	53.6
Venezuela	10-14	64.0	41.3
rho = .644			

Fuente: Instituto Interamericano de Estadística, La estructura demográfica de las naciones americanas (Washington, Unión Panamericana, junio de 1959, Vol. II, tomo 1, cuadro 16-05 p. 52).

/NOTA

NOTA

De cuanto antecede no debe deducirse que la estructura típica de la hacienda se haya mantenido como organización productiva rural, pues los sistemas rurales hubieron de ajustarse muchas veces a los nuevos requerimientos. Sin embargo, no es aventurado afirmar que las formas de organización del trabajo que surgieron en el proceso de adaptación tendieron a seguir preferentemente pautas sociales similares a las "típicas" de la hacienda. A una mejor comprensión del problema tienden las observaciones.

1) Ante todo debe quedar bien sentada la probabilidad de que las modificaciones que implicaron un esfuerzo por aceptar formas más modernas de vida fueran realmente excepcionales. En su expresión masiva deben circunscribirse a países tales como México y Bolivia, además de Cuba y Venezuela en los últimos años, es decir, a aquellos países que han seguido en un grado u otro una política de transformación de las estructuras rurales.

2) El análisis de las diferencias regionales requiere estudios especializados, que sólo por excepción existían cuando se redactó este informe. Aun así, si se consideran algunas de las estadísticas, informaciones y monografías sobre las condiciones económicas y sociales en los campos es posible trazar un cuadro "típico" de la situación predominante en América Latina. Dicho cuadro no puede incluir la dinámica de la situación ahora existente, y su alcance no es otro que hacer una suerte de "balance interpretativo", en el supuesto de que las estructuras reales constituirían variaciones del "tipo" analíticamente señalado.

3) Precisamente por la extraordinaria variedad de diferencias regionales y de contrastes locales hubo que tratar el problema de los supuestos sociales de la empresa agrícola, antes de analizar su estructura como organización productiva. Semejante análisis habría requerido alguna suerte de tipología y de estudios especializados. El examen de los supuestos sociales consentía niveles más altos de generalización compatibles con el carácter regional del informe. Reconociendo que distintas formas de acción empresarial pueden operar sobre supuestos sociales típicamente similares, sólo se intentó señalar aquellos rasgos que, a juzgar por las diversas fuentes, predominaban en el conjunto de América Latina.

/Generalizando, cabe

Generalizando, cabe afirmar que pueden operar sobre supuestos sociales similares las acciones empresariales tanto de una unidad productiva de subsistencia como de una unidad productiva orientada hacia el mercado. Lo mismo es válido para el minifundio y la hacienda. Sin embargo, ello no implica que toda acción empresarial opera socialmente sobre los supuestos indicados. Antes al contrario, éstos excluyen lo que de una manera tal vez algo arbitraria podría denominarse "formas modernas de cálculo empresarial".

La selección de las variables elegidas como "supuestos" no pretende ser exhaustiva, y responde más bien a lo que sugieren las informaciones disponibles. Futuros estudios y mejores y más adecuadas estadísticas permitirán sin duda precisar diversos aspectos relativos a la naturaleza de la estructura rural en los países latinoamericanos. Lo que por ahora se sabe inclina a pensar que las variables seleccionadas son "típicas", ya que no deforman demasiado la realidad y contribuyen a facilitar la interpretación de la situación rural predominante en el conjunto de los países de América Latina.

El hecho, por ejemplo, de que el minifundio y el latifundio, la agricultura de consumo y la agricultura de mercado, hayan coexistido a menudo durante siglos en unas mismas zonas de América Latina, hace pensar que diversas formas de empresa agrícola - muchas de las cuales incluyen las características contrapuestas antes señaladas - pueden integrar con un grado aceptable de tensiones una misma estructura social y hasta contribuir positivamente al mantenimiento del sistema. En vista de esta situación y como una manera de aproximar los rasgos capitales de la estructura social que prevaleció en las áreas rurales durante el período, se introdujo la perspectiva de las condiciones sociales de la acción empresarial.

4) Las variables elegidas como supuestos sociales de la acción empresarial no incluyen la explotación agrícola del tipo "plantación". En esta última, la acción empresarial asume la existencia de lazos de dependencia de carácter secundario centrados alrededor de una relación marcadamente contractual. Por otra parte, el cálculo del empresario podría explicarse de un modo característico recurriendo casi exclusivamente

/a puras

a puras consideraciones de mercado y a base de una mano de obra en cierta medida orientada hacia el mejoramiento de sus condiciones de vida.

No es fácil evaluar la incidencia social de las plantaciones en la realidad agrícola latinoamericana. Desde un punto de vista económico y social, en algunos países estas explotaciones constituyen un fenómeno muy significativo, pero considerándolos todos ellos en su conjunto no es posible definir las plantaciones como organizaciones típicas aplicables genéricamente a cualquier variedad de agricultura. Por lo que se sabe, la plantación es una empresa dedicada de preferencia a cultivos especializados, y en cuanto tal no constituye una alternativa típica en la modernización de cualquier organización productiva tradicional en ese sector de la actividad económica. Si a las consideraciones anteriores se agrega que los supuestos sociales del tipo de cálculo empresarial que define la operación de una plantación, según diversas informaciones, no han llegado a constituir rasgos característicos de la agricultura latinoamericana, no es aventurado sugerir un tratamiento especializado de la plantación y de otras formas de agricultura especulativa, en función de la transformación de la vida rural.

El lector interesado podría consultar las siguientes publicaciones: Sistemas de plantaciones en el Nuevo Mundo, Estudios Monográficos, VII: (Washington, Unión Panamericana, 1961), y F. Tannenbaun, "Hacia una comprensión de la América Latina", en Los Estados Unidos y la América Latina (San Juan, Puerto Rico, 1960).

5) Este capítulo no se refiere a los aspectos propiamente dinámicos de la situación. Según diversas fuentes e indicios, las estructuras tradicionales en los campos han sufrido diversas transformaciones, pero las informaciones no permitirían interpretar el significado y la dirección de esas modificaciones. En general, los cambios no parecen haber transformado profundamente la estructura rural, al menos en sus aspectos más visibles.

Es probable que las diversas formas de socialización política de las masas rurales ocurridas en los últimos tiempos hayan contribuido a crear condiciones más fluidas y demandas sociales favorables a una transformación de los sistemas tradicionales que prevalecían en los campos. Sin embargo, no es posible señalar aún que los efectos próximos de la socialización política se hayan orientado en esa dirección.

Capítulo III

LA SITUACION URBANA

1. El proceso de industrialización y la explosión demográfica urbana

Es frecuente asociar la idea del "progreso" a los procesos de crecimiento urbano e industrialización y suponer que estos últimos mantienen entre sí una relación tan estrecha y necesaria que ambos términos pueden usarse de manera casi intercambiable. Se reconoce, sin embargo, que durante el período 1945-60, la industrialización fue en América Latina a lo más uno de los factores en el proceso de crecimiento acelerado de las grandes ciudades. En realidad, el crecimiento urbano - en especial el de las ciudades principales - precedió a la industria, de tal modo que la aparición de sectores sociales medios y de masas urbanas es muy anterior a la creación de las estructuras productivas más modernas. No deja de ser significativo el hecho de que en muchos países la legislación del trabajo, la reglamentación estatal y la centralización de las asociaciones sindicales, la protección de la familia obrera - la legislación social en su conjunto, si así se quiere - preceden a la moderna industria urbana.

Al parecer, la expansión industrial sólo contribuyó a alentar los avances de un crecimiento ya en plena marcha, caracterizado por la tendencia a la concentración demográfica en los grandes núcleos urbanos. Tal es la razón que no sea posible sostener que la moderna estructura productiva haya sido el principal estímulo del proceso.

Los índices de empleo industrial apoyan la afirmación anterior. En siete países latinoamericanos la proporción de obreros y empleados en la industria alrededor de 1950 sólo era la tercera o cuarta parte de la población que habitaba en ciudades de 20 000 o más habitantes. En cambio, en siete países europeos dicha proporción alcanzaba a la mitad de la población y en muchos casos se aproximaba a los dos tercios.

/El significado

El significado de este hecho se ve con mayor claridad al considerar la evolución histórica de las tendencias. En efecto, en tres países latinoamericanos aunque el avance de la industria tendió a ser progresivo fue superado por el crecimiento de la urbanización. Durante un período similar, en Suecia, los Estados Unidos y la Unión Soviética, existía una relación mucho más equilibrada entre el crecimiento industrial y el crecimiento urbano. (Véase el cuadro 18.)

Todos los datos manejables parecen indicar de manera semejante que - a diferencia de Europa, América del Norte y la Unión Soviética - al crecimiento urbano en América Latina no le ha acompañado un avance proporcional de la moderna industria. Vale la pena señalar este hecho en relación con el tipo de urbanización y de desarrollo que caracterizó a casi todos los países del área durante el período 1945-60. Es probable que la baja incidencia de la industria moderna en la gran ciudad cosmopolita contribuya a explicar en parte el creciente desequilibrio de las ciudades así como el carácter poco expansivo de los procesos de modernización ocurridos hasta 1960.

2. Los mecanismos de ajuste de la ciudad tradicional

A pesar de la baja participación de la moderna industria en el crecimiento urbano, las grandes ciudades de América Latina fueron capaces de proporcionar alguna manera de vida a la mano de obra redundante. Claro es que esa clase de sostén - manifestación clara de la insuficiencia dinámica del desarrollo - no fue uniforme, y al examinar el fenómeno en su perspectiva histórica puede apreciarse que no fue la mano de obra la que se ajustó a los requerimientos de una estructura ocupacional en expansión, sino más bien lo contrario. Las demandas y aspiraciones de empleo no siempre guardaron relación con las calificaciones de los recursos humanos ni éstos a su vez con las posibilidades de la estructura ocupacional. El resultado más inmediato de todo ello fue un agudo desequilibrio en la estructura misma del empleo urbano.

Los servicios crecieron más rápidamente que el sector industrial, llegándose a un notorio predominio de los primeros. Pero aun dentro del sector servicios prevaleció una franca tendencia al desequilibrio. En efecto, el notable aumento experimentado por los servicios de utilidad

Cuadro 18

RELACION ENTRE INDUSTRIALIZACION Y URBANIZACION EN PAISES SELECCIONADOS

(Porcientos)

Países	Año censal	Urbanización a/	Industrialización b/
Chile	1920	28	30
	1950	40	30
Cuba	1919	23	20
	1943	31	18
México	1910	11 c/	22
	1950	24 c/	17
Suecia	1910	16	27
	1950	30	41
Estados Unidos	1910	31	31
	1950	42	27
Unión Soviética	1928	12	8
	1955	32	31

Fuente: "La situación demográfica en América Latina", Boletín Económico de América Latina, vol. VI, N° 2 (Santiago de Chile, octubre de 1961), cuadro 17, p. 35.

a/ Porcentaje de la población total que vive en localidades de 20 000 o más habitantes.

b/ Porcentaje del total de mano de obra que trabaja en minas y canteras, industria manufacturera, construcción y servicios públicos (electricidad, gas y agua).

c/ Porcentaje de la población total que vive en localidades de 100 000 habitantes o más.

pública, por los servicios privados y por la administración pública, tuvo como contrapartida el escaso desarrollo ocurrido en otros como la enseñanza y la salubridad.

Algo muy similar ocurrió en la composición del empleo industrial. Las plantas modernas de alto rendimiento y eficiencia constituyeron la excepción, pues la mayoría de las personas encontró empleo dentro de empresas industriales medianas y pequeñas - gran parte de ellas anticuadas -, en la artesanía o en general en la industria doméstica. Si se considera que el crecimiento desequilibrado del empleo fue acompañado de una cierta

inestabilidad económica, - que afectó fundamentalmente a la industria de la construcción en las áreas urbanas - no es difícil percibir la existencia de una aguda situación de subempleo muy generalizada, sobre todo en el sector servicios.

Esta increíble capacidad mostrada por las grandes ciudades de América Latina para arrastrar la insuficiencia dinámica, sosteniendo en alguna forma su mano de obra redundante, merece algunos comentarios. Vale la pena examinar, aunque sólo sea de pasada, las formas o los mecanismos típicos que permitieron a las grandes concentraciones urbanas ofrecer alguna salida a la demanda ocupacional de una población en acelerado crecimiento. La naturaleza de cada uno de estos mecanismos manifiesta las características más salientes del proceso de adaptación de la ciudad tradicional a las nuevas condiciones creadas por el crecimiento masivo de su población a pesar de la expansión relativamente baja del sector industrial moderno. Entre 1945 y 1960, cuatro tipos de mecanismos estructurales, en gran medida tradicionales, contribuyeron a delinear los rasgos más salientes del paisaje urbano de las principales ciudades latinoamericanas. Primero, la supervivencia de gran parte de las estructuras productivas y comerciales tradicionales; segundo, la expansión de la población ocupada en la prestación de servicios; el mantenimiento de muchos de los patrones familiares tradicionales, y por último la expansión de las poblaciones urbanas marginales.[1/]

a) Supervivencia de las estructuras productivas y comerciales tradicionales [2/]

Las estructuras económicas de la ciudad tradicional se adaptaron por lo general a las nuevas condiciones. En el sector industrial fueron las medianas y pequeñas empresas - próximas en buena medida a las formas de organización artesenal - las que mostraron mayor capacidad para dar

---

1/ Estos mecanismos deben entenderse como partes o aspectos de un mismo fenómeno, por lo que hay entre ellos una necesaria superposición e implicación recíproca.

2/ Véase La urbanización en América Latina (UNESCO, 1962), passim y especialmente "Creación de oportunidades de empleo en relación con la mano de obra disponible", pp. 122 ss.

/alguna ocupación

alguna ocupación a la mano de obra redundante. Estas unidades productivas, poco eficientes desde un punto de vista técnico, se multiplicaron y tendieron a aumentar su capacidad relativa operando sobre bases tradicionales. Los nuevos grupos ocupados en la manufactura no tuvieron más alternativa que llegar a un compromiso y adaptar paulatinamente su conducta a la organización poco eficiente de las empresas medianas y pequeñas. A su vez los grandes conjuntos industriales de alta productividad no pudieron satisfacer por completo sus necesidades de mano de obra calificada.

Aunque no es éste el momento de extenderse sobre los efectos económicos de tal situación, vale la pena apuntar sus consecuencias abiertamente negativas en cuanto a la creación de una efectiva y moderna disciplina industrial. Es posible que la multiplicación de las pequeñas y medianas empresas de baja productividad haya constituido el puente o la transición necesaria para la educación de las masas urbanas en las normas de las organizaciones productivas modernas, pero no lo es menos que los nuevos hábitos inculcados en obreros y empleados hayan terminado por constituir más que una mera transición, un tipo de ajuste relativamente duradero. Si bien este punto requiere investigaciones especializadas, son tales las diferencias entre la organización productiva típicamente moderna y las variedades de empresas medianas y pequeñas que florecieron durante el período, que no es aventurado suponer que han debido producirse formas de socialización industrial relativamente diversos dentro de un mismo sector de la actividad económica. Si a ello se agregan otros factores, en particular el de la inestabilidad que caracterizó a la economía de los países latinoamericanos durante ese período y que afectó sobre todo a las empresas poco productivas, resulta más comprensible aún la afirmación anterior. Es probable que en términos relativos se haya avanzado hacia la formación de una mano de obra industrial, pero a costa de tropezar al mismo tiempo con nuevos obstáculos nada desdeñables.

El compromiso con los hábitos y tradiciones de trabajo característicos de las empresas de baja productividad no sólo afectó a la masa de trabajadores. Es también probable que los sectores medios y directivos de

/dichas empresas

dichas empresas se hayan habituado a aceptar como algo "natural" la baja eficiencia manifiesta en esa actividad productiva. Lo que asismismo tuvo que influir sin duda alguna en el conjunto de organizaciones e instituciones vinculadas directa o indirectamente con la producción industrial. La situación general en que tuvieron que funcionar las modernas empresas eficientes y las empresas de baja productividad tendió a ajustarse a los requerimientos de estas últimas. De esa manera, las primeras se encontraron ante verdaderas condiciones de excepción cuya dinámica no significó, al menos durante el período, el establecimiento de nuevas estructuras más favorables al predominio de normas de mayor eficiencia y racionalidad desde el punto de vista económico. Si se piensa que la política proteccionista que supone el desarrollo debió responder en gran medida a una variedad de presiones internas, y en especial a la necesidad de crear empleo para las masas urbanas, no es de extrañar que por lo general no hubiera discriminación en cuanto a la productividad de las unidades protegidas. Sea como sea, ambas variedades de empresas parecen haber tendido a ajustarse mutuamente y a constituir un sistema industrial relativamente integrado en términos de las condiciones sociales efectivas pero muy distinto del tipo de integración y coordinación de los sistemas industriales de las naciones altamente desarrolladas. La misma acción gubernamental pareció favorecer la institucionalización de normas que contribuyeron al recíproco ajuste de ambas estructuras productivas.

Algo semejante ocurrió con las actividades comerciales. La comercialización de productos se realizó en muchos casos por empresas poco eficientes. Un enjambre de pequeñas empresas familiares coexistió con entidades de mayor envergadura que actuaban a veces sobre bases fundamentalmente especulativas. Al multiplicarse en número y capacidad frente a una demanda creciente, contribuyeron a absorber parte del desempleo urbano. Las condiciones del mercado y la estructura productiva ineficiente fueron un terreno fértil para este tipo de iniciativas. El resultado de todo ello fue que a veces un número crecido de intermediarios tuvo como contrapartida la existencia de un número limitado de empresas distribuidoras al por mayor que funcionaban en formas relativamente monopólicas y alguna vez especulativas. La tendencia hacia una mayor racionalidad en la

/comercialización de

comercialización de bienes no pareció predominar sobre el resto del sistema. Es probable por eso que recíprocos ajustes hayan conducido al mantenimiento de ciertas pautas más o menos tradicionales en materia comercial.

b) Expansión de la población ocupada en la prestación de servicios[3/]

Un considerable contingente de la población urbana encontró empleo en el sector servicios durante el período 1945-60. Las estadísticas disponibles señalan que el número de personas ocupadas en la prestación de servicios habría aumentado con mayor rapidez que en el sector industrial. Diversos estudios sobre otras partes del mundo muestran que la urbanización ejerce una influencia directa sobre el desarrollo del empleo en los servicios, de modo que no es difícil imaginar que el crecimiento relativamente autónomo experimentado por las grandes ciudades haya favorecido la rápida expansión de este sector de la actividad económica.

Las cifras indican que hacia 1950 los mayores porcentajes de empleo de toda la población ocupada en el sector lo constituían los servicios comerciales y personales. Como ya se ha dicho, parece que las "actividades comerciales" - como las definen los diversos censos latinoamericanos -, que alcanzan a una proporción muy elevada de la población activa urbana, incluían a un alto número de pequeños comerciantes y vendedores ambulantes, lo que explicaría el bajo nivel promedio de los ingresos en el sector. En realidad, una considerable porción del "comercio" estaba constituida por población económicamente marginal. Si a ello se agrega la orientación en la rutina "tradicional" de un alto porcentaje de empresas comerciales, no es difícil apreciar que un considerable número de individuos y familias desempeñaban actividades típicamente precapitalistas aunque parecieran depender del "comercio".

El rubro servicios personales estaba compuesto en su mayor parte de sirvientes domésticos, aunque no sea posible estimar con precisión las tendencias del mismo por escasez de datos. Aunque es probable que haya disminuido su importancia relativa dentro del total de la población activa urbana, parece notorio el crecimiento del número de personas ocupadas en esa actividad. Cabe pensar que en general disminuyó el número de

3/ Ibidem.

/sirvientes por

sirvientes por unidad familiar, aunque aumentara al mismo tiempo la proporción de familias colocadas en los sectores medios de la población urbana. No es aventurado afirmar, por eso, que hubo una demanda sostenida de servicio doméstico durante el proceso del crecimiento urbano.

El resto del sector servicios proporcionó empleo a un número mucho menor de personas que los totales ocupados en los dos rubros antes mencionados. En el área de los servicios básicos, las mayores proporciones se encuentran en comunicaciones y transportes. Aunque ha habido una tendencia a reemplazar los mecanismos tradicionales de comunicaciones y transportes por técnicas más avanzadas, puede anotarse sin exageración el mantenimiento de niveles de ineficiencia más o menos generalizados. En muchos casos la mano de obra empleada en las diversas ramas del transporte fué superior a las necesidades reales. Así ocurrió, por ejemplo, en diversos mercados municipales, en los ferrocarriles, en los sindicatos de estibadores portuarios, etc. En los servicios profesionales y de bienestar social - sobre todo en los relativos a educación y salubridad - aumentaron muy lentamente las cifras de empleo. También es interesante señalar que, a juzgar por las apariencias, los servicios de carácter público administrativo aumentaron sostenidamente a todo lo largo del período.

En suma, si se examina el fenómeno de la expansión de la población ocupada en la prestación de servicios, es posible señalar algunas características generales del proceso que son significativas para la evaluación de la naturaleza de los cambios ocurridos en las grandes ciudades latinoamericanas entre 1945 y 1960. Se advierte ante todo que una alta proporción de la población encontró empleo en servicios de carácter "tradicional" y de baja productividad (servicio doméstico, servicios menores y trabajos ocasionales y de poca importancia). Aun dentro del rubro "actividades comerciales", un crecido número de personas desempeñó actividades marginales (venta ambulante y pequeño comercio). Parece, además, que dentro de cada uno de los rubros del sector servicios aumentó más rápidamente el número de personas empleadas en las ocupaciones que demandaban grados de calificación

/relativamente bajos,

relativamente bajos, lo que produjo un crecimiento desequilibrado del empleo en servicios en relación a los requerimientos de mayor racionalidad dentro de cada actividad específica.

Finalmente, una característica casi general del período es que la mayor parte de los sistemas institucionales organizados aumentaron de manera sostenida su personal sin alterar a fondo la eficiencia de sus rendimientos. La expansión de los servicios, se produjo, en consecuencia, a base de dotarlos no sólo de un personal más numeroso que el realmente necesario, sino también manteniendo la eficiencia tradicionalmente baja de las actividades. A veces se unió a esto una política de inversión destinada a absorber los excedentes de mano de obra urbana en trabajos de construcción y conservación.

c) Mantenimiento de los patrones familiares tradicionales

Aun a falta de datos estadísticos significativos, informaciones de diverso carácter permiten suponer que el mantenimiento de ciertas pautas tradicionales de comportamiento familiar contribuyó a atenuar el desempleo urbano. En efecto, el mantenimiento de lazos primarios de parentesco puede llegar a constituir una estrategia generalizada para la supervivencia individual en las grandes ciudades. La solidaridad determinada por el parentesco y en general el valor de la familia como unidad cooperativa, no parece haber sido un aspecto meramente accidental de la cultura urbana en América Latina durante el período 1945-60. Las más diversas descripciones del "familismo" y de su influencia sobre la política, la estructura administrativa, los negocios y las empresas, se refieren sobre todo a fenómenos más o menos típicos de las grandes ciudades cosmopolitas en cada una de las veinte repúblicas.4/ Así, el familismo como modelo latente o manifiesto de

4/ Véase, por ejemplo, Council on Foreign Relations, Social change in Latin America today (Nueva York, Harper and Brothers, 1960), pp. 33 y 34; W. Foote Whyte y A.R. Holmberg, "Human Problems of U.S. Enterprise in Latin America", en Human Organization (Fall, 1956), pp. 15-18; F. Dotson, "A note on Participation in Voluntary Associations in a Mexican City", en American Sociological Review, XVIII, 4 (agosto de 1953), pp.380-386; E. Willems, "The structure of the Brazilian Family", en Social Forces XXXI, 4 (mayo de 1953), p. 343; Ford Foundation Mission to Colombia, Political and Economic Profile of Colombia (junio de 1960); R. Morse, "Latin American Cities; Aspects of Function and structure", en Comparative studies in society and history, Vol. IV, N°4, (julio de 1962) pp. 484-485. También existen numerosos artículos y monografías en lengua española y portuguesa que su dispersión ha impedido manejar.

organización de las relaciones humanas parece haber penetrado de manera profunda en la mayoría de los nuevos sistemas institucionales - supuestamente impersonales - creados con motivo del proceso de desarrollo. Tal es la razón de que no sea posible contraponer en términos inequívocos y formales las instituciones tradicionales y las nuevas instituciones de la comunidad, ni suponer que las formas concretas adoptadas por estas últimas en un momento dado representan aspectos de transición en situaciones de cambio con metas específicas, en la medida en que las mismas tendían a perdurar con el transcurso del tiempo.

Es probable que el crecimiento urbano haya contribuido a modificar las normas y valores de la organización familiar tradicional, aunque tal vez no haya ocurrido así en todos los sectores de la sociedad. El efecto probable de la limitada expansión de la moderna industria ha sido que la exposición a la "modernidad urbana" haya tendido a modificar sólo algunos aspectos de la organización de la familia, otorgando al mismo tiempo nueva vida y nuevas funciones - en términos de las nuevas condiciones - a formas más o menos tradicionales de la conducta familiar. De ser así, el valor otorgado a la solidaridad del grupo de parientes podría haber servido a modo de estrategia para la supervivencia en el medio urbano.

A juzgar por ciertas informaciones, un considerable porcentaje de la población urbana habría encontrado empleo en pequeñas empresas de carácter familiar, es decir, dentro de empresas cuya viabilidad económica dependía de la solidaridad de un grupo de parientes. Las normas sociales que prescriben la ayuda entre parientes habrían permitido a un cierto número de éstos, depender total o parcialmente de quienes recibían una remuneración o ingreso regular. Se advierte, además, una cierta tendencia a extender los lazos de solidaridad familiar más allá del círculo de parientes propiamente tales. En efecto, en muchas familias, pertenecientes no sólo a los sectores bajos del medio urbano, la supervivencia del grupo parece haber dependido de los aportes individuales a la economía colectiva de la unidad familiar, lo que a veces significó que dos o más familias compartieron una misma unidad habitacional durante períodos más o menos prolongados.

Más de una monografía sugiere la hipótesis de que las relaciones de tipo familístico tendieron a suplir las notorias deficiencias de las

estructuras institucionales organizadas, a menudo poco integradas entre sí o imperfectamente desarrolladas. En ocasiones pareció darse la hipótesis alternativa: la eficiencia social con que funcionaron las conductas basadas en modelos familísticos habría sido un factor que obstaculizó el pleno desarrollo de las nuevas organizaciones orientadas por normas y valores de carácter impersonal.

Cualquiera que sea su valor, esas hipótesis describen lo mismo el ajuste de las pautas familiares tradicionales a las condiciones de vida de las ciudades cosmopolitas de América Latina, como su influencia sobre las estructuras institucionales urbanas. En su significado más concreto se refieren sin duda al hecho de que algunos tipos de familismo serían funcionales para la supervivencia de los individuos en el medio urbano. Dicho en otras palabras, dadas las condiciones creadas por la variedad de urbanización que en forma tan característica ocurrió en la mayoría de los países del área, el mantenimiento de algunas normas sociales apoyadas en valores tradicionales de solidaridad familiar parecería haber tenido considerable importancia no sólo como mecanismos para asegurar la supervivencia en situaciones de subempleo, sino también para el ascenso y la conservación del status individual.

d) Aparición de una población marginal 5/

La formación de una población marginal y submarginal, a menudo en los límites de los niveles de subsistencia, fue el precio más notorio que

---

5/ Véase en general La Urbanización en América Latina, op. cit., y sobre todo los estudios de J. Matos Mar, "Migración y urbanización. Las barriadas limeñas: un caso de integración a la vida urbana" (E/CN.12/URB/11); A. Pearse, "Algunas características de la urbanización en Río de Janeiro" (E/CN.12/URB/17); G. Germani, "Investigación sobre los efectos sociales de la urbanización en un área obrera del Gran Buenos Aires" (E/CN.12/URB/10); J. R. Brandao Lopes, "Aspectos de la adaptación de los migrantes rurales a las condiciones urbano-industriales de Sao Paulo" (E/CN.12/URB/3), presentados al Seminario sobre Problemas de Urbanización en América Latina (Santiago de Chile, 6 a 18 de julio de 1959), e insertos en la publicación de la UNESCO primeramente citada. (Véase asimismo J. Ortiz "Algunas dificultades de adaptación de los problemas rurales al pasar al medio urbano en los países latinoamericanos y especialmente en Colombia", Revista Mexicana de Sociología, XIX, 1, (1957), pp. 25-38; Th. Caplow, "The Social Ecology of Guatemala City", Social Forces, XXVIII, 2 (diciembre de 1949), pp. 114-115, 124-125, 127, 133; Floyd and Lillian Ota Dotson, "Ecological Trends on the City of Guadalajara, México", Social Forces, XXXII, 4 (mayo de 1954), pp. 367, y R. M. Morse, loc. cit.

las grandes ciudades latinoamericanas hubieron de pagar para conciliar las altas tasas de incremento de su población con los bajos niveles de productividad de su estructura económica. La presencia de "barriadas", villas miserias, poblaciones callampas, favelas, que durante el período 1945-60 se esparcieron profusamente dentro de los confines del horizonte urbano, debe considerarse como indicadores de un fenómeno más general: la existencia de un sector masivo de la población urbana en condiciones marginales desde los puntos de vista económico, social y político. En efecto, diversas fuentes parecen señalar que ese tipo de poblaciones debería considerarse como un caso extremo de marginalidad, y que entre éstas y los sectores sociales relativamente integrados en el conjunto urbano, existiría una compleja gama de estratos viviendo, aunque no en forma tan extremada, en condiciones más o menos marginales.

No es fácil estimar la magnitud cuantitativa del fenómeno. Las cifras de empleo suelen dar cuenta de grupos de muy bajos ingresos en diversos sectores urbanos de actividad económica que comprenden considerables proporciones de la población activa. Otro indicador podría ser el notorio y rápido deterioro de las viviendas, que han concluido por convertir ciertas áreas de las ciudades en verdaderos tugurios donde predominan bajísimos niveles de vida. En una comuna de Santiago de Chile, por ejemplo, se estimó que el 50 por ciento de las viviendas se encontraba en condiciones inferiores a los niveles normales, y que un 20 por ciento de ellas era francamente inhabitable. Es posible estimar que alrededor de 1961, más del 46 por ciento de las viviendas de los sectores urbanos de Santiago albergaban más de dos personas por habitación.

Según los últimos censos latinoamericanos, en las principales ciudades carecían de agua corriente, electricidad y alcantarillado del 10 al 30 por ciento de las viviendas. La Organización de los Estados Americanos estimó en 1959 que era necesario reconstruir 4.5 millones de viviendas en las zonas urbanas y metropolitanas de América Latina, lo que correspondía aproximadamente al número de familias de los tugurios urbanos y de las barriadas marginales que habían surgido en las grandes ciudades.

En São Paulo, Belo Horizonte y Río de Janeiro, el 25 por ciento de la población carecía de auténtica vivienda en 1950. En Venezuela pudo

/estimarse que

estimarse que en 1958 el 50 por ciento de la población ocupaba viviendas muy deficientes o no tenía viviendas, y que el 75 por ciento del déficit habitacional se encontraba en las zonas urbanas.

Por lo general, el problema de la población urbana marginal se ha tratado con relación a dos órdenes de fenómenos que aparecen a lo largo del proceso de urbanización en América Latina, a saber: la emergencia de núcleos urbanos relativamente segregados - caso de ciertas barriadas, de las favelas, las villa-miserias, las poblaciones callampas, etc. - y la adaptación o ajuste del emigrante rural a las condiciones y requerimientos de la vida en las grandes ciudades. La mayor parte de las interpretaciones relacionan ambos fenómenos dentro de una concepción optimista, a tenor de la cual los rasgos rurales se disuelven y los individuos terminan participando plenamente en las pautas culturales impersonales de la gran ciudad. Todo parecería ocurrir del mejor modo posible dentro de ciertas condiciones de modo que la cultura superior de la ciudad acaba por asimilar satisfactoria y completamente a la mayor parte de los excedentes rurales. La función de los núcleos urbanos segregados - a falta de instituciones o acciones específicas encaminadas a ese propósito - sería permitir o facilitar el paso de un sistema social a otro.

Vale la pena señalar que las poblaciones que habitan en núcleos urbanos segregados no sólo se componen de contingentes venidos de los campos. No siempre se ha reparado en la importancia de este hecho. Cabe pensar que los núcleos urbanos segregados tendrían una relativa permanencia en la organización ecológica de las grandes aglomeraciones urbanas. A menudo entre el 20 y el 40 por ciento de las personas que habitan en esos núcleos proviene de otros centros urbanos, y muchas de ellas han nacido y crecido en la gran ciudad.

La existencia de barriadas o sectores urbanos marginales no debe considerarse un fenómeno reciente en la estructura ecológica de las principales ciudades de América Latina, ya que parecen haber crecido paralelamente a las grandes ciudades, sobre todo en el período de post-guerra. Así, por ejemplo, algunos barrios de la Ciudad de México han permanecido relativamente aislados y manteniendo patrones verdaderamente

/rurales de

rurales de vida desde hace más de 50 años, a pesar de los procesos generales de modernización e industrialización.

Parece también que las poblaciones urbanas socialmente segregadas han tendido a constituir organizaciones internas de carácter más o menos permanente, lo que permite canalizar la opinión y las aspiraciones colectivas de cada uno de esos núcleos. Es excepcional que esas organizaciones hayan sido inspiradas por las autoridades. Antes al contrario, pueden considerarse como la respuesta de personas y grupos sometidos a situaciones similares de extrema marginalidad urbana con el fin de sobrevivir dentro del horizonte de las ciudades. No cabe duda que dichas organizaciones han terminado por dar una expresión institucional a situaciones que de hecho existían de manera más o menos permanente, y que esa tendencia explica las condiciones de extrema marginalidad y a veces de intenso aislamiento de esos sectores de la población urbana con respecto al resto de la ciudad. No puede afirmarse, sin embargo, que sean producto de la acción espontánea de individuos marginales, sino más bien del contacto de los grupos socialmente segregados con otras organizaciones típicamente urbanas (partidos políticos, grupos religiosos, asociaciones benéficas, etc.).

Las instituciones más características de los núcleos urbanos socialmente segregados parecen acercarse al modelo de una "libre asociación de iguales", aunque sus estructuras son en realidad más primitivas, con frecuente predominio de formas muy elementales de participación y fidelidad con respecto al funcionamiento efectivo de esas organizaciones. En tales núcleos de población una compleja red de relaciones primarias e "informales" es decir, espontáneas y no organizadas proporciona al parecer el indispensable soporte mínimo a la integración. Se comprende así que los conflictos internos en esos agregados son muchas veces resultado de la intervención de fuerzas ajenas del propio contorno urbano más bien que una lucha entre "bandos" y que esas intervenciones tratan cabalmente por lo general de evitar la ruptura de las estructuras formales de esas poblaciones. Su cohesión interna proviene a no dudarlo de las condiciones mismas de su "vida segregada", pero necesita al mismo tiempo, para poderse formar, del influjo y del contacto con otros grupos

/y organizaciones

y organizaciones "urbanas" gracias a los cuales se despierta y conforma su conciencia de la situación en que se encuentran frente a la ciudad. Ambos elementos son igualmente importantes y sólo por su juego mutuo es posible comprender la naturaleza de las poblaciones de que se trata; por un lado, las condiciones situacionales - económicas, sociales y políticas, - en que se encuentran, y por otra el contacto con otras instituciones y organizaciones urbanas y el influjo que de las mismas reciben. El enlace recíproco entre ambos factores conduce a quebrar la mera resignación pasiva y a evitar situaciones de "anomia" estimulando al mismo tiempo algunas formas de acción colectiva que hacen participar a esas poblaciones en la vida ciudadana aunque sea en forma psicológicamente ambigua. Semejante ambigüedad consiste en que la aceptación y el rechazo son tan notorios como recíprocos y aunque la tensión no actúa al mismo tiempo en todos los planos de la conducta, sólo puede conseguirse cierta atenuación de las disonancias en la medida en que por decirlo así queden como acolchonadas gracias al carácter elástico de la mencionada ambigüedad. Por eso la "integración" de estas poblaciones marginales en el medio urbano, se apoya en definitiva en el reconocimiento y mantenimiento de esa marginalidad por parte de unos y otros. Así, pues, en la práctica el cuadro general de la situación quizá mostrase que las fuerzas sociales generadas al aparecer núcleos segregados de población tuvieron que orientarse en gran medida hacia la institucionalización de normas de conductas capaces de regular el mantenimiento y la relativa mejoría de las condiciones de vida de esas poblaciones, aceptadas de hecho como un fenómeno urbano más o menos permanente dentro de los patrones ecológicos casi usuales de las ciudades de América Latina. Dicho en otros términos, a las complejas condiciones que predominan en los medios urbanos y que suelen producir situaciones de marginalidad, se uniría la acción de agentes e instituciones que forzarían paradógicamente a esas poblaciones a organizarse en forma segregada dentro del marco de las ciudades con el fin de conseguir precisamente, así su integración. De esta manera se configuraría, más que un fenómeno transitorio, un patrón ecológico relativamente estable.

/La concepción

La concepción según la cual los núcleos urbanos segregados, pasos de tránsito o "estaciones" sociales o ecológicas, permiten a los individuos venidos de los campos ajustarse más fácilmente a la vida de las grandes ciudades, tiende a considerar como predominante, rasgos que bien podrían corresponder a situaciones de excepción. A falta de investigaciones especializadas, las informaciones disponibles hacen pensar que, en la medida misma en que los núcleos segregados se estructuran como entidades sociales más o menos permanentes, estas poblaciones constituyen más bien "formas colectivas de ajuste", es decir, determinan sistemas sociales separados y como enquistados en torno a las ciudades. Los patrones normativos que desarrollan, sin ser la réplica exacta de pautas urbanas o rurales típicas, incorporan parcialmente elementos de ambas. Este innegable hibridismo es la causa de que se las haya definido como formas de transición, cuando lo que ocurre en realidad es que semejantes sistemas culturales pueden lograr cierta permanencia y sobrevivir como tales por largo tiempo dentro de la dinámica de la gran ciudad. Se explicaría en consecuencia esa tendencia a perdudar por el simple hecho de que contribuyen a llenar ciertas funciones, porque en el tiempo y al nivel de los núcleos de pobladores representan sistemas sociales más inmediatos y eficientes que las estructuras abstractas de la ciudad, y porque - como antes se dijo - las instituciones urbanas tienden a ajustarse de manera ambigua a la presencia de esas poblaciones marginales, al punto de llegar incluso a su institucionalización como un fenómeno "natural" del paisaje urbano.

Semejantes sistemas culturales harían posible el mantenimiento de considerables sectores de la población, que a la vez que utilizan los diversos instrumentos y facilidades proporcionados por las ciudades, mantendrían un alto grado de compromiso y lealtad hacia normas, valores e instituciones más primarios y elementales. En la medida misma en que los núcleos urbanos segregados constituyen el "medio social" que expresa - en estructuras, instituciones e interacción - una manera de ajuste colectivo de sujetos marginales a las condiciones de la gran ciudad, su permanencia tendería a evitar que dichos individuos no puedan menos que incorporar y hacer suyas las normas más abstractas, competitivas

/e impersonales

e impersonales que rigen en el medio propiamente urbano. Esos núcleos segregados, en efecto, hacen posible y facilitan que algunos individuos puedan alternar de manera permanente entre dos tipos de estructura social. Ahora bien, dado el carácter segmentario de las normas urbanas y la ambiguedad de las formas de acción y evaluación de los individuos e instituciones ciudadanas frente a la población marginal, es muy comprensible que se ofrezcan tensiones y conflictos de todo orden y que esas situaciones de conflictos sean a su vez el fundamento de nuevas instituciones y organizaciones.

La existencia de núcleos segregados no son algo nuevo en la estructura ecológica de las urbes latinoamericanas, pues en muchos casos se remontan a los tiempos inmediatamente posteriores a la creación de las ciudades. De ahí que su aparición no contribuya a perturbar las imágenes predominantes de la estructura urbana. Sin embargo, el carácter dramático que como fenómeno social reviste la aparición de los nuevos núcleos urbanos segregados parece guardar relación con la aparición de una conciencia social que hace impermeable a esas poblaciones a la adaptación de las ideologías dominantes - más o menos racionalizadas - del resto de la población urbana. La existencia de esa peculiar conciencia o de las actitudes ante el mundo que determina explicaría fenómenos aparentemente extraños en el proceso de "socialización política" de esas poblaciones. Y daría breve cuenta en la serie de acciones ilegales en que se traduce y que se perciben por sus autores como enteramente normales.

Por otra parte, y aunque la presencia de una considerable población viviendo prácticamente al margen de la cultura urbana corresponda de hecho a las tradiciones de la ciudad latinoamericana, no es posible tratar de la misma manera a los núcleos segregados desde siempre existentes en las principales ciudades de América Latina y a las nuevas poblaciones marginales nuevamente creadas. La situación en su conjunto comenzó a variar desde el momento y en la medida en que las viejas estructuras tradicionales de la ciudad no pudieron menos de aceptar y acomodarse a ciertos requerimientos (los derivados, por ejemplo, de los cambios ocurridos en la estructura ocupacional o de la extensión de la ciudadanía a nuevos estratos de la población urbana dependiente). A

diferencia de los sectores marginales de carácter tradicional, las nuevas poblaciones se encuentran por lo general en situación más inestable - sobre todo en materia de empleo y de habitación - pero al mismo tiempo nadie puede negarse al hecho de que constituyen actual o potencialmente una parte apreciable del cuerpo electoral urbano. Por estas razones, la situación de dependencia tradicional como forma de incorporación de los sectores populares marginales al paisaje de la ciudad, estaría siendo sustituida por la institucionalización, dentro de la organización ecológica urbana, de masas populares que no obstante su situación marginal no estarían sujetas a las relaciones tradicionales de dependencia. Una expresión de este fenómeno en muchos países sería el hecho de que, dentro de las llamadas "clases populares", la figura del "poblador" - probablemente una mezcla del colono rural y del obrero urbano - habría ido adquiriendo una importancia innegable al lado de las minorías organizadas de los obreros industriales.

3. Los aspectos latentes y manifiestos de la transformación urbana

No es fácil un juicio sobre el significado social de los cambios ocurridos entre 1945 y 1960 en las estructuras tradicionales de las principales ciudades de América Latina, tal como acaban de reseñarse. En el análisis de los complejos procesos de transformación social se ha dado con frecuencia una considerable dosis de dogmatismo, optimista a veces y pesimista en otras. Diversos datos y estudios muestran de manera uniforme que no cabe suponer sin más que se produzcan homogéneamente en una sola dirección los cambios ocurridos en los diversos componentes y niveles de una estructura social. Tampoco puede postularse que las transformaciones realizadas dentro de un elemento de la organización social deban tener sobre el resto efectos necesariamente similares y funcionales. Por otra parte, considerados en general, los procesos de cambio no siempre parecen obedecer a uno u otro de los modelos conocidos del progreso lineal.

Otra fuente de dogmatismo se encuentra en lo relativo a la supuesta naturaleza de las estructuras tradicionales. No pocas veces constituye

/un lugar

un lugar común en los más diversos análisis suponer que la sociedad tradicional está integrada por un conjunto de estructuras más o menos rígidas y estáticas, de modo que cualquiera desviación de los patrones vigentes se interpreta de inmediato como un paso hacia la transformación total de la sociedad. A medida que se avanza en el conocimiento de las denominadas "estructuras tradicionales", se impone una interpretación más realista, que sustituye a la vieja concepción análitica de ese sistema que acentúa sus notas de rigidez y carácter estático. De hecho las estructuras tradicionales muestran, cuando son suficientemente complejas, una considerable capacidad de adaptación, es decir una cierta porosidad ante los requerimientos de su medio externo. De tal manera que, por un cierto tiempo claro es, esas características más parecen fortalecerlas que debilitarlas.

Es asimismo habitual creer que basta con su transplante a otro medio para que determinadas instituciones produzcan los mismos efectos que en su ambiente originario. Una reiterada experiencia histórica contradice sin embargo semejante creencia. Por eso cuando se la acepta sin previa elaboración como fundamento de una acción concreta - política, económica o social - lo más probable es la desilusión y el fracaso. Por lo pronto los efectos producidos en las nuevas condiciones distan mucho de ser - como se esperaba - inmediatamente "revolucionarios" y en consecuencia la idea de que "basta sembrar las semillas y echarse a dormir", peca de candorosa simplicidad. La prueba histórica en los países en trance de desarrollo muestra que semejante siembra, por generosa que sea, no pasa de ser - como toda siembra - un comienzo, expuesto a malograrse si no se sigue un largo y mantenido esfuerzo de numerosos cuidados. De esta suerte la idea de un crecimiento económico como un proceso "naturalmente acumulativo" no deja de ser en extremo ingenua y el famoso "despegue" no se produce tan fácilmente como se creía. Como reverso de la medalla tampoco es siempre verdad que una estructura social, tenga que llegar en definitiva a una mayor "racionalidad" y "coordinación" por el simple juego dentro de ella de una serie de "conflictos", "estrangulamientos", "rigideces" o como quiera llamárselas. Ojalá pudiera contarse con semejante tipo de automatismo afortunado.

/Otra fuente

Otra fuente de equivocaciones consiste en suponer el inevitable carácter transitorio de determinadas medidas. Puede en efecto ocurrir que los efectos secundarios de tales medidas sean favorables para ciertos fines e intereses sociales que tienden en consecuencia a convertirlos en duraderos. De esta manera lo que se pensó como un medio temporal se convierte en un fin en la medida en que por ser funcionalmente positivo, aunque sólo parcial, cuenta con el apoyo de todos sus beneficiarios que se esfuerzan por justificarlo como generalmente valioso. Esa perduración de fines no queridos en cuanto tales - meros aspectos latentes de una estructura - se ofrecen en muchos fenómenos de cambio y han de ser previstos y considerados con todo cuidado en toda política de planeación económica y social. Frente a los propósitos buscados en una planeación, está la posibilidad de que acaben imperando propósitos no buscados o queridos. Y en consecuencia que ciertas metas latentes de esa actividad contradigan o al menos difieran de las metas expresas o manifiestas. El punto más grave en el fenómeno descrito no tanto está en que las medidas tomadas puedan beneficiar temporalmente a éstos u otros grupos de la estructura social, sino en que pueden convertirse por el hecho de su perduración en verdaderas barreras en el camino del desarrollo, en obstáculos que al amparo de su éxito parcial impidan la plena modernización y la transformación completa de las estructuras sociales.

Otra creencia no menos peligrosa es la de acentuar la tendencia sistemática de las estructuras sociales. Semejante tendencia cree que una sociedad sólo funciona cuando todos los valores que la sostienen son plenamente compatibles o congruentes entre sí. Se trata, claro está, de una cuestión de acento, pues las sociedades concretas tienden a integrarse en un sistema, sin que nunca lo consigan plenamente. Lo que ahora importa en este punto son sólo dos cosas. Primero, que la citada creencia, en la medida que exagera los factores de equilibrio, puede subestimar el significado de muchos cambios, considerados sólo como perturbaciones. Y segundo - lo más importante para nuestro problema - que tiende a cegarse a la realidad de que en algún momento dado puedan funcionar sociedades de alguna complejidad con tensiones internas de

/valores y

valores y fines. Lo que puede ocurrir tanto más fácilmente cuando exista cierta ambigüedad - una relativa imprecisión - en el pluralismo de esos diferentes valores. Y éste es precisamente el caso de las sociedades tradicionales en transición. A la larga el proceso es disruptivo si no existe una fuerte capacidad creadora. Pero mientras tanto puede navegar a la deriva histórica por un tiempo mayor o menor.

Se ha mostrado por eso al examinar las formas más o menos típicas que tuvo la insuficiencia dinámica durante el período 1945-60 la importancia relativamente escasa que asumieron las estructuras modernas de alta productividad. Por otra parte, cuando se estudian de cerca algunas instituciones urbanas típicamente tradicionales salta a la vista su extraordinaria permeabilidad para no negarse de pleno a las nuevas demandas originadas por el rápido crecimiento de las ciudades principales. El fenómeno es sin duda significativo, sobre todo cuando se considera la modernidad de las grandes ciudades latinoamericanas - expresada en una considerable variedad de símbolos - y, en contraste con esto, el bajo dinamismo que a menudo mostraron sus estructuras económicas y sociales. Este fenómeno llevó a algunos observadores a postular una especie de conservadurismo latente - o sea no manifiesto como tal - en el comportamiento de importantes sectores de la población de las grandes ciudades.

La rápida expansión urbana no sólo precedió a la moderna industria, sino mantuvo con respecto a ésta - como ya se dijo - mayores tasas de crecimiento relativo. La situación en su conjunto revela que las actividades económicas tradicionales dieron muestras de notable vitalidad. Proporcionaron modos de subsistencia - dentro de un nivel mediocre - a un buen número de personas y de esa suerte pudieron crecer incluso al amparo de ese aprovechamiento barato de la mano de obra redundante.

En perspectiva de conjunto continuó sin duda el predominio de las estructuras de baja productividad y la vigencia de las orientaciones económicas de tipo tradicional. Pero seguía sin embargo erróneo y algo más grave que una mera exageración afirmar que nada se transformó y que los viejos moldes permanecieron intocados e idénticos. Nada más lejos de eso. Hubo numerosas reacciones de fuerza innovadora a las tensiones que iban surgiendo en el proceso puesto en marcha. Se ofreció una

abundante incorporación de elementos modernos. Pero nada de esto alcanzó la medida de intensidad necesaria para la creación de un ordenamiento social capaz de generar por sí mismo en avances sucesivos todas las fuerzas económicas y sociales que dan como resultado una auténtica sociedad industrial. Dicho en otra forma, la sociedad tradicional pudo defenderse gracias a su permeabilidad, pero al mismo tiempo esa su porosidad tuvo que tolerar la infiltración de numerosos ingredientes modernos, que sólo en apariencia permitían la coexistencia o la compatibilidad entre lo viejo y lo actual, entre lo arcaico y lo contemporáneo. La compatibilidad - más o menos precaria - existió sin embargo, sin traducirse en los efectos "revolucionarios" que algunos esperaban. El período mostró en definitiva que los esfuerzos realizados carecieron del ímpetu e intensidad para producir una verdadera transformación. Todo lo cual significa, desde la perspectiva sociológica, que la prolongación de la sociedad tradicional no es sino la otra cara de la insuficiencia dinámica del desarrollo económico.

Este y no otro es el gran problema de la interpretación sociológica del período, el enigma que la investigación social tiene que resolver: ¿Qué mecanismos los explican? ¿Qué sectores sociales lo apoyan? ¿Qué formas de conducta lo mantienen? ¿Qué tipos de ideas se esfuerzan por prestarle una justificación?

Capítulo IV

LOS NUEVOS GRUPOS URBANOS: LAS CLASES MEDIAS

I. LAS CLASES MEDIAS EN SU PROBLEMATICA GENERAL

Las páginas de los capítulos anteriores, enérgicamente concentradas en el estudio de las relaciones de estructura entre los medios urbano y rural, constituyen por sí mismas el ensayo de una decidida interpretación sociológica. Pero esa interpretación - a pesar de toda su firme apoyatura cuantitativa - en modo alguno pretende pasar como la única posible y que no pueda - por no decir deba - ser objeto de una viva discusión. Ocurre ahora, por añadidura, que en esa interpretación se contienen ya in nuce otras relativas a ciertas cuestiones que no sólo importan al afán de conocer - a la teoría más estricta -, sino que constituyen problemas del más urgente interés para la política inmediata del desarrollo económico, o de la política en general si se quiere. Esta nota constitutiva de las referidas cuestiones - su equivalente importancia en la doctrina y en la acción - las ofrece como claro ejemplo de esa inexorable relación entre teoría y praxis que son los problemas sociales en que se participa - a gusto o disgusto - y que exige para resolverlos sin demoras tomar ante ellos la adecuada distancia. En consecuencia, si la interpretación general, como hipótesis más amplia, requiere una discusión comprobatoria, es decir, el planteamiento de que en América Latina no han marchado en forma paralela los denominados procesos de urbanización y de industrialización, y que ese desfase constituye una explicación - al menos parcial - de la actual insuficiencia dinámica de nuestra economía, de las cuestiones de que van a tratarse ahora no puede esperarse cosa distinta. Es más, tales cuestiones no sólo son más difíciles de captar - en la medida en que el análisis cualitativo va sustituyendo al cuantitativo - sino que además son en sobremanera polémicas por ser patrimonio de "opiniones públicas" no pocas veces - en su peor sentido - extremadamente comunes. Sin embargo, su carácter polémico se ofrece al mismo tiempo en un plano más elevado, pues

/aunque la

aunque la intención científica parta de la más rigurosa "neutralidad valorativa", pueden llegar momentos en que sea inescapable una toma de posición - claramente separada desde luego - por tratarse de problemas que no permiten esquivar ante la acción práctica la proposición de fines estimados como los mejores posibles para el futuro.

La primera de esas grandes cuestiones implícitas en la referida interpretación general es la de las denominadas clases medias, una de las más importantes a no dudarlo desde la perspectiva del desarrollo económico y social. Es ya casi un tópico la afirmación de que las clases medias no sólo son en principio un fenómeno de diferenciación urbana, sino que han tenido en la historia una relación muy estrecha - para algunos directamente causal - con el desarrollo económico, sobre todo a partir de la famosa revolución industrial inglesa. Por estas razones, y antes de enfrascarse en este tema peculiar, convendría no evadir algunas consideraciones generales que despejen ciertos equívocos y contribuyan a situar el problema a la altura de los tiempos en que vivimos.

1. La naturaleza de las sociedades modernas desde esta perspectiva

El momento presente se caracteriza por un sostenido esfuerzo intelectual en el sentido de captar las notas esenciales de las sociedades más avanzadas de nuestros días. Semejante búsqueda del modo de ser típico de las actuales "sociedades industriales" ha dado ya una copiosa bibliografía. Y casi tan copioso - aunque no tanto - es el número de las caracterizaciones propuestas. He aquí algunas: "sociedades de masas", "sociedades dominadas por un medio técnico", "sociedades prósperas", "sociedades elitarias", "sociedades constituidas por sistemas secundarios", "sociedades de consumidores", "sociedades de gerentes", "sociedades absorbidas por la seguridad social", "sociedades regidas por un nuevo tipo humano", etc.

Sin embargo, de todas estas caracterizaciones la que ahora interesa más directamente es la que declara a los países industriales avanzados como "sociedades niveladas de clases medias". Ahora bien, no hay término más equívoco - sociológicamente hablando - que el de "clase media" de tan fácil y frecuente uso. Sin embargo, si ahora se pretendiera un examen a fondo de los complicados entresijos de

/esa categoría

esa categoría - de la realidad que abarca, mejor dicho - supondría perderse en una larga y quizá inútil disgresión. ¿Cuáles son sus componentes? ¿Cómo trazar sus límites? ¿Qué grado de "conciencia" posee?, etc.[1/]

Por lo tanto, lo mejor en estos momentos es prescindir de semejantes averiguaciones y suponer como buena la caracterización antes ofrecida, aceptando los rasgos más generales que ofrece como típicos de las "sociedades industriales" más avanzadas.[2/] Las notas de esa nivelación se examinan a continuación - exclusivamente - desde tres aspectos.

En primer lugar, la estructura de los ingresos. Desde esta perspectiva semejantes sociedades se caracterizan por una relativa nivelación en esos ingresos. El gráfico que expresa su estructura difiere grandemente de la forma piramidal de las sociedades en que la magnitud de los sectores medios es mucho menor y toma el perfil de la menos ilustre cebolla. Dentro de esa figura la franja constituida por los ingresos medios es sumamente amplia, no muy ancha la de los ingresos inferiores y muy reducida la punta de los superiores. Ni qué decir tiene que en esa figura se ofrecen distintas variaciones según los países y que dentro de ella se solapan en forma diversa los cuadros de ingresos de sus diferentes sectores. Lo esencial, en definitiva, es la amplitud o magnitud que alcanza la capa de los ingresos medios. Y quizá no menos importante la disminución en las proporciones relativas tanto de los ingresos superiores como de los inferiores.

Ahora bien, esta sociedad tipificada de esa forma por su promedio de ingresos, nivelada de esa suerte desde el punto de vista económico, lo está también desde la perspectiva social y cultural. La nivelación se da ahora en los medios de vida y en las aspiraciones culturales. A pesar de innegables diferencias cualitativas, existe un tono medio en las formas de existencia que da como resultado una aparente uniformidad en todas las

---

1/ El mejor libro hasta ahora - quizá anticuado ya - es el de Fritz Marbach, Theorie des Mittelstands, 1942. La bibliografía es - puede suponerse - copiosísima.

2/ El análisis más importante de toda la problemática que ofrece esta caracterización se debe cabalmente a uno de sus propugnadores: Helmut Shelsky. Véase sobre todo su artículo "Die Bedeutung des Klassenbegriffes für die Analyse unserer Gesellschaft", Jahrbuch für Sozialwissenschalft. Bd. 12 (1961), Ht. 3, p.237.

manifestaciones del comportamiento humano. Las "aspiraciones" generales coinciden por añadidura en un modelo común y los medios de comunicación - radio, cine, prensa, etc. - difunden una cultura de masas que es, en fin de cuentas, una cultura de clases medias. Por lo tanto, hay una nivelación cultural al lado de la económica.

Pero en un tercer sentido se acentúa todavía pareja nivelación. Se trata de la "atenuación" de los conflictos de clases, como en aquellos países que hace sus cincuenta años eran sumamente intensos, los europeos claro es. El aumento general del nivel de vida, la institucionalización de los medios para resolver en forma pacífica - por compromisos temporales, más o menos duraderos - y la común participación en idénticos modelos de conducta - deseos y relativas realizaciones - han producido una mayor armonía - una convivencia tolerable - entre diferentes clases sociales antes antagonistas.

Semejante esquema tipológico de la "sociedad nivelada de clases medias" en los países industriales más dinámicos de Europa y América - y casi pudiera decirse lo mismo de la sociedad industrial soviética de no temer algunas complicaciones ahora innecesarias - no significa en modo alguno una descripción que valga sin mayores diferencias para todos esos países, ni mucho menos - y esta llamada de atención no es superflua - que se afirme sin más la total extinción de los conflictos y aun de las luchas de clase. Inclusive es una hipótesis más dentro de la teoría clásica de las clases sociales que destaca las tendencias de "ajuste" producidas en estas últimas décadas, que no por eso deja de encerrar sus propios y peculiares problemas.

A pesar de sus posibles limitaciones esta caracterización - una entre las demás señaladas - parece aproximarse en buena medida a la interpretación empírica de los hechos y sobre todo es la que ahora más nos interesa - al menos como postulado - en relación con el tema de estas páginas.

/2. La

2. La paradoja de la situación

Aun suponiendo aproximadamente válida semejante caracterización de la estructura social de los países industriales como la de una "sociedad nivelada de clases medias", es imposible evadir la consideración del aspecto paradójico que esa situación ofrece al análisis sociológico contemporáneo. Y la paradoja reside - casi salta a la vista - en el hecho de que el momento en que se ofrece ese predominio de las clases medias es aquel en que aparece más evanescente el espíritu originario de las mismas. La paradoja estaría incluso en la fórmula misma de la expuesta noción cuando el término de nivelación aparece mano a mano con el de clase media. ¿En qué ha consistido y consiste esa paradoja que es hoy objeto de la cuidadosa atención de historiadores y sociólogos y que ya ha dado lugar a algunos libros difundidos entre los más famosos best sellers? Conviene en este punto no asustarse por el empleo de algunos términos que, si para algunos parecen caducos en el día de hoy, conservan en cambio para otros toda su vieja carga explosiva emocional.

Pues bien - despejados los temores -, la paradoja mencionada no es otra cosa que uno de los aspectos de la crisis de la cultura burguesa en nuestros días. La sociedad burguesa - nos guste poco o mucho esta expresión empleada aquí en su más estricto sentido de categoría científica - que se extiende a lo largo del siglo XIX y en donde alcanza sus puntos culminantes, empieza a tambalearse - cosa conocida - con la primera guerra mundial para ofrecer en seguida en los años posteriores todas las mutaciones profundas ocurridas en su seno. Pero cuando se habla de la sociedad burguesa se entiende por implicación que se trata también de una cultura burguesa y de un tipo humano calificado con el mismo adjetivo. Y no menos se sobreentiende que ese tipo se enfrentaba en el mundo con actitudes típicas en extremo definidas, al menos en su caracterización ideal. ¿En qué ha consistido la esencia de esa crisis de la sociedad y de la cultura burguesas? El tiempo apremia. Por consiguiente, no se tema acudir a las formulaciones abstractas, si por lo menos proporcionan los apretados perfiles de una clave para una hipótesis inicial.

/Sólo la

Sólo la rica experiencia de un viejo maestro de la sociología y de la historia[3/] pudo atreverse con esa pavorosa aventura, para ofrecer una interpretación con las menos palabras posibles. Hela aquí. La crisis de la cultura burguesa ha consistido en la ruptura del equilibrio que por algún tiempo mantuvo esa forma de vida entre las dos mayores contradicciones que llevaba en su seno: la tensión entre las tendencias contrarias de la "personalidad" y de la "racionalización". La historia del hombre moderno es por uno de sus lados - nadie lo ignora - la mayor exaltación habida nunca de la "persona" o del individuo como tal, ser único, irreductible e irreemplazable; pero, por otro de sus lados, es también la culminación del proceso general de "racionalización", obediente paso a paso a la eficiencia de los contornos y movimientos objetivos de las "cosas". El hombre burgués - fuese empresario o intelectual - obedeció a la par al impulso de su individualidad poderosa y al afán de plegarse al proceso objetivo de racionalidad en todos los sectores de la vida práctica, y muy particularmente - claro está - en los técnicos y científicos, en los económicos y políticos. La sociedad y la cultura burguesas pudieron mantenerse gracias - y mientras duró - al estímulo eficaz de esa tensión mantenida dentro de ciertos límites.

Pero a partir de cierto instante, que es el de las primeras décadas de nuestro siglo, el proceso acelerado de racionalización sobrepasó al esfuerzo que se requería al mismo tiempo para la perduración y crecimiento de la personalidad. No es un azar que el mayor panegírico del empresario sea el canto de cisne melancólico de un adiós. Ahora bien, el soporte económico de la cultura burguesa fue cabalmente ese empresario contemplado en su otoño por el gran economista austríaco.

La figura paralela del empresario, la del intelectual, ha sufrido avatares semejantes. Y hoy parece común que el tipo psicológico - cualquiera que sea la explicación de sus orígenes - portador de la cultura burguesa comienza a desvanecerse y extinguirse. Este ha sido el valor paradigmático de la experiencia norteamericana, y explica la resonancia que han tenido por

---

3/ Véase Alfred von Martin, "Die Krisis des Bürgerlichen Menschen", Kolner Zeitschrift für Soziologie und Social Psychologie, 14 Jahg, H.3, p. 417.

/doquier - es

doquier - es decir, en otros países de análoga estructura - algunos libros como los de Riesmann White o Mills que en forma brillante - sea o no discutida - tocaron las fibras más sensibles de nuestro tiempo. El hombre de la organización, el individuo orientado tan sólo por los demás, ya no son la expresión de una sociedad burguesa típica, sino de una cultura postburguesa, si no se quiere decir - porque es menos exacto - antiburguesa.

Ahora bien, la historia de les bourgeois conquérants,4/ obra y tarea del tipo humano antes señalado, no es históricamente homogénea. Y si el burgués de Inglaterra se incrustó en la industria, el de Francia se apoyó en la política, el de Alemania se cobijó más timorato bajo la feudalidad junker, o se dio en su forma químicamente pura en los Estados Unidos. La diversidad de sus acciones concretas ha sido muy amplia y sólo puede contarse y describirse en su pormenor. El XIX fue sin duda el siglo de esos "burgueses conquistadores", pero también como los conquistadores de todos los tiempos, no siempre emplearon iguales armas ni estrategias semejantes.

¿Qué tiene que ver todo esto con el tema de las clases medias de Hispanoamérica? ¿No están sus países relativamente lejanos todavía de aquellos otros de que antes se trata? ¿A qué viene toda esa consideración crítico-cultural, cuando lo que ahora nos importa es otra cosa? Viene a cuento - y en modo alguno a contrapelo - por lo siguiente: porque los hombres latinoamericanos no viven en ninguna esfera luna, sino sobre la misma tierra, y nada de lo que en ella pasa deja de afectarlos. Lo cual significa que el latinoamericano se encuentra hoy - en el momento de su mayor esfuerzo por impulsar el desarrollo económico - con una serie de imágenes contradictorias. ¿A cuál de ellas deben atenerse ahora las denominadas "clases medias"? El manoseado "efecto de demostración" no envuelve tan sólo realidades materiales. También difunde modelos en desarmonía con otros que se propagan todavía como "vigentes".

4/ Véase CH. Morazé, Les bourgeois conquérants, Paris, Colin, 1957.

II. LAS DOS GRANDES CUESTIONES DE AMERICA LATINA ACERCA DE LAS DENOMINADAS CLASES MEDIAS

Póngase por momento entre paréntesis el planteamiento anterior. En estos años la generalización de la necesidad del desarrollo económico ha llevado a plantear, en unos y otros sitios, el problema de los grupos capaces de ser el soporte del mismo. A veces a esos grupos se les denomina "élites", y por eso es un tema frecuente en la bibliografía contemporánea la de preguntarse cuáles y cómo están constituidas las élites de los países que han sufrido una profunda transformación o que empiezan ahora su carrera como estados independientes. Esa bibliografía[5/], - sobre todo la relativa a los países recién independizados - apenas tiene sino un valor analógico para las grandes cuestiones que se viven hoy en América Latina. Porque no puede olvidarse que se trata de un continente que ni ha sufrido una profunda transformación cultural como resultado de sus "contactos" con el Occidente, ni tampoco es una región cuyos países comiencen ahora su vida independiente. América Latina lleva por centurias dentro de sus propias tendencias el contenido entero de la cultura occidental y sus países tienen siglo y medio de gobierno propio.

Sin embargo, si se acepta que el tema dominante es el desarrollo económico - entendiéndose, claro es, no que sea la cuestión "exclusiva" sino aquélla que atrae hacia sí, quiérase o nó, otras no menos importantes, aunque sean de distinta naturaleza - no es posible escabullir la pregunta de cuál sea el sector social que ha de cargar principalmente sobre sus hombros las mayores tareas de ese esfuerzo.

En todo momento de mudanza sociopolítica de un país la agudeza política y sociológica ha consistido siempre - cuando se dio - en señalar el grupo o grupos sociales - la clase o clases sociales - que iban a ser las decisivas en esa transformación. Dicho en otra forma: consistió en buscar los sectores sin cuyo concurso no podía producirse el cambio con facilidad. En el instante en que la obra de un Bismarck había ya dado todos sus frutos, una mirada tan penetrante como la de Max Weber miraba en torno para encontrar la clase social que fuera capaz de renovar lo

---

5/ Entre ella cabe destacar por sus temas y factura el libro de Fatma Mansur; Process of Independence, Londres, Routledge, 1962.

que él creía el destino de su país. ¿Era la aristocracia militar y burocrática con capacidad de mando y visión nacional, pero desgastada ya por la tarea realizada? ¿Era la nueva burguesía con escasa experiencia de mando político, aunque poderosa en su impulso económico? ¿Era la clase obrera, bien organizada, pero sin experiencias tampoco de gobierno ni visiones nacionales precisas? Estas preguntas se las hacía sin duda el gran sociólogo, pensando todavía en las posibilidades de la política de potencia de su país. Pero la forma de plantearlas es la misma aunque sean distintos los fines que se tengan presentes. En la actual América Latina, dominada por la conciencia difusa de la exigencia de un inmediato y rápido desarrollo económico, caben indudablemente interrogaciones parecidas. ¿Podrán impulsar ese desarrollo las viejas capas tradicionales que cumplieron quizá meritoriamente su papel histórico, pero que aparecen ahora como fatigadas ante las exigencias del día? ¿Podrán llevarlo a cabo las clases populares si no están encuadradas dentro de una disciplina rigurosa, que sustituya en parte las deficiencias de su experiencia histórica? ¿No corresponde quizá el mayor esfuerzo - el mayor impulso al menos - a los denominados sectores medios que, aparte su mayor nivel cultural, poseen una experiencia política en nada desdeñable? La superación de la insuficiencia dinámica del desarrollo latinoamericano no será posible si la acumulación del capital no viene en gran parte de los sectores con ingresos superiores y cuenta con el aporte, según sus fuerzas relativas, de los demás sectores. Pero si desde la perspectiva económica tiene suprema importancia la capacidad de acumulación y de inversión de esos sectores sociales, no es menos decisiva para la visión sociológica que exista o no en ellos una voluntad positiva de creación y transformación, la aceleración del desarrollo económico como tarea nacional - con fines de bienestar y no de potencia - no puede llevarse a cabo con éxito sin la cooperación lo más entusiasta posible de todos los sectores sociales. Sin embargo, la pregunta anterior sigue en pie. ¿Cuál va a ser el sector más decisivo? ¿Cuenta América Latina con el empuje suficiente de unas clases medias dispuestas a cumplir en este trozo del mundo el papel que antes desempeñaron en otras partes?

Ocurre, sin embargo, que en estos últimos años se ha presentado un enigma que, en méritos de la brevedad o por obediencia al prestigio de los

usos científicos, se ha englobado bajo el título de la "hipótesis Hoselitz".[6/] Esa cuestión problemática consiste en el hecho de que los países latinoamericanos que crecieron con mayor ímpetu a fines del siglo XIX, y que cuentan no sólo con el conjunto más favorable de indicadores sociales, sino con un volumen mayor de sectores medios, son precisamente los que en las últimas décadas han mostrado mayores síntomas de atonía económica, por no decir de estancamiento. Frente a ellos se han destacado otros por su reciente y rápida expansión, a pesar de un menor equilibrio en el complejo de sus índices sociales y de que sus clases medias parecían menos numerosas y quizá con menos experiencia histórica.

¿Cómo explicar este fenómeno - entiéndase - desde el punto de vista sociológico? ¿Cómo interpretar el relativo estancamiento de algunos países del cono sur - la Argentina, Chile, el Uruguay - frente al empuje novísimo de un México o de un Brasil? El ensayo de explicación en la denominada hipótesis Hoselitz[7/] ha consistido en despertar la sospecha de que cuando se trata de las clases medias y frente al caso en cuestión, no tanto importa su <u>cantidad</u> sino su <u>cualidad</u>; dicho en otra forma, lo que interesa son sus disposiciones y actitudes psicológicas. En este sentido, una clase media más numerosa, pero invadida por cierto afán de seguridad, puede pesar menos en el desarrollo económico que otra clase media más pequeña y portadora sin embargo de los impulsos que se han tenido hasta ahora como típicos de la misma. Ahora bien, la hipótesis no hace sino plantear un problema y ese problema abre un ancho campo de investigaciones que sólo pueden tratarse aquí de manera programática.

6/ Véase José Medina Echavarría, <u>Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico de América Latina</u>, (E/CN.12/646).

7/ Bert F. Hoselitz, "Economic Growth in Latin America", contribución a la <u>First International Conference of Economic History</u>, Estocolmo, Mouton, 1960.

III. LA IMAGEN DE LA FUNCION DE LAS CLASES MEDIAS EN EL DESARROLLO ECONOMICO

1. La sociedad burguesa como totalidad

Esos burgueses conquistadores que han uniformado al mundo en una centuria, dislocando altas culturas milenarias y deshaciendo la rutinaria humildad vital de las dispersas unidades tribales, no actuaron desde luego de igual manera y de modo estrictamente coetáneo en los focos originarios - europeos y americanos - de su formación. Sin embargo, apenas se distinguen las diferencias en la larga perspectiva de la historia, pues lo que queda como común es un mismo tono cultural y psicológico. Por eso se dijo antes que la sociedad burguesa - hoy al parecer en su ocaso - sólo podrá ser entendida en su totalidad, como un sistema en que economía, política y cultura se alimentaban de idénticas raíces. Los hombres que la hicieron económicamente se llamaron empresarios y los que la mantuvieron en su vida espiritual fueron los intelectuales. Hay del empresario un esquema que sólo corresponde al gran "capitán de industria", como del intelectual hay otro esquema que sólo corresponde al gran "mandarín". Pero sería un error creer que mientras se mantuvo viva esa cultura burguesa sólo fue por los méritos de los grandes industriales o de los intelectuales egregios. Al lado de ellos cooperaron en idéntica tarea figuras de menor tamaño. Cabalmente lo que da el tono a una cultura es esa diversidad de las figuras menores en cualquiera de sus campos. Al lado del gran capitán de industria, el mediano empresario independiente, no menos que el más pequeño casi ya sin independencia. Así como un país sobresale en su peso intelectual no tanto porque posea una constelación de intelectuales eminentes - literatos, sabios e investigadores -, sino por la cohorte de figuras secundarias que llevan el buen estilo o la irradiación de las ideas a las personas más modestas, de manera semejante la gravitación económica de otros países no reside únicamente en la presencia de unos pocos empresarios de excepción, sino en la multitud de los que con el mismo espíritu son un aporte mayor o menor al ingreso nacional. Ese tono de un momento cultural es el que aprieta y estiliza el análisis intelectual del historiador y del sociólogo.

/2. El

2. El esquema tipológico

Pues bien, ese extracto estilizado es lo que se llama "tipo". Y no han faltado ciertamente los intentos de perfilar los relativos al burgués, a ese hombre miembro - sépalo o nó, dependiente o independiente - de las llamadas clases medias. Ese esquema destaca sobre todo los aspectos de una actitud o, con más precisión, de una voluntad. Aspectos más de una vez contradictorios, pero derivando quizá de esa misma tensión su mayor fuerza. Conviene relatar ahora una vez más esos aspectos, recurriendo por eso al más riguroso esquematismo.

a) Voluntad de creación económica. Este tipo de hombre fue ante todo el creador de una estructura económica antes inexistente o apenas iniciada, la denominada industrial, que empezando en su fase manufacturera termina con la producción en masa y en gran escala del mundo de hoy. Semejante creación tenía - y tiene todavía en la medida que el tipo se conserva - los siguientes supuestos:

i) la formación de entidades productivas en virtud de una inversión de capital y, por tanto, la exigencia de atender de modo continuo a la acumulación del mismo, pero esa acumulación no era posible sin el ahorro, o sea, la abstención de trasladar al consumo gran parte de los ingresos adquiridos;

ii) el sostenido aprovechamiento de las posibilidades ofrecidas por un mundo en que habían dejado de imperar las trabas de la tradición. El instrumento a su vez más poderoso para utilizar esas posibilidades - vistas casi siempre como ilimitadas - fue el elemento más antitradicional jamás existente, es decir, la ciencia y la técnica. Semejante complejo de aprovechamiento antitradicional es lo que se ha llamado innovación. Por eso el empresario y los sectores medios fueron innovadores en los procesos productivos, por la técnica, por la organización , por la combinación nueva de factores ya conocidos;

iii) más no era posible esa innovación - invención y creación - frente a un mundo abierto pero incierto de "posibilidades" sin la previa aceptación de la "aventura" de la empresa y, como en toda aventura, sin encarar un riesgo, el peligro de un fracaso. Innovación y riesgo

se corresponden mutuamente y son tanto mayores cuanto más amplio y más estimulante parece el horizonte de las posibilidades imprecisas. Ahora bien, como en toda época de aventura y conquista, muchas de esas empresas no se hubieran acometido sin la presencia del ejemplo incitante, sin el desafío del precursor. En el campo económico ese desafío se denomina competencia. Y el empresario - grande o pequeño - no temió al principio semejante concurrencia, sino que vio en ella el motor de su actividad. La concurrencia se ofrecía en cualquier terreno y era necesario superar al competidor de una u otra manera: por la mayor dedicación, por la baja en los costos, por nuevas tácticas de venta, etc. De esta manera se configura la trinidad clásica de este nuevo conquistador económico: innovación, riesgo y competencia. Sólo más tarde cuando alguno de estos elementos falla es cuando se insinúa el ocaso del viejo tipo;

iv) pero esa cultura burguesa - pareja creación de las clases medias - no hubiera sido posible sin dos elementos culturales de significación fundamental. El primero fue la exaltación del trabajo como valor ético primario, hasta llegar en sus extremos al goce del trabajo por el trabajo mismo. Otro elemento no menos decisivo - unido naturalmente al anterior - fue el de una conducta más o menos ascética. Y en ella la abstención derivaba de que no tanto era importante lo adquirido sino el modo y manera de su adquisición. Se piensa ante todo en el ascetismo - desde Max Weber - de las sectas calvinistas, pero no menos ascéticos fueron los Samurais japoneses y quizá - aunque en otro tipo mundo - los dirigentes del sovietismo inicial. La bibliografía dedicada a explicar semejante ascetismo puede ofrecer puntos contradictorios - no siempre ha sido el medio de buscar los síntomas de una salvación manifiesta en el éxito -, pero parece lo más probable que nunca haya estado ausente esa nota en los comienzos de toda expansión de la economía "moderna". Y no ha podido faltar por dos razones, cada una con sus peculiares resonancias: primero, porque sin un mínimo de ascetismo no es posible la acumulación

del capital y, segundo, porque sin él hubieran carecido de toda ejemplaridad moral los hombres soportes de un movimiento que para su pleno logro necesitaba penetrar todas las clases sociales de una sociedad. La historia concreta muestra, es cierto, movimientos pendulares, pero en el tipo permanece esa disposición ascética como una condición fundamental

La combinación de estos elementos - acentuando unas veces éstos y otras aquéllos - ha perfilado en todo momento la imagen típica del empresario, que alcanzó en Schumpeter, en una especie de oración fúnebre, su máxima exaltación.

b) Voluntad de independencia frente al estado. La cultura burguesa ha sido el producto de hombre de enérgico temple, confiados en alcanzar la seguridad - o la verdad - por sus propios medios. Por consiguiente, esa cultura ha sido recelosa del estado y hostil a la intervención gubernativa. Quizá el famoso laissez faire de los manuales no se dio nunca en verdad en su forma pura y el estado intervino siempre de una u otra forma, aunque solo fuera - y no es poca cosa - por el simple manejo oportuno de la tasa de interés. Pero la actitud de los sectores medios - aun al amparo de los tradicionales - fue siempre anti-intervencionista. Lo que pedían al estado era un sistema jurídico y una administración eficaz, que les permitiera el libre juego móvil de su verdadero apoyo: la propiedad. La propiedad constituía su punto de partida y su punto de llegada, y era al mismo tiempo la razón de ser de su fe tanto en la independencia como en la seguridad de un mañana ganado por sí mismo.

c) Voluntad de transformación social. Confundida con la confianza en el progreso, esa voluntad se apoyaba en el postulado de la igualdad, no de la libertad como en el momento anterior. Con todo, libertad e igualdad integran los componentes del ideal cultural más importante, el de la personalidad humana, que como antes se dijo se entraba desde ese instante en visibles veces con el proceso objetivo de racionalización, no menos característico de la misma cultura.

La igualdad es, por una parte, igualdad jurídica, que en su forma política significa el imperio de la democracia. Democracia que había de ser tanto más sentida y defendida cuanto mayor fuera el impulso ascendente

/de las

de las clases medias. Pero, por otra, es igualdad simplemente humana, la creencia en el libre desarrollo de la "personalidad", por medio de una educación "formadora" del hombre más que del profesional. En una palabra, el ideal de la educación humanista, que aunque tuviera en el "idealismo" alemán sus más profundos y depurados formuladores, fue por largo tiempo, con unas u otras variantes, la meta educativa de europeos y americanos.

3. La aplicación del esquema a la realidad latinoamericana

Todo el que con este esquema se acerque a la realidad latinoamericana, no le será difícil encontrar sus huellas con mayor o menor intensidad, desde los comienzos de la Independencia. Sin embargo, constituiría un grave error que se olvidase que esa Independencia representa precisamente la tarea de una clase predominantemente tradicional que, por exigencias de la oposición política frente al viejo Imperio, acentúa los rasgos de un liberalismo presentes todos en el mundo occidental sin excluir a España misma, inventora por añadidura del término mismo. Pero el resultado de esta acción histórica liberadora fue la creación de un liberalismo de Utopia en la medida en que por mucho no tradujo ni pudo inscribirse en una realidad social dominada todavía por los grupos tradicionales. Sin embargo, al lado de este liberalismo ideológico de los padres de la Independencia, empieza a formarse en las ciudades una burguesía, que hoy denominaríamos "independiente" o con más rigor de tipo estamental. Es esta clase media urbana, manifiesta ya en los albores de la Independencia, la que va estimulando poco a poco la aparición de nuevos sectores, de nuevos aspectos de la misma.

Pero tampoco puede olvidarse, al lado de la situación paradójica que supone una ideología liberal a contrapelo de los hechos, que la verdadera formación de las clases medias latinoamericanas es un fenómeno relativamente tardío, que sólo empezó a perfilarse con rasgos cada vez más acusados a partir de las últimas décadas del siglo XIX. Ambas cosas, la contradicción inicial y la formación tardía de la mentalidad efectiva de los sectores medios, bastan ya para levantar la sospecha de que el carácter de su papel histórico no pudo ser el mismo del que cumplieron en otros países de Europa

/y en

y en los Estados Unidos. A pesar de esto, y de que se trata de uno de los campos de nuestra historia social más necesitados de investigación rigurosa,[8] no ha faltado el reiterado intento de aplicar el esquema antes expuesto al estudio de la formación y funcionalidad de las clases medias latinoamericanas, a partir sobre todo de los finales de la pasada centuria.

El libro realtivamente reciente de John J. Johnson[9] puede valer a este respecto como un ejemplar representativo. Y este punto de partida en el planteamiento quizá explique el optimismo bien intencionado que algunos han querido ver en el tono general de esta obra, meritoria por otra parte sin duda alguna. La calificación de optimista o pesimista no cuadra bien a este tipo de interpretaciones que pretenden ser objetivas. Lo que sí pudiera ocurrir es que el modelo vigente sobre las clases medias en otros países de Occidente quizá no sea la mejor perspectiva para estudiar la naturaleza de los latinoamericanos. Sin embargo, constituye una hipótesis de trabajo que no se puede rechazar de antemano y que ahora importa examinar por sí misma, en un apretado análisis de su aplicación. Desde esta perspectiva los sectores medios habrían surgido en estrecha asociación con las transformaciones tecnológicas, la expansión de la demanda y el crecimiento de los servicios públicos. En consecuencia, los sectores medios serían el resultado de la movilidad social provocada por las exigencias de nuevas capacidades y funciones manifestadas sobre todo desde los días de la primera guerra mundial. Semejantes capacidades y funciones tuvieron que llenarse y cumplirse de modo paulatino por nuevos grupos sociales.

8/ Sin embargo cabe señalar como valiosos aportes los trabajos realizados por la Unión Panamericana, Materiales para el estudio de la clase media en América Latina (6 vols.; Washington, 1950-1951). También puede consultarse Las clases medias en Centroamérica: características que presentan en la actualidad y requisitos para su desarrollo (E/CN.12/CCE/176/Rev. 2), estudio realizado por Marshall Wolfe, de la Oficina de Asuntos Sociales de las Naciones Unidas, para el Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano de la CEPAL. En esta última publicación se hace un útil recuento de los datos disponibles en 1960, se fijan criterios para su evaluación y se presenta un cuadro de la conducta probable de esos sectores sociales.

9/ Political Change in Latin America: The Emergence of the Middle Sectors (Stanford University Press, 1958).

/Sin embargo,

Sin embargo, el propio Johnson toma nota de que la ausencia de una historia continuada y la heterogeneidad de los elementos integrantes de los nuevos sectores habrían impedido en buena parte la formación de una auténtica conciencia de clase; lo cual equivale a decir que semejantes elementos no habrían llegado a constituir una capa social de carácter compacto, capaz de convertirse en un estrato "políticamente monolítico". A pesar de esta insinuación, las funciones cumplidas por las clases medias a partir, muy en particular, de las últimas décadas del siglo XIX, tienden a coincidir con las que eran de esperar de acuerdo con el modelo adoptado. Se afirma así que los sectores medios han tenido cierto grado de cohesión política y de convergencia en sus intereses. En este sentido:

i) Aparecen como grupos sólidamente asentados en el contorno urbano que tendieron a promover el desarrollo tanto de las ciudades como el económico, mediante la asignación de importantes sumas de los ingresos públicos más que nada a centros urbanos propiamente tales;

ii) Para estos sectores medios los niveles de escolaridad representaban sin duda alguna un factor importante de su status, por lo que propendieron a sostener una política expansiva de la educación pública. Ahora bien, a medida que el desarrollo industrial fue produciendo algunos de sus efectos típicos, ingresando en tales sectores otros elementos comerciales e industriales, se tendió a reemplazar la tradicional educación humanística por otra que aspiraba especialmente a la formación del tipo científico. Por otra parte, se procuraba orientar el sistema educativo de suerte que junto a las profesiones universitarias clásicas se prestaba también alguna atención a la formación de graduados semiprofesionales. Este último hecho parece traducir de modo evidente la creciente respuesta por parte de los sectores medios a las demandas y requisitos del orden industrial;

iii) La industrialización no pudo menos de constituir un objetivo de suprema importancia para los sectores medios a partir sobre todo

/de los

de los efectos producidos a consecuencia de la primera postguerra. Interesados en un principio en el desarrollo tan sólo de las industrias extractivas, la dolorosa experiencia de las repercusiones económicas de las dos grandes guerras mundiales, condujo a algunos líderes de las clases medias a fomentar la creación tanto de industrias manufactureras como de una industria pesada, viéndose obligados a estimular la adopción de diversas medidas con el fin de favorecer el establecimiento de un mercado interno de carácter expansivo;

iv) Los intelectuales - miembros a no dudarlo de estas clases - tendieron a formular políticas económicas de carácter nacionalista y cuando alguna vez lograron participar directamente en el poder, hicieron de semejante nacionalismo una especia de ideología ofical del estado;

v) El intervencionismo del estado habría constituido una tendencia constante del liderazgo político de estos sectores medios, que propugnaron la utilización de los mecanismos públicos para el fomento de las estructuras industriales y la promoción del bienestar social;

vi) Como resultado de la movilidad cada vez mayor en el medio urbano, así como de la progresiva emancipación social de la mujer, habría disminuido la importancia social de la familia y, por tanto, su significado tradicional en la determinación del lugar de los individuos en los estratos ocupacionales y políticos. En este último campo, los partidos con metas ideales y con alguna organización tendían a sustituir la influencia de las parentelas. En una palabra, como había ocurrido en otras partes, se iniciaba la implantación de una sociedad regida por la recompensa del mérito y por la transferencia de la lealtad política a objetivos comunes e impersonales.

En la medida en que crecieron los sectores medios, empezaron a participar en los mismos otros grupos no profesionales y a competir también por las recompensas políticas. Al comienzo los profesionales universitarios

/constituyeron el

constituyeron el segmento más importante de los sectores medios, sea por su cultura y prestigio o en virtud de su monopolio efectivo en la formulación de doctrinas e idearios. Pero la consecuencia del éxito alcanzado por estos segmentos se tradujo en la pérdida de su importancia numérica al aumentar las bases de la democratización. Aumentó así el prestigio y la significación de los maestros y profesores secundarios, mostrándose patente la preocupación por proporcionarles una mejor formación para el desempeño adecuado de sus tareas. La multiplicación de los burócratas correspondió a su importancia cada vez mayor y al hecho de que pasaron a ser atribución de las autoridades políticas muchas funciones sociales que dependían antes de la iniciativa privada. Por otra parte, la aparición y el crecimiento sucesivo de los segmentos comerciales e industriales afectaron de modo necesario la posición de los sectores medios ya existentes. En consecuencia, a partir de este momento, semejantes sectores funcionaron cada vez más no sólo como grupos de veto, sino como grupos de carácter constructivo y hoy ejercen - afirma Johnson - la más poderosa influencia dentro de los sectores medios.

En cambio, los hombres de ciencia, los técnicos y los administradores de empresa tendieron a identificarse políticamente con sus empleadores al paso en que iba dándose el desarrollo económico.

Asimismo, como en otras partes, marchó paralelo con este movimiento una expansión creciente del laicismo.

En el campo social los sectores medios se aliaron - en los primeros momentos muy en particular - con las capas urbanas populares, y esos compromisos los llevaron a promover nuevas instituciones sociales basadas en el reconocimiento del mérito, de la competencia y del trabajo. En este sentido, el ascenso al poder de los sectores medios significó una transformación considerable de la estructura social.

En resumen, como resultado de todo este proceso, desplegado sobre todo en los países latinoamericanos de mayor significación, los sectores o clases medias fueron capaces de atesorar un importante acerbo de experiencias políticas, y - según piensa Johnson - lo más probable es que en el futuro aumenten su influencia tanto social como económica y política. En esta visión promisoria se destaca especialmente la capacidad adquirida

/por estos

por estos sectores medios para llegar al compromiso político, de modo y manera que este arte de tan lento aprendizaje les permita conseguir el equilibrio de las tendencias extremas dentro de un marco político viable. De esta suerte, el destino político de los sectores medios consistiría en el cumplimiento de esas funciones de estabilización, y armonía. Sin embargo, ha sido el campo económico el que ha constituido la preocupación fundamental de los sectores medios en la mayoría de los países latinoamericanos, habiendo adquirido en él una considerable experiencia. Nada tiene así de extraño que, según todas las apariencias, se haya convertido en el grupo más apto para llevar a cabo una efectiva transformación económica y social.

Dado el tema de que se trata, este sería el punto que conviene destacar porque, de acuerdo con la interpretación usual, hace de las actuales clases medias latinoamericanas el auténtico soporte de su futuro desarrollo económico.

Esta visión parecería ajustarse a la experiencia latinoamericana en su conjunto, pues son muchos los lugares en que se muestra muy enérgica la acción económica de empresarios surgidos de esos sectores. En este caso no habría duda que las clases medias de América Latina estarían cumpliendo en sus países el papel que desempeñaron en otras naciones hoy por completo industrializadas. Sin embargo, en la propia exposición anterior no dejan de mostrarse algunas disonancias con lo ocurrido históricamente en otras partes. Cabría analizarlas con todo cuidado. Pero lo que ahora importa es que aunque se conceda la validez de esta hipótesis para el conjunto de la región y dentro de un largo transcurso de tiempo, nos deja en la estacada y no nos explica - en su primera apariencia al menos - el mayor enigma económico social de América Latina en nuestros días.

El porqué algunos países del cono sur han disminuido en los últimos años su tasa de crecimiento económico, no obstante ser aquellos en que han sido más numerosas sus clases medias y más larga y sostenida su participación político-económica.[10/] ¿No será posible otra interpretación que, cualquiera que sea su validez general - y no hay verdades absolutas -, sea capaz de explicar los fenómenos antes señalados, aunque sólo sea en calidad de episodios transitorios?

10/ Véase Bert F. Hoselitz, op.cit.

IV. LAS CLASES MEDIAS SIN FISONOMIA

Si el esquema clásico del papel de las clases medias en el desarrollo económico no por ser un "tipo ideal" deja por eso de basarse en rigurosos datos históricos, convendría examinar ahora la historia de algunos países latinoamericanos para perfilar el "modelo" a que se atiene su proceso y ver en qué medida se aproxima o aleja del anterior; o dicho de otra forma: cuál de entre las "hipótesis" posibles es la que los hechos falsifican o verifican. Pero como el despliegue de esa historia en todos sus sucesos es imposible en este lugar, habrá que aceptar provisionalmente el precipitado de un nuevo "tipo ideal", con la esperanza de que se realice más tarde la "prueba" de su mayor o menor validez.

1. La constelación histórica de los años decisivos (1917 a 1960)

El día no muy lejano en que fructifique entre nosotros el cultivo de la historia social, podrá conocerse con suficiente claridad lo que sólo hoy son conjeturas o intuiciones. Lo cierto es que los coletazos de la primera guerra mundial significan el comienzo de todos los fermentos de transformación que ahora se viven en América Latina y que urgen la acción más decidida. Los factores internos más significativos en esas fechas se describieron en buena medida en los primeros capítulos de este trabajo, sobre todo en lo que se refiere al desproporcionado desarrollo entre los procesos de urbanización y los de industrialización. La formación de las grandes ciudades produjo una interna diferenciación social que sin embargo no pasó de sus alrededores, sin tocar apenas la estructura tradicional del agro. Al mismo tiempo, en el ámbito de la cultura y de las maneras externas, empiezan a ofrecer estas ciudades todos los símbolos de su incorporación a la modernidad; pero esta modernidad queda circunscrita a los círculos urbanos y más de una vez no pasa de ser mero reflejo de mudanzas inducidas por la imitación de contactos externos.

El segundo factor o determinante interno en estos años no es para ser descrito ahora, porque basta la mera alusión. Se trata del originado por los altibajos en el desarrollo económico de los países latinoamericanos a causa sobre todo de su dependencia de los mercados internacionales.

/Al lado

Al lado de tales factores internos no pueden quedar en saco roto los factores externos que actúan en unas décadas que hay que reconocer como entre las más dramáticas de la Historia. En esos años tienen lugar dos guerras mundiales, la revolución rusa de 1917, las reacciones del facismo europeo y en general la propagación de una serie de confusas ideologías nacidas a veces con tanta rapidez como prontamente desvanecidas. En el dramatismo de esos años uno de los puntos más significativos sería por eso el de la gran confusión ideológica predominante. Semejantes sucesos externos y esa confusión ideológica no pudieron menos de repercutir en el desarrollo histórico de los países latinoamericanos y afectar con su impacto la normal formación - puesta ya en marcha - de sus sectores medios.

No se olvide, por último, que uno de esos factores externos - en los momentos cabalmente en que comenzaba a manifestarse con mayor vitalidad la acción de las clases medias latinoamericanas - consistió en los primeros síntomas de agrietamiento de la cultura burguesa, crisis a la que se hizo subrayada mención en otras páginas de este capítulo.[11/] De esta manera, los hispanoamericanos no pudieron sustraerse al influjo de los modelos más o menos imprecisos que se fueron formando en esos años. Al hombre típico burgués, regido por sí mismo, sigue la figura postburguesa del other directed man, del ser atenido constantemente al juicio de los demás. Y al empresario clásico sucede el "gerente" de la empresa moderna, figuras ambas contenidas - en grado mayor o menor - en el tipo de hombre dependiente de la organización (organization man).

Nada tiene así de extraño que en el esquema que obliga a trazar la historia de las clases medias en algunos de nuestos pueblos se ofrezca un notorio movimiento pendular en sus actitudes y actividades, y, en consecuencia, una visible ambigüedad frente a la estructura tradicional de esos países. Semejante ambigüedad y ese movimiento pendular constituirían las notas generales más características del proceso de las clases medias desde la primera guerra mundial hasta los momentos presentes.

11/ Véase la sección III.

/Tampoco puede

Tampoco puede desconcertar el hecho de que se dieran esa ambigüedad y tales movimientos pendulares, si se tiene en cuenta que la vialidad política del sistema tradicional a través del bipartidismo clásico de conservadores y liberales, constituía ya entonces una forma caduca, que no ha sido sustituida todavía a tenor de las modificaciones ocurridas en la estructura efectiva de las sociedades. Estas afirmaciones permiten insinuar la sospecha de que nos encontramos ante un tipo de clases medias sin fisonomía. Sospecha sobremanera grave aunque se emita sin aspavientos, en la medida en que el día de hoy requiere características del todo opuestas. Es decir, el de una clara y enérgica disposición bien definida ante las tareas que exige la recuperación dinámica de nuestro desarrollo económico. En lo que sigue, se tratará de formular de manera esquemática y típico-ideal la naturaleza y razón de ser de esas clases medias sin fisonomía, a través de sus aspiraciones principales: políticas, económicas y sociales.

2. Las formas de aspiración política

En su más compacta expresión, podría sostenerse que el comportamiento de los sectores medios ha tendido, por lo general, a adaptarse a las formas tradicionales existentes[12/] y a actuar más que por las vías de movilidad social, política y económica, típicas de los países modernos, por la formación de un sistema de "dominación de clientelas" que no siempre ha sido adverso al progreso y que ha permitido formas más o menos limitadas de renovación y de capacidad creadora.

12/ A. Pizzorno ha sugerido hace poco algunas hipótesis con respecto a las relaciones entre la urbanización y el proceso de desarrollo, haciendo notar que probablemente el crecimiento acelerado de las grandes ciudades, acompañado del estancamiento de las ciudades medianas y pequeñas y en general del estancamiento rural, se relaciona con el hecho de que las clases medias urbanas tienden a compartir el poder político con los sectores tradicionales. Las consecuencias del fenómeno apuntado serían múltiples, entre otras que los grupos tradicionales encontrarían un lugar propio dentro de la nueva economía, haciendo disminuir la presión reformadora de las clases medias. Véase A. Pizzorno, "Sviluppo economico e urbanizzazioni", Quaderni di Sociologia, vol. XI (1962), pp 21-51.

/Lo mismo

Lo mismo que en las demás mudanzas más tarde examinadas, habría que tener siempre presente en el campo político una distinción cardinal entre las dos fases del momento ascendente y del momento de asentamiento o estabilización. En la fase ascendente del proceso político los sectores medios iniciaron su acceso al poder apoyándose por lo general en las masas obreras, y creando, en consecuencia, diversas instituciones cuyo propósito querido o "manifiesto" fué la mejora del status social y económico de empleados y obreros. Pero el efecto no declarado o "latente" de esas instituciones parecería haber consistido más bién en la expansión y mejoramiento de las capas medias mismas. Ciertos indicios permiten sospechar que bajo su liderazgo fueron ampliándose en forma sucesiva los distintos estratos de que se integran tales clases. Y que este fenómeno se habría producido no sólo a consecuencia de la ampliación de la ciudadanía dentro de las áreas urbanas, de la formación de nuevas instituciones y unidades productivas, a más del proceso general de modernización, sino asimismo -sin lugar a dudas- por la exigencia de satisfacer de modo directo algunas de las aspiraciones sociales y económicas, fundamento psicológico del impulso de la movilización política de los sectores medios. Sin embargo, en estos años de ascenso no dejó de realizarse asimismo un uso sistemático de ciertas instituciones tradicionales, así como la promoción de otras nuevas, con el fín de asegurar y mejorar el status ya adquirido por esas capas medias en ascenso.

Ahora bién, en la fase de estabilización empieza a desvanecerse esa alianza originaria entre los sectores medios y las masas obreras tal como se había expresado en un doctrinarismo muchas veces de vagorosos contornos, pero con indudable orientación "social" y "obrerista". En este sentido, el obrerismo y el populismo terminaron por diluirse en distintas formas de compromiso con los diversos elementos del orden vigente. Sin embargo, las notas decisivas de esta fase de estabilización son tres muy precisas que conviene destacar de antemano:

/i) la

i) La implantación de un sistema de "dominación de clientelas" y "patronazgo";

ii) Las tendencias a lo que pudiera llamarse "autopromoción", o ascenso parcial dentro del sistema vigente, y

iii) Una marcada preferencia por el intervencionismo estatal.

El impacto de la expansión económica en las últimas décadas no pudo menos de tener algunos efectos en lo que antes se ha denominado sistema de "patronazgo". Como la demanda de ocupación dentro de los niveles medios fue por lo general superior a las posibilidades reales de satisfacerla, se hizo imposible la plena "institucionalización" de la competencia auténtica basada en calificaciones objetivas en sus procedimientos de reclutamiento y selección. Se acentuó así una tendencia manifiesta ya desde hacía muchos años - y no sólo peculiar de los países latinoamericanos -, consistente en el juego recíproco de un conjunto de clientelas, en virtud de cuyo mecanismo era posible el ascenso social y la mejora de las carreras. De esta manera los nexos familiares existentes y los partidos políticos de orientación "prebendaria" tendieron a apoyarse en la perduración de las relaciones primarias o personales, que configuraron una compleja red - extendida por igual en los sectores públicos y privados - a través de la cual en forma fluida podía lograrse la mejora y mantenimiento del status de la clase media.[13/] No dejó, por lo tanto, de existir una considerable movilidad social; pero si se examinan las carreras ocupacionales de algunos individuos colocados en los niveles medios, se tiene la impresión de que no dejaron de aprovecharse las ventajas de un sistema de relaciones semicerradas - verdadera distribución prebendaria de oportunidades - y que se dio, en consecuencia, el hecho de que se ofrecieran oportunidades muy desiguales en los distintos grupos medios de la sociedad. Dicho en otra forma, los valores de la competencia, del mérito y de la eficacia técnica, como principios de organización social, no parece que pudieron jugar el papel que desempeñaron en las sociedades industriales más avanzadas. De esta suerte, la importancia y el prestigio social de algunos grupos y asociaciones estuvo

---

13/ Véase A. Leeds, Brazilian Careers and Social Structure: A case History and Model (versión revisada de la ponencia presentada ante la Sociedad Antropológica de Washington el 16 de octubre de 1962).

/las más

las más de las veces en función estrecha de su capacidad efectiva para hacer favores a sus miembros y clientes, cualquiera que pudieran haber sido sus propósitos declarados o manifiestos. En otros países, los del sur europeo muy en particular[14/] - estrechamente emparentados por muchos aspectos con los latinoamericanos - funcionó, y quizá funciona todavía en alguna de sus partes, un sistema semejante de "dominación de clientelas". Pero su examen detenido, por ilustrador que fuera, podría parecer una disgresión inoportuna en estos instantes. Lo que importa ahora es subrayar que semejante sistema puede ser sin duda progresivo cuando sus "patrones" poseen una conciencia moderna, pero que se convierte en regresivo - aterradoramente a veces - el día en que estos mismos patrones o jefes de clientes ven en peligro su seguridad o su prestigio social.

Lo que antes se ha denominado autopromoción - palabra tan fea como otras de derivación semejante - traduce el hecho de que en el proceso histórico de estos últimos años, ciertos grupos pertenecientes a los sectores medios se encontraron a menudo con todas sus posibilidades de ascenso - y aún de ocupación - enteramente bloqueadas por los nexos prebendarios y casi cerrados antes descritos. En tales circunstancias, la acción esporádica de muchos individuos y grupos de la naciente clase media representaba bien a las claras la única forma asequible de que podrían disponer para ejercer alguna presión sobre los círculos "exclusivistas" y conseguir de esa suerte la apertura mayor o menor en favor de estos "rebeldes" del monopolio social detentado por los primeros. Por eso, más de una vez se ha podido destacar que las finalidades de "autopromoción" de los núcleos interesados en ciertos cambios sociales sólo temporalmente aparecían como "ideales", porque siendo en realidad instrumentos de ascenso se abandonaban tan pronto como se alcanzaba el poder.

Otra nota peculiar - en disonancia notoria con el modelo clásico - es el tercer momento antes indicado, o sea el de intervencionismo. No es ocasión, naturalmente, de recordar en qué grado y manera la burguesía de otros países se acogió también a las formas de protección otorgadas por el estado para fomentar un capitalismo de otra suerte imposible.

14/ Véase Karl Heinz Ppeppez e Irma Sclaphausen, op. cit., asi como Johannes Papslekas, op. cit.

Lo característico de América Latina es que la imagen del estado como dispensador supremo de oportunidades tuvo su mayor apoyo cabalmente en la acción "intervencionista" de los gobiernos de que las clases medias eran partícipes. La dependencia directa o indirecta de los más diversos sectores de la actividad económica con respecto a la acción estatal no ha sido expresión transitoria en el desarrollo de América Latina, y tanto las clases medias dependientes como las independientes se esforzaron por asentar en gran medida sus posibilidades sociales y económicas en las distintas políticas impulsadas por el estado. Los procesos de modernización, la formación de nuevas instituciones, la creación de nuevas unidades productivas, el mejoramiento de las condiciones generales de vida, la ampliación del mercado y de las oportunidades económicas, tuvieron su origen por lo común en iniciativas de carácter político. Si a ello se une el hecho de que la constante demanda de diversos servicios sociales - no sólo por los empleados, sino también por los obreros - sólo podía satisfacerse por la sucesiva expansión de las instituciones públicas, no es difícil comprender que capas muy diversas de los sectores medios - incluso las más abiertas y decididas partidarias de la libre empresa - siempre se hayan encontrado de facto interesadas en el intervencionismo o francamente comprometidas con él.

La descrita ambigüedad y las formas de ascensión política de los sectores medios se traduce en la posición que han mantenido en materia "constitucional". Las clases medias han sido en principio constitucionalistas, es decir, partidarias del estado de derecho[15/] y del régimen civil, pero no pocas veces algunos de sus núcleos renegaron de sus principios ante los prometedores señuelos de una u otra forma de autoritarismo o dictadura.

Durante el momento de ascenso al poder, los sectores medios aparecen ideológicamente dispuestos a establecer algunas limitaciones de carácter social a los clásicos derechos individuales. De ahí, por ejemplo, las

---

15/ Véase, por ejemplo: F. F. Palavicini, Política constitucional (México, Ed. Beatriz de Silva, 1950); G. Plaza, Problems of Democracy in Latin America (Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1955); J. Posada, La Revolución democrática (Bogotá, Ed. Iqueima, 1955); G. Arciniegas, Entre la libertad y el miedo (10a edición; Buenos Aires, Ed. Sudamericana, 1958); J. Johnson, op. cit.

/nuevas y

nuevas y complejas regulaciones estatales de la libertad contractual - en materia de trabajo y previsión social, sobre todo -, la introducción de numerosas regulaciones dirigidas a controlar el libre juego del mercado - sea con el fin de mantener condiciones favorables o con el propósito de prevenir efectos adversos - y el establecimiento de determinadas limitaciones al derecho de propiedad. Las nuevas instituciones así surgidas fueron la expresión de la orientación social originaria de los sectores medios, pero más tarde, los fuertes compromisos contraídos tendieron - por el contrario - a la aminoración de la importancia atribuida a esos "solemnes" derechos sociales.

3. Las formas de aspiración económica

Si en el ámbito de las relaciones de poder la aspiración ascensional de las clases medias, aferradas a un sistema de "dominación de clientelas" terminó por adaptarse de una u otra manera a la resistencia todavía absorbente de la estructura tradicional, en el campo de las aspiraciones económicas - de la creación económica en estricto sentido - las clases medias acabaron también en forma paralela por dejar que los afanes de seguridad se impusieran a las ambiciones del riesgo y a la aceptación de la dura lucha por la competencia.

En su fase ascendente el tono de las aspiraciones de los sectores medios parece estar dominado en muchas partes por lo que puede denominarse "la querella contra el capitalismo".[16/] Esa querella sostenida y fomentada en buena medida por los nuevos dirigentes tradujo las profundas reservas que el liberalismo económico despertaba en los sectores medios en su primera etapa. A tenor de las imágenes más reiteradas en el curso de la mencionada querella, el capitalismo en cuanto sistema aparecía como una

---

16/ Véase, por ejemplo, W. S. Stokes, Latin American Politics (Nueva York, Thomas Y. Crowell Co., 1959), pp. 156-157. También puede consultarse L. Correa Prieto, Aspectos negativos de la intervención económica (Santiago de Chile, Ed. Zig-Zag, 1955); F. Ayala, El problema del liberalismo (México D.F., Fondo de Cultura Económica, 1941); J. Silva Herzog, El pensamiento económico en México (México D.F., Fondo de Cultura Económica, 1947).

forma parasitaria, que sólo podía producir a la larga la explotación, la perversión moral y la pobreza. Para algunos pensadores de esa época, los ideales de solidaridad humana de la cultura hispánica y latina no parecían compatibles con el materialismo y el individualismo de la organización capitalista.

En esos momentos ciertos grupos de orientación católica propugnaron el establecimiento de un sistema económico que antepusiera el "bien común" al interés individual, sosteniendo algunos que el capitalismo "deshumaniza, corrompe y envenena". En esas expresiones, sin duda extremas, aparecían inaceptables tanto el individualismo como el liberalismo económico y político, creyéndose que para el mantenimiento de las esencias cristianas urgía salvar el contenido espiritual de la sociedad por medio de un régimen que, siendo popular, evitara al mismo tiempo el contagio del liberalismo. La propiedad debía ser socializada y sujeta quizá a una planificación de orientación cristiana. La nueva organización social había de ser autoritaria, popular y planificada; algo que representase un camino intermedio entre el capitalismo y el socialismo.[17/] Por otra parte, en esa "querella" los intelectuales y dirigentes de tendencia más "izquierdista", inclinados a evitar asimismo la etapa capitalista, pero temerosos de toda acción decididamente revolucionaria, tendieron con frecuencia a imaginar como posibles unas formas de transición que, a través de un sistema de economía mixta, pudieran desembocar en fin de cuentas en alguna especie atenuada de socialismo.

17/ Véase, por ejemplo, C.M. Londoño, Economía social colombiana (Bogotá, Imprenta Nacional, 1953); A. Silva Bascuñán, Una experiencia social cristiana (Santiago de Chile, Editorial del Pacífico, 1949); V.A. Belaúnde, La crisis presente, 1914-1939 (Lima, Ed. Mercurio Peruano); A. Amoroso Lima, O Problema do Travalho. Ensaio de Filosofía Económica, (Obras completas, tomo 20; Río de Janeiro, AGIR, 1947); S. Dana Montaño, Justicia social y reforma constitucional (Santa Fe, Argentina, Instituto de Investigaciones Jurídico-Políticas de la Universidad del Litoral, 1948); A. Ponte, Cómo salvar a Venezuela (Nueva York, 1937), pp. 320-334. Sobre el sinarquismo mexicano hay una extensa bibliografía.

/Transcurrida, sin

Transcurrida, sin embargo, la fase de acceso al poder y desvanecidos los últimos ecos de la "querella del capitalismo", los sectores medios, partícipes de uno u otro modo del poder, tendieron a expresarse en formas relativamente vagas en todo lo referente a la estructura productiva, aunque fueron al mismo tiempo en extremo específicos en lo relativo a la redistribución de los recursos existentes. Y ello hasta un punto en que semejante aspiración redistributiva pudiera considerarse la nota esencial del momento; porque casi otra expresión de la misma se manifestó en la denominada política de "conquistas sociales", las cuales - formuladas como un ideal válido para la sociedad en su conjunto - se tradujeron de hecho las más de las veces en el logro de beneficios particulares para los sectores capaces de ejercer las presiones más intensas. Ocurre sin embargo por estos años que, como resultado de la creciente demanda de nuevas "conquistas sociales" - tanto en las capas medias como en los estratos urbanos dependientes -, unida a la crisis derivada de los avatares del comercio internacional, se despertó la conciencia más o menos difusa de la necesidad de promover la creación de una nueva estructura productiva. La promesa de proporcionar a las masas mejores niveles de vida, el nacionalismo económico y el desarrollo industrial, parecen ser los tres rasgos fundamentales de las nuevas orientaciones de los sectores medios en materia económica después de la frustración sufrida por la idea de la mera participación en los beneficios del sistema. Esta nueva política fue francamente popular en las áreas urbanas, en que las fábricas parecían surgir como los verdaderos y únicos símbolos del progreso.

Los partidos políticos de clase media favorecen entonces una intervención mucho más profunda y directa del estado en lo económico,[18/] de suerte que su política hubo de plegarse con frecuencia a la imagen de lo que hoy

---

18/ Véase, por ejemplo: A. Manero, "El fomento industrial en México", en Memoria del Segundo Congreso Mexicano de Ciencias Sociales (México D.F., Artes Gráficas del Estado, 1946), pp. 171-293; A. Pinto, Hacia nuestra independencia económica (Santiago de Chile, Editorial del Pacífico, 1953), p. 52; S. Oria, El estado argentino y la nueva economía (Buenos Aires, Editorial Peuser S.A., 1944); A. Frondizi, Petróleo y Política (Buenos Aires, Ed. Raigal, 1954).

/llamaríamos un

llamaríamos un capitalismo o socialismo de estado. O sea, que a menudo se pasó de la idea del estado "benéfico" a la concepción de un verdadero estado "empresario", cuyo deber habría de consistir en fomentar y mantener la actividad económica, asumiendo los riesgos de buena parte de las funciones empresariales privadas. Quizá fuera también ésta una forma extrema - evocadora del viejo mercantilismo en sus afanes de autarquía -, en modo alguno como es natural, aceptada por todos; pero apenas casi nadie parecía resistir a las tentaciones del intervencionismo estatal.

Por eso conviene en este instante tomar nota de la significación complementaria - si no estrictamente armónica - que tal idea del intervencionismo casi había de tener con la aspiración a la redistribución de los ingresos antes señalada. Hay pues un movimiento pendular entre ambas notas: la aspiración redistributiva y la aspiración intervencionista, que había de ser por sus resultados notoriamente disonante respecto de las actitudes típicas de toda burguesía, agresiva, impetuosa y creadora.

En consecuencia, no hubo una acción frontal y de conjunto capaz de transformar de manera decisiva la estructura económica, sino que todo se inclinó más bien a la introducción de tales o cuales modificaciones parciales con la esperanza de que las mismas dieran lugar con el tiempo a una modificación más a fondo de la referida estructura.

Sin embargo, la idea de la industrialización siguió prosperando fuertemente vinculada a la promesa de una elevación de los niveles generales de vida de la población. Pero la industrialización como deseo se tradujo en una serie de esfuerzos inconexos, que al mismo tiempo no se concordaban en forma adecuada con la política, todavía subsistente, de una ampliación sucesiva de nuevas conquistas sociales. Nada tiene de extraño que una industrialización realizada de esa forma defraudara las esperanzas iniciales y que contradijera en sus resultados las aspiraciones hacia una mayor igualdad social. No se olvide que en esos años las alternancias en el ritmo del desarrollo y los efectos del proceso inflacionario, mayor o menor, en muchos países produjeron acentuaciones en la desigualdad social y abrieron la lucha de intereses por conservar estos u otros grupos al poder adquisitivo de sus salarios y la seguridad de su empleo. Por lo tanto, los efectos desconcertantes o totalmente

/incomprensibles de

incomprensibles de los fragmentarios programas de industrialización produjeron determinadas situaciones en las que se creyó vivir en un verdadero caos económico y social. En esas condiciones no es de extrañar que las orientaciones típicas de los gobiernos de clase media tuvieran que ajustarse a la circunstancia, alternando casi con ritmo de movimiento oscilatorio entre la denominada política de "estabilización" y la dictada por éstas o las otras "variaciones" de la mística profundamente arraigada de las conquistas sociales. Este es el momento en que empieza a insinuarse por todo el ámbito latinoamericano la idea del desarrollo económico y la de la necesidad de no abandonarlo al puro azar sino de encuadrarlo, por el contrario, dentro de una planificación o programación de carácter general.

Sin embargo, el peso de las tradiciones intervencionistas que ya habían cristalizado numerosos intereses creados, de carácter monopólico a menudo, y la esperanza una y otra vez renovada en la posibilidad de una estabilización, desembocaron en el problema casi típico de esta sexta década que tanto se discutió y sigue discutiéndose: si es posible, es decir, si cabe una estabilización con desarrollo o si se requiere elegir entre uno de ambos caminos. En resumen, la actitud psicológica de los sectores medios tendió a ser en extremo moderada, a disfrutar de los privilegios adquiridos o a afanarse ilusoriamente por una estéril seguridad.

4. Las formas de aspiración social

En este terreno la posición de los sectores medios tampoco pudo corresponder a su clásico tipo ideal, porque tuvo que encarnar - supiéralo o no - el fenómeno de una burguesía tardía. Lo cual quiere decir que si por el simple retardo de su aparición histórica, hubo de ser pacata en la energía política y en la creación económica, fue por el contrario en extremo generosa en la política social. Y esto tenía que ser así en la medida que semejante "burguesía tardía", influida por lo realizado en otros países, tendió a formular una política social sobremanera adelantada con respecto a la estructura económica efectiva.

De esta suerte, en sus momentos de ascenso al poder los grupos dirigentes de las clases medias se esfuerzan por luchar contra los privilegios del orden establecido, mostrando en su actitud un claro

/sentido anti-oligárquico.

sentido anti-oligárquico. Y esa actitud se tradujo en un decidido propósito de ampliar la participación ciudadana de todos, de aumentar la educación general y de formular avanzados programas de política social. La extensión de la ciudadanía a los sectores urbanos dependientes constituyó generalmente la estrategia necesaria para forzar al orden tradicional a que aceptase la participación de los núcleos políticos y sociales de la clase media en el juego del poder y de la influencia. Los líderes de las capas medias en ascenso se habían percatado desde muy pronto de que las posibilidades de su acción y de los distintos grupos que los seguían dependían ante todo de la pronta incorporación a la vida política de nuevos sectores sociales. En efecto, a juzgar por las informaciones relativas a este período inicial, se habría producido una considerable incorporación de estratos sociales relativamente marginales a la institución del sufragio y a la participación política activa. La extensión del sufragio se acompañó por lo común con una serie de medidas orientadas a crear no sólo las condiciones sociales y económicas mínimas exigidas por el ejercicio efectivo de la ciudadanía, sino a acabar asimismo con los efectos discriminatorios del sistema dominante en la sociedad tradicional.

Semejante estrategia favorable a la mejora de las condiciones de vida de los medios sociales populares se vinculó muchas veces con el otorgamiento o extensión del derecho de asociación a las organizaciones sindicales. Fueron los propios gobiernos en que participaron las clases medias los que, a través del estado, favorecieron abiertamente la sindicalización de los trabajadores urbanos. De esta manera vino a canalizarse en cierto sentido la protesta obrera, conduciéndola en lo posible por los cauces institucionales estrechamente ligados a la estructura del poder político, cosa que sin lugar a dudas permitió consolidar las posiciones recién adquiridas por los nuevos grupos de poder. Este fenómeno se percibe aún con mayor claridad cuando se considera que la sindicalización no se limitaba a los sectores obreros. Los sindicatos de empleados - e incluso ciertas asociaciones de profesionales universitarios - constituyeron un aspecto importante del movimiento gremial latinoamericano. Se ha mantenido por algunos que las centrales sindicales obreras se organizaron y funcionaron en sus comienzos al amparo de políticos de

/clase media

clase media que ocupaban puestos de gobierno. Y aunque tal afirmación no siempre corresponda a la realidad, podría sostenerse en términos generales que la orientación política que el movimiento obrero tuvo en sus comienzos coincidió con el ascenso y el asentamiento de los sectores medios.

La ampliación de los servicios educativos constituye otro aspecto preferente de la política social de los núcleos directivos de las clases medias. La "educación para todos" significó el fortalecimiento de la educación pública, la disminución del analfabetismo, la elevación paulatina de los niveles de escolaridad, la construcción de nuevas escuelas y la introducción, más o menos a fondo, de la enseñanza científica, y, en general, la posibilidad del acceso a la cultura a fragmentos cada vez más anchos de la población. Se llevaron a cabo distintas modificaciones en los planes de enseñanza y aunque comenzó a interesar el desarrollo de la rama técnica de la educación pública, no puede afirmarse sin embargo que se produjera una transformación profunda del sistema educativo. Las mudanzas de mayor significación consistieron sobre todo en la centralización sistemática de los organismos del caso. En términos generales cada paso sucesivo pareció significar la pérdida de atribuciones para las autoridades locales, al tiempo que acrecía la esfera de competencia del gobierno central bajo el influjo y el control directos de los nuevos núcleos de poder. Las clases medias fueron sin duda defensoras y promotoras de la intervención del estado en la educación, e incluso del establecimiento de un verdadero monopolio estatal. Durante varios años la enseñanza laica gratuita y obligatoria fue un tema obligado de los ideólogos e intelectuales de la clase media.

Con los programas de seguridad social se trató de proporcionar a la masa de la población, a través del estado, el goce de condiciones mínimas de existencia. Se ha podido afirmar que esos programas sirvieron para retribuir en alguna medida la deuda política contraída con los sectores obreros en las etapas de ascenso al poder, aunque en muchos casos favorecieron en realidad a las capas medias dependientes. Este aspecto de la acción de los grupos de la clase media en el poder es el que mejor refleja el ideal antes mencionado de las "conquistas sociales" e incluso de las

aspiraciones redistributivas. Sin embargo, los programas de seguridad social fueron en sus comienzos un conjunto de medidas dispersas - muchas veces contradictorias - que se adoptaron ante las presiones del momento y frente a necesidades perentorias. Por lo común, tanto el control como la administración de estas instituciones quedó a cargo de los representantes políticos de las capas medias gobernantes.

Los resultados de esta política social de las clases medias - como obra de una burguesía tardía - no parecieron corresponder a las esperanzas puestas en ella. La introducción del sufragio universal no tuvo como consecuencia una auténtica incorporación en masa de los sectores marginales al cuerpo político. Existieron sin duda ampliaciones sucesivas del electorado urbano, pero la magnitud numérica de los grupos sociales marginales no correspondió a una participación proporcional en la cuota de los nuevos sectores. Todo esto sin necesidad de repetir que en esa incorporación apenas participaron las capas rurales.

El fomento del sindicalismo no tuvo sino un éxito relativo. Dio lugar ciertamente a la existencia de movimientos sindicales más serios y organizados - de carácter nacional casi siempre -, pero el número de personas sindicalizadas nunca llegó a comprender la gran mayoría de los sectores dependientes.

Los diversos programas de seguridad social tendieron a favorecer sobre todo a las capas medias dependientes mientras que los sectores bajos obtenían beneficios mucho menores. Las enormes dificultades que encontró la aplicación concreta de la legislación laboral redundaron en que gran parte de esos programas no pasaran de ser sino la expresión de un conjunto de buenas intenciones. Con todo, para la mayoría de las masas urbanas esa legislación con todas sus imperfecciones representó la institucionalización del pago de los salarios en dinero, el derecho a la asociación sindical, el derecho a la igualdad y el derecho al beneficio de una atención médica mínima. Pero sobre todo no puede olvidarse que esa legislación contribuyó poderosamente a formar en las ciudades la conciencia de que todos los grupos eran acreedores sin distingos al respeto general y sujetos iguales en materia de derechos y de garantías políticas.

/El aumento

El aumento de la educación pública quedó restringido sin embargo a las áreas urbanas y no produjo el monopolio del estado en materia educativa ni siquiera en la rama de la instrucción primaria. El análisis de las cifras de deserción escolar permite suponer que la expansión de la educación pública se aprovechó sobre todo para las clases medias y que, por tanto, no se distribuyeron en forma homogénea por todos los estratos sociales los beneficios del sistema instituído. Respecto a la política de redistribución, no cabe duda de que sus resultados favorecieron sobre todo a las mismas capas medias que la fomentaron.

Resultado de todas estas experiencias, a veces desalentadoras, en el campo de la política social, fue el hecho de que transcurrido el momento ascensional, e iniciadas las clases medias en la etapa del compromiso, sus orientaciones sociales no pudieron menos de variar de acento y de dirección. Quizá éste sea el punto en que aparece más patente la adaptación de los sectores medios a los residuos más o menos vigorosos del sistema tradicional. En efecto, lejos de continuar persistiendo en la total eliminación de los "poderes intermediarios" de la vieja sociedad, se aceptó muchas veces la necesidad de contar con su perduración. En consecuencia, el original impulso igualitario toma ahora un tono mucho más pragmático. El sufragio universal dejó de ser para muchos sectores medios un principio fundamental y se le aceptó tan sólo como una especie de instrumento inevitable; se destacaron los abusos del sindicalismo y se sostuvo la necesidad de poner coto a los avances gremiales; se favoreció una política educativa que protegía a la educación privada; y, por último, los servicios de bienestar social se aceptaron muchas veces de modo consciente como una manera de disminuir las supuestas tendencias revolucionarias de los sectores urbanos desposeídos y como un medio de eliminar fenómenos desagradables aunque fuera en forma pasajera. En este sentido, en comparación con el período de ascenso al poder político y económico, los movimientos sociales de la clase media se atenuaron de modo notable en la etapa del compromiso. Y alguien ha podido sostener incluso en su forma extrema que la actitud

/general fue

general fue una suerte de resignación ante las fatalidades de la pobreza que había que aceptar como un hecho irreductible. Se ha dicho en este sentido que el impulso inicial hacia una mejor distribución del poder, del prestigio y de la riqueza fue perdiendo importancia y los sectores medios se interesaron mucho más en aprovechar las ventajas relativas por ellos adquiridas que en esforzarse por una nueva organización social. En resumen, en la medida en que los mecanismos sociales tendieron a favorecer la distribución desigual de los deberes y de las recompensas sociales en favor de las nuevas clases medias, éstas tendieron a identificarse cada vez más con las oportunidades ofrecidas por el orden social establecido.

Este esquema analítico - que no es la historia concreta de país alguno, sino el tipo ideal de un acontecer a que muchos se han aproximado - nos da en definitiva, para decirlo a lo Nietzsche, lo que pudiera denominarse una "clase media domesticada". Pero si la frase pareciese demasiado dura o impropia del análisis sociológico, habría que volver al título de esta sección del capítulo para decir simplemente: una clase media sin auténtica y propia fisonomía. Y no pudo tener esa fisonomía por haber incurrido en tres tipos de resignación: resignación en la ambición política, resignación en la creación económica y resignación ante las frustraciones de la política social.

V. LAS CLASES MEDIAS EN LOS MOMENTOS ACTUALES

Se reconozca o no en forma expresa y sea más o menos patética la manera de declararlo, el hecho que nadie deja de percibir en estos instantes es que nos encontramos en una divisoria decisiva de la historia latinoamericana. Y que en fin de cuentas todo depende de que sus hombres sean o no capaces de superar definitivamente el estado de insuficiencia dinámica que ha caracterizado el desarrollo económico de las últimas décadas. En la superación está la expectativa promisoria de una equiparación rápida con los países más adelantados del mundo contemporáneo. En el fracaso está, con el estancamiento, la incógnita aterradora que abren el caos, la desesperanza y la frustración.

Pues bien, en ese esfuerzo - imposible de diferir - por colocar la tasa de nuestro crecimiento a la altura necesaria, precisa romper con muchos de los obstáculos que opone la estructura social. Y uno de ellos es del que han venido ocupándose las páginas anteriores. Se ha dicho en este sentido con razón que "la técnica productiva contemporánea requiere de más en más... hombres de iniciativa y resolución, con aptitud para tomar riesgos y asumir responsabilidades" y que "la necesidad de estos elementos dinámicos crece con un ritmo mucho más acelerado que el del propio desarrollo".[19/]

Por otra parte, para que pueda surgir esa nueva falange de hombres creadores se precisa romper con todas las formas del privilegio que atenazaron en forma tradicional el acerbo indudable de las energías prontas a la iniciativa, por falta sobre todo, del aguijón de la competencia. La destrucción del privilegio de la tierra es históricamente el más importante por causa de su peso secular, pero no pasa de ser uno de entre los demás privilegios que se impone quebrar. Entre otros, "las formas abusivas del empleo del poder político o de ciertos tipos de intervención espuria del estado".[20/]

19/ Véase el documento Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano (E/CN.12/680), que se presenta al décimo período de sesiones de la CEPAL.

20/ Op.cit.

/Lo que

Lo que un economista de rica y larga experiencia ha podido expresar así de manera tan contundente, viene contenido - de manera implícita y en la forma más lenta que impone el rodeo del examen sociológico - en las consideraciones hechas en este capítulo acerca de las clases medias y del papel que han desempeñado en estos últimos años.

No se trata de optimismo o pesimismo, pues siempre hay aspectos o facetas que pueden juzgarse de uno u otro modo. Nadie puede negar que en su conjunto la historia latinoamericana del pasado inmediato - casi una centuria - ofrece ejemplos patentes de energía creadora, muestras de figuras excepcionales comparables a las que se ofrecieron en otras partes, evidencias de la aportación tenaz de elementos caracterizados como sectores medios. Pero el análisis realizado - y justificado en su causalidad - no deja lugar a dudas que esos sectores medios nunca se dieron con la densidad y la intensidad necesarias. Es decir, que apenas se ofreció en forma suficientemente aproximada el tipo ideal de los hombres que hicieron las grandes sociedades industriales de Europa y Norteamérica. La porosidad defensiva de la estructura tradicional amansó muchos ímpetus, y las clases medias existentes tendieron a la postre a la cómoda aceptación de las circunstancias. Cierto es que la imagen descrita de semejantes clases sin clara fisonomía vale muy en particular para ciertos países que, con sorpresa histórica, entraron en el remanso de un peligroso estancamiento luego de un poderoso esfuerzo inicial. En cambio, pudiera ser totalmente invalida para aquellos otros países que con menores reservas históricas han dado en estos últimos tiempos un sorprendente salto en su desarrollo. La diferencia en la cualidad o naturaleza más importante que la distinción en el número, según la hipótesis de Hoselitz, parecería tener así una patente confirmación. Pero no se debiera olvidar que el ascenso en la marea coincide en esos países con los efectos de intensas conmociones sociales - estrictamente revolucionarias en algunos - y que por otra parte no está nada en claro hasta qué punto no ha pesado en ello en alguna medida la acción de formas "espurias", un exceso de "capitalismo de coyuntura", aventurero o político, que tampoco coincide con

/las formas

las formas normales del modelo clásico. Ahora bien, tanto en este caso como en el anterior no se podrá decir la última palabra - y poseer por tanto una auténtica interpretación no meramente aproximada -, sino cuando se lleven a cabo las detenidas investigaciones que todavía nos faltan. El campo casi inédito de lo que han significado las clases medias en América Latina en estas últimas décadas - la acción y el tipo empresariales muy en particular - puede dar todavía algunas sorpresas cuando se le estudie debidamente y obligue a formular nuevas hipótesis interpretativas.

Con todo, frente a las exigencias del momento y atenidos a la experiencia histórica hasta hoy conocida, apenas hay riesgo alguno en formular a continuación determinadas afirmaciones.

1. Las exigencias de renovación

a) El desarrollo económico significa desde luego muchas cosas, tantas que desde el punto de vista sociológico se le puede considerar como el "tema dominante" de nuestros días, si por tal se entiende no que todo lo demás tenga que darse en función de él - error en que comienza a incurrirse con peligro -, sino referido a él meramente de una u otra manera. Pero siendo tantas cosas, es ante todo y sobre todo un problema de inversión eficaz, lo que supone previamente la aportación de los capitales necesarios. Ahora bien, esos capitales - aparte los que pueda aportar la cooperación internacional - sólo pueden provenir, en países relativamente pobres, de los que en un momento dado gozan de ingresos superiores y tienen por tanto mayor capacidad de ahorro. Las clases medias - en sus estratos más elevados en particular - no pueden rehuir este imperativo del momento. Si no aceptan el inicial sacrificio que esto les exige, no podrán inculpar a nadie de que el desarrollo se haga más tarde o más temprano en otra forma, es decir, acudiendo a medios distintos de acumulación del capital.

b) Pero se estaría en un error si alguien creyera que tan sólo se trata de este elemento estrictamente económico: capitalizar e invertir. Después de sus años de deslizamiento apático, los sectores medios requieren una completa renovación de sus modos de comportamiento. Necesitan un estímulo

a fondo de sus impulsos vitales para afrontar todas las responsabilidades que sobre ellos recaen. Afán de superación, capacidad inventiva, aceptación del riesgo, goce de la empresa por la empresa misma y por lo que ella significa para el bienestar común. Requieren aceptar una nueva disciplina, si quieren ganar por su ejemplaridad - por el modelo de sus valores morales - el respeto y la cooperación de todas las clases sociales en la tarea común. En una palabra, necesitan recuperar con ropajes actuales algo de lo que fue la imagen - idealizada quizá y hoy desvanecida - de sus tiempos heroicos en los países más avanzados.

2. Los sectores medios en las nuevas circunstancias

a) Sería injusto sin embargo en el requerimiento de esta renovación desconocer toda el agua corrida desde entonces. La renovación no puede consistir en el esfuerzo, condenado al fracaso, de reproducir a la letra un modelo histórico, es decir, del pasado, y por lo tanto inexistente ahora. Reside mas bien en adaptar a nuevas circunstantes - muy distintas sin duda - algunos de los impulsos y valores que anteriormente lo configuraron. Los que hoy sean posibles, nada más y nada menos. El antiguo estado abstencionista desapareció, el viejo empresario "capitán de industria" no existe, la educación humanista no puede realizarse como en otros tiempos. Sin embargo, muchos de los valores que aportó la burguesía - algo más que una clase: una forma de civilización y un ideal humano - subsisten todavía, porque son un añejo precipitado de la historia, o mejor dicho, de sus momentos más luminosos y creadores. No puede hablarse en serio de la renovación que incumbe a los sectores medios en América Latina sin saber en qué consiste nuestro tiempo y cuáles son sus exigencias. Y nuestro tiempo, sometido a un inexorable proceso de racionalización y organización, exige ser aceptado en cuanto tal cara a cara, para también poder hacer frente - ¿quién puede negarlos? - a todos sus peligros.

La capacidad de invención y de imaginación creadora de las nuevas clases medias tiene que aceptar el camino del estado, "beneficio" y "maleficio" hoy al mismo tiempo; porque el estado actual, aunque lo pretenda, no puede cruzarse de brazos ante el proceso espontáneo de la vida económica.

/Pero una

Pero una cosa es descargar sobre él todas las responsabilidades, y otra utilizar la altura que otorga su perspectiva para contemplar en su conjunto la actividad económica de todos. Ahora bien, esa visión de conjunto no es otra cosa que lo que hoy se llama programación o planificación, la cual por todas partes - pero sobre todo cuando se trata de países en trance de desarrollo - consiste simplemente en saber hacia dónde se va, o sea, en tener bien concebido y formulado un orden de metas y de instrumentos. La "capacidad creadora" de los sectores medios no se desvanece en una economía programada. En ellos residen, en primer lugar, los conocimientos necesarios para estudiarla y formularla; a ellos pertenecen asimismo los medios con que llenar de inmediato los cuadros demarcados en los planes tanto en la actividad pública como en la privada. El estado democrático actúa con un mínimo de compulsión, pero ofrece en cambio a la inventiva humana - de nuevo la "innovación" - un amplio juego de resortes en los campos del estímulo y de la persuasión. Toda la tarea inmediata de la denominada hasta ahora clase media - y no sólo de ella naturalmente - se cifra en utilizar con todo entusiasmo el campo de la acción política para crear nuevos procedimientos de la actividad estatal democrática, nuevas formas de persuasión, de estímulo y de reglamentación. De suerte que la política económica - o la general si así se quiere - haga del estado un instrumento racional eficaz, sin convertirlo en el leviatán inhumano a que siempre tiende - hoy sobre todo - al menor descuido.

El mantenimiento del estado programador - dentro de los límites de la libertad humana - es ya de por sí una tarea "innovadora" que las clases medias deben aceptar en estrecha colaboración con las llamadas populares.

b) Ningún país esforzado hoy por aumentar su desarrollo puede ya contar con el tipo del viejo empresario: propietario, organizador y director absoluto de su propia industria o actividad. Todos los países del llamado lado occidental cuentan, desde luego, con empresarios del más diverso tipo, y no se ha extinguido ni mucho menos ni siquiera el que se llamó "pequeño" en la clásica terminología. Pero lo que predomina - y no es cosa aquí de repetir la historia - es el nuevo tipo del <u>manager</u> y de la

/dirección colectiva.

dirección colectiva. En este terreno no es tampoco posible la imitación automática, a que tiende tanto curso vulgarizador de "organización de empresas". He aquí otra vez un nuevo desafío a la capacidad inventiva de los sectores medios renovados. Como en el caso de la técnica, la organización hay también que inventarla sobre el terreno, es decir, en vista de muy concretas y peculiares circunstancias. El ímpetu de los nuevos hombres dinámicos que hoy se demandan - plenos de "iniciativa y resolución" - encuentra hoy su típico campo de batalla en el de las nuevas formas de "organización" que exige la actividad privada, al lado de la pública de que antes se habló.

Pero además, aunque el organization man parezca hoy la ineludible figura de estos tiempos - en esta fase de cultura postburguesa propagadapor doquier -, no es ni mucho menos un imperativo que exija una aceptación alegre y desenfadada. De modo que si en los mismos lugares donde ha surgido con caracteres más acusados existe la preocupación por atenuar sin eliminarlo— propósito imposible - sus aspectos "despersonalizadores", allí donde ahora se insinúa o comienza quizá fuera más fácil dar con fórmulas que mantuvieran en forma soportable - es decir, humana - su inevitable tensión. ¿No sería ésta otra estimulante tarea para los nuevos hombres dinámicos dentro de nuestra cultura?

c) Cayeron asimismo los viejos mitos de la improvisación y apenas soldado alguno lleva en su mochila el bastón de mariscal. La estructura técnica de nuestro tiempo - la economía en primer lugar - no puede mantenerse sin una dura preparación. Es el momento en que se ha hecho consciente para todos lo que significa la educación en las sociedades modernas. Por lo tanto, es el instante que en los países menos avanzados acaba de ponerse en estrecha dependencia recíproca a la educación con el desarrollo económico. Sobre este punto naturalmente habría mucha tela por cortar, pero con la alusión basta y sobra. Lo fundamental es que buena parte de esa renovación de los sectores medios de que ahora se trata, sólo podrá realizarse a través de una completa y adecuada "renovación" educativa. Los nuevos científicos, los nuevos técnicos, los nuevos organizadores, los nuevos orientadores políticos, tienen que ser el resultado de un poderoso esfuerzo educativo, en los límites - para qué engañar, pues el tiempo urge - de la extenuación. Así se ha realizado en otras partes.

3. Las tensiones internas en la tarea de las nuevas clases medias

Ahora bien, si la planificación ha de ser de todos y para todos, de arriba a abajo y de abajo a arriba - es decir, democrática - y si la "organización" debe ser humana, los más decididos soportes de esos valores democráticos no pueden ser otros - en méritos de su educación y de la tradición que les empapa - que los más claros representantes de las clases medias cultivadas. ¿No se estará pidiendo - con todo lo dicho - demasiado? ¿No podrá exceder esta tarea la voluntad de los nuevos hombres requeridos? Nó. Las tareas difíciles son para los hombres, y estos no se han encogido ante su carga en ningún gran momento. Lo cual no impide que se vean y señalen a tiempo las inevitables tensiones internas que esa carga lleva consigo.

La primera de ellas es harto vieja, aunque sólo ahora se manifieste con caracteres agudos y consiste en el hecho de que si los hombres cultivados de los sectores medios han de ser el motor de la innovación continuada, son por otro lado y al mismo tiempo, los únicos soportes de la tradición, de lo que toda tradición tiene siempre de válida. Ser tradicionalista es - ha sido siempre - un anacronismo, pero toda tradición despojada de sus frutos y oropeles caducos es el hilo de continuidad que acepta todo hombre fiel a su condición humana.

La segunda ha sido formulada desde el principio en todo su carácter abstracto y reiterada luego en diversas insinuaciones concretas. Es la tensión típica del hombre occidental, o sea del hombre moderno, que en algunos momentos pudo mantener su equilibrio, pero que hoy tiende a recargarse peligrosamente por uno de sus lados. Se trata de la latente e insuperable contradicción entre las tendencias cosificadoras e impersonales de la racionalización ineludible y las tendencias no menos permanentes del ideal de la "personalidad". Es la tensión, como antes se dijo, entre la "organización" y el "individuo", ser "único" e irremplazable.

La tercera se deriva de la estructura y el funcionamiento de las modernas sociedades industriales, que si por un lado son "sociedades de masas" son por otro "sociedades elitarias". Quizá más que las anteriores, esta tensión exigiría un detenido examen, inoportuno aquí. Pero era preferible el método de unas comprimidas alusiones al completo silencio, porque el silencio en este punto equivale a no querer ver la realidad en el momento en que se exige de algunos hombres una labor ciertamente extraordinaria.

Capítulo V

EVOLUCION E INTEGRACION DE LAS CLASES URBANAS POPULARES

1. Condiciones generales

El rápido crecimiento de las ciudades principales fue acompañado de un significativo aumento de las personas y familias que ocupaban las posiciones inferiores en el sistema de estratificación urbana. Se ha examinado con frecuencia el problema de ese tipo de sectores urbanos dependientes de la creación de una mano de obra apta para el desarrollo industrial, centrándose el análisis en torno al tema del ajuste de los obreros - considerados como individuos - a las modernas estructuras productivas. Se ha insistido en que el obrero cuya conducta aparece vinculada al orden industrial es aquel que desempeña un mismo oficio durante la mayor parte de su vida y por lo general dentro de una misma firma o industria. Según este criterio, las informaciones asequibles hacen pensar que un compromiso auténtico con las formas industriales de vida sólo se dio en sectores muy limitados de la mano de obra urbana. En parte las dificultades se derivan de la necesidad de transformación de una mano de obra de origen agrícola en una mano de obra industrial disciplinada, capaz de adaptarse de modo permanente a un nuevo modo de vida. El campesino, ligado a la familia y a la aldea, cuyos horizontes son limitados y cuyas actividades están determinadas por el ritmo de las estaciones, debe incorporarse a un mundo de nuevos incentivos y diferentes tipos de reglas y normas de conducta. La rutina industrial está determinada por la tecnología y no por los fenómenos naturales. Las recompensas que el obrero recibe por su trabajo, están, en gran parte, en relación con su destreza y esfuerzo propios. El proceso de ajuste no es fácil y se cita a menudo como uno de los mayores obstáculos al desarrollo.

Como se ha dicho repetidas veces, tales obreros permanecen marginales en relación con el medio en el cual ingresan y muestran un débil interés por los problemas colectivos, tanto del trabajo como de la acción obrera.

/Durante el

Durante el período que abarca este estudio la expansión de las ocupaciones calificadas fue considerablemente menor que el empleo no calificado o los empleos tradicionales. La baja productividad de las empresas constituyó un hecho generalizado, influyendo así junto con la inestabilidad económica predominante de un modo directo en el funcionamiento del mercado de trabajo. Por lo tanto, la mano de obra se caracterizaba fundamentalmente por su baja calificación y por su inestabilidad. Por lo demás, estos dos tipos están estrechamente ligados y se refuerzan en forma recíproca. La mediocre calificación de los obreros constituye un hecho general y plantea complejos problemas. La formación profesional está a menudo poco organizada, es insuficiente en cantidad y se encuentra mal orientada en función de las necesidades reales de las industrias que se crean; en numerosos casos casi no existe una formación profesional, sino la que se da en el lugar mismo de trabajo.

Aunque es posible comprobar cierto interés del estado y de las empresas en la formación de la mano de obra industrial, casi nunca se concretó este propósito en medidas sistemáticas, y cuando las hubo tuvieron un alcance limitado, sintiéndose aún hoy la necesidad de un grupo de trabajadores con alto nivel de calificación y poseedores de una efectiva disciplina industrial. La solución de los llamados "problemas humanos" de la empresa quedó a menudo librada al azar, con la esperanza de que la introducción de técnicas modernas habría de encontrar una respuesta espontánea por parte de la población urbana y en especial de los sectores obreros. Las más de las veces la baja productividad de la mano de obra industrial terminó por aceptarse como una verdadera fatalidad, como un hecho que sólo el curso natural de los acontecimientos lograría modificar. A pesar de la indudable importancia que para el proceso de desarrollo tiene el compromiso de los sectores urbanos dependientes con las necesidades de la industria moderna, el problema debe considerarse sólo como un aspecto de un fenómeno mucho más complejo y general. La incorporación de nuevos estratos y grupos sociales a las instituciones de una comunidad nacional no sólo incluye la creación de los recursos humanos requeridos por el funcionamiente eficiente de las modernas actividades productivas, sino también la formación de individuos capaces de actuar inteligentemente frente al conjunto de las instituciones

/sociales y

sociales y políticas de una sociedad motivada por el cambio y la capacidad creadora, en la que las modernas estructuras industriales, lejos de constituir un injerto ocasional, expresan o integran, y realizan día a día los valores y expectativas del sistema entero.

2. Orígenes del sindicalismo latinoamericano

Como expresión del movimiento obrero en América Latina, el sindicalismo es un fenómeno que data de los comienzos del siglo. En la Argentina y Chile las organizaciones ferroviarias - maquinistas y ayudantes de caldera - aparecen a mediados del decenio 1880-90. En esa época es posible encontrar asimismo importantes organizaciones de obreros de imprenta así como de panaderos. Desde principios de siglo, los sindicatos formados por los obreros del salitre chileno - que reciben el nombre de "mancomunales" - empiezan a desempeñar un papel de suma importancia.

El movimiento obrero no sólo se organiza pronto, sino que además lleva a cabo acciones de envergadura. En el Perú, los obreros marítimos del Callao organizaron en 1913 el primer movimiento general en ese país en favor de la jornada de ocho horas. En la Argentina, Cuba, Chile y el Uruguay el mismo tipo de obreros desempeña un gran papel en la ola de huelgas que siguió a la primera guerra mundial. En México en 1910, antes de la caída de Porfirio Diaz, los obreros mineros y textiles se contaban entre los primeros grupos organizados y dirigieron huelgas importantes.

Para comprender este sindicalismo, que constituye los orígenes del movimiento obrero latinoamericano, se han señalado a menudo dos rasgos que contribuirían a caracterizarlo: a) el tipo de obrero afiliado a esas organizaciones y b) la orientación ideológico-política de tales sindicatos.

En efecto, es posible señalar que los grupos de que se trata estaban formados en su mayoría por obreros cuyo tipo de tarea se aproximaba a la tradicional actividad artesanal. Por lo tanto, más que obreros propiamente tales, eran casi semiartesanos que poseían una clara conciencia de su condición de "productores". Si a ello se agrega que en algunos países influyeron en el movimiento sindical - cuando no lo organizaron - grupos europeos emigrantes, que trasladaron al nuevo mundo las orientaciones ideológicas que caracterizaban entonces el movimiento obrero en sus países de origen, no parecerá extraño que los primeros sindicatos hayan tenido

/como rasgo

como rasgo distintivo la posesión de una intensa conciencia obrera. Esa conciencia de clase se expresaba en ideologías que de algún modo creían posible remodelar la sociedad a partir de una cultura obrera que surge y se desarrolla desde el sindicato mismo.

Además, como lo han señalado algunos autores,[1/] es muy probable que el carácter revolucionario, casi extremo, de las primeras organizaciones sindicales esté ligado a la debilidad que como grupo tienen estas organizaciones frente al resto de la sociedad. El éxito de sus luchas en el plano profesional y económico es aleatorio, en la medida de su debilidad como grupo de poder. Ello las incita a rechazar de modo radical el régimen imperante y a concebir una sociedad ideal en que el obrero, el "productor", sería el elemento fundamental.

El sindicato característico de ese período fue lo que bien podría denominarse un sindicalismo de militantes o de élite. Una de sus expresiones más originales fue su tendencia a la creación de una cultura obrera expresada en el "ateneo literario", en un teatro, una literatura y un periodismo obreros. Es un hecho social significativo que la influencia de tal tipo de ideas no se circunscribiese a los sectores populares, pues se extendió a algunos grupos intelectuales de las capas medias que orientaron su acción y su pensamiento hacia el ideal de una transformación de la sociedad sobre bases "obreristas". De la identificación de los intelectuales de clase media con el naciente movimiento sindical surgió la concepción de una "política obrerista" que rechazaba el capitalismo y se inspiraba en un confuso humanitarismo. El propósito final de esa política era llevar a cabo una radical transformación de las instituciones de acuerdo con esas concepciones ideológicas.

3. El obrerismo en la política

El influjo del "obrerismo" sobre los movimientos políticos de las capas medias en ascenso contribuyó - como ya se ha visto - a decidir las orientaciones del "progresismo" de esos sectores sociales y, en algunos casos, a facilitar la posibilidad de acciones de conjunto, así como una relativa

---

1/ Alain Tourcine y Bernard Mottez, "Classe ouvrière et Societé globale" en Traité de Sociologie du travail de G. Friedman y P. Naville, (París, Librairie Armand Colin, 1962), vol. II, p. 264.

identidad de fines y propósitos. En ciertos países, importantes núcleos de jóvenes intelectuales de los estratos medios, apoyándose en el incipiente movimiento obrero e inspirándose en él, rechazaron de plano el orden tradicional de la sociedad. Partiendo de la idea de estar viviendo "una hora revolucionaria", dispuestos a romper con el pasado y dirigiendo lo mejor de su pensamiento a la profunda transformación social que se proponían, muchos de esos intelectuales se convirtieron en los líderes del naciente movimiento obrero. En cambio, otros lograron conducir y canalizar en una dirección más o menos similar los movimientos políticos de los sectores medios, que en ese instante buscaban una mayor participación en las estructuras de poder.

No puede dejarse de señalar que todos esos primeros programas de acción política, formulados en términos de "reivindicaciones sociales" e inspirados en diversos modelos ideológicos - vagos y contradictorios - las más de las veces expresaban a menudo la intención de promover una transformación profunda de las estructuras sociales. Es indudable que esos programas fueron el resultado de una cierta comunidad de orientaciones de los sectores populares, encabezados por las primeras organizaciones obreras, a la vez que de muchos intelectuales de los sectores medios. Si se considera la evolución reciente de algunos países de América Latina, en muchas de las aspiraciones de industrialización sería posible encontrar las huellas del impulso de transformación social que representaban las ideologías obreras del sindicalismo de élite. Ese impulso terminó por identificarse con el proceso de ascenso político y económico de las capas medias.

Al analizar el papel de los sectores populares en el desarrollo de América Latina, no siempre se ha prestado bastante atención al hecho de que el estímulo inicial en el proceso de transformación social proviene a menudo de las ideologías y formas de acción que en un comienzo adoptaron los sindicatos obreros. No existía todavía una moderna industria, ni siquiera el propósito de establecerla, cuando algunos núcleos obreros latinoamericanos habían recogido ya las ideologías sociales producidas por el industrialismo europeo y estaban imaginado la posibilidad y los modelos que permitirían reorganizar la sociedad, al tiempo que creaban las instituciones obreras a cuyo cargo estaría la labor transformadora.

/Por lo

Por lo tanto, no cabe pensar que dicho incentivo provino simplemente de la imitación de la moderna organización productiva que poseían los países desarrollados, como tampoco del hecho de que los intelectuales organizados favoreciesen el establecimiento de una sociedad industrial o de las motivaciones propias de los sectores empresariales. Antes bien, la industrialización aparece asimismo como un aspecto y una etapa de ese propósito "revolucionario" de construir "nuevas sociedades", afán siempre presente en las formulaciones políticas referidas al desarrollo latinoamericano. Aunque sea de pasada, no puede dejarse de señalar la probabilidad de que el sindicalismo de élite influyera de modo notorio en la intención de romper con el tradicionalismo, sugestión que fue recogida por las capas medias a través de los núcleos de intelectuales que en ese momento estaban identificados con los propósitos de transformación social del movimiento obrero.

4. La paradoja del sindicalismo latinoamericano

El sindicalismo de militantes o de élite fue reemplazado por una organización sindical semejante en lo formal a los modelos burocráticos de los países desarrollados. Conviene, sin embargo, señalar que no existe un tipo de estructura peculiar al nuevo sindicalismo. En aquellos países y lugares en que es posible encontrar industrias bien definidas, tiende a desarrollarse un sindicato de industria. Donde la industria y el desarrollo tecnológico es menos importante - lo que a menudo significa empresas de pequeño tamaño - y donde un gran número de ocupaciones se dan en una sola localidad, el modelo tiende a ser un sindicalismo de tipo general.[2/]

Cabe subrayar que en el caso de América Latina la transformación no fue obra de los sindicatos mismos, pues se realizó las más de las veces por iniciativa del estado. En efecto, con propósitos de política social y con la intención de controlar en alguna forma los nuevos grupos, el estado se preocupó de reglamentar las organizaciones obreras al tiempo que garantizaba el derecho de los trabajadores a asociarse en defensa de sus intereses. Vale la pena insistir en dos aspectos que de un modo

---

2/ Walter Galenson, Labor and Economic Development, (Nueva York, John Wiley and Sons, Inc., 1959), p. 10.

/directo inciden

directo inciden en la estructura y orientación adoptada por las organizaciones obreras. En primer lugar, la nueva estructura sindical no surge desde las organizaciones sindicales, que habrían buscado formas de organización más concordantes con las nuevas condiciones económicas y sociales. En segundo término, y cualquiera que haya sido el propósito manifiesto, si se examina la naturaleza de la legislación sindical no es difícil imaginar que un motivo de mucha importancia habría sido controlar los movimientos obreros mediante leyes e instituciones especiales. Considerando el potencial político de los sindicatos, el estado tendió a menudo a propiciar algún modelo de organismo sindical como parte de su nueva política de organización social.3/

A diferencia de lo ocurrido en Europa, el sindicato burocrático antecedió al industrialismo, del mismo modo que la legislación obrera y la política social precedieron a la industria. Es probable que la legislación obrera y la política social hayan sido el resultado de la particular constelación de poder a que dio lugar el crecimiento de las grandes ciudades preindustriales de América Latina. Sólo así podría comprenderse el hecho, sorprendente en apariencia, de que el estado iniciase en muchos casos una activa política de promoción de las organizaciones sindicales en los grandes conglomerados urbanos aún antes de que existiera una verdadera masa de trabajadores industriales. Como se ha señalado con referencia al Brasil, "el desarrollo del sindicalismo ha precedido al del movimiento obrero".4/

La acción estatal varió en intensidad de acuerdo con las condiciones locales. En algunos países la autoridad política no sólo se interesó en la organización de sindicatos, sino también en las federaciones o centrales

---

3/ Véase, en este sentido, Robert J. Alexander, Labor Relations in Argentina, Brazil and Chile (Nueva York, 1962), pp. 13-17; el mismo, "Algunas características generales del movimiento obrero en Latinoamérica", en Política, N° 16 (Caracas, junio-julio de 1961), p. 94, y Azis Simao, "Industrialisation et syndicalisme au Bresil", en Sociologie du Travail N° 4 (octubre-diciembre de 1961), p. 67.

4/ Véase Alain Touraine, "Industrialisation et conscience ouvrière à São Paulo", en Sociologie du Travail, N° 4 (octubre-diciembre de 1961), p. 88.

/sindicales, y

sindicales, y hasta llegó en ocasiones a incorporarlas en la maquinaria estatal. Otras veces el estado facilitó - o al menos permitió - la creación de federaciones obreras. Sin embargo, cualquiera que haya sido la intensidad de la promoción estatal de organizaciones de trabajadores en las ciudades, es frecuente que los grupos de poder - sobre todo los provenientes de los sectores medios, conscientes también del potencial político de las organizaciones sindicales - intentaran vincularlas a ellos, para facilitar su propio acceso o estabilidad en el poder.

5. Peculiaridades en la formación de la conciencia obrera latinoamericana

Para comprender la actual situación sindical latinoamericana hay que tener en cuenta una serie de consideraciones previas.[5/] El desarrollo del "sindicato de industria" o del "sindicato general" por oposición al "sindicato de militantes", no es sólo el resultado de la imposición, muchas veces por el estado, de una estructura o forma de organización que en modo alguno correspondía a la condición real de los sectores obreros. El problema presenta mayores complejidades y es posible que la respuesta no se encuentre en la mera consideración de lo que podría llamarse una "condición obrera" ni, por consiguiente, en un análisis que se concretara al sindicato mismo, sino que resulte necesario enfrentarse al tema del cambio social y, en relación con él, tratar de comprender al sindicato y al movimiento obrero en su totalidad.

Puede decirse que la clase obrera es una clase en formación en casi todos los países de América Latina. Es muy probable que en sus orientaciones esté determinada en gran medida - además de por su situación como tal - por su posición dentro de las sociedades nacionales, uno de cuyos rasgos característicos es encontrarse en la ambivalencia de una situación de crisis y de crecimiento a la vez.

5/ Las que siguen constituyen una generalización de las proposiciones analíticas contenidas en el artículo citado de Alain Touraine, pp. 77-95. Aunque referido a la situación brasileña, ese artículo permite un enfoque original y sugestivo del caso latinoamericano.

/Muchas veces

Muchas veces se ha supuesto que la clase obrera latinoamericana, tanto en sus actitudes como en sus formas de acción, procedería como la clase obrera europea de fines del siglo XIX y principios del XX. La causa del retraso en su evolución sería que los obreros parecen permanecer ligados aún en cierto modo a las formas de vida y de pensamientos características del medio preindustrial de que provienen. Touraine - aun reconociendo que el paso de un medio cultural y social a otro es un elemento esencial en la consideración de la situación - advierte que ésta explicación le parece insuficiente. Lo fundamental estriba a su juicio en que en el caso de América Latina no es posible referirse a una "situación industrial" normal a la que se irían incorporando los obreros que pasan a engrosar la nueva clase en formación.

Al considerar las características de la sociedad urbana de la mayoría de los países latinoamericanos es de suma importancia comprobar que existe una cierta distancia o desfase entre la vida económica y la vida social y cultural. Como es sabido, en Europa, la democracia social fue conquistada lentamente, y el consumo de masas es un hecho reciente que no surge sino después de una larga historia de desarrollo económico y de transformaciones políticas. En cambio, en la mayoría de las sociedades urbanas de América Latina es posible señalar un avance más rápido de la "democracia", o mejor dicho de la cultura de masas, respecto del desarrollo estrictamente económico.

Ahora bien, la nueva masa obrera, que es producto en su mayoría de las migraciones internas, se incorpora precisamente a las condiciones que acaban de describirse y no a otras. Como a menudo el centro urbano de atracción no logra satisfacer las aspiraciones de las masas de emigrantes, los problemas urbanos ocupan un lugar de primera importancia y suelen proyectarse sobre el trabajo, determinando las orientaciones de estos nuevos obreros.

En consecuencia, el hecho de que gran parte de los nuevos sectores obreros estén constituidos por la migración interna proporciona otro elemento decisivo para comprender la actual situación sindical. Así pues, los nuevos grupos obreros se sitúan frente al mundo urbano con una serie de actitudes que encierran los elementos de explicación de sus comportamientos.

/Touraine señala

Touraine señala que dichas actitudes se desarrollan en tres niveles, a saber:

a) La búsqueda individual de ventajas económicas;

b) Una solidaridad concreta, mejor aún, el sentimiento de pertenecer a grupos primarios y su acción, por consiguiente, no está motivada por principios ideológicos, ni por la conciencia de los fines y de la estrategia de la lucha obrera;

c) La representación de la sociedad que estos obreros se formulan reposa en la oposición de niveles sociales más que en los conflictos de clases, que es un tipo de representación agrícola más bien que industrial. Es la conciencia de ser "un pobre", de ser el "pueblo" frente a "los grandes", etc.

"Estos tres niveles de actitudes, estos tres marcos de referencia de la acción pueden entrar en conflicto y pueden también combinarse. El sindicato, por ejemplo, aparece a la vez como instrumento al servicio del interés personal, como expresión de la solidaridad del grupo primario de trabajo y como manifestación de la oposición de intereses entre niveles sociales, entre el pueblo y sus amos. Sin embargo, esta multiplicidad de sentidos de la acción sindical significa también su debilidad pues no asegura la unificación de sus distintos planos en el marco de una conciencia de clases estable."6/

6. Las funciones del "sindicato de industria" en la historia social de América Latina

Lo señalado hizo posible que funcionase el "sindicato de industria" o el "sindicato general" que, como modelos de organización, tenían una estructura típicamente burocrática, un núcleo de dirigentes estatutariamente depositario de múltiples funciones y poderes - en una palabra, encargados del manejo de sindicatos - frente a una masa heterogénea de afiliados de distintos oficios y calificaciones. Sin embargo, no se puede sostener que el nuevo sindicato constituyó un "sindicalismo de masas" frente al anterior "sindicalismo de minoría". El nuevo sistema de organización sindical determinó la afiliación meramente formal de un gran número de obreros, aunque en realidad la adhesión personal al sindicato sólo implicó a una minoría.

6/ Touraine, loc. cit., p. 82.

El sindicato pasó a transformarse en un medio de distribución de "servicios" y se constituyó, sobre todo, en un instrumento para la solución de los problemas individuales y colectivos de los asalariados. La tantas veces señalada "burocratización de los cuadros sindicales" aparecería así como una consecuencia de esta situación, que impone la necesidad de dirigir "aparatos", más bien que la de animar movimientos sociales.

El sindicato general hizo posible que sus dirigentes cumplieran muchas veces la función, entre otras, de servir de puente entre una masa prácticamente marginal y las instituciones propias de la sociedad nacional. Esa fue una de las funciones integradoras por excelencia que cupo a los líderes bajo el nuevo régimen sindical. Tal vez la activa participación política de muchos de ellos, dentro de los cánones sociales establecidos, sea el mejor testimonio del carácter integrador del nuevo liderazgo obrero. No es de extrañar tampoco que estas circunstancias realzaran su importancia política, sobre todo frente a los grupos de las clases medias. Contar con el apoyo de los dirigentes sindicales significó en la práctica tener "apoyo obrero", lo que comprometió muy rápidamente a los primeros en el juego de los intereses políticos, afectando a veces la cohesión interna de las organizaciones obreras. A su vez, los líderes debieron conjugar sus papeles como militantes políticos y líderes sindicales en coyunturas particularmente difíciles, por lo que a menudo resultó casi imposible conciliar demandas y expectativas poco coincidentes. Obsérvese, por otra parte, que - como se señaló en capítulos anteriores - la industrialización y las nuevas instituciones creadas establecieron lentamente, además de los sindicatos, otros lazos entre las masas populares y las instituciones nacionales. Si bien es cierto que en muchos casos comenzó a configurarse una base obrera industrial, el crecimiento acelerado de las grandes ciudades dio lugar a la formación de una masa popular heterogénea en la que eran minoría los obreros sindicalizados.

La orientación del sindicalismo de élite, cuya acción se basaba en el supuesto de que los sindicatos en cuanto tales podían intentar una transformación profunda del sistema social, fue perdiendo fuerza y se prefirió más bien limitarla a la obtención de todas las ventajas económicas que el sistema social vigente podía proporcionar a la masa obrera. Esta

/tendencia a

tendencia a aprovechar las diversas posibilidades de obtener ventajas económicas gracias a las instituciones sociales, coincidió a menudo con el "reformismo" y el "progresismo" de las capas medias y permitió no pocas veces que los dirigentes sindicales y los núcleos políticos de las clases medias iniciaran una suerte de compromiso en favor de ambas partes.

Más de una vez las masas urbanas, incluyendo las sindicalizadas, rebasaron los moldes de sus organizaciones y se comprometieron en toda suerte de movimientos políticos conducidos en la mayoría de los casos por líderes o caudillos locales o nacionales. Otras veces - y aun en circunstancias muy críticas - las apelaciones de los dirigentes sindicales no encontraron eco suficiente en las bases de sus organizaciones. En muchas ocasiones fue posible influir de este modo en los sectores populares aun con una relativa omisión de las organizaciones gremiales.

Un principio de explicación puede encontrarse en el hecho ya anotado de que los problemas fundamentales para los nuevos sectores estaban planteados por su situación en la urbe más que por los que derivasen de su condición de trabajadores industriales. El hecho más grave a menudo fue el de la miseria y las soluciones no podían ser sino políticas, por cuanto el sindicalismo no constituía en los más de los casos una pronta solución. De tal modo que, en ausencia de organizaciones políticas que pudieran canalizar la protesta, los nuevos grupos obreros optaron por otras soluciones radicales, como el "caudillismo" por ejemplo.

Tanto las condiciones generales de la inflación, presentes en muchos de los países latinoamericanos, como las características del subempleo y el desempleo urbanos tuvieron decisiva influencia en el carácter que tomó la política sindical de reivindicaciones económicas. En consecuencia, la lucha por obtener mejores salarios se transformó en un afán por mantener su poder adquisitivo actual. Más aún, las organizaciones sindicales hubieron de reconocer que las aspiraciones más urgentes de las masas obreras tendían a la permanencia y seguridad del empleo, aún en el caso extremo de que los niveles de salarios se mantuvieran bajos y disminuyera muchas veces su poder adquisitivo.

7. Sindicalismo organizado y capas urbanas marginales

Al considerar los efectos generales del desarrollo y la industrialización en los sectores populares urbanos de América Latina, llama la atención el hecho de que una clase obrera relativamente homogénea y centrada alrededor del empleo industrial siga siendo un fenómeno excepcional en las capas bajas de la población. Como ya se ha dicho, hay indicios de que los sectores populares urbanos aumentaron más rápidamente que la sindicalización. Resultaría de esto que un alto número de sujetos de esos estratos se mantuvieron ajenos a las organizaciones obreras, lo que parece haber ocurrido a todo lo largo del proceso de crecimiento de las grandes urbes. Si a ello se agrega el fenómeno ya anotado de la creación de una población urbana segregada - rasgo típico del crecimiento de las ciudades principales del área -, los nuevos sectores populares sugieren un cuadro en el que prodominarían la heterogeneidad de situaciones, la ausencia de un liderazgo general y permanente, la baja formación política de las masas populares y muchas veces un nivel de conciencia urbana que está empezando a formarse.

Tales rasgos, y el grado de incorporación a las instituciones nacionales, permiten establecer algunas diferenciaciones analíticas que hacen posible distinguir mejor los varios sectores que conforman las clases populares. Los grupos o sectores posibles de señalar serían los siguientes:

a) Sectores populares sindicalizados. Esta categoría está formada sobre todo por obreros que trabajan permanentemente en empresas grandes y medianas, que tienen - al menos en promedio - ciertos grados mínimos de calificación y que por lo general poseen condiciones de vida superiores a los nivels de subconsumo;

b) Sectores populares no sindicalizados. Forman esta categoría aquellos obreros que trabajan en toda suerte de pequeñas empresas industriales y comerciales, talleres, tareas de reparación, actividades de servicios, construcción, vendedores ambulantes y, en general, trabajadores ocasionales. A este grupo habría que agregar algunos artesanos, en especial aquellos cuyos oficios hacen casi imposible

/su incorporación

su incorporación a la moderna organización productiva industrial. Podría señalarse la probabilidad de que el obrero no sindicalizado presente en promedio niveles de calificación más bajos que la categoría anterior, o de que posean calificaciones distintas de las que demandan las organizaciones productivas complejas. Aunque sus niveles de vida son variables, en gran número de casos está por debajo de los niveles de subconsumo;

c) Sectores populares en condiciones de "marginalidad". Por lo general, están formados por un tipo de trabajador de escasa calificación, sin afiliación sindical y que vive por debajo de los niveles de subconsumo. Una de sus características principales es habitar en poblaciones urbanas socialmente segregadas. Este rasgo ecológico ayuda a distinguirlos de los demás estratos populares.

Con respecto al último sector definido conviene tener presente que en muchas de las ciudades latinoamericanas han aparecido distintos grados de marginalidad, en la medida en que la segregación de las poblaciones anotadas ha dejado de ser en algunos casos un fenómeno extremo. Pero lo característico de estos sectores, además de su miseria e ignorancia, es su continuo bregar para obtener un sitio en que habitar de modo permanente, un techo bajo el que guarecerse y ciertos servicios urbanos básicos.

Como se anotaba antes, en esos sectores los problemas de la vida urbana adquieren una importancia superior a los del trabajo propiamente tal. Por lo tanto, las asociaciones colectivas que se crean no se orientan por la defensa de los intereses del trabajo, sino por el mejoramiento de las condiciones habitacionales y, en general, por la obtención de condiciones que permitan a sus componentes sobrevivir en un medio urbano que a menudo parece serles hostil.

Estas organizaciones, que solían escaparse a las ordenanzas y principios legales básicos en las sociedades nacionales, han acabado por ser reconocidas. Hasta podría decirse que en algunos casos se ha aceptado su existencia como situación excepcional que, a veces, contradice los principios más generales que rigen la sociedad, como por ejemplo la ocupación ilegal de tierras, la creación y adopción de

/autoridades no

autoridades no reconocidas de derecho y una serie de otros elementos verdaderamente anómalos. En los últimos años, las autoridades políticas y administrativas han dedicado gran atención al problema. El derecho de tales grupos a la supervivencia ha llegado a constituir una grave preocupación en la mayoría de los programas de asistencia social.

Los núcleos urbanos segregados adquieren formas de organización que al parecer contribuyen paradójicamente a reforzar en ellos la condición y la conciencia de marginalidad. Llega a ocurrir así por el hecho mismo de que el contacto con el medio urbano se realiza "en cuanto" población marginal. No es de extrañar, pues, que el mayor grado de conciencia de marginalidad se encuentre entre los dirigentes de estas organizaciones, a quienes corresponde la tarea de relacionar al grupo que representan con el resto de la estructura urbana.

8. Incorporación nacional de los sectores populares urbanos

Al considerar en sus rasgos más generales la integración de los sectores urbanos dependientes a las instituciones de la sociedad nacional, no podría dejar de aludirse a la expansión de los servicios educativos y sociales en las grandes ciudades, a la participación de las masas en el mercado de bienes y servicios, a los efectos de los medios de comunicación y, en general, al influjo de los varios elementos que constituyen la vida moderna, cuya incorporación es involuntaria las más de las veces. Se ha intentado definir este fenómeno con el término "exposición a la modernidad".

La simple consideración de las informaciones con que se cuenta hace imposible desconocer los notorios avances que las ciudades principales de América Latina experimentaron en la educación, en los servicios sociales, en la incorporación de nuevos sectores al mercado y en la comunicación de masas. Sin embargo y pese a la magnitud de tales esfuerzos, es necesario tener en cuenta que éstos han operado con relativa lentitud y que en muchas ocasiones los resultados esperados no se han hecho presentes con la prontitud deseada, en particular los que se refieren a la creación de condiciones de mayor fluidez social. Los propósitos iniciales, expresados en los programas de política social del estado, consideraban como

/una de

una de las cuestiones fundamentales, tratar de hacer posible a las masas urbanas una activa participación en las instituciones del sistema nacional. Las diversas ideologías acentuaron el valor de la igualdad en la organización ideal de la comunidad ciudadana. Como resultado de todo ello se otorgó nuevos derechos a los sectores independientes, cuidando así de que la incorporación se efectuara paulatina y progresivamente y de evitar, en lo posible, una alteración demasiado drástica del sistema vigente.

El primer impulso, cuyo énfasis igualitario era innegable, hubo de ser modificado más tarde, aceptándose a veces tácitamente que determinadas condiciones - la pobreza, por ejemplo - continuarían siendo aspectos permanentes de la organización social. En consecuencia, la acción estatal - sobre todo en lo que toca a la educación, los servicios sociales y la política de salarios - se orientó fundamentalmente a mejorar las condiciones existentes, aunque a menudo esto no implicara de inmediato la creación de nuevos patrones sociales que permitieran establecer una sociedad más competitiva y un grado más alto de movilidad social.

En suma es posible estimar que grandes sectores de la población que habitaba en las ciudades principales de América Latina estaban constituidos por una masa de trabajadores y consumidores marginales y que una proporción importante de esa población, aunque utilizaba algunas de las ventajas de la ciudad, no participaba realmente de los valores y normas que caracterizan la cultura urbana. El análisis de los niveles de escolaridad alcanzados mostraba que sólo por excepción había sido controlado el analfabetismo absoluto y que no era descabellado imaginar que - considerando el total de analfabetos por desuso - el porcentaje real de quienes sabían leer y escribir habría alcanzado niveles más bajos que los señalados por las cifras oficiales. La deserción escolar en las escuelas elementales urbanas reflejaba no sólo la crudeza de las condiciones socioeconómicas imperantes en las ciudades, sino también ciertas limitaciones estructurales del sistema educativo. En cuanto a las demás manifestaciones de la política social del estado, pese a los esfuerzos realizados y debido en gran parte a la magnitud de los problemas,

/sólo pudo

sólo pudo proporcionar un alivio relativo a la difícil situación en que se encontraban los sectores populares.

Al iniciarse los años sesenta, se podía comprobar que el acceso a las oportunidades y ventajas que el sistema nacional podía proporcionar a sus miembros, seguía operando fundamentalmente a través de instituciones ligadas a las estructuras de clase.7/ Así, por ejemplo, entre los sectores populares desempeñaban un papel de importancia los sindicatos y las asociaciones formadas por habitantes de "poblaciones marginales", entre otras organizaciones. En suma, la movilidad social solía obtenerse a través del esfuerzo de los grupos organizados, que de un modo u otro lograban para sí mayores ventajas dentro del sistema social. En cambio, las condiciones que hacen posible la mayor movilidad individual parecían no tener aún un peso muy grande en América.

9. Perspectivas

Para la consecución de las metas y programas de desarrollo, parece ser en estos momentos de urgencia vital la necesidad de integración política, económica y social de las clases trabajadoras.

En lo que a política social se refiere, los diversos programas en los sectores de educación, salud y habitación son pasos altamente positivos a este respecto. Por otra parte, el incremento de los ingresos de los sectores más bajos del sistema de estratificación social es una de las medidas urgentes para promover una participación más activa de los sectores populares urbanos en la vida económica.

El problema que a menudo aparece como de mayor dificultad es el de la incorporación e integración de las organizaciones obreras como tales. Originalmente el movimiento obrero tuvo, las más de las veces, una marcada orientación de rechazo tanto del sistema económico, como del sistema político y social vigentes. El papel del sindicato es esencialmente de

---

7/ Véase en este sentido las sugerentes clasificaciones de R. Bendiz y S. Rokan, The Extension of National Citizenship to the Lower Classes: A Comparative Perspective (Fifth World Congress of Sociology, Washington, 1962), pp. 34-35. También puede consultarse W. Kornhauser, Politics of Mass Society (Londres, Routledge and Regan Paul, 1960), cap. 2.

oposición. Como se sabe, esta orientación coincide a menudo con un peso relativamente escaso de la clase trabajadora en relación a la sociedad global. Sin embargo, es hoy un hecho que los sectores populares han obtenido una importancia decisiva tanto en la economía como en el sistema de poder. Los problemas de la producción y del progreso económico, por ejemplo, constituyen en la actualidad una de las preocupaciones fundamentales del movimiento obrero organizado, lo que les ha inducido a abandonar la posición inicial de rechazo total y reemplazarla por una actitud a lo menos de compromiso para la prosecución de ciertos fines, tanto al nivel de la empresa como de la sociedad, cuyos resultados no dejarían de afectarlo seriamente.

Tal como ya se percibe en los países más desarrollados, el movimiento obrero debe concebirse en la actualidad como un elemento constitucional de la empresa y como un factor fundamental de la planeación económica.

Es evidente que las formas del compromiso deben tener en cuenta las características propias del sindicalismo latinoamericano, pues sería tarea vana tratar de imponer formas, que si bien han tenido éxito en otros lugares, pueden resultar inoperantes en América Latina. La necesidad de mayores estudios sobre el movimiento obrero latinoamericano deja, por tanto, de ser una preocupación meramente académica para convertirse en una condición sine qua non en la aspiración de conseguir la participación creadora de las clases trabajadoras y sus organizaciones.

Capítulo VI

LAS NUEVAS IDEOLOGIAS Y LA ACCION POLITICA

1. La historia social como forma de conocimiento: significado de su ausencia

La falta de estudios acerca de la historia social del desarrollo de los países latinoamericanos, sobre todo en relación con el período comprendido entre las dos guerras mundiales, es un factor que ha dificultado notablemente la comprensión de ese proceso. Los estudios históricos que existen se circunscriben las más de las veces al campo de la actividad política en sentido estricto, en pocos casos a la evolución de las instituciones económicas y sólo excepcionalmente a la historia social. Por lo general, además, la historia escrita de los países latinoamericanos no se proyecta más allá del siglo XIX o comienzos del XX, lo que da lugar a que sólo rara vez hayan sido expuestos y analizados los orígenes próximos y los estudios iniciales de los procesos contemporáneos de cambio y transformación social. Con mayor razón puede decirse que está aún por hacer el estudio de grupos sociales específicos, de la evolución de las instituciones, de la creación, naturaleza y efecto de las ideologías en el desarrollo de las estructuras nacionales latinoamericanas. Algunos de los malentendidos sobre el significado de la industrialización en el desenvolvimiento de estos países se debe a que falta una sólida visión histórica de los procesos sociales ocurridos durante la primera mitad del siglo XX. En efecto, los ya abundantes trabajos de investigación económica y las recientes, aunque escasas, investigaciones sociológicas plantean dilemas y alternativas cuya adecuada respuesta requiere conocer cabalmente la evolución de las instituciones y de las fuerzas sociales e ideológicas que han condicionado y condicionan aún el curso de los acontecimientos. Es un hecho, en suma, que las investigaciones económicas y sociológicas - comoquiera que hayan sido en número, profundidad y alcance - no han permitido evaluar la significación de los fenómenos parciales estudiados dentro de los marcos

/más amplios

más amplios del proceso de transformación de la sociedad tradicional. Por lo tanto, parece razonable pensar que la adecuada aplicación y reinterpretación de modelos científicos, económicos y sociológicos requiere una visión comprensiva de los procesos sociales en su complejidad y en sus tendencias. Esa síntesis sólo puede obtenerse valiéndose de los enfoques y análisis de la moderna historia social.

2. Importancia de los años veinte

Dentro de la casi absoluta carencia de investigaciones histórico-sociales relativas al período nacional e independiente de los países latinoamericanos, parece crucial la década del 20 para el desarrollo ulterior de dichos países. Es probable, en efecto, que los orígenes más próximos de la situación presente se remonten al término de la primera guerra mundial. La quiebra del orden europeo tradicional pareció afectar profundamente a la mayoría de los países de América Latina y desencadenar un período de verdadera fermentación revolucionaria. Puede apreciarse el influjo de la revolución soviética, del obrerismo europeo y del socialismo en el proceso de ruptura con los valores tradicionales. Durante la década mencionada, el sindicalismo obrero latinoamericano comienza a cobrar volumen e importancia. De entonces data la forja de una conciencia del "destino histórico" de las repúblicas del área por los nuevos sectores sociales medios, sobre todo por los intelectuales. La imagen de una Europa decadente y gastada por los horrores de la guerra frente al emerger de los pueblos jóvenes y vigorosos de América Latina influyó considerablemente en las nuevas generaciones y en los sectores sociales que con su acción y pensamiento habrían de llenar la década del 20. Si se considera que esas generaciones condujeron y orientaron en buena parte el proceso de desarrollo y modernización, no es difícil imaginar la repercusión de aquellos años confusos sobre la evolución posterior de las instituciones políticas, sociales y económicas de los países latinoamericanos. Los grandes dilemas ideológicos de ese período siguieron proyectándose a través de las sucesivas transformaciones sociales que afectaron en forma tan notoria especialmente a los grandes conglomerados urbanos.

/Los hombres

Los hombres de la década del 20 tuvieron que enfrentar la crisis de los idearios políticos tradicionales vigentes en sus países desde la independencia misma. El liberalismo y el conservadurismo, cuyos principios presidieron durante casi cien años la lucha por el poder y el control del estado, no pudieron responder a los nuevos dilemas dimanados de la gran catástrofe europea y América Latina se abrió a nuevas influencias que no tardaron en fructificar. Sin embargo, las condiciones y fuerzas sociales - fruto, en parte, de los cambios - engendraron orientaciones que en la práctica no siempre correspondían a los idearios políticos profesados. La repetición de estas prácticas dio lugar a la formación de protoformas ideológicas en las que coexistían elementos racionales e irracionales y que influyeron poderosamente en la política de las nuevas fuerzas sociales.

3. El problema de las ideologías y el desarrollo

Es probable que la afirmación de que vivimos una época post-ideológica tenga validez con respecto a los países que han alcanzado un alto grado de industrialización, pero no ocurre lo mismo en aquellos otros que apenas han iniciado o están a punto de iniciar la modernización de las estructuras tradicionales. Se ha señalado que los modelos ideológicos asociados al desarrollo son distintos de los formulados o incubados en la Europa del siglo XIX. Mientras estos últimos tenían un carácter universalista, humanista, marcadamente intelectual y acentuaban el sentido igualitario y liberal, las nuevas ideologías se orientan en torno al crecimiento económico y al poder nacional. Constituirían así verdaderos instrumentos destinados a facilitar el desarrollo y con frecuencia serían forjados por los propios líderes y conductores de la modernización a medida de las necesidades y requerimientos de su actividad política.[1/] Todo ello impide desconocer la importancia que para el desarrollo tienen las ideologías. ¿Es posible un rápido desarrollo a base de instituciones democráticas? ¿Lo sería, por el contrario, dentro de una estructura social autoritaria? En la respuesta a estas preguntas están implícitos los supuestos de toda política económica y social dentro de las formas de organización estatal contemporáneas. ¿En qué medida ha de contarse con la elección y el sacrificio voluntarios de la

---

1/ D. Bell, The End of Ideology (Nueva York, Collier Books, 1961), pp.397 y 398.

gente y en qué medida con la acción autoritaria del estado? ¿Cuánto de coerción y cuánto de persuasión se necesita para alcanzar las metas de un plan de desarrollo?

Las ideologías tienen por naturaleza un contenido político que aspira a traducirse en actos. Su éxito dependerá en gran parte de la capacidad que tengan para comprometer la conducta de los individuos en la creación de instituciones y en la consecución de metas. Podría decirse que no sólo operan en el mundo de las ideas sino que transforman a las gentes, lo que en alguna medida contribuye a explicar la presencia de elementos no racionales en su composición interna. Las orientaciones políticas y en general los procesos de modernización están profundamente ligados a la movilización de las masas en torno a nuevos propósitos y valores, y en ello juegan las ideologías un papel de capital importancia.

Vale la pena insistir en que las ideologías no son meras creaciones fantásticas, sino más bien el producto de una experiencia histórica. A la vez que expresan e interpretan esa experiencia, no pueden menos de incorporar, consciente o inconscientemente, parte de su contenido emocional. No es tarea simple ajustar las ideologías a los propósitos posibles o reales, a los medios disponibles, y traducirlas al mismo tiempo en programas de acción política. Tal ajuste sólo es dable, por lo general, cuando tanto las ideas como la significación atribuida a los hechos y a la conducta se han ido decantando al término de lo que podría denominarse un "período de maduración" política y económica.

El dilema entre los idearios profesados y la acción política racional es considerablemente complejo. De una parte, la experiencia histórica no es un mero recuerdo acumulado en el decurso del tiempo, sino que deja huellas en instituciones, valores, motivaciones, fuerzas sociales y formas de conflicto; de otra parte, las ideologías, que representan un papel efectivo en las etapas cruciales del proceso de desarrollo, parecen encontrarse sólidamente arraigadas en grupos e instituciones específicas. Coordinar aspiraciones, impulsos y motivaciones - no siempre racionales y no siempre compatibles -, por lo general asociados a idearios políticos, es la compleja tarea de traducir las ideologías en programas de acción política racional.

/4. Balance

4. Balance de la situación existente hacia 1960

Alrededor de 1960 parecía haberse producido cierta uniformidad en la mayoría de los grupos dirigentes latinoamericanos en el sentido de aceptar el desarrollo económico y social como único camino capaz de conducir a las poblaciones respectivas hacia la solución de sus urgentes problemas. No es de extrañar que en muchos programas políticos se hubiera acogido como una de las metas nacionales fundamentales la idea del desarrollo, ni que éste se hubiese convertido en un concepto fácilmente difundido a través de toda suerte de publicaciones.

En el movimiento sindical comenzaba a insinuarse una nueva estrategia que podía formularse dentro de los marcos conceptuales de un proceso nacional de desarrollo. Del mismo modo, los sectores empresariales habían dejado de concebir el progreso de las actividades económicas como una empresa puramente individual. La mayoría de los gobiernos, a su vez, aparecían comprometidos de alguna forma con el desarrollo de las actividades económicas y sociales en cada país, tanto en la gestión interna como en la política internacional. Las diversas medidas políticas - y en general toda suerte de programas y decisiones - comenzaban a ser francamente definidos en función del desarrollo. La idea de planificar éste tendía a encontrar eco de manera paulatina incluso en sectores que tradicionalmente habían rechazado la necesidad de una coordinación estatal del esfuerzo nacional. Sin embargo, no era difícil percibir profundas divergencias en la definición de la naturaleza e intensidad de la planificación.

Ya para un observador casual, este consenso era más bien aparente y en el mejor de los casos se circunscribía a los sectores propiamente urbanos de cada país. A veces cabía pensar que, más que de un cambio real en las orientaciones, sólo se trataba de modificaciones en la manera de denominar viejos problemas. Podría concederse que, al menos formalmente, existía un clima de opinión favorable al desarrollo en general como meta nacional deseable, sin que esto significara la ausencia de radicales diferencias sobre lo que debía entenderse por sociedad desarrollada ni acerca de los medios más adecuados para alcanzar ese objetivo. Este aparente acuerdo encontraba a veces considerables dificultades cuando

/se intentaba

se intentaba traducirlo en medidas concretas de política económica. Las largas discusiones sobre detalles y aspectos menores y subalternos - a las cuales venía a agregarse la insistencia de algunos grupos en salvaguardar sus propios intereses y en dar exagerada importancia a puntos doctrinarios - también eran un obstáculo para la aprobación de planes concretos.2/

Los más diversos programas de acción y las distintas reformas propuestas sufrieron toda suerte de recusaciones que provenían de los más diversos ámbitos de la realidad nacional. Algo semejante ocurría con la aplicación de los proyectos. Estos, por lo general, fueron objeto de críticas enconadas que no siempre correspondían a una evaluación objetiva, hasta el punto de parecer que se dudaba de la buena fe y de la capacidad tanto de quienes formulaban programas de desarrollo como de sus ejecutores. La más de las discusiones no hacían sino reflejar las agudas tensiones sociales que prevalecían en los países latinoamericanos, y la desconfianza que impedía adoptar decisiones fundamentales. La experiencia histórica que sufrieron los grupos urbanos de América Latina y la naturaleza de los cambios ocurridos parecían haber impreso su sello sobre esas poblaciones. Las huellas eran profundas y condicionaron dos tipos de actitud en apariencia contradictorios: de una parte, desconfianza, frustración y escepticismo; de otra - junto a la conciencia del estancamiento - la necesidad de una urgente superación que a menudo tendía a concebirse en términos de transformaciones tan absolutas como desligadas de sentido realista.

Ese pesimismo expresaba el desconcierto frente a la relajación de las normas del orden social tradicional y a la vez el sentimiento de que estaba ocurriendo un trastrueque en las instituciones, valores y expectativas. Las esperanzas puestas en los cambios - sobre todo en lo que muchos imaginaban como sus efectos típicos o tal vez socialmente deseables - no correspondían a las consecuencias más visibles de la transformación urbana. Es verdad que el ritmo de la vida se había acelerado, pero la magnitud y complejidad de los problemas parecían haberse multiplicado y los intentos

---

2/ Véase Programas y tendencias sociales en América Latina (E/CN.12/645), pp. 3 ss.

de solución no solían guardar proporción con ellos. No era extraño escuchar a personas que denunciaban la "injusticia" del orden social, que se pronunciaban en favor de toda suerte de reformas y que terminaban manifestando su pesimismo. En medio de esta confusión se habían ido perdiendo los lazos de confianza en los dirigentes, en los partidos y hasta en las posibilidades de éxito de cualquier intento de resolver los apremiantes problemas de la colectividad. Tampoco era infrecuente cierto sentido de futilidad. A las generaciones que vivieron todo el período les había tocado comprobar que en muchos casos las mejores iniciativas de los grupos políticos obedecían a propósitos diversos según el momento. Esas mismas generaciones eran testigos de la corrupción que había acompañado a los cambios; recordaban algunas de esas promesas y esperanzas nunca realmente satisfechas, y en ocasiones habían visto que hombres puros y doctrinarios se convertían - una vez en el poder - en meros repartidores de prebendas. Podía decirse, en suma, que se iba diluyendo la fe elemental en la recompensa social que debería acompañar al esfuerzo individual y en las posibilidades de llevar a cabo esfuerzos colectivos fructíferos. La otra cara del pesimismo podía ser la fe casi milagrosa en el hombre providencial y en la revolución salvadora. Para algunos grupos no estaba distante el cambio revolucionario. Era igual que esos grupos se inclinasen a promover o a evitar la revolución o el hombre providencial: todo resultaría en detrimento de las posibilidades de una transformación ordenada. El sentido de un orden social constructivo se había ido desvaneciendo, y muchas veces el temor al cambio vino a ser un factor que influía en la conformidad y el pesimismo que parecían reinar dentro de algunos núcleos urbanos. Para muchos, en suma, el futuro era incierto, y esta sensación de incertidumbre comenzaba a reflejarse seriamente en fenómenos económicos tan importantes como la renuencia a invertir y la huida de capitales nacionales hacia el extranjero.

/5. Orientaciones

5. Orientaciones ideológicas de un período de confusión

La falta de una historia social de la generación de 1920 impide señalar el origen y la evolución de esas respuestas típicas con que los latinoamericanos intentaron sobreponerse a los sentimientos de confusión y frustración que muchas veces producían los acontecimientos y crear a la vez el consenso social básico indispensable para resolver los difíciles problemas planteados. Los diversos movimientos sociales e ideologías que emergieron durante el período intentaron cumplir esa función. Los fundamentos y técnicas tradicionales para la formación del consenso social habían dejado de operar en los principales países de América Latina. Aunque vaga, la concepción del "progreso" como desarrollo económico y social requería mecanismos nuevos que permitieran llevar a cabo las transformaciones genéricamente llamadas "integración nacional". Aunque la confianza en esos sistemas sociales como organizaciones capaces de resolver por sí mismas sus tensiones y problemas había sido seriamente socavada, los diversos conatos ideológicos característicos del período trataban de favorecer la aparición de nuevas formas de fe y esperanza.

Aun cuando no es posible todavía escribir la historia de esas ideologías, sí cabe señalar algunos de sus probables fundamentos sociales y describir sus rasgos típicos ideales. No se trata de exponer la variedad de idearios políticos y económicos, sino más bien sus dimensiones subyacentes o latentes. Una vez aceptados como conceptos políticos - al menos formalmente - el intervencionismo estatal y la idea del desarrollo programado, lo que interesa conocer es las vicisitudes reales de dichos conceptos desde el punto de vista de la acción política. El nacionalismo, el populismo, el tradicionalismo moderno y la revolución parecen ser las direcciones ideológicas más características incubadas durante el período de que se trata a través de la acción y el pensamiento de los diversos grupos. Cualesquiera que hayan sido las ideologías y doctrinas profesadas por los partidos y movimientos políticos, su acción real y sus proposiciones programáticas tendían a perfilarse en torno a las orientaciones típicas antes señaladas o a combinarlas.

/a) El

a) El nacionalismo

El anhelo colectivo de un progreso económico más rápido configura las modernas formas del nacionalismo latinoamericano, sobre todo en la medida en que esas formas consideraban ineludible la intervención estatal para proteger los intereses de la comunidad nacional. El nacionalismo se desarrolló en sus inicios en estrecha relación con el acceso de las capas medias al sistema de poder. En efecto, fueron algunos núcleos de esas capas los que, al referirse a las élites tradicionales y al orden social, solían denunciar su vinculación con los intereses de la "dominación" y la "explotación" foráneas. El ataque contra las instituciones tradicionales significaba para ellos la afirmación permanente de que los intereses de la nación debían estar por encima de los intereses particulares y ser preferentes a los de cualquier país extranjero. Muchas veces las reivindicaciones obreras eran favorecidas por los nuevos grupos de poder en el caso de las empresas extranjeras y en general con respecto a las empresas directamente asociadas al orden tradicional.

No cabe duda que ese nacionalismo fue de carácter esencialmente económico, al menos a juzgar por sus expresiones más concretas. Los dirigentes de las clases medias se convirtieron en líderes del proteccionismo. La protección a los obreros, al capital y a los recursos nacionales fue el principio inspirador de la nutrida legislación económica impulsada en un comienzo por los grupos políticos de los sectores medios. La política de "independencia económica" se tradujo en la industrialización y diversificación de las actividades productivas. La idea misma del desarrollo económico, posterior al relativo fracaso de los programas parciales de industrialización, se ajustaba a una concepción nacionalista basada en la autosuficiencia de un estado comprometido con el progreso económico del país, y se enfrentaba a los intereses contrapuestos de otras naciones. Los líderes de las clases medias recurrieron a veces al sentimiento nacionalista de los sectores populares y a menudo demandaron toda suerte de sacrificios en aras de los grandes intereses nacionales, sobre todo en las etapas de acceso al poder. Sin embargo, a medida que los sectores medios asumieron el poder, tendían a rechazar el nacionalismo extremo como principio

/de acción

de acción política. Aunque siempre persistente, la idea nacionalista se fue atenuando al reconocer que eran necesarios el capital privado extranjero para el desarrollo económico y social y la ayuda internacional en los aspectos económicos y técnicos.

El nacionalismo más intransigente pasó a ser sostenido entoces por los grupos políticos que intentaban representar a los sectores populares, pero el tono económico era reemplazado por los aspectos puramente políticos. Según esos líderes, la nacionalización de las empresas foráneas no perseguía otro propósito que liberarse de la dominación extranjera.

Muchas veces el nacionalismo estuvo asociado en forma estrecha al populismo. Entonces la entidad nacional cobraría actualidad y preeminencia en la medida en que las energías populares se vertiesen hacia la creación de una sociedad más nueva y radical que, aboliendo privilegios tradicionales, creara condiciones de mayor igualdad y participación social, al contrario que los llamados "intereses retardatarios extranjeros".

No ha dejado de señalarse como rasgo significativo la ambivalencia del impulso nacionalista en cuanto propugnaba por una parte la preservación de ciertos valores de las tradiciones latina, hispana o indígena, y, por otra, la radical transformación de las estructuras tradicionales. La ambigüedad en la aceptación y el rechazo de lo propio o autóctono y simultáneamente de ciertos patrones sociales foráneos constituyó sin duda un rasgo típico de los nacionalismos de izquierda y de derecha. Sin embargo, puede decirse que el nacionalismo solía ver la planificación del desarrollo y la acentuación del poder central en cuanto entidad reguladora suprema de las actividades sociales como otras tantas formas de realizar sus propósitos.

Cualquier descripción de las formas modernas que el nacionalismo adoptó en América Latina no podría dejar de destacar algunos rasgos más o menos típicos de esta ideología en lo concerniente al papel de la autoridad política en los campos interno e internacional. El nacionalismo tiende ante todo a afirmar enfáticamente la preeminencia del interés estatal sobre cualquier interés particular ya que sólo el estado puede interpretar el interés de la mayoría nacional como algo distinto de la suma de los intereses particulares. El interés nacional, a su vez, sería idéntico al

desarrollo económico y social, y el estado debería asumir de lleno el papel de empresario y planificador, con o sin participación de la iniciativa privada.

Se ha dicho que uno de los elementos definidores del nacionalismo moderno es su concepción de la transformación de la sociedad como un asunto de responsabilidad pública que las más de las veces debe ser incumbencia del estado. En lo que a la economía respecta, el nacionalismo se ha orientado por lo general hacia el establecimiento de formas económicas mixtas en las que la empresa privada perdería su significado clásico.

El nacionalismo de que aquí se trata tiende a definir la política internacional de acuerdo con las necesidades del proceso de transformación interna, y califica de enemigos del "interés nacional" a aquellos países que - real o supuestamente - pueden hallarse interesados en impedir los cambios estructurales que requiere la planificación del desarrollo. El estado, por lo tanto, debería rechazar toda forma de "intervencionismo" - político, económico o cultural - y orientarse hacia cierta independencia que habría de ser funcional con respecto a la planificación interna.

b) El populismo[3/]

El crecimiento de la población marginal en las grandes ciudades latinoamericanas dio lugar a la aparición de nuevas condiciones de acción política. Como efecto de la dilución de los poderes que cumplían una función intermediaria y en general de los lazos de dependencia tradicionales, gran número de familias - ahora independientes - carecían de poder e influencia. La supresión de la dependencia dejó un vacío que no siempre pudieron llenar de modo adecuado las instituciones nacionales, sobre todo cuando se consideran las condiciones sociales y económicas de extrema marginalidad de esos grupos urbanos, para los cuales el salario había llegado a ser casi su único vínculo

---

3/ En la descripción de las raíces sociales del populismo se ha seguido muy de cerca el ensayo de A. Pearse, "Algunas características de la urbanización en Rio de Janeiro", incluido en La urbanización en América Latina, op.cit., pp. 194 ss. Hay diferencias de matiz en la interpretación del significado social del populismo.

/con la

con la estructura urbana del poder. Podría decirse que en forma latente persistió en ellos el "deseo de dependencia", de mantener relaciones de lealtad y protección personal, en la medida misma en que no poseían el mínimo de cultura ciudadana indispensable para aprovechar los derechos e instituciones del estado nacional y en general las ventajas del medio urbano.

El potencial político implícito en esa situación lo utilizaron a veces los nuevos grupos de poder que, gracias a su capacidad para expresar los anhelos y sentimientos de las masas, llegaron a transformarse en sus virtuales líderes. Vale la pena señalar que la presión de los grupos marginales, cuya influencia fue ejercida casi siempre a través de líderes propiamente urbanos, obedeció a una imagen del papel de la autoridad política - la del estado como "gobierno protector" - que esos grupos se habían forjado espontáneamente. En la medida en que los nuevos grupos de poder necesitaban apoyo político para logar el acceso a las posiciones de poder o para mantenerse en ellas, hicieron de la satisfacción de las demandas de los grupos marginales una presión continua sobre los mecanismos estatales.

A juzgar por el análisis histórico-institucional, la autoridad política habría tendido a asumir la forma de un "estado protector", en concordancia con las demandas que expresaban en tal sentido los sectores bajos de las grandes ciudades. A cambio de sus votos, éstos obtuvieron una legislación protectora, salario mínimo, ciertos beneficios previsionales y el reconocimiento de algunos derechos. Todo esto se tradujo institucionalmente en una verdadera relación de protección entre el estado y las masas urbanas. Buscando el apoyo de esos sectores marginales, no es raro que los nuevos líderes hayan establecido relaciones de "clientela" y de adhesión personal que les permitirían actuar a base de relaciones de patronazgo, es decir, de tipo primario. En cierta medida, tales líderes pasaron a desempeñar la función de "señores" protectores de personas que, aunque independientes, desconocían la existencia o el significado de sus derechos, las posibilidades de maniobrar con éxito en el medio urbano

/o cómo

o cómo mejorar de suerte por sí mismas. Los miembros de los sectores marginales demandaban precisamente esos mecanismos, presentes en su experiencia anterior, esto es, la ayuda personal de ciertos protectores con respecto a los cuales estaban dispuestos a comprometer su lealtad.

Si se considera que la posibilidad de mantener las clientelas solía depender de la facilidad con que se otorgaran servicios - es decir, del poder e influencia efectivos de los líderes o "patronos" -, no será de extrañar que la autoridad política llegara a verse penetrada en casi todos sus niveles por relaciones de tipo "informal" cuyas características más salientes eran la adhesión personal, el intercambio de favores, la reciprocidad de ayuda por beneficios o influencia, etc. Los nuevos líderes, en consecuencia, vinieron a ser un elemento importante de este extenso y complejo tejido de relaciones que abarcaba el aparato estatal y el de las autoridades locales. De este modo, la movilización de las masas y la utilización de las instituciones políticas se convirtieron en factores esenciales para el acceso al poder.

Esa relación de "clientela" apareció también en ciertos núcleos de las capas medias, gracias a la localización de ciertos beneficios en esos sectores de la población. La posibilidad de proporcionar empleos burocráticos y de otorgar contratos para la realización de obras públicas o para el abastecimiento de servicios estatales, así como la posibilidad de favorecer a regiones e instituciones específicas, llegaron a comprometer asimismo a importantes sectores de las capas medias, reforzando así las bases sociales de esos movimientos o partidos políticos. De este modo se crearon paulatinamente grupos de intereses que por lo general comprendían a los sectores medios de la estratificación urbana. En la medida en que así ocurría, el carácter "populista" de la acción política iba perdiendo su tono inicial. Sin embargo, la aparición de nuevos grupos de los secotes medios en camino hacia el poder habría significado casi siempre la necesidad de monopolizar de nuevo a las clases populares y en especial a las capas marginales.

/Otro aspecto

Otro aspecto del populismo es la naturaleza cuasicarismática de los líderes principales y hasta de los caudillos menores. A medida que fueron desapareciendo los viejos lazos de dependencia que legitimaban la autoridad tradicional, como las clases populares aún no podían diferenciar claramente la fuente de la autoridad y su ejercicio actual, los líderes "populares" cumplieron en gran medida la función de identificar demagógicamente esos sectores sociales con las instituciones del estado nacional. Así, estableciendo un sistema espontáneo y uniforme de acción política, pudieron satisfacer en forma flexible y hasta cierto punto eficiente una variedad de cambiantes demandas sociales que las rígidas estructuras de las nuevas instituciones no hubieran podido cubrir en forma adecuada.

No cabe duda de que la capacidad de los líderes para movilizar a las masas fue un factor de primera importancia en las nuevas estructuras de poder que acompañaron al desarrollo urbano y a la creación de organizaciones productivas industriales. La movilización de los sectores populares, en efecto, permitió establecer diversos lazos que delimitaron la marginalidad de esos estratos. Muy pronto se generalizó en las grandes ciudades latinoamericanas una cultura popular urbana cuyas demandas pudieron ser satisfechas en gran medida gracias a los modernos medios de comunicación de masas. El populismo, tal como se había desarrollado hasta el momento, también tuvo que transformarse. La apelación a las masas adquirió muchas veces un tono distinto, tendió a convertirse en una crítica sistemática contra cualquier forma de privilegio - contra el conservadurismo, contra los grupos aristocratizantes y otros - y en general se la consideró en pugna con un orden social fundado en la existencia de oligarquías. Se postuló la abolición del privilegio y se propugnó el premio al esfuerzo, no ya dentro del estado protector, sino también dentro de formas de gobierno que eran aceptadas como legítimas en la medida en que servían de instrumento para el bienestar económico de las masas y para expandir la educación y también en cuanto se mostraban capaces

/de crear

de crear estructuras económicas, sociales y políticas susceptibles de favorecer la activa participación de grandes sectores de la población. Aunque las orientaciones populistas estuvieron a menudo asociadas a concepciones revolucionarias, también existieron formas conservadoras de populismo. Afirmando la naturaleza esencialmente "popular" de las instituciones tradicionales - supuesta expresión de la capacidad creadora de un pueblo orgánicamente integrado a través de una experiencia histórica común -, el populismo conservador tendió a imaginar una especie de paternalismo agrario como modelo de organización de la comunidad.

Los líderes e ideólogos del populismo parecen haber terminado volviendo al viejo principio que ve en el pueblo la única fuente de autoridad y poder. Según esta orientación, un orden social justo debe reconocer la igualdad básica de los hombres y su derecho a una activa participación creadora dentro del sistema. Los elementos esenciales en la expresión de la ideología populista parecen ser, pues, la fe en la capacidad del pueblo, en sus potencialidades, en su deseo de expresarse a través de la creación de nuevas formas sociales y en la posibilidad de establecer un sistema social "más justo" sobre bases populares. Desde este punto de vista podría decirse: a) que el pesimismo, la frustración y el miedo al cambio no serían más que la consecuencia de la falta de confianza en el pueblo, y b) que todo impulso creador provendría de la fe en la capacidad del pueblo para resolver sus propios problemas y para encontrar los medios adecuado a la creación de mejores formas de vida.

c) El tradicionalismo moderno

El tipo de desarrollo que caracterizó el crecimiento acelerado de las grandes ciudades latinoamericanas dio lugar a la aparición de nuevos grupos sociales, interesados en el cambio y el progreso, que fueron comprometiéndose a mantener las estructuras de poder del orden establecido. Otros grupos que parecieron adaptarse flexiblemente a los nuevos requerimientos de la urbanización, la técnica y la industria,

/conservaron muchas

conservaron muchas de sus orientaciones tradicionales. Se produjo así un clima favorable a las ventajas de la modernidad, pero también cierta tendencia a rechazar las consecuencias de los cambios que se estaban produciendo. Estas actitudes constituyen orientaciones "normales" dentro de cualquier sociedad, especialmente en circunstancias de rápido cambio. La tendencia a preservar formas sociales e instituciones puede advertirse hasta en las ideologías revolucionarias más extremas. La idealización del pasado y la afirmación de algunos valores por encima de consideraciones de tiempo y espacio no son aspectos privativos de una dirección ideológica particular. La denominación de conservadurismo moderno se aplica aquí de modo específico a aquellas situaciones en que la acción concreta está sistemáticamente inspirada en actitudes y motivaciones del tipo señalado.

Ciertos autores han intentado presentar algunas formas típicas del moderno tradicionalismo. Sería posible hallar así lo que se ha llamado "tradicionalismo ideológico".[4/] En tal caso vendrían a encontrarse algunos grupos que apoyan formalmente el progreso, pero se oponen a sus consecuencias, sobre todo en cuanto afecten o puedan afectar las ventajas o privilegios relativos de que ellos gozan o creen gozar en la estructura social existente. Es bien posible que entonces se produzca una afirmación deliberada de la tradición, sobre todo frente a la "amenaza" que se percibe en la incorporación masiva de los sectores populares a la vida urbana y al ejercicio de los derechos ciudadanos. Se acepta el desarrollo parcialmente cuando se intenta limitar sus efectos sociales y culturales a la esfera técnica y económica. El modelo que esos grupos aceptan se basa en la posible coexistencia de una estructura económica desarrollada y una sociedad organizada según normas y valores más o menos tradicionales. Este tipo de orientación se funde a veces con ciertas formas de nacionalismo que acentúan el

---

4/ Gino Germani, "Política e massa" (Estudios Sociais e Políticos, 13; Rio de Janeiro, Universidad de Minas Gerais, 1960), pp. 95-99.

valor de la familia y la comunidad local y en otras ocasiones con variedades de populismo que tratan de usar los sentimientos de dependencia tradicional de las nuevas masas urbanas.

Otras descripciones se refieren al llamado "tradicionalismo urbano contemporáneo".5/ El tradicionalista urbano actúa de manera aparentemente moderna - es decir, participando de los símbolos y consumos de la modernidad -, pero intenta preservar ciertos valores éticos y algunas concepciones relativas a la naturaleza de la desigualdad social. Para él, las acciones humanas tienen un significado trascendental y último, que constituye el criterio efectivo de evaluación social con respecto a su propio comportamiento. Las lealtades personales estarían verticalmente organizadas, de tal modo que la familia, la religión y en general los lazos primarios se antepongan a los lazos secundarios y seculares. Así, el tradicionalista de hoy pensaría en términos sindicalistas y corporatistas. En esta ideología hallaría una manera de preservar normas y valores tradicionales en medio del cambio tecnológico y de los nuevos requerimientos del industrialismo.

Es indudable que el crecimiento acelerado de las principales ciudades hizo posible toda suerte de ajustes entre las orientaciones tradicionales y los modernos requerimientos derivados de la tecnología, la industria y en general de la vida en las grandes aglomeraciones urbanas. Si se considera la transformación ocurrida en las ciudades latinoamericanas y el hecho, varias veces apuntado, de que los cambios no afectan por igual a los distintas instituciones y áreas de la conducta social, no parecería extraño que hayan brotado modos de pensamiento y acción política que pueden corresponder directamente a esa situación. Tal sería el caso de algunas doctrinas que intentaron plantear nuevas bases de organización para evitar los males atribuidos a la industria y a la masificación. Esas doctrinas verían la fórmula que permitiera conservar los valores - "solidaridad humana", orden, jerarquía, disciplina social o armonía

---

5/ K. H. Silvert, National Values, Developments, Leaders and Followers, A Summary Statement of Theory, Some Research, and Some Implications (versión mimeografiada, 1962).

de clases - atribuidos a los ideales culturales de las sociedades latinoamericanas como un tercer sistema, equidistante de las formas de organización social conocidas. Se planteaba la urgencia de reorganizar la sociedad de tal manera que las complejas consecuencias de la modernización fueran reabsorbidas por instituciones que permitiesen salvaguardar esos valores. Así, concibiendo a la sociedad como una "gran familia", se solía afirmar que era necesario un estado central fuerte, sólidamente basado en principios de naturaleza moral o espiritual. Conforme a esos supuestos y partiendo de ellos, se esperaba ajustar la realidad social a los requerimientos ideales de un orden más "racional" - es decir, de un orden radicalmente fundado en valores supuestamente trascendentes -, y hasta pareció intentarse confusamente señalar el tipo de organización institucional que haría posible la "regeneración" de la sociedad. Por lo general, las modificaciones en la estructura política y en el mundo del trabajo propuestas por estas ideologías tendían a preservar los valores tradicionales de la familia y de la religión, contra el efecto disociador del industrialismo y de la masificación de la sociedad. Las diversas formas del moderno tradicionalismo propendían a acentuar el activismo, la agresividad y el autoritarismo, así como a favorecer actitudes ambivalentes con respecto al pasado y al futuro. La creación de un "nuevo orden" social, que sería la expresión terrena o concreta de valores más o menos absolutos, no se concebía como una ruptura total con el pasado, sino más bien como una manera de superar sus aspectos triviales o "irracionalidades" para restablecer así - en toda su plenitud y con una nueva estructura - los aspectos esenciales de la organización tradicional.

Esta tendencia a reinterpretar los valores del pasado otorgándoles vigencia contemporánea y futura dentro de un proceso de "regeneración" social no es ajena a las diversas variedades de indigenismo asociadas a ideologías nacionalistas y populistas en algunos países latinoamericanos. Aunque reconocían la necesidad de establecer nuevas formas de organización social, estas doctrinas y movimientos políticos adoptaron una actitud generalmente ambigua frente al cambio y a la tradición.

/Por su

Por su parte, los procesos de urbanización e industrialización dieron lugar a toda suerte de situaciones conflictivas. Los rápidos cambios ocurridos impidieron a muchas personas y grupos satisfacer ciertas aspiraciones y expectativas dentro de las nuevas condiciones. Hasta es probable que en algunos organismos colectividades y categoría sociales, se produjeran situaciones de agudo desequilibrio entre las metas y aspiraciones, de una parte, y los medios institucionales que hubieran permitido satisfacerlas, de la otra. En efecto, sectores importantes de la población formados dentro del orden tradicional, paulatina o repentinamente, se encontraron sometidos a condiciones generales de vida en las que sus aspiraciones tradicionales no podían ser satisfechas por completo, lo que producía un estado de aguda frustración. Un efecto similar pudo derivarse del hecho de que el desarrollo urbano y las complejas situaciones de contacto cultural y social que trajo consigo incubaron nuevas expectativas en los más diversos sectores de la población, sin que las posibilidades reales permitieran satisfacerlas adecuadamente. El mismo fenómeno produjo el mejoramiento relativo de sus condiciones de vida en ciertos grupos. Otros síntomas parecen sindicar a la transformación urbana como uno de los factores que socavaron la general aceptación de las normas y valores sociales tradicionales y contribuyeron a crear toda suerte de incongruencias y dificultades entre dichas metas y aspiraciones, ya contradictorias entre sí. Muchas veces también se llegaba a creer que las posibilidades reales, incompatibles o desmedradas con respecto a los ideales profesados, los harían irrealizables. Aunque esta recíproca inadecuación solía traducirse en una actitud de general escepticismo, es probable que a menudo contribuyera también a producir manifiestos estados de ansiedad individual o colectiva.

Los cambios sobrevenidos parecieron afectar a las instituciones políticas y laborales en mucho mayor grado que a la familia y a la religión. En efecto, aunque los aspectos materiales de la vida

/urbana se

urbana se habían transformado con cierta rapidez, no sería posible decir lo mismo de las normas sociales que regulaban la familia ni de las que se identificaban con los valores religiosos. A consecuencia de ellos, en muchos casos las personas se encontraron sometidas a demandas incompatibles y la disonancia pudo favorecer la creación de estados de ansiedad. Una manera de disminuir esa disonancia era aprovechar paralelamente las ventajas de ambos tipos de requerimientos. Cabría idear otros mecanismos psicológicos para resolver estos dilemas y disminuir la ansiedad frente a los cambios, pero es probable que en la mayoría de los casos se terminase por aceptar parcialmente el cambio, sin perjuicio de conservar los valores y actitudes tradicionales. Analizando resultados de encuestas aplicadas en diferentes países latinoamericanos, podría llegarse a la conclusión de que personas orientadas por valores tradicionales podían comportarse en forma moderna y mantener un complejo sistema de actitudes conflictivas, mientras que hombres auténticamente modernos pensaban como si estuvieran comprometidos con valores tradicionales.6/

No puede desconocerse la posibilidad de que los cambios hayan tenido en algunos grupos un efecto disruptivo sobre sus valores familiares y religiosos. Es probable que la pérdida de la seguridad inherente a las formas tradicionales y al alto grado de ansiedad que deriva de ello se encuentren asociados en forma más o menos consciente a la tendencia a salvaguardar los valores del pasado, es decir, a comprometerse con verdaderos "estereotipos" de las instituciones tradicionales. Este fenómeno pudo traducirse en la tendencia a rechazar las nuevas normas y valores, especialmente los que regulan la participación y el status de los diferentes sectores de la sociedad.

6/ Silvert, op.cit., pp. 10-12.

/En este

En este punto vale la pena señalar que muchos individuos y grupos de América Latina tienden fácilmente a aceptar lo moderno en forma de ideas abstractas y a identificarse con los aspectos más visibles de modelos culturales propios de los países desarrollados. Sin embargo, difícilmente aceptarían esas nuevas orientaciones y actitudes cuando se trata de traducirlas en pautas de conducta, es decir, en cuanto implican su vinculación funcional a las instituciones propias del desarrollo.7/

Al examinar la evolución del conservadurismo moderno cabría percibir en la primera fase definida una tendencia a radicalizar las reacciones que producen los cambios y a expresarlas en forma de planteamientos doctrinales relacionados con el problema de la "regeneración" de la sociedad. El rechazo de las nuevas pautas - en las que se ve el reflejo de la industrialización y la masificación - se fundaría en algunos valores "trascendentes" o "absolutos" por su naturaleza misma y podría expresar a un tiempo la repulsión que inspiran las condiciones sociales reales o presentes y el sentimiento de que es necesario remodelarlas conforme a esos valores trascendentes. Así pues, la ambivalencia y la ansiedad frente a la transformación social, el refugiarse en estereotipos de lo tradicional, constituirían una forma de conservadurismo que reconoce la necesidad de ajustar las estructuras tradicionales a las nuevas condiciones.

En un segundo momento, cuando ya existe un grado relativamente mayor de experiencia colectiva acerca de los problemas que las estructuras industriales y los procesos de masificación plantean en sus comienzos, aparecen grupos sociales que tienden a circunscribir la transformación de la sociedad a la esfera técnica y económica. Esos grupos admiten que es posible el pleno y eficiente funcionamiento de una economía desarrollada en el seno de una sociedad organizada conforme a normas y valores tradicionales. Se diría que tienden a aceptar algunas ventajas de la modernización, pero no sus consecuencias.

7/ Algo similar ha sido señalado con respecto al proceso de desarrollo en Turquía, país importante a los efectos comparativos por tratarse de una nación no colonial en que el impulso al cambio lo produjeron en gran medida las fuerzas internas. Véase K.L. Prange, "Junge Türken - Wandel in Vorstellungen und Einstelleungen", en G.K. Kinderman, Kulturen im Umbruch Studien zur Problematik und Analyse des Kulturwandels in Entwickungsländern (Friburgo de Brisgovia, Rombach, 1962), p. 347.

/A partir

A partir de esta segunda etapa empieza a perfilarse más nítidamente el conservadurismo moderno. Expresaría éste la acción práctica y algunas formulaciones ideológicas de ciertos grupos que, reconociendo como inevitable el industrialismo, se identifican con las instituciones esenciales del pasado e intentan precaver - tanto a las instituciones antiguas como a las jerarquías sociales tradicionales - contra la influencia igualitaria de las masas urbanas y a veces también el supuesto "materialismo" implícito en las modernas instituciones económicas. Sin perjuicio de sostener a menudo que la "buena sociedad" constituye un fin en sí mismo, y que la ley y el orden son esenciales en cualquier sistema dentro del marco de una administración fuerte, favorecen la modernización en la medida en que ayuda a mantener el orden social. El conservador moderno destaca el valor de la familia, la iglesia, la propiedad privada y el estado tradicional, pero parece oscilar entre la aceptación y el rechazo del puro interés propio y la ventaja personal como estímulos legítimos. No se opone a la movilidad social ni a una mejor distribución de las oportunidades, siempre que permitan - evitando tensiones - lograr la "armonía social" y preservar el orden jerárquico de la sociedad. La moderna ideología tradicionalista, que ha entrado en toda suerte de compromisos políticos y económicos, trata de ajustarse flexiblemente a las nuevas condiciones para resguardar a las jerarquías establecidas contra la amenaza real o potencial de los efectos revolucionarios que la moderna industria lleva consigo.

d) Los gérmenes revolucionarios

Como orientación política activa y latente, la revolución es una reacción extrema de grupos que consideran radicalmente incompatibles el progreso individual y colectivo y el mantenimiento de las instituciones existentes. Una cosa son los idearios de orientación revolucionaria - en su mayoría de origen europeo - y otra la revolución misma concebida como orientación política activa y concreta. Mientras esta última parece en gran medida producto de los problemas que plantea el crecimiento masivo de las grandes ciudades y a veces la experiencia social del industrialismo temprano, aquellos idearios podrían identificarse más con ciertos períodos de agitación social que parecen preceder al desarrollo y modernización ulterior.

/Muchas de

Muchas de las ideologías revolucionarias comenzaron a influir en América Latina desde 1920. La idea de la "revolución social" de base obrera estuvo estrechamente asociada a los primeros desarrollos del sindicalismo, y en muchos países influyó en algunos núcleos intelectuales de los sectores sociales medios. La destrucción del orden social y su reemplazo por nuevas formas de convivencia, a las que se atribuía un carácter radicalmente más justo e igualitario, parece haberse adueñado de la imaginación de algunas generaciones de líderes obreros, intelectuales y rebeldes. Durante más de treinta años la revolución social fue un tema de controversia, y en muchos países se creó una especie de cultura revolucionaria con tradiciones, valores, héroes y mártires propios. A veces la violencia imperante coadyuvó a la formación de esta cultura revolucionaria dándole un cierto espíritu de secta. Donde las condiciones políticas fueron más benignas o donde los revolucionarios llegaron al poder e impusieron sus concepciones, la retórica de la revolución se difundió profusamente entre los grupos interesados en el cambio y la transformación de la sociedad tradicional.

Cabe afirmar que esos idearios de orientación revolucionaria definieron el problema de la transformación social partiendo de los nuevos valores y normas que brotaron en el seno de las masas obreras. Los sectores "oprimidos" o "no contaminados" de la sociedad serían capaces de redimirse y de redimir al resto de la población mediante la eventual eliminación del estado y de las diversas formas de "explotación" económica. El ciclo opresión-redención revolucionaria-reorganización de la sociedad sobre bases nuevas parece haber constituido una verdadera "historia natural" de la evolución social a juzgar por las imágenes que contenían esos idearios de orientación revolucionaria. Las utopías acentuaron la idea de que la organización futura sería fundamentalmente una sociedad de productores: llegar a ella significaba la destrucción total del orden existente. Donde la violencia era un elemento normal de la lucha política, es probable que el mito revolucionario se asociara a tradiciones de clandestinidad y terrorismo. En aquellos países en que era excepcional la violencia y los revolucionarios no llegaron al poder, esas ideologías parecen haber tendido a convertirse en expresiones meramente intelectuales de oposición al sistema político y al orden social existentes.

/El mito

El mito revolucionario como forma de oposición no puede considerarse una permanente manifestación de extremismo político. No hay que confundir el radicalismo de las formulaciones ideológicas con las orientaciones efectivas de los grupos identificados como revolucionarios. Es probable que en períodos normales el "oposicionismo" estuviese comprometido cuando más en prácticas obstruccionistas, prédicas demagógicas, movilización de masas y empleo de la presión popular, o que sus líderes y secuaces exteriorizasen su impaciencia promoviendo "manifestaciones" frente a vacilaciones o errores de los núcleos detentadores del poder. Sea como sea y cualquiera que fuese el efecto perseguido, parece difícil afirmar que esas formas de oposicionismo se apartasen del juego político permitido. Es posible imaginar las implicaciones potencialmente revolucionarias de tales actividades, pero no puede dejar de apuntarse también la probabilidad de que esos movimientos, en la medida en que actuaron dentro del sistema institucional y de los márgenes aceptados, de hecho quedaron comprometidos con el mantenimiento del orden existente.

Cualesquiera que hayan sido los idearios de orientación revolucionaria, fueron las condiciones creadas por la modernización las que dieron contenido y realidad operativa a la idea de que no podían resolverse en forma aislada los problemas sociales y económicos. De ser esto cierto, las experiencias iniciales del industrialismo y la urbanización habrían favorecido también la conversión de los idearios de orientación revolucionaria, de contenido difuso, en ideologías políticas concretas.

Parece evidente que los cambios contribuyeron a elevar las aspiraciones de la población urbana, sobre todo las de ciertos grupos, y que por lo general esas aspiraciones no pudieron satisfacerse plenamente. La modernización, por eso, tuvo como correlato en muchos países un incremento de la tensión social. La inestabilidad económica y el paulatino desvanecimiento de algunos mecanismos sociales que tradicionalmente contribuían a producir una sensación de seguridad - los cuales no fueron reemplazados por otros que cumplieran una función semejante - pudieron ser factores que fijaron en ciertos grupos la imagen del sistema social existente como una forma frustrada de organización de las relaciones humanas.

/Las aspiraciones

Las aspiraciones que la modernización había creado y no pudo satisfacer contrastaban con un estado de aparente prosperidad general en el que se mantenían agudas diferencias económicas y sociales. Por una parte, los sectores de la población que habían puesto sus esperanzas en la acción del estado como transformador de la sociedad debían reconocer que los efectos reales del intervencionismo no siempre correspondían a esas expectativas y que el estado, casi siempre sumido en un cúmulo de dificultades financieras, era a veces impotente para resolver los problemas. Por otra parte, en los sectores acomodados de la población había núcleos en permanente protesta contra lo que a veces llamaban la orientación demagógica del intervencionismo estatal.

Además de afectar en sus intereses peculiares, las medidas políticas encaminadas a remediar los problemas económicos y sociales que planteaba el desarrollo incurrían a menudo en algunos errores manifiestos a causa de la urgencia con que se adoptaban. Todo ello contribuía a aumentar el descontento, la incertidumbre y las tensiones sociales. Las alusiones a la ineficacia de la maquinaria estatal reflejaban situaciones de hecho en la mayoría de los casos. La proliferación de organismos y su falta de coordinación, así como las sucesivas reformas administrativas de carácter fragmentario y el consiguiente desorden, terminaron haciendo demasiado complicados y lentos los mecanismos estatales.

Esta situación general parecía reducir las posibilidades concretas de mejoramiento personal o colectivo y hasta el normal desenvolvimiento de muchos individuos y grupos. En tales núcleos de la población prendía a menudo la idea de que sus posibilidades de prosperar estaban bloqueadas por disposiciones políticas carentes de sentido y por privilegios de hecho. Para ellos, el sistema social era una abierta injusticia contra el esfuerzo y el mérito.

El sentimiento de vivir en un orden injusto y la visión de que la autoridad política no podía sobreponerse con éxito al juego de los diversos intereses - que muchas veces redundaba en la arbitrariedad o el privilegio - bien pudieron crear en diferentes círculos sociales un clima de desconfianza y resistencia hacia las resoluciones gubernamentales. Las diversas proposiciones para realizar reformas fundamentales, cualquiera que fuera su grado

de articulación o racionalidad, eran el mejor testimonio de que algunos grupos políticos, interpretando a sectores más amplios de la población, veían seriamente socavada la fe en la viabilidad del orden de cosas existente y creían necesario ajustarlo a ciertos ideales.

No faltaban intelectuales capaces de interpretar esas experiencias y de expresar las frustraciones y esperanzas de quienes se rebelaban contra las "injusticias" del sistema social vigente. Ellos ayudarían a dar forma organizada a las orientaciones ideológicas de carácter revolucionario y a dramatizar el "sentido" de los acontecimientos. Habían insistido en lo insostenible y contradictorio de las instituciones tradicionales, en su incompatibilidad con cualquier tipo de organización social justa y en que esas contradicciones eran parte de la evolución "natural" hacia etapas más avanzadas de civilización. El "progreso" implicaba a su juicio abolir un sistema y reemplazarlo por otro radicalmente distinto. Esos intelectuales habían contribuido a denunciar la ineptitud y decadencia de los grupos gobernantes, su falta de responsabilidad pública, su deshonestidad y en general su incapacidad para resolver los problemas políticos sociales y económicos que planteaba el desarrollo.

Es posible señalar algunos rasgos que caracterizan la conducta política de los grupos identificados con la idea de revolución. Antes que nada el "oposicionismo" apuntado en líneas anteriores, una actitud de franca hostilidad hacia el compromiso y la tendencia a emplear las "demostraciones" de fuerza política como forma de presión. Los líderes de los grupos revolucionarios tendían a definirse como "servidores" heroicos de una "causa noble" y a proclamar que actuaban no sólo en nombre de sus organizaciones o partidos, sino también representando los intereses de amplios sectores de la población. Para comprender mejor la naturaleza de semejante conducta y la propensión de esos líderes a adoptar un carácter marcadamente dramático, hay que acudir a la idea de "lucha", no a la de "competencia".

Podría decirse que la creación de una orientación ideológica precisa de tipo revolucionario, en reemplazo de los meros idearios de otrora, era consecuencia del pensamiento y de la acción de esos grupos. Poco a poco se fue perfilando la imagen de que una transformación social efectiva estaba directamente asociada al cambio revolucionario y de que el mantenimiento de jerarquías sociales e instituciones parecidas o semejantes a las del orden

existente era, por el contrario, el trasunto de una actitud básicamente conservadora. El desarrollo significaba eliminar toda forma de "elitismo" o aristocratismo, rechazar los valores tradicionales y sustituir total e inmediatamente a los grupos detentadores del poder por nuevos hombres y grupos. Entre la conservación del presente y la preservación del progreso, era preferible el progreso cualquiera que fuese el costo social de esa opción. Era deseable también masificar la sociedad y no podía descartarse a priori, por simples razones morales o tradicionales, la adaptación de las instituciones y los hombres a los requerimientos de la tecnología industrial. La "buena sociedad" suponía el premio al mérito, como principio, por encima de cualquier otra consideración y, en consecuencia, el igualitarismo más radical. Como la legitimidad de las instituciones que se crearían para garantizar el "progreso" no podía reposar sobre fundamentos históricos o tradicionales, sólo los propósitos e ideologías de la revolución legitimaban las nuevas estructuras sociales.

El desarrollo en suma, implicaba para los ideólogos revolucionarios una crisis total del orden social tradicional, tanto en su estructura como en sus fundamentos y en el modo de comportarse dentro de él. Sólo el cambio revolucionario y sus ideologías podrían crear nuevas formas de vida y nuevas fuentes de identificación y lealtad.

6. Necesidad de mayor racionalidad en las ideologías del desarrollo

Los elementos no racionales que contienen todas estas orientaciones ideológicas y las contradicciones inherentes a las diversas proposiciones de conducta que era posible derivar de ellas, permiten señalarlas como verdaderos conatos ideológicos producto de una época de confusión y frustración. Podría decirse que - tanto en sus manifestaciones más extremas como en sus formas atenuadas - las diversas ideologías surgidas en América Latina durante el período 1945-60 no lograron unir las voluntades ni comprometer a las poblaciones en programas más o menos racionales de transformación social y económica, aunque existieron algunos intentos en tal sentido.

Al no lograr una feliz adecuación entre los idearios políticos y la acción práctica, muchos de los grupos interesados en el cambio tampoco

pudieron formular programas coordinados y racionales para la sustitución del tradicionalismo por estructuras e instituciones más dinámicas. Ese desajuste quizás favoreció en último término el mantenimiento de las estructuras tradicionales, pues la formulación de ideologías congruentes con las posibilidades prácticas de acción podría haber significado un serio avance en la creación del indispensable consenso social que requiere la aplicación de una política de desarrollo. Lo cierto es que todo ello parece redundar en perjuicio del desarrollo mismo.

En aquellas sociedades dotadas de "tradiciones" e instituciones funcionales con respecto al cambio y a la innovación, los procesos de transformación de las estructuras sociales parecen apoyarse sobre todo en el sistema cultural. En las sociedades de otro tipo constituye un problema la creación de consenso social favorable al cambio no sólo con respecto a las metas perseguidas, sino también y fundamentalmente con relación a los medios. Las ideologías que acompañan al desarrollo contribuyen a crear ese consenso en la medida en que logran que las masas y las élites acepten la "necesaria racionalidad" de los sacrificios, las etapas del cambio y las nuevas instituciones.

La solución de los dilemas puramente económicos de la modernización implica decisiones políticas organizadas y coherentes. La velocidad del proceso, su financiamiento y las diversas prioridades no son problemas que puedan resolverse sobre bases teóricas. Cuestiones tales como el grado de autosuficiencia o interdependencia económica que se persigue, los tipos de empresa elegidos y las presiones a que éstas han de someterse, el problema del control de la natalidad, la dirección y velocidad de la expansión educacional, son antes que nada decisiones políticas cuyo éxito relativo dependerá de la posibilidad de movilizar a la población en torno a ellas. El desarrollo planificado - sea conforme a idearios democráticos o autoritarios - requiere en cada caso orientaciones ideológicas congruentes con la utilización racional de los medios disponibles. La acentuación del ritual democrático o autoritario por parte de los diversos grupos formadores de opinión no garantiza por sí solo que, tanto en los conductores como en las masas, exista el necesario consenso para formular y aplicar una política capaz de modificar las instituciones sociales.

INSTITUTO LATINOAMERICANO DE
PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL
Santiago, junio de 1964

LOS PATRONES DE ASENTAMIENTO RURAL Y EL CAMBIO SOCIAL EN AMERICA LATINA *

* Documento preparado por la División de Asuntos Sociales de la Comisión Económica para América Latina.

N O T A

El presente documento constituye el documento de referencia No. 1 del Seminario Regional Latinoamericano sobre el Papel del Desarrollo de la Comunidad en la Aceleración del Desarrollo Económico y Social. Fue preparado por la División de Asuntos Sociales de la Comisión Económica para América Latina como primer esbozo de un estudio más completo que se distribuirá posteriormente.

LOS PATRONES DE ASENTAMIENTO RURAL Y EL CAMBIO SOCIAL EN AMERICA LATINA

1. Introducción

En el presente documento se explora uno de los aspectos abordados recientemente en un estudio de la CEPAL intitulado "Distribución geográfica de la población de América Latina y prioridades regionales de desarrollo" (Boletín Económico de América Latina, VIII - 1 de marzo de 1963).[1/] Como punto de partida, se tomó en ese documento la conocida situación de crecimiento demográfico acelerado, unida a la aparente incapacidad de las zonas rurales para absorber más que una fracción de la parte que les corresponde en ese crecimiento, para atenuar la enorme diferencia entre sus propios niveles de vida y los urbanos, para responder adecuadamente a la creciente demanda urbana de sus productos, y para participar eficazmente en la formulación de las decisiones nacionales. Como se indicó en ese estudio, se combina una situación de empleo estático o declinante en el campo y pequeñas ciudades, con un crecimiento del empleo urbano que no alcanza la debida rapidez, de tal suerte que una gran parte de la mayor población se ve condenada a la marginalidad. Al desplazarse del subempleo rural al urbano, acude en números crecientes a las poblaciones periféricas de las grandes ciudades y sus esfuerzos por escapar de esa marginalidad se ven frustrados por múltiples desventajas que derivan de su educación, motivaciones y aún condiciones de salud.

El atraso rural puede atribuirse a varias causas que se refuerzan recíprocamente, algunas de ellas profundamente arraigadas en el pasado. A solucionarlo o al menos definirlo se destinan numerosos instrumentos de política, como la reforma agraria, el desarrollo de la comunidad y la educación. Posiblemente tales instrumentos de la planificación del desarrollo en general serán más eficaces si cuentan con una información más sistemática

---

1/ En su décimo período de sesiones, la Comisión Económica para América Latina pidió a la secretaría que "continúe las investigaciones relativas a la distribución geográfica de la población y a las causas, características y efectos de los distintos movimientos y asentamientos de población, tanto urbanos como rurales..." (Resolución 230 (X)).

/sobre la

sobre la distribución territorial de la población rural y la relación entre esa población y los centros locales de administración, comercialización y servicios.

Al intentar un cuadro global de las modalidades de asentamiento rural y de las influencias que las están modificando, se tocan en las páginas siguientes diversos campos de la investigación y la política. Según un axioma enunciado con mayor frecuencia en forma teórica que aplicado en la práctica, la vida rural es indivisible; todos los programas destinados a influir sobre ella serán tanto más eficaces cuanto mayor sea la integración entre ellos y con las instituciones formales y naturales que funcionan en el campo, que a su vez se relacionan estrechamente con los grupos físicos de población y las líneas de comunicación entre ellos.

El propósito del presente estudio es describir las modalidades y relaciones de importancia generalizadas en la región. La gran heterogeneidad de las situaciones locales existentes justificaría un estudio mucho más extenso que no podría acometerse sin llevar a cabo previamente una serie de investigaciones monográficas locales. Es de esperar que la presente exploración estimule a las instituciones locales a iniciar tales investigaciones, y, en particular, a que se preste mayor atención, en los estudios rurales que tienen otro interés primario, a las modalidades de asentamiento y aspectos relacionados.

En realidad, muchas de las fuentes bibliográficas que han resultado útiles se han preocupado sólo secundariamente de los temas de este estudio. Esas fuentes han sido sorprendentemente informativas sobre algunos puntos, pero no han arrojado ninguna luz sobre otros de igual importancia. La información más sistemática sobre el medio campesino en América Latina se encuentra en una serie de encuestas nacionales levantadas hace diez o veinte años por sociólogos y antropólogos rurales. En los últimos tiempos se han efectuado algunos estudios importantes sobre grandes regiones de algunos países, pero la mayor parte de las informaciones recientes es estrictamente local y escasamente representativa. Aunque el citado estudio sobre la distribución geográfica de la población era principalmente de orden demográfico, en el presente trabajo no se pudo recurrir extensamente a ese tipo de estadística, pues solo en contados países se distinguen en ellas las modalidades de asentamiento de la población calificada como "rural".

/Nuestras fuentes

Nuestras fuentes principales de información describen la escena rural en vísperas de cambios que influyen sobre las modalidades de asentamiento y las formas de organización comunitaria y reciben a su vez la influencia de éstas, a saber, reforma agraria; aparición de organizaciones de masas rurales; nuevas formas de liderazgo y adhesión a los movimientos políticos nacionales; desintegración de los lazos locales tradicionales por efecto de la migración. No sabemos a ciencia cierta con qué amplitud han actuado estas fuerzas sobre la población rural, ni podemos precisar sus consecuencias. Al tomar datos fragmentarios es posible construir un cuadro predominantemente estatístico y tradicionalista de la escena rural o, al revés, retratar un fermento de fuerzas revolucionarias. En este estudio está implícito el riesgo de selección defectuosa y énfasis mal colocado, inherente a la tarea de construir un cuadro global sobre la base de tales datos. También sería justificada la crítica de que se abstraen ciertos problemas de la población rural de las corrientes económicas, sociales y políticas internacionales que son ahora las principales determinantes del porvenir de esta población. Sin embargo, el hecho de haber concentrado la atención sobre la situación en las localidades rurales y en la acción en ese plano no implica que los grandes problemas rurales puedan solucionarse con remedios localizados, prescindiendo de los cambios estructurales nacionales. Supone, en cambio, que el ambiente local presenta numerosos obstáculos para la incorporación de las zonas rurales a un proceso dinámico de crecimiento y que ellos probablemente frustrarán los planes de inversión formulados a un nivel nacional y que tratan al factor humano como un "potencial" uniforme. En este estudio se deja para una discusión ulterior el importantísimo tema de las condiciones previas para mejorar los vínculos y sistemas de transmisión entre el orden nacional y el local, es decir, la "regionalización" y "localización" del planeamiento para el desarrollo.

2. Hacia una clasificación de los tipos de asentamiento rural

Las agrupaciones humanas del medio rural latinoamericano pueden clasificarse según su tamaño, modalidad física de asentamiento, situación jurisdiccional, vínculos sociales y grado de estratificación social, y según las funciones económicas y relación con la tierra.

/Presumiblemente estas

Presumiblemente estas clasificaciones según criterios distintos coincidirán en gran parte, aunque nunca calzarán perfecta ni sistemáticamente. La tarea de clasificación se complica en cierta medida por la confusión terminológica. Se ha abusado, sobre todo, del término "comunidad" que se aplica a casi cualquier agrupación rural. Las expresiones nacionales y locales son muy numerosas y su usanza varía de uno a otro lugar. En un mismo país se encuentran distintas acepciones de un mismo vocablo, y un mismo tipo de asentamiento puede ser designado por nombres diferentes, incluso en el uso administrativo oficial. En varios estudios, sin embargo, se han dado definiciones de términos de uso nacional, y en algunos se han propuesto nomenclaturas uniformes, adaptadas a las condiciones latinoamericanas de las que usan los geógrafos y sociólogos rurales en otras regiones. 2/

Los núcleos más grandes de población que interesan en este estudio son el pueblo y la aldea. No pueden fijarse límites satisfactorios de asentamiento, aplicables a toda América Latina, para estos dos tipos. El pueblo normalmente tiene más de 2 500 habitantes y la aldea más de 1 000,

---

2/ Véase, Richard N. Adams, Cultural Surveys - Panama - Nicaragua - Guatemala - El Salvador - Honduras (Pan American Sanitary Bureau Scientific Publication No. 33, Washington, D.C., December 1957); Orland Fals-Borda, Peasant Society in the Colombian Andes: A Sociological Study of Saucío (University of Florida Press, Gainesville, 1955); I. Silva Fuenzalida, "Rural Communities in Central Chile", Report on the Ninth Annual Round Table. Meeting on Linguistics and Language Study (Georgetown University Press, Washington, D.C., 1960); T. Lynn Smith, Brazil, People and Institutions (Louisiana State University Press, Baton Rouge, 1946); Nathan L. Whetten, Rural Mexico (The University of Chicago Press, Chicago, 1948); Nathan L. Whetten, Guatemala, the Land and the People (Yale University Press, New Haven, 1961); G. Hill, J. Silva, y R.O. de Hill, La Vida Rural en Venezuela (Caracas, 1958); Venezuela, Consejo de Bienestar Rural, Problemas Económicos y Sociales de los Andes Venezolanos, Parte II (Caracas, sin fecha); y Perú, Plan Regional para el Desarrollo del Sur del Perú, Los recursos Humanos del Departamento de Puno (Informes Vol. V, PS/B/9, Lima, 1959). La última de estas fuentes, junto con otros informes de la misma serie, contiene la información más extensa derivada de investigaciones directas, sobre las modalidades de asentamiento de una región de un país latinoamericano.

/aunque muchos

aunque muchos núcleos que cumplen otros requisitos no alcanzan a esos mínimos.[3/] Pueblos y aldeas suelen ser cabeceras de municipios, comunas, cantones, distritos, etc., cualquiera que sea la unidad administrativa territorial básica. El pueblo, y generalmente la aldea, son asentamientos urbanizados, con plazas centrales y por lo menos parte de las casas alineadas en calles; en casi toda la región estas modalidades de asentamiento vienen desde la Colonia. (En gran parte de la Argentina, el Brasil y el sur de Chile los pueblos tuvieron su origen en puestos fronterizos establecidos en el siglo XIX o comienzos del XX y a menudo tenían como centro una estación de ferrocarril o cruce fluvial-caminero; allí es menos uniforme la configuración física.) Las más de las veces el pueblo tiene agua de cañería y servicio de luz eléctrica; la aldea cuenta ocasionalmente con estos servicios. En ambos tipos se distinguen por lo menos tres estratos sociales:[4/] uno superior compuesto de funcionarios, comerciantes y terratenientes medianos (los grandes latifundistas raras veces viven en la aldea o pueblo); uno intermedio de pequeños tenderos, artesanos y pequeños propietarios y uno inferior formado por campesinos sin tierra y minifundistas. Tanto el pueblo como la aldea dependen principalmente de la agricultura para su sustento (prescindiendo de los relativamente poco numerosos poblados que viven de la pesca, la minería, la explotación forestal o actividades artesanales especiales). La distinción más importante entre pueblo y aldea radica, no en su tamaño, sino en la forma de relación con el campo. El pueblo es <u>principalmente</u> un centro de comercialización, transporte, administración y servicios para un <u>hinterland</u> rural y un lugar de residencia para propietarios que no trabajan su propia tierra. La aldea es <u>ante todo</u> una zona

---

3/ Los estudios del Plan Regional para el Desarrollo del Sur del Perú fijan límites de 5 000-10 000 habitantes para el pueblo chico y de 1 000-5 000 para la aldea; en la práctica, sin embargo, esos mismos estudios califican de pueblos y aldeas a agrupaciones menores pero que reúnen otras condiciones. Whetten, <u>op.cit</u>., al discutir los núcleos mexicanos, clasifica a los de 101-1 000 habitantes como aldeas y los de 1 001-2 500 como aldeas grandes, pero agrega que muchas comunidades con poblaciones de unos 10 000 habitantes constituyen poco más que una colección de aldeas campesinas.

4/ Para los fines del presente trabajo es innecesario plantear el complejo problema de si estos estratos realmente constituyen "clases" en un sentido estricto.

/compactamente poblada

compactamente poblada de trabajadores agrícolas que viajan diariamente a sus campos, de un tamaño y cohesión suficientes como para mantener algunas instituciones y servicios especializados. En realidad, la aldea por si misma puede considerarse una "comunidad" aunque puede también proporcionar servicios a núcleos rurales menores. El pueblo funciona idealmente como un centro especializado de una colectividad mayor. En este sentido, algunas cabeceras de municipios con solo unos pocos cientos de habitantes se asimilan más a los pueblos que a las aldeas; por aletargada o parasíticamente que cumplan sus funciones como centros comunitarios, de ellas depende su existencia en mayor grado que del cultivo directo de la tierra.5/

A continuación conviene distinguir otro núcleo: el villorrio. Aunque suele ser más pequeño que la aldea, se diferencia de ella, no por el tamaño, sino principalmente por la escasa importancia relativa de las funciones administrativas y económicas especializadas y por una estratificación de clases más rudimentaria.6/ La población de un villorrio típico está compuesta de jornaleros agrícolas, algunos de los cuales trabajan parte de su tiempo como tenderos o artesanos. Su apariencia física también es distinta; se trata de un conjunto desparramado de casas sin un centro ni calles bien trazadas. Las relaciones comunitarias son más limitadas y

---

5/ Algunos estudios que versan sobre el asentamiento rural en América Latina distinguen entre pueblo y aldea solamente a base de su tamaño y jurisdicción; otros emplean el término aldea para las cabeceras administrativas más pequeñas de municipios predominantemente rurales y el de pueblo para los centros más grandes y urbanos del próximo escalón administrativo. La distinción sugerida en el presente estudio tiene la ventaja, sin embargo, de destacar el hecho de que el "asentamiento aldeano" del tipo corriente en Europa y Asia, que se asocia con un concepto de comunidades rurales compactas y altamente organizadas, no está muy generalizado en América Latina.

6/ En los estudios citados sobre el Sur del Perú se establecen límites de 200-1 000 habitantes para los villorrios. Silva, op.cit., fija un mínimo de 100 familias para los villorrios de Chile. Presumiblemente la mayoría de los poblados clasificados por Whetten en México como "aldeas" (101-1 000 habitantes) se acercan más al concepto de villorrio.

/menos formales

menos formales que en la aldea; para conseguir la mayoría de los servicios especiales los habitantes deben acudir al pueblo vecino. Suelen no contar con agua de tubería ni luz eléctrica.7/

La próxima categoría general, yendo de mayor a menor según el número de habitantes y el grado de organización, es el caserío, una agrupación con un núcleo de escasa cohesión que no cuenta con más de 200 pobladores.8/ En este punto, tanto la nomenclatura como la tipología se vuelven confusas o ambiguas. La contigüidad física de la población dependerá, probablemente, de la conformación geográfica o la propiedad territorial. Las casas pueden estar apiñadas por abastecerse de una sola fuente de agua, por la necesidad de resguardarse del viento o porque el único lugar en que se tolera el poblado es a la orilla del camino. Cuando esas razones no son decisivas y los pobladores son pequeños propietarios, vivirán las más de las veces bastante separados, de modo que los caseríos se llegarán a confundir con los asentamientos dispersos. Muy a menudo un pequeño núcleo compuesto de la escuela y una o dos tiendas o expendios de bebidas minúsculos, junto con familias muy dispersas, constituirán tanto una zona natural de interacción social cuanto una subdivisión oficial de un municipio, sin que coincidan necesariamente los confines de ambas. En muchos casos, el caserío representa una etapa de transición de un reasentamiento rural espontáneo o de la desintegración de núcleos más grandes. La construcción de una nueva carretera induce a las familias a agruparse a su vera, y un aeropuerto, cuartel, obra de construcción, etc. suele atraer un pequeño grupo satélite de familias.

Sociológicamente hablando, el caserío equivale a la vecindad, o zona de contactos primarios; es demasiado pequeño y poco diferenciado para merecer el nombre de comunidad; la existencia de una comunidad más amplia dependería de las relaciones entre el caserío y el pueblo con que está conectado administrativa y económicamente. El mantenimiento efectivo de los lazos primarios

---

7/ Los poblados en línea que se encuentran en muchas partes de América Latina a la vera del camino o en las márgenes de los ríos se parecen mucho más al desparramado y desorganizado villorrio (o al caserío) que a las "aldeas de línea" conocidas en Europa.

8/ Los estudios sobre el sur del Perú limitan el término caserío a núcleos de 10 a 50 familias; Silva a 5-60 familias; Whetten distingue caseríos de 11 a 100 personas.

/de vecindad

de vecindad dependería en mayor grado de tradiciones culturales locales y de las barreras topográficas que del grado de agrupamiento o dispersión.

El tipo que remata la secuencia - el asentamiento disperso - no puede así diferenciarse claramente del caserío en la mayor parte de América Latina; ambos suelen encontrarse combinados. Sin embargo se encuentran también asentamientos dispersos social y físicamente en que no están bien definidos ni los lazos de vecindad ni los vínculos con una comunidad mayor, con un pueblo de centro, como ocurre en muchas zonas tropicales recién colonizadas, entre los minifundistas más alejados en los altiplanos, y, en circunstancias bastante diferentes, entre los agricultores que arriendan tierras y las someten a explotación comercial.2/

Quedan por afrontar las dificultades principales de clasificación que presentan las modalidades de asentamiento rural. En primer lugar, las agrupaciones rurales tradicionales deben separarse en dos amplias categorías según el régimen de propiedad, ya sea que se trate de pobladores que poseen por lo menos el terreno en que están ubicados o que vivan en latifundios; en segundo lugar, las reformas del régimen de tenencia, o las medidas destinadas a proteger ciertas formas de propiedad, crean nuevas agrupaciones que en algunos casos son distintas y en otros coinciden con los tipos descritos.

En todos los países de la región, salvo Bolivia, Cuba, Haití y México, parte importante de la población rural vive y trabaja en grandes haciendas de propiedad privada.

En casi todos los intentos de clasificación de los asentamientos rurales se ha distinguido la hacienda como un tipo especial, lo cual se justifica por completo atendiendo a su organización económica y social. La hacienda constituye un tipo de "comunidad" encerrada en un molde paternalista, con su propia jerarquía social, sistemas internos de distribución de bienes

---

2/ En las zonas cerealeras y de cultivo mixto de la Argentina las vecindades locales sólo pueden identificarse por las visitas a lugares geográficos cercanos y casi nunca o nunca por la presencia de un grupo que se presta asistencia recíproca. No existen "comunidades" en el sentido sociológico; ni siquiera las que se forman en torno al comercio. (Carl C. Taylor, Rural Life in Argentina, Louisiana State University Press, Baton Rouge, 1948).

/y servicios,

y servicios, y sistema administrativo que en gran medida cumple las funciones normales del gobierno local. Sin embargo, en lo que a configuración física y población se refiere, las haciendas difieren marcadamente entre sí, y pueden tener la forma de cualesquiera de los tipos de asentamiento descritos, salvo el pueblo. Suele haber un núcleo central, con casa patronal, edificios de administración, galpones, a menudo una capilla y escuela, en torno al cual se agrupan las familias campesinas residentes constituyendo un villorrio o caserío. Sin embargo, las haciendas más grandes pueden contener varios caseríos, aparte de casas aisladas; en los extremos más remotos del predio podrán hallarse familias seminómadas con sus ganados o podría tolerarse la presencia de ocupantes ilegales. En otros casos, sobre todo cuando la hacienda primitiva ha sido parcelada o cuando tiene su origen en un desalojamiento reciente de pequeños propietarios, es posible que no exista un núcleo central y que las dispersas familias de trabajadores tengan sus vínculos de vecindad con un caserío situado fuera de la hacienda. La costumbre de remunerar parcialmente al trabajador residente con una parcela para su propio peculio puede fomentar la dispersión de las familias en las tierras más marginales de la hacienda, con una distribución irregular parecida a la de los minifundistas de fuera; la dispersión de las familias en faldeos, a cierta distancia del núcleo, es característica, sobre todo, de las haciendas andinas. Al propio tiempo, la hacienda depende en parte, por lo menos en las épocas de máxima actividad, de trabajadores foráneos, que podrán provenir de caseríos cercanos o de más lejos. Aunque no forman parte de la comunidad de la hacienda, cuando la hay, su capacidad para mantener otros vínculos, ya sean de vecindad o incluso de sangre, se ve restringida por su relación marginal con la hacienda. Las plantaciones modernas y las empresas ganaderas introducen otras variantes. En ellas es corriente observar un poblado central compactamente organizado, que ha sido construido y es mantenido por la administración, en que la organización sindical comienza a suplantar a los vínculos de vecindad, pero en que hay gran proporción de trabajadores de paso, que viven en barracones, sin sus familias, y sin ningún apego a la localidad. El tamaño y naturaleza del asentamiento en las plantaciones difieren según las necesidades de mano de obra de los distintos cultivos (bananos, azúcar, etc.) en formas que han sido apenas estudiadas. En toda la región, la estancia dedicada al ganado ovino o vacuno

/es el

es el tipo de empresa que se asocia con la más baja densidad de asentamiento y la menor proporción de trabajadores establecidos en unidades familiares.

Las nuevas agrupaciones rurales que resultan de las políticas y programas nacionales podrán aconsejar a la postre una reforma planificada del asentamiento y administración rurales, pero ellas son ahora muy heterogéneas y no pueden encuadrarse fácilmente en una clasificación. Como rasgos comunes tienen regímenes especiales de tenencia, que protegen al campesino, pero limitan su derecho a enajenar su propiedad, y órganos especiales de autogobierno, responsables ante entidades públicas que no forman parte de la jerarquía administrativa normal.

Entre esas agrupaciones, las más conocidas son los ejidos de México. Están formados por grupos organizados de familias (la legislación prescribe un número de 20) que han solicitado y recibido donativos de tierra sujetos a restricciones especiales de tenencia. El ejido tiene sus propias instituciones de autogobierno con funciones estipuladas jurídicamente - asamblea general de miembros y comités electos. Su población puede fluctuar de menos de cien a varios miles; ésta puede corresponder casi por completo a la de una aldea, villorrio o caserío, aunque no es el caso más corriente, pues algunas familias no podrán optar a las tierras (tenderos, funcionarios, antiguos terratenientes, etc.) y no serán así ejidatarios; por otro lado, la tierra disponible para su distribución posiblemente no baste para todas las familias que podrían optar a ella. En los pueblos y aldeas más grandes puede haber dos o más ejidos, o la población puede constituir sólo una pequeña parte del poblado. El ejido representa así una agrupación que no se integra ni en las modalidades físicas de asentamiento ni en el sistema nacional de administración local; la comparación de estadísticas oficiales de distinta fuente revela que algunos ejidos se consideran poblados y otros no.10/

En los países andinos, parte importante de la población indígena pertenece a comunidades que administran sus asuntos internos y, en particular,

---

10/ El censo de población mexicano de 1950, en un cuadro en que se distribuye la población según tipos de asentamiento, anota 5 582 ejidos con 1 615 334 habitantes. El censo ejidal del mismo año distingue 17 579 ejidos con 1 552 926 ejidatarios (cabezas de familia, lo que equivaldría a una población total de unos 7.5 millones).

/la tenencia

la tenencia de sus tierras, en forma que varía según las tradiciones lugareñas. En cierta medida, tales comunidades coinciden con las subdivisiones administrativas de los municipios y también con los villorrios y caseríos en que se agrupa la mayor parte de la población indígena. La existencia misma de estas comunidades descansa en derechos históricos sobre la tierra que se remontan frecuentemente varios siglos a medidas tomadas en la Colonia para reunir a los indígenas en poblados concentrados. El crecimiento y redistribución de la población en este largo período, así como la usurpación continua de las tierras de la comunidad por las haciendas, se han traducido en una correspondencia muy escasa e irregular entre la población de las comunidades y las actuales modalidades de asentamiento. Desde la década de los veinte se viene reemplazando la anterior política de oposición a las propiedades comunales por una legislación que da cierta protección a las comunidades a condición de que inscriban sus propiedades y establezcan órganos específicos de autoadministración. En general, esa legislación ha tenido más bien el efecto de fomentar nuevas formas de organización rural que el de preservar las antiguas. Como en el caso de los ejidos, las comunidades "reconocidas" pueden o no constituir verdaderas comunidades o núcleos de asentamiento, y no están bien definidas sus relaciones con el sistema nacional de administración local. Algunas son muy grandes, a raíz de un largo proceso de crecimiento demográfico y subdivisión de la tierra.11/

Las políticas sobre el ejido y la comunidad suponían la creación de nuevas formas administrativas y se prestaba alguna atención a los servicios que requerían los beneficiarios, pero no llevaron a la planificación sistemática de la recolonización agrícola con relación al establecimiento de nuevos núcleos de servicios. Sin embargo, varios de los programas más

---

11/ Una "comunidad" estudiada recientemente en el sur del Perú estaba constituida por 3 500 personas con 150 km^2 de tierra. De estas personas, 1 500 formaban una minoría en un pueblo fuera de la propiedad comunal; 1 200 vivían en una aldea al otro extremo del terreno y los 800 restantes residían esparcidos dentro de los límites. Los tres grupos no tienen actualmente sentimientos de solidaridad con la comunidad, pero se unieron porque su petición de reconocimiento legal se basaba en un documento del siglo XVII que definía las propiedades comunales de sus antepasados. Plan Regional para el Desarrollo del Sur del Perú, Funciones y medios de gobierno local (Informe Vol.XXIII, PS/F/152), Lima, Perú.

/recientes de

recientes de colonización y reforma agraria prevén la creación de poblados compactos y planificados y a veces el organismo patrocinante se responsabiliza de la construcción de viviendas y del establecimiento de un núcleo de edificios de administración y servicios. Estos poblados planificados no abarcan más que a ínfima parte de la población rural, pero presumiblemente adquirirán mayor importancia; más adelante en este estudio se discutirán sus problemas y perspectivas. De tener éxito, tales asentamientos podrían evolucionar hacia un tipo más parecido a la comunidad de "aldea" que las agrupaciones ahora típicas de la región.

La anterior clasificación puede sintetizarse en el esquema siguiente - aunque del orden aparente no debe presumirse que las agrupaciones rurales pueden ajustarse exactamente en él.

3. Influencia de la historia, la geografía y el régimen de tenencia sobre las modalidades de asentamiento y organización local

En aquellas partes de América Latina que tuvieron una población agrícola establecida antes del siglo XIX, la distribución de ésta y sus posibilidades de organización comunal se vieron configuradas por dos fuerzas poderosas, que se movían a veces en un mismo sentido y otras entraban en pugna. Por un lado, la política del Estado y la Iglesia propendía a la agrupación de la población rural (entonces casi sinónima con la población indígena) en poblados grandes y compactos con sus propias tierras e instituciones de autogobierno, aunque éstas estaban sometidas al estricto control paternalista de las autoridades; se trataba de un sistema de gobierno indirecto, por el cual se simplificaba la instrucción religiosa, la recaudación de impuestos, y la contratación de trabajadores para las minas y las obras públicas. Por otro lado, individuos influyentes pretendían apoderarse de la tierra y así dominar la población que en ella trabajaba; también favorecían la agrupación compacta, pero bajo la férula absoluta del terrateniente y sus agentes. Aparecieron así los dos sistemas opuestos: la hacienda y la comunidad indígena, en que la primera continuamente avanzaba sobre la segunda y aunque producía para el mercado, alcanzaba un alto grado de autarquía económica, en tanto

/Esquema

Denominación	Límites de población	Características físicas	Jurisdicción	Características sociales	Funciones económicas	Régimen de tenencia
Pueblo	2 500-10 000	Urbanizado (plaza, agua por tubería, electricidad, por lo menos como necesidad manifiesta)	Cabecera de municipio o de otra división administrativa superior	Estratos locales superior, medio e inferior; funciones especializadas como centro de una comunidad rural mayor; líderes formales	Comercialización de productos, abastecimiento de bienes, prestación de servicios técnicos y profesionales al campo. Residencia de algunos propietarios	Propietarios pequeños y medianos; trabajadores "libres", sin tierra
Aldea	1 000- 2 500	Características urbanas más limitadas	Generalmente cabecera de municipio	Tres estratos; "comunidad" relativamente cerrada	Servicios especializados y de comercialización más limitados; principalmente lugar de residencia de campesinos	Trabajadores residentes de haciendas y plantaciones
Villorrio	200- 1 000	Disgregado, escasas características urbanas (frecuentemente en forma de poblado en línea)	Generalmente cabecera de una subdivisión municipal con funciones administrativas muy restrictas	Estratificación social más rudimentaria; situación intermedia entre comunidad y vecindad		Miembros de ejidos, comunidades, colonias, poblaciones de reforma agraria
Caserío	20- 200	Núcleo poco compacto, características urbanas escasas o nulas	Puede o no ser cabecera de municipio o de subdivisión	No hay distinciones nítidas de clase; liderazgo no formal; vecindad que ofrece sólo contactos primarios	Servicios comerciales y artesanales limitados; lugar de residencia de campesinos. Servicios rudimentarios (tienda, escuela, etc.)	
Asentamiento disperso	Menos de 20 (no más de 2 o 3 familias vecinas)	Casas dispersas en predios individuales	Puede o no pertenecer a una subdivisión de municipio cuyo centro es un caserío o villorrio	Los contactos se limitan en su mayoría a la familia, pero suele haber algunos vínculos de vecindad no muy estrechos con un caserío		

/que la

que la segunda se aislaba lo más posible pero dependía de las autoridades centrales para conseguir cierta protección contra la hacienda.12/

Las principales excepciones a esta dualidad aparecieron en algunas zonas costeras aptas para el cultivo azucarero y en las tierras menos asequibles en los márgenes de las zonas pobladas. En las primeras, en vez de la población semifeudal de las haciendas, que retenía algunas formas comunitarias junto con un apego localizado a la tierra, se encontraba una mano de obra esclavizada, albergada en barracones y casi sin vida familiar, para qué hablar de vida en comunidad. En las segundas, empezó a difundirse un tipo de asentamiento disperso que se dedicaba a un cultivo migratorio de roce y tala. Todas las formas descritas han evolucionado hasta nuestros días.

A comienzos del siglo XIX, cuando, al producirse la independencia política, surgió el predominio irrestricto de los gobiernos nacionales y locales por los dueños de las haciendas y se dictaron leyes inspiradas en las nuevas doctrinas del liberalismo económico, tocó a su fin la protección oficial de qué gozaban las comunidades indígenas. Las medidas que pretendían reemplazar la propiedad comunal por la individual y colocar al indígena en un pie de igualdad con el resto de la población sólo fomentaron la usurpación

---

12/ Una descripción interesante de la consolidación de la hacienda y la comunidad en el siglo XVII aparece en Eric Wolf, Sons of the Shaking earth (The University of Chicago Press, 1959). El libro, que trata de México y Guatemala, señala varios factores que influyeron en la supervivencia de las comunidades indígenas que guardan relación con sus actuales posibilidades como instrumentos de desarrollo rural. En primer lugar, las comunidades no eran en general prolongaciones espontáneas de formas precolombinas de organización social, sino producto de una política colonial destinada a controlar el trabajo indígena. En segundo lugar, el mantenimiento de la solidaridad comunal vino a depender del rechazo de las innovaciones y la iniciativa individual; mecanismos tales como la obligación de incurrir periódicamente en gastos ceremoniales cumplían el propósito de evitar que los individuos acumularan riquezas al punto de dominar la comunidad. En tercer lugar, como las tierras de la comunidad eran limitadas, se veían obligadas, para sobrevivir, a exportar continuamente su población sobrante, incluyendo entre ella, presumiblemente, a los elementos que menos se adaptaban a la estática vida comunitaria. Así pues, la emigración fuera del campo tiene una larga trayectoria y desde sus comienzos se tradujo generalmente en la pérdida de las características autóctonas entre los migrantes.

de tierras por parte de las haciendas. Las comunidades fueron muchas veces absorbidas por entero y con frecuencia divididas o dispersadas físicamente por la pérdida de sus tierras en un valle central. Al propio tiempo, la política oficial dejó de alentar sistemáticamente el asentamiento compacto. Probablemente aumentó a un mismo tiempo la proporción de la población rural que habitaba en haciendas y la que vivía en pequeños caseríos o en vecindades dispersas de minifundistas. En gran medida, las aldeas compactas fundadas durante la Colonia sobrevivieron como centros locales administrativos y comerciales más bien que como residencia de campesinos.

Las anteriores políticas de asentamiento concentrado tuvieron que luchar contra las condiciones geográficas en muchas partes del altiplano, en que se encontraban las zonas más densamente pobladas. La tierra de cultivo al alcance de un solo centro solía ser de escasa extensión y separada de otros campos labrables por cadenas montañosas, quebradas, mesetas demasiado elevadas para el cultivo, o desiertos. A medida que aumentaba la población y una mayor parte del valle de fácil acceso era usurpada por la hacienda, se volvían más imperiosas las razones geográficas de la dispersión. Las propias haciendas incluían tierras de diversas zonas climáticas y tenían que distribuir sus familias entre pequeños núcleos pastores en las altas mesetas y núcleos de campesinos para el cultivo de azúcar y frutas miles de metros más abajo.

El tipo de asentamiento concentrado en aldeas y villorrios parece haber seguido predominando en México - a través de toda una larga historia de revoluciones de organización política y sistemas de propiedad agraria - en grado mucho mayor que en zonas pobladas más antiguas, incluso las zonas limítrofes de América Central. Las causas de este fenómeno no son aparentes, pero, presumiblemente, la necesidad de protección y apoyo mutuos durante las épocas de agitación rural junto con una tradición muy fuerte de comunidad local ayudaron a mantener los núcleos rurales relativamente grandes y compactos. Sin embargo, esta hipótesis no nos permite adelantar gran cosa.

Las zonas de temprana colonización - exceptuando a México - presentan variadas modalidades de asentamiento. La más común es la combinación irregular de caseríos y familias dispersas, que mantienen algunos lazos de comunidad con el pueblo más cercano. Se encuentran poblados que cumplen las condiciones aquí establecidas para la aldea, pero no son frecuentes. La descripción

/siguiente es

siguiente es de un poblado minifundista en la meseta andina de Venezuela pero podría aplicarse igualmente a muchas partes desde América Central a Chile: "Pese a la tradición española de alentar el establecimiento de vecindarios muy compactos, la tendencia de las familias campesinas en las zonas andinas de gran altitud, de dispersar sus hogares por las laderas de las montañas, ha persistido desde tiempos precolombinos. Las diminutas casas de techos de paja, que a veces apenas si pueden distinguirse del terreno, se encuentran dispersas, sin seguir pauta alguna aparentemente en su distribución. Pero ello es sólo aparente. Los factores ecológicos que determinan su ubicación son a menudo múltiples. Así es más que probable que las casas se encuentren en la ladera que resulta más favorecida por el sol. En lo que parece ser a primera vista una dispersión poco racional de las casas, un examen más detenido revela la colocación más o menos sistemática de las mismas a lo largo de una corriente de agua que provee el líquido indispensable para las actividades cotidianas".[13/] Los resultados de un cuestionario contestado en 1952 por 57 por ciento de los alcaldes en municipios guatemaltecos, confirma el predominio de caseríos y poblados dispersos, aunque señala a la vez la heterogeneidad de los grupos que pueden darse en zonas de antigua colonización. Los alcaldes distinguieron 2 501 poblados aparte las cabeceras de sus municipios. De ellos, 173 eran asentamientos concentrados alineados en calles, 333 concentrados sin calles, 1 407 eran casas esparcidas pero visibles unas de otras y 588 de casas aisladas y no visibles unas de otras.[14/]

En Colombia la localidad rural se denomina corrientemente "vereda". Varios estudios locales señalan que la vereda suele ser un verdadero grupo de vecindad, cuyos lazos se ven reforzados por la endogamía y la adhesión a uno u otro de los dos partidos políticos nacionales. En cuanto a su tamaño, parecen fluctuar entre las 20 y las 120 familias, con un promedio de 70 familias o 300 a 400 habitantes. Esas veredas pueden estar constituidas por un núcleo único, asemejándose a lo que en este estudio se ha definido

---

13/ Venezuela, Consejo de Bienestar Rural, op.cit., página 55.

14/ Nathan L. Whetten, Guatemala..., op.cit., pp. 37-38.

/como aldea,

como aldea, o pueden estar formados por dos o tres caseríos más casas dispersas.15/

En los últimos tiempos, la extensión de la red vial ha tenido un efecto secundario impensado en varios países, en cuanto muchas familias rurales se han sentido inducidas a reagruparse a la vera del camino en asentamientos de línea, con espaciamiento irregular, de las dimensiones de un caserío o aldea. Otros caseríos han resultado, aparentemente, del solo crecimiento de dos o tres familias campesinas en un largo período; en tales caseríos la tierra se subdivide a veces al punto en que los residentes apenas si cuentan con un solar para su casa, y salvo por la seguridad de tenencia y las posibilidades de un comercio minúsculo, no se distinguen de los trabajadores sin tierras.

Los asentamientos discutidos hasta aquí se componen en general de personas apegadas a una localidad, con lazos de vecindad que pueden conservar mucha fuerza aunque las familias vivan dispersas. Sin embargo, en el siglo pasado, la gran densidad de población en muchas de las zonas más antiguas, los cambios en el uso de las tierras de las haciendas y en la demanda de trabajo como resultado de la ampliación o contracción del mercado de diversos cultivos comerciales, así como la apertura de nuevas zonas de colonización, concurrieron para fomentar el crecimiento de nuevas categorías de población rural casi totalmente desprovistas de vínculos locales. Para los fines de este estudio, merecen destacarse dos grandes grupos, a saber, los ocupantes sin título y agricultores pioneros, por una parte, y los trabajadores migratorios sin tierras, por la otra.

El grado en que estos grupos constituyen tipos distintos varía presumiblemente en las diferentes partes de América Latina. En gran parte del Brasil, donde suelen ser débiles los lazos concretos con el vecindario o el terruño, los últimos estudios indican la existencia de un grado sorprendente de fluidez tanto en los sistemas agrarios de las grandes haciendas como en el status del campesino; una misma persona puede ser sucesiva o simultáneamente

---

15/ Véase Orland Fals Borda, op.cit., y una serie de encuestas sobre distintos municipios realizadas por la Sección de Investigación Social, Facultad de Sociología, Universidad Nacional de Colombia, en que aparecen los estudios sobre régimen de tenencia auspiciado por el Comité de Desarrollo Agrícola.

minifundista, ocupante sin título, arrendatario, aparcero, trabajador estacional, etc.[16/] Una situación amorfa similar, en que no puede asimilarse el trabajador rural a ninguna de las categorías estadísticas tradicionales, ha sido descrito en Honduras.[17/]

Incluso en las partes pobladas más antiguas de América Latina se encuentran agricultores migratorios aislados en las parcelas más remotas de las grandes haciendas y en tierras marginales de dominio público o derecho de tenencia no bien definido.[18/] En las tierras bajas tropicales escasamente poblados al este de los Andes, en América Central y en todo el interior del Brasil, este tipo tiene una historia que se remonta a la colonia.[19/] En la zona de Santa Cruz, en Bolivia, se llaman "tolerados": son los verdaderos pioneros de la colonización, viviendo siempre en los límites de la civilización, limpiando la tierra, rechazando a las bandas hostiles de indios y trasladándose a otros lugares a medida que se comienza a poblar. Esas familias no sólo son "toleradas" sino acogidas con agrado por los grandes terratenientes. Lo benefician principalmente con la tierra que habilitan de que el propietario puede apropiarse para sus propios

---

16/ Un estudio inédito sobre la agricultura brasileña señala que los diversos tipos de cultivo "residual" o de subsistencia actúan como amortiguadores para la agricultura comercial, pues se dilatan cuando los mercados están flojos y se encogen nuevamente cuando las explotaciones comerciales necesitan más tierra y brazos; este estudio afirma que no hay una tendencia sistemática hacia la absorción de ocupantes, aparceros, etc. (Andrew Gunden Frank "Brazilian Agriculture: Capitalism and the Myth of Feudalism".)

17/ El estudio sostiene que la diferenciación verdadera entre los campesinos que cultivan terrenos marginales de título dudoso y que buscan trabajo asalariado estacional está determinada entera y exclusivamente por el grado de amistad con el patrón latifundista. (G.W.Hill, Estudio preliminar a una reforma agraria en Honduras, Unión Panamericana, Washington D.C., 1962.)

18/ Un estudio de una localidad en la región central de Chile, por ejemplo, señala que los colonos que ocupan las tierras montañosas más pobres de las haciendas constituyen un tipo de pionero, que vive en parte de la leña y la pequeña minería, en parte del cultivo migratorio, a veces como mediero, y recibe toda la cosecha a cambio de limpiar la tierra. (J.Borde y M.Góngora, Evolución de la propiedad rural en el Valle del Puangue (Instituto de Sociología, Universidad de Chile, Santiago, 1956).)

19/ Véase, por ejemplo, Celso Furtado, Formaçao economica do Brasil, Editora Fondo de Cultura, São Paulo, 1959, pp. 141-142.

/cultivos cuando

cultivos cuando así lo desee. Cuando las tierras que han talado son tomadas por el dueño, se convierten en jornaleros en la misma hacienda, o más comunmente, se trasladan más al interior.[20/]

En el pasado, tales ocupantes estaban formados principalmente por familias con una tradición de cultivo migratorio en una relación con los terratenientes o el Estado aceptada mutuamente, y esas modalidades siguen predominando en algunas partes de América Latina. En el Paraguay, por ejemplo, se ha señalado que el campesino típico tiene escaso interés en la propiedad. Al dueño de la tierra le interesa conservarlo, principalmente para tener una reserva de brazos para la siembra y la cosecha. Ante cualquiera dificultad, el ocupante está muy dispuesto a abandonar su hogar temporal y moverse a otra localidad.[21/] En Panamá más de la mitad de la tierra de cultivo es de dominio fiscal y es utilizada por labradores migratorios en uso de permisos de corto plazo emitidos por los municipios; parte importante de las tierras privadas es cultivada en forma análoga mediante contratos de alquiler de corta duración.[22/] En los distritos escasamente poblados, sin caminos y con mercados muy reducidos para sus productos, esos sistemas pueden perpetuarse durante generaciones sin evolucionar hacia poblados estables y concentrados. En las verdaderas zonas pioneras, en que empiezan a penetrar las carreteras y suben los valores de la tierra, cambia la situación del ocupante sin título. Ya sea por grado o por fuerza, se convierte en un medio barato de limpiar las tierras para su eventual explotación en grandes propiedades. Al propio tiempo, en vez del campesino migratorio por tradición, se encuentra al migrante desalojado de zonas largamente pobladas y que ansía obtener el dominio permanente de un trozo de tierra. En las zonas pioneras de varios países es común el sistema por el cual el colono limpia la tierra a cambio de obtener para si las cosechas de los primeros años, debiendo después abandonar el terreno. Así ocurre, por ejemplo, en la limpieza de las tierras cafetaleras en Paraná, Brasil, y en

---

20/ Olen E. Leonard, Bolivia: Land people and institutions (The Scarecrow Press, Washington, D.C., 1952).

21/ E. Service y H. Service, Tobatí: Paraguayan Town (The University of Chicago Press, Chicago, 1954).

22/ Richard N. Adams, op.cit., p. 60.

/las haciendas

las haciendas ganaderas en las tierras bajas en la región andina de Venezuela.[23] En el segundo caso, los colonos desalojados después de dos o tres años de cultivo se vuelven braceros nómadas o se retiran al cultivo de minifundio en los faldeos, fácilmente erosionables, de la cordillera. En otras partes, los pobladores originales pueden ser obligados, por su debilidad económica, a vender sus parcelas [24] o son desposeídos por las personas influyentes que viven en el pueblo, quienes obtienen el título de propiedad después que ha comenzado la colonización.[25]

Los tipos de ocupación y colonización pionera descrito en último término son evidentemente ineficientes y destructivos en lo que a uso de la tierra se refiere, y se traducen más bien en la destrucción de recursos forestales y el avance de la erosión que en la incorporación permanente de nuevas tierras al cultivo. Igualmente desafortunada es su influencia en cuanto perpetúan una población rural desarraigada y desorganizada, incapaz de formar mas que los vínculos más rudimentarios de vecindad, a la cual casi no pueden llegar los servicios públicos. En grado creciente, también, constituyen una fuente de violencia; los ocupantes ya no están dispuestos a irse, o no tienen donde ir. Se están produciendo entre ellos, en cierta medida, nuevas formas de organización local, incluso núcleos clandestinos de asentamiento; se unen para defenderse de los terratenientes y las autoridades, a veces bajo la orientación de movimientos políticos externos. Los labradores migratorios y los pioneros migrantes representan una proporción

---

23/ Véase Duglas Teixeira Montero, "Estrutura Social e vida económica em una área de pequenha propiedade y de monocultura", Revista Brasileira de Estudos Politicos, 12 octubre de 1961; y Jean Tricart, "El desarrollo de los Andes Venezolanos", Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación, I, 6 enero de 1963.

24/ El primer informe del Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA) atribuye a este factor la concentración de grandes propiedades en las zonas abiertas a la colonización en este siglo. Los grandes propietarios han aprovechado"las grandes inversiones efectuadas por la comunidad en comunicaciones y servicios públicos, así como el sacrificio heróico del campesino anónimo." (Informe de Actividades en 1962, Bogotá, abril de 1963, p. 43.)

25/ Un análisis de este problema y de los conflictos a que da origen aparece en Fernando Henrique Cardoso, "Tensoes socinio no campo e reforma agraria", Revista Brasileira de Estudos Politicos, 12 octubre de 1961.

/pequeña de

pequeña de la población rural latinoamericana, pero es muy necesario conocer sus experiencias y relaciones en lo que se refiere a las formas en que los grupos más poderosos obtienen el control de la tierra, a fin de tener una base para planificar la recolonización y poder llenar las grandes extensiones desiertas, logrando al mismo tiempo una distribución más racional de la población.

Los campesinos sin tierras que no se dedican al cultivo de subsistencia, al revés de lo que sucede con los ocupantes sin título, se encuentran en las zonas plenamente ocupadas en actividades agrícolas o pastoriles. Provienen en parte de grupos despedidos de las haciendas (porque no pueden absorber el aumento vegetativo de su población residente, porque alguna modificación de los cultivos o técnicas de producción hacen innecesaria a parte de su fuerza trabajadora, o porque el propietario desea precaverse contra futuras reclamaciones de tierras por parte de las familias residentes) y en parte derivan de los hijos que no puede emplear el minifundista, pero algunos descienden de varias generaciones de trabajadores de la misma condición. Raras veces viven aislados, sino que se encuentran en todo tipo de asentamiento, desde el caserío al pueblo. Se supone generalmente que están ayudando a aumentar la población de las poblaciones periféricas pobres de las grandes ciudades, pero no ha sido demostrada satisfactoriamente su importancia relativa en la migración hacia la ciudad. Hay motivos para creer que la juventud de los asentamientos minifundistas y de los pueblos pequeños tienen mayor iniciativa para migrar y que los campesinos sin tierras se apegan a la vida que conocen, por poco halagüeñas que sean sus perspectivas. Por otro lado, los braceros que migran estacionalmente no pertenecen necesariamente a la categoría marginal de campesinos sin tierras. Muchos que viajan cientos de kilómetros, atravesando incluso las fronteras internacionales - como los braceros mexicanos que van a los Estados Unidos o los peones bolivianos en las zonas azucareras de la Argentina - vienen de poblados minifundistas y vuelven a ellos. Sin embargo, es de suponer que proporción importante de tales migrantes pierden sus vínculos locales y terminan por asimilarse al grupo desarraigado.

Descripciones de estos trabajadores sin tierras, tomadas de partes distintas de América Latina, con sistemas muy diferentes de asentamiento

/y tenencia,

y tenencia, muestran semejanzas notorias. En Chile, el afuerino que viaja de una hacienda a otra siguiendo las cosechas es "un hombre completamente desarraigado de la tierra, un nómade de la agricultura chilena".[26/] En Argentina, donde los trabajadores sin tierras representan una proporción especialmente elevada de la población rural, no tienen instituciones ni servicios sociales, y si son trabajadores estacionales se encuentran en una tierra de nadie en lo que se refiere a vida de vecindad y comunidad.[27/] "Aparentemente ajenos a todas las transformaciones económicas y jurídicas realizadas en el país en los últimos diez años, su vida pareciera haber continuado imperturbable. Obreros transitorios trabajan un tiempo en una estancia, y luego comienzan a rotar. Su máximo anhelo es el trabajo ocasional... jamás se les ha visto manejando el tractor, ni instalando una quinta en el terreno libre que rodee su casa."[28/] En el Estado de Paraná (Brasil) los volantes, o trabajadores de paso, son objeto de desconfianza tanto por parte de los colonos (trabajadores residentes en las haciendas) como de los propietarios, quienes ven en ellos peligrosos competidores que amenazan su seguridad económica los unos y personas de origen dudoso contra quienes hay que precaverse los otros.[29/] En los asentamientos de pequeños agricultores de Costa Rica, los trabajadores sin tierras se describen como un grupo marginal excluido casi enteramente de la vida de la comunidad.[30/] Las recientes campañas para organizar los estratos inferiores de la población rural han tenido, naturalmente, escaso efecto sobre los campesinos sin tierras de este tipo. Las Ligas Campesinas del Brasil, por ejemplo, han atraido principalmente a los campesinos con alguna forma de tenencia o

---

26/ Rafael Baraona, Ximena Aranda, Roberto Santana, Valle de Putaendo, Estudio de Estructura Agraria (Instituto de Geografía, Universidad de Chile, 1961) p. 236.

27/ Carl C. Taylor, op.cit.

28/ José Luis de Imaz, "Estratificación social del sector primario en Ucacha", Desarrollo Económico, Buenos Aires, 1, 4, enero-marzo 1962, p. 53.

29/ Duglas Teixeira Monteiro, op.cit.

30/ Victor Goldkind "Sociological contrasts in rural and urban settlement types in Costa Rica", Rural Sociology, 26, 4, diciembre de 1961.

/remuneración parcial

remuneración parcial en tierras, que temen descender al status de trabajadores sin tierras. Estos, según Francisco Julião son de tan escasa cultura y tan pobres y dependientes que no son organizables. (Frank, op.cit.)

En algunas partes de la región, sobre todo en la Argentina y el Uruguay, la forma de asentamiento más característica de los trabajadores sin tierras es el rancherío (variante del caserío) que está formado por un pequeño núcleo de ranchos distribuidos a la vera del camino, sin derechos de tenencia o status jurídico; esos poblados pueden estar formados en parte por familias de trabajadores que pasan la mayor parte de su tiempo en los barracones de una hacienda o por familias irregulares encabezadas por mujeres. Sin embargo, los campesinos sin tierra se establecen en medida creciente en la periferia de los pueblos, donde la vida ofrece algo más de variedad y hay alguna esperanza de obtener trabajo ocasional durante la temporada agrícola de poca actividad. En el Perú, se ha llamado a esta tendencia la "ruralización" de los pueblos, pues los estratos superiores y medios se trasladan a los centros más grandes y son reemplazados por migrantes del campo que inician su proceso de pérdida de características indígenas locales.[31/] Este tipo de movimiento fomenta posiblemente la transición entre el trabajo agrícola como único medio de ganarse la vida y la disposición a intentar cualquier cosa, es decir, la aparición de lo que en Chile se ha denominado el hombre "múltiple", que se dedica rotativamente a la labranza, las actividades artesanales, el comercio ambulante, la construcción o las obras viales, e incluso a la pequeña minería.[32/] Una vez que el campesino sin tierras ha llegado a esta etapa, el pueblo tiene poco que ofrecerle y está dispuesto para el paso siguiente, cual es ingresar a la fuerza trabajadora marginal de las ciudades.

31/ Véanse los estudios antes citados del Plan Regional para el Desarrollo del Sur del Perú. Este tipo de ruralización puede también afectar las características físicas de los pueblos. En el pasado, el pueblo chico típico está edificado de casas sólidas de adobe aunque no tuvieran comodidades modernas. Para muchos de ellos, el crecimiento de la población marginal implica también la expansión de las poblaciones improvisadas. El problema de las callampas y villas miseria no es privativo de las grandes ciudades.

32/ Rafael Baraona et al, obra citada, pág. 301. Sin embargo, en otras descripciones del campesino sin tierras se hace resaltar su falta general de iniciativa e interés por acometer trabajos que desconoce.

/Entre los

Entre los países latinoamericanos, El Salvador sin duda es el que cuenta con mayor proporción de trabajadores agrícolas sin tierras. Según las encuestas más recientes este grupo está incorporado en gran parte a la población urbana. En las zonas cafetaleras las haciendas están casi desiertas salvo durante la cosecha. Sólo el administrador y unos pocos capataces viven en ellas permanentemente y sus viviendas estan esparcidas para facilitar la vigilancia. Casi todos los trabajadores viven en las aldeas y pueblos que son cabeceras de comunas.[33/] Según otra fuente, los trabajadores sin tierras que viven del trabajo agrícola estacional representan de 40 a 80 por ciento de la población de casi todos los pueblos.[34/] La movilidad geográfica y residencia urbana de los trabajadores rurales salvadoreños coinciden con un altísimo porcentaje de familias encabezadas por mujeres y de nacimientos ilegítimos, ambos índices demográficos de la inestabilidad de la familia.

Las modalidades residenciales de los trabajadores rurales sin tierras en Cuba eran muy parecidas hasta 1959, sobre todo en las zonas ganaderas. Esas modalidades no eran compatibles con la transformación ulterior hacia una agricultura más intensiva que requiere una fuerza trabajadora estable en todo el año y por ello la nueva política fue acompañada de un programa de construcción de núcleos de viviendas y servicios para familias obreras en las nuevas granjas populares. Sin embargo, este esfuerzo parece no haber bastado todavía para solucionar las dificultades de ausentismo etc. que se asocian con la lejanía entre las granjas y los hogares de muchos trabajadores.[35/]

33/ Jean Tricart, "Un exemple du déséquilibre villes-campagnes dans une economie en voie de développment: El Salvador", Development et Civilisations, IRFED, Paris, 11, julio-septiembre de 1962.

34/ Richard N. Adams, op.cit.

35/ Jacques Chonchol, "Análisis Crítico de la Reforma Agraria Cubana", El Trimestre Económico, 117, enero-marzo de 1963; y M. Gutelman, "L'agriculture cubaine: le reforme agraire et les problémes nouveaux", Etudes Rurales, 8, enero-marzo de 1963.

/4. Las

4. Las estructuras administrativas y políticas y las modalidades de asentamiento rural

Los países latinoamericanos se dividen en dos o tres tramos de unidades administrativas, que se denominan comúnmente departamento, provincia y municipio.[36/] Las más de las veces, el municipio es el único que conoce la población rural. Se trata de una unidad territorial, que suele comprender un centro "urbano" y un interior rural, que puede ser de gran extensión. Sin embargo, algunos municipios son enteramente urbanos y muchas de las grandes ciudades y zonas metropolitanas se componen de varios municipios cuyas poblaciones urbanas se han fusionado. En el otro extremo se encuentran municipios cuya cabecera no es más que un caserío rural. Aunque algunos países estipulan legislativamente la población mínima, recursos fiscales, etc. con que deben contar los municipios, esas normas muestran gran variación en cuanto a superficie territorial y número de habitantes.

En el municipio se observan distintas modalidades administrativas. Puede tener un alcalde y concejo municipal elegidos por la población de todo su territorio (Brasil, Chile, El Salvador, México, Panamá) o puede estar dirigido por una autoridad (gobernador, intendente, etc.) nombrada por el gobierno, y ser asesorado por un concejo elegido por sufragio popular (Colombia, Costa Rica, Paraguay, Venezuela) o puede estar gobernado por un solo funcionario designado (Nicaragua). En algunos países el régimen local difiere según la unidad federal o características del municipio (población, ingresos fiscales, cuando la cabecera de municipio también lo es de una unidad mayor, etc.). En otros (Bolivia, Perú) la cabecera de municipio tiene sus propias autoridades municipales elegidas popularmente y sus funciones se limitan a la zona urbana, mientras que tanto la zona

---

36/ El departamento suele ser la subdivisión más grande del país, y se compone de provincias, pero en Argentina y Chile el sistema es al revés. En tres países federales (Brasil, México y Venezuela) la unidad más grande es el Estado. Brasil, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Venezuela no tienen unidades administrativas intermedias y en México el nivel intermedio sólo tiene funciones nominales. (El término municipio tiene un significado más parecido al de *county* o *township* en los Estados Unidos que al de *municipality*.)

/urbana como

urbana como la rural del mismo municipio son regidas directamente por un funcionario nombrado por el gobierno.

En todos los países, el territorio del municipio fuera de la cabecera está subdividido para determinados fines administrativos. Lo más común es que cada subdivisión (distrito, vereda, cantón, section rurale, caserío, comarca, corregimiento, parcialidad, etc. según el lugar, con frecuencia la terminología varía dentro de un mismo país) tenga uno o más vecinos que trabajan a título gratuito, por encargo de las autoridades municipales, y se encargan de mantener el orden, informar sobre los problemas locales, recaudar las contribuciones, y, en algunas partes contratar para las obras públicas trabajadores que prestan sus servicios en lugar de pagar impuestos. Ningún país cuenta con un sistema nacional para la elección popular de las autoridades de las subdivisiones municipales, aunque en la práctica puedan ser elegidos por el vecindario; ningún país prevé tampoco la representación directa de las subdivisiones rurales en los concejos municipales. Cuando la población rural participa en elecciones municipales, debe votar por listas de candidatos que viven casi invariablemente en la cabecera.

El sistema municipal tiene una tradición histórica que se remonta más allá de la independencia de los países latinoamericanos. En principio, el municipio parece proveer un sistema práctico de organización comunitaria, con un centro especializado que atiende a vecindades rurales más limitadas. Los estudios locales indican que algunos municipios cumplen su función adecuadamente, pero éste no es el caso general y las discusiones sobre este sistema en distintas partes de América Latina concuerdan notablemente en señalar sus deficiencias.

En casi todas partes las autoridades municipales perciben directamente escasas entradas fiscales, provenientes de permisos, patentes comerciales, multas, etc. En la mayoría de los países no tienen atribuciones para gravar la propiedad. Por consiguiente, para proporcionar algo más que los servicios rudimentarios requieren la ayuda del gobierno y las autoridades municipales concentran toda su atención en obtener tal ayuda... "viven de las esperanzas en el tesoro departamental o nacional, cifran todo su futuro en el auxilio que anualmente se les promete en la Gobernación o en

/el Congreso

el Congreso para acallar sus querellas. Ese auxilio nunca llega y si llega es insuficiente".[37/]

Muchos municipios no tendrían ni la población ni la riqueza para mantener servicios modernos, aunque pudieran recurrir más libremente de los recursos locales. Por ejemplo una autoridad estima que 54 por ciento de los municipios mexicanos con menos de 5 000 habitantes no cuentan con una base tributaria suficiente para mantener instituciones modernas; que sólo los que tienen 20 000 o más pueden hacerlo adecuadamente, y que en la práctica sólo los contados municipios con una población superior a los 50 000 (casi enteramente urbanos) lo hacen.[38/] Según la ley, un nuevo municipio en Guatemala debe tener una población por lo menos de 5 000 y suficientes recursos para sufragar los gastos necesarios al autogobierno; sin embargo 127 de 315 municipios contaban en 1950 con menos de 5 000 habitantes.[39/] En muchas partes de América Latina la escasa densidad de población o las barreras topográficas harían imposible organizar municipios con un tamaño de población ideal, en que las zonas rurales pudieran tener contacto con las cabeceras. En efecto, algunos municipios brasileños abarcan más de 100 000 kilómetros cuadrados.

Como el sector más acomodado e influyente de la población del municipio vive en la cabecera, y como las vecindades rurales no tienen ninguna forma efectiva de hacer oir sus necesidades, los servicios públicos se concentran en la cabecera y toda ayuda financiera recibida de las autoridades superiores se gasta allí, en gran parte en proyectos que servirán de monumentos duraderos para el gobierno de esa época, es decir edificios públicos y parques. El gobierno local es en gran medida una sociedad autodeterminada de construcción de edificios urbanos, que tiene la intención inflexible de

---

37/ Colombia, Ministerio del Trabajo, División Técnica de la Seguridad Social Campesina, Estudio Socio-económico de Nariño (Bogotá, 1959) p. 157.

38/ Gilberto Loyo, citado por Nathan L. Whetten, Rural Mexico, op.cit.

39/ Nathan L. Whetten, Guatemala... op.cit.

/no dejar

no dejar que la pobreza del país menoscabe las aspiraciones vigentes en cuanto a las obras públicas que debe contener una ciudad.[40/]

Son manifiestos el predominio político de la cabecera y la superioridad con que sus residentes miran a las vecindades más estrictamente rurales aunque la cabecera misma no sea más que una aldea de campesinos y su tamaño sólo sea poco mayor que el de otros poblados compactos del municipio.[41/] (Sin embargo, es más frequente que la población fuera de la cabecera se divida entre las haciendas y los caseríos y vecindades dispersas de los pequeños agricultores.) La administración de la hacienda suele inmiscuirse en los asuntos municipales pero mantiene al margen sus trabajadores residentes. La hacienda no necesita muchos servicios de las autoridades municipales y no quiere su interferencia. El resto de la población rural recibe mas bien demandas que servicios de la cabecera municipal. En las mesetas de Centroamérica y la región andina en particular, donde la población rural es indígena en su mayor parte mientras que la de la cabecera no lo es, las relaciones tradicionales entre ambas son de tal suerte que la primera trata de evitar los contactos con la segunda. En muchas zonas indígenas el sistema tradicional de exigir a la población

---

40/ Marvin Harris, Town and Country in Brazil (Colombia University Press New York, 1950), pág. 179. Sin embargo por lo común las ventajas que obtienen las cabeceras de municipios más pequeños son patéticas y marginales en relación con sus verdaderas necesidades. Entre los 2 468 municipios que había en el Brasil en 1957, sólo 600 tenían en la cabecera (cidade) un sistema de agua potable que mereciera tal calificación; en 1954 sólo 460 cidades tenían sistema de alcantarillado y 206 de ellas no tenían luz eléctrica. En más de 600 municipios no había un solo médico, para qué hablar de un médico de servicio público. (Diogo Lordello de Mello, "A descentralizaçao administrativa e a realidade municipal brasileira", Revista Brasileira de Estudos Politicos, 11 Junio de 1961). En el sur del Perú en 1959 entre 461 cabeceras urbanas sólo seis tenían un servicio de agua potable satisfactorio y dos tenían alcantarillado adecuado; 66 y 26, respectivamente, tenían sistemas de agua potable y alcantarillado que necesitaban mejorarse, mientras 390 no tenían agua potable y 433 carecían de alcantarillado. (Plan Regional para el desarrollo del Sur del Perú, El Desarrollo Urbano (Informes Vol. XVIII, PS/E/42, Lima 1959). En el Perú en su totalidad, según una estimación reciente, de 1 500 cabeceras había 725 sin caminos de acceso al sistema nacional de carreteras. (Fernando Belaúnde Terry "El Mestizaje de la Economía", Journal of Inter-American Studies, octubre de 1963.)

41/ Véase Oscar Lewis, Life in a Mexican Village; Tepoztlan Revisited, University of Illinois Press, Urbana, 1951, p. 49.

/campesina una

campesina una prestación gratuita de trabajo para reparar los caminos o hasta para efectuar mejoras en la cabecera ha perdurado en la práctica tiempo después que perdió su validez jurídica; por la falta de fondos municipales el sistema puede ser el único posible para realizar esas obras. El representante local del municipio tiene entonces la desagradable tarea de juntar una cuota de vecinos para esta prestación de trabajo. Han sido descritas situaciones en que se ha encontrado una víctima a quien se obliga a asumir el cargo de representante so pena de pagar una multa o sufrir encarcelamiento. En muchas partes de América Latina la autoridad efectiva de las vecindades rurales es el agente local de la policía o fuerzas armadas nacionales, exista o no el tipo de representante municipal descrito. Ese agente está en situación de dirigir los asuntos locales en forma muy autoritaria, sobre todo en las muchas localidades en que son ilegales los sindicatos rurales o las organizaciones campesinas o cuando éstos son reprimidos por las autoridades sin una justificación legal.

Consecuencia común de las relaciones pasadas es la desconfianza rural hacia todos los extraños y la sospecha de que toda actividad oficial encubre alguna nueva forma de explotación. En algunas zonas indígenas esta actitud ha llevado, no hace mucho tiempo, a ataques violentos contra personas inofensivas que vienen de fuera, como agentes censales; en otros ha producido un rechazo deliberado de la organización local tradicional, pues el grupo ha preferido mantener el mínimo esencial de organización social sobre la base de la familia y la vecindad o ha intentado deliberadamente vincularse con la estructura política nacional... "varias parcialidades han preferido quedarse sin autoridades alegando que no querían ser agentes de los abusos de los gobernadores (de distrito)".[42/] En algunos programas en que se ha trabajado entre los indios rurales se ha llegado a la conclusión de que la buena disposición para aceptar las innovaciones aumenta en proporción directa a la distancia que media entre la población indígena y los contactos anteriores con los centros administrativos urbanos y la explotación de éstos.

42/ Plan Regional para el Desarrollo del Sur del Perú, La Organización Social en el Departamento de Puno (Informes Vol. XXII, PS/F/49, Lima 1959).

/En otras

En otras condiciones, la insatisfacción con el monopolio del poder y de las riquezas que ejerce la cabecera produce una lucha continua en que los núcleos satélites más grandes tratan de desprenderse para llegar a ser cabecera de nuevos municipios, tendencia que explica en parte el gran número de municipios demasiado pequeños para funcionar eficazmente.

En la cabecera de un municipio predominantemente rural el poder político suele estar en manos de un grupo o grupos rivales formados por los vecinos principales o notables, quienes derivan su influencia de una combinación de propiedades, comercio y relaciones de clientela con personas que ocupan cargos públicos en el gobierno nacional o departamental. Si el municipio tiene órganos elegidos por votación, los notables locales gobiernan directamente; si es administrado por un funcionario, éste pasará probablemente a formar parte del círculo dominante. En cualquiera de los dos casos es indispensable, políticamente, el apoyo de sectores superiores fuera de la comunidad; la opinión pública local es mucho menos importante pues el público suele depender pasivamente del grupo o grupos dominantes. Si hay grupos rivales su lucha es de tal intensidad que llega a la violencia crónica y alcanza a veces a las zonas rurales; entonces es imposible todo consenso colectivo y todos los cargos públicos locales y situaciones profesionales - profesor, juez, médico, etc. - se consideran solamente como gajes de la facción. Alternativamente los grupos pueden ser reemplazados por un solo cacique, quien domina el aparato administrativo formal, maneja a los vecinos notables como títeres y está en situación de explotar casi todas las actividades municipales en su propio beneficio. Los funcionarios locales de los servicios sociales y programas nacionales, aunque administrativamente sean responsables ante un organismo central, como es corriente, no pueden desligarse de la estructura local del poder. Su capacidad para mantener buenas relaciones con un grupo dominante local o un cacique puede determinar sus posibilidades de ascenso o incluso de evitar el despido. Esta circunstancia naturalmente ayuda a consolidar la concentración de servicios en la cabecera y favorece una interpretación local de su significado que puede ser muy distinta de la política promulgada al nivel nacional.

Los estudios sobre el sur del Perú citados anteriormente contienen un análisis muy penetrante del sistema vigente de gobierno local y de las actitudes hacia ese sistema, análisis que encontraría muchos paralelos en

/otras partes

otras partes de América Latina. Según ese estudio, en las clases medias y altas, las actitudes de dependencia se manifiestan en una expectativa casi absoluta de que los asuntos administrativos locales serán resueltos por el gobierno y sus funcionarios, a lo que se une una falta de confianza en la capacidad de esos funcionarios y una falta de interés e iniciativa para la solución colectiva de los problemas locales. Consecuencia de ello es el formalismo o ritualismo de la actividad pública, que respeta las formas legales creyendo al mismo tiempo que para alcanzar los propósitos individuales se necesita "vara" (influencia) o padrinos en lugares estratégicos de la jerarquía. Aunque formalmente se atribuye gran valor a la cooperación, esta actitud aparente se contradice con las actitudes de conformismo y fatalismo, unidas a la pasividad en la acción y al escepticismo en cuanto a la posibilidad de alcanzar fines sociales y económicos por medio de la cooperación. Una especie de autodeterminismo lleva al fracaso en los intentos de organización local.43/

El abandono generalizado de las pequeñas cabeceras por la clase alta local, mencionado ya, y su invasión por familias campesinas implica presumiblemente modificaciones trascendentales en la situación estática de la política local, que se caracteriza por el conformismo, el manejo de influencias, la rivalidad de grupos y el caciquismo. Los investigadores del sur del Perú observaron un espíritu más dinámico e innovador en los cholos de la clase baja que empiezan a dominar los pueblos chicos. Es muy probable que las líneas divisorias entre tales pueblos y las zonas rurales se irán borrando y que aquéllos perderán parte de su monopolio político. En muchas regiones es probable que un liderazgo rural derivado de los sindicatos campesinos, colonias de reforma agraria o comunidades indígenas pueda hacer frente a las cabeceras en un pie de igualdad o que llegue incluso a dominarlas, como ha ocurrido en Bolivia.44/ Sin embargo las condiciones

---

43/ Plan Regional para el Desarrollo del Sur del Perú, La Cultura: Sistemas de Valores (Informe Vol. XXII, PS/F/50, Lima, 1959).

44/ Desde 1920 aparentemente se desarrolló un proceso de esta especie en partes del Valle de Mantaro en el Perú con el estímulo conjunto de un fácil acceso al mercado de productos, de organizaciones comunitarias tradicionales relativamente vigorosas y adaptables y de la penetración de los nuevos movimientos políticos nacionales. Sin embargo las cabeceras de esta zona eran desde un comienzo más parecidas a la aldea de campesinos que al pueblo, según se definieron en el presente estudio. Véase José R. Sabogal Wiesse, "La Comunidad Indígena de Pucará", América Indígena, XXI, 1, enero de 1961.

/en que

en que se produce esta transferencia del poder político y la escasa experiencia política de las masas rurales hacen temer que el resultado sea más bien una nueva alineación de abanderamientos y nuevos tipos de caciquismo antes que una estructura colectiva más sana.

Los ejidos, comunidades, colonias y poblaciones de reforma agraria mencionados ya son excepciones parciales a la generalización de que no hay órganos estrictamente rurales y locales de autogobierno en los municipios, pero será preciso definir más claramente sus relaciones con la estructura administrativa nacional. Por otro lado, sus instituciones de sufragio parecen funcionar mas bien irregularmente. Los programas pertinentes, al dar a los grupos rurales un incentivo para organizarse y al disponer la elección regular de los representantes encargados de defender su interés primario - la tierra - sin duda han contribuido a formar tipos nuevos y más dinámico del liderazgo rural. El concejo de ancianos o el infeliz representante que trasmite órdenes de las autoridades municipales a sus vecinos probablemente serán reemplazados por un joven con alguna educación formal y alguna experiencia del mundo exterior.[45/] Por otro lado los grupos locales reconocidos por esos programas están sometidos a cierto grado de supervisión y protección paternalistas de un organismo nacional, lo que los aisla del resto de la población y coarta su iniciativa. Esta dificultad ha tenido caracteres particularmente graves en las colonias agrícolas administradas por el gobierno, muchas de las cuales, según fuentes oficiales, han caído de un estado crónico de dependencia.[46/] Al mismo tiempo, las nuevas agrupaciones no están libres de los peligros del caciquismo y de la disgregación por grupos políticos contrarios. Este último peligro se acentúa cuando las fuerzas políticas nacionales se dan cuenta que los beneficiarios de la reforma agraria pueden constituir una valiosa fuente de apoyo político

---

45/ Véase Plan Regional para el Desarrollo del Sur del Perú, La Organización Social en el Departamento de Puno (Informes Vol. XXII, PS/F/49, Lima 1959), pp. 23-24.

46/ Un análisis profundo de las consecuencias de la administración paternalista de los programas de colonización aparece en Venezuela, Ministerio de Agricultura y Cría, Dirección de Planificación Agropecuaria, División de Política Agrícola, La Colonización Agraria en Venezuela 1930-1957. Estudio efectuado por el MAC con la colaboración del IAN (Caracas 1959).

/organizado. Las

organizado. Las sucesivas reformas del sistema ejidal mexicano, que han tenido por objeto hacer funcionar más eficazmente las instituciones democráticas del ejido, apuntan hacia las dificultades que habrán de enfrentarse en toda la región.

5. Las relaciones sociales en el nucleo rural

En los estudios de la vida rural latinoamericana efectuados en los últimos diez o veinte años, se aprecia un importante cambio de orientación. Los estudios anteriores prestaban generalmente gran atención a la supervivencia de las formas tradicionales de cooperación y solidaridad local. Los teóricos de la sociología de diversos países latinoamericanos aspiraban a un nuevo orden social que surgiría de la revitalización de las formas existentes de comunidad rural. Pero esas aspiraciones no se cumplieron ni siquiera donde se concretaron en una política pública de apoyo a los ejidos y comunidades. Las observaciones más recientes coinciden en señalar la existencia de un grado inesperado de individualismo y de conflicto interno, incluso en aquéllos grupos locales, de una gran cohesión aparente, como los que se encuentran en general entre las poblaciones indígenas, con lo cual se ha confirmado la falta o debilidad de la cohesión local en gran parte de América Latina. Entretanto, el incremento de la población rural, su mayor movilidad geográfica y su integración creciente en la vida nacional, han sometido a las formas tradicionales de vida a nuevas tensiones y han liberado de su influencia a parte importante de la población rural.

Más aún, la supervivencia de las propiedades comunitarias de los

/sistemas de

sistemas de trabajo colectivo o cooperativo, no implica que estos sistemas tengan el mismo significado.47/

Una de las características de los pequeños propietarios campesinos de la región que más se ha señalado, es su afición a los pleitos sobre títulos de dominio. Sorprendentemente, ese rasgo es muy pronunciado entre los indígenas de la región andina, aunque la comunidad local retenga algún control sobre la distribución de la tierra, como cuando se prohibe la venta a extraños. Este gusto no se compadece con el espíritu de solidaridad comunitaria ni con la renuencia general a entrar en contacto con las instituciones oficiales. Bien conocido es el papel que desempeña el tinterillo (escribano o notario de aldea), que alienta al campesino a mantener pleitos interminables y a menudo acaba quedándose con la tierra que se disputa. (Se acusa a los terratenientes de la zona andina de emplear los litigios como método de intimidación o castigo para con los pequeños agricultores menos sumisos.) Las rencillas sobre tierras tienen una larga tradición, pero se agudizan inevitablemente con el aumento de la población y la subdivisión sucesiva de la tierra por efecto de la herencia. A menudo el campesino posee una docena de predios minúsculos, cuyos límites sólo constan en la memoria colectiva pues no existen títulos legales precisos de la

---

47/ Oscar Lewis en la obra citada anteriormente hace un análisis de sumo interés sobre la situación en una comunidad rural grande en que subsisten muchas formas tradicionales y en la cual un estudio anterior había destacado los elementos de solidaridad: "Otro aspecto de la tendencia a idealizar la aldea libre ha sido la suposición de que los sistemas colectivos de tenencia de la tierra están unidos a cierto espíritu de cooperación y a una organización económica colectivista de la agricultura. En realidad, los campesinos de Tepoztlan, como la mayoría de los campesinos mexicanos, son agricultores individualistas y su sistema agrícola se caracteriza por un mínimo de cooperación o colectivización. Frente a este individualismo, la existencia de formas colectivas de tenencia de la tierra ha dado lugar a muchas disputas entre las aldeas" (pág. 127). Lewis afirma también que el sistema, casi caduco, de trabajo colectivo en las obras públicas de la aldea se considera "una institución coercitiva más que voluntaria" y que da a las autoridades locales "amplia oportunidad para ejercer favoritismos y vengarse de opositores políticos o enemigos personales" (pág. 110). Cita Lewis otros estudios locales que confirman su conclusión sobre el individualismo dominante en el campesino mexicano (pág. 303).

propiedad original ni de las trasferencias sucesivas; es casi inevitable, por lo tanto, que se querellen los vecinos por alguno de esos predios. Al mismo tiempo, en muchos lugares de la región el campesino vive temeroso de que le roben sus cosechas y animales, temor que conduce a pendencias con sus vecinos inmediatos o a enemistades colectivas entre vecindades.

Estas influencias separativas obran también en caseríos y vecindades dispersos, donde no existen diferencias nítidas de clase o fortuna. Indudablemente, se alternan y combinan las disputas y la convivencia amistosa en la forma contradictoria común a la mayoría de los agrupamientos locales de seres humanos. Se observan vecindades apacibles y perfectamente integradas, localidades divididas por venganzas de la sangre, y otras en que los pequeños agricultores viven en aislamiento casi total, siendo cada familia una unidad económica y social independiente.[48/]

Los lazos sociales existentes en los caseríos y vecindades dispersos se limitan principalmente a los hombres, que se reúnen a beber y a charlar en algún almacén emplazado en un cruce caminero. Las mujeres no tienen un lugar equivalente de reunión, excepto allí donde los nuevos programas de educación y de desarrollo de la comunidad las han reunido; habitualmente, su labor constante y las tradiciones locales les impiden visitar a familias vecinas.

Dos influencias modernas de importancia que están ampliando el horizonte rural y aliviando el tedio de la vida de caserío son el fútbol y la radio. En realidad, el fútbol merece mayor atención que la que le han concedido los investigadores sociales como fuerza impulsora de la solidaridad local y de la integración de la vecindad rural a la vida nacional. El trabajo de preparar la cancha, sobre todo en lugares donde escasean las superficies planas, y para dotar de los elementos necesarios al equipo local, es a menudo la primera, si no la única, actividad organizada que se genera espontáneamente. Según algunos informes, la necesidad de mantenerse en buen estado físico para poder jugar fútbol ha tenido gran

---

48/ Esta situación se ha descrito como típica en los minifundios del departamento de Nariño (Colombia, Ministerio del Trabajo, op.cit.) y entre los agricultores indígenas de Puno (Plan Regional para el Desarrollo del Sur del Perú, Los Recursos Humanos del Departamento de Puno, op.cit.).

/influencia en

influencia en disminuir la ingestión de bebidas alcohólicas (anteriormente, la bebida era a menudo su único esparcimiento) entre la juventud. Al mismo tiempo, el fútbol y las noticias que sobre ese deporte trasmite la radio constituyen un marco de referencia común, para gentes de toda clase y lugar y son así un medio de identificación con la sociedad nacional. (En varios de los países del Caribe, el béisbol y las carreras de ciclistas, más que el fútbol, son los deportes que favorecen la integración rural.)

Al mismo tiempo, es preciso recordar que en muchas zonas con una importante migración hacia afuera, la población de las vecindades rurales envejece; la mayoría de los adultos jóvenes parten en busca de otras oportunidades, y no cabe esperar que los agricultores de edad madura que permanecen en la localidad se inclinen a experimentar con nuevas formas de relaciones sociales.

Al ampliarse el núcleo rural en el villorrio y la aldea, las diferencias de clase y fortuna se hacen más acusadas y surge esa mutua suspicacia que aparece descrita en un estudio sobre la zona central de Chile: "... se consultó a los pequeños agricultores respecto a la posibilidad de que participasen en un programa local de conservación de suelos. Su respuesta fue 'que los patrones (o 'los grandes') lo hagan primero; si resulta,... lo haremos nosotros'. Por otra parte, los miembros de la minoría terrateniente descartaron toda posibilidad de colaboración con los pequeños agricultores, aduciendo que éstos carecían totalmente de espíritu de cooperación".49/

Finalmente, en el nivel del pueblo se observan con frecuencia profundas divisiones horizontales y verticales de la población. Se insiste con tanta mayor rigidez en los símbolos secundarios del status superior por la pobreza general del medio y las escasas posibilidades de movilidad. Al mismo tiempo, como se ha señalado en párrafos anteriores, la pugna por el poder político y sus ventajas que entablan camarillas de la aristocracia

---

49/ I. Silva Fuenzalida, "Rural Communities in Central Chile", op.cit.

/local y

local y sus dependientes o clientela puede dividir al pueblo en facciones enemigas.[50/] Las distinciones de status y los abanderamientos políticos se reflejan en los requisitos para ingresar a los "clubes sociales", de los que generalmente existen varios en el pueblo. Más aún, si en época reciente se ha producido una migración en gran escala de familias rurales del interior hacia el pueblo, este grupo puede constituir una nueva clase "inferior", unida a la localidad por lazos muy débiles y despreciada o temida por los residentes más antiguos.

50/ Es interesante comprobar que varios estudios sobre los migrantes que acuden a la ciudad desde asentamientos rurales o pueblos, destacan entre los recuerdos de esas gentes y entre sus motivos para migrar, el temor a la hostilidad o "envidia" de los vecinos de su lugar de origen ante cualquier muestra de prosperidad o iniciativa. Véase, por ejemplo, Humberto Rotondo y otros, Personalidad Básica, Dilemas y Vida de Familia de un Grupo de Mestizos (Lima, 1960), y Oscar Lewis, op.cit., pág. 295. "Existe un temor profundamente arraigado en los indígenas de Tilantongo; temor a la extorsión, a la persecución política, a la explotación económica, a los bandoleros y a las venganzas de la sangre. Además de estos temores 'sociales', existe el miedo siempre presente a los elementos naturales, que pueden acabar de un solo golpe con las provisiones para todo un año, y lo hacen a menudo... En Ciudad de México, los migrantes dicen que han 'perdido el miedo' que sentían en Tilantongo." (Douglas S. Butterworth, "A Study of the Urbanization Process among Mixtec Migrants from Tilantongo in Mexico City", América Indígena, XXII, 3, julio de 1962.)

6. Funciones económicas del núcleo rural

En los caseríos, la única actividad económica especializada típica es la atención de tenduchas (una o dos en cada caserío) que venden bebidas, alimentos de consumo corriente, algunos productos de primera necesidad como querosén, fósforos y sal, y quizás algunos artículos para vestir. Estas tenduchas, que surgen aún en las vecindades más dispersas, representan una actividad parcial de los agricultores o sus esposas y no satisfacen siquiera las limitadas necesidades de compra de la población rural. La función social de estos establecimientos como lugar de reunión para los hombres a menudo tiene más importancia que su función económica. La capacidad decreciente de los pequeños predios para dar sustento a los agricultores a veces obliga a éstos a buscar otros ingresos en el pequeño comercio y, especialmente, en la venta clandestina de licores; el caserío puede convertirse entonces en lugar de reunión para los peones de la hacienda, y una fuente de molestias para la administración de la misma, situación que se observa a veces en el centro de Chile. Los villorrios generalmente tienen un número mayor de esas tenduchas y cuentan con algunos artesanos especializados, pero su vida económica no es más compleja que la del caserío. El villorrio-caserío-vecindad sirve también de marco a los sistemas formales o espontáneos de intercambio de mano de obra (huasipungo, minga, convite, etc.) que se practica en gran parte de la región, especialmente en la construcción de casas y durante las cosechas; pero estos sistemas parecen hallarse en decadencia.

La mayoría de los agricultores, aún aquellos cuyo nivel de vida se aproxima al de subsistencia, dependen hasta cierto punto del pueblo o aldea más cercanos para efectuar sus compras y colocar su producción. Los pueblos sirven estas funciones, en parte teniendo días de mercado (uno a la semana, generalmente) y en parte con comercios permanentes. En casi todas las zonas con población indígena y en algunos de los poblados más antiguos, la institución más importante para la gente rural es el mercado que es también ocasión para reunirse y para cumplir deberes religiosos. El mercado permite también la especialización de diferentes localidades en ciertos productos de artesanía para intercambio.

/Aún en

Aún en las zonas indígenas, la mayoría de la población de los pueblos que tienen mercado no es indígena, y la mayor parte de las tiendas permanentes no pertenecen a indígenas. Más aún, en la mayor parte de América Latina el mercado público es de escasa importancia o simplemente no existe. Las tiendas de los pueblos pertenecen a dos categorías principales: a) establecimientos ínfimos, similares a los de los caseríos, numerosos con respecto al tamaño del pueblo y atendidos por mujeres que complementan así los ingresos familiares: en el fondo, estos almacenes son síntomas de subempleo y de estancamiento económico; b) "almacenes generales" más grandes en número reducido, con los que el campesino trata casi exclusivamente. De ordinario, el comerciante a la vez vende al campesino y compra su producción, ofreciéndole un crédito más o menos permanente. Aparece aquí la dominación típica del prestamista en las sociedades campesinas; el campesino está siempre endeudado y vende sus productos al comerciante a quien conoce, sin considerar si puede obtener mejor precio en otra parte, y a menudo sin siquiera preguntar cuánto recibirá por lo que vende. En estas transacciones es poco el dinero que cambia de manos. El dinero efectivo escasea en los pueblos, aún para la gente más acomodada, y se utiliza principalmente en las transacciones con el exterior. Los estudios efectuados en diversas partes de la región, aún en aquellas donde hoy existen instituciones públicas de crédito para servir al pequeño agricultor, muestran que sólo una minoría de ellos ocupa esos créditos. El resto continúa dependiendo de los comerciantes-prestamistas, ya sea porque no llenan los requisitos fijados por las instituciones oficiales de crédito, o porque prefieren el sistema tradicional, desprovisto de complicaciones burocráticas y sin control del destino que den a los préstamos obtenidos.[51/]

51/ Para descripciones locales de la relación entre los comerciantes y los pequeños agricultores, véase Richard N. Adams, op.cit; G. Hill y otros, op.cit; Andrew Pearse y Salomón Rivera, La Tenencia de la Tierra y sus Implicaciones Socio-económicas en Tenza, Colombia (Sección de Investigaciones, Facultad de Sociología, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, mayo de 1963); C. I. Silva Fuenzalida, "Aspectos de la Organización Económica de las Comunidades Rurales de la Provincia de Ñuble, Chile", Economía, Santiago, 75-76, 1962). Las últimas dos fuentes señalan la presión que en años recientes ha ejercido la inflación sobre los pequeños agricultores; los precios de las herramientas y otros productos que necesitan comprar constantemente ascienden con mayor rapidez que los de la producción que venden.

/A menudo

A menudo los comerciantes combinan la dominación económica con el poder político, puesto que son el elemento más dinámico de la élite local. Un estudio describe los múltiples papeles que desempeñan en los siguientes términos: Siete almacenes generales "imponen el precio de los cultivos de venta inmediata y de todos los artículos manufacturados en la localidad, así como los gustos y las modas en géneros, cosméticos, peinetas, pañuelos... El dueño del almacén es banquero, farmacéutico, consejero de las familias, contador, escribano público y servicio de informaciones... Pese a que estos comerciantes despiertan antipatías y suspicacia porque imponen constantemente nuevas necesidades y niveles de vida, desempeñan un papel de importancia en la transición hacia los valores criollos; aunque a menudo están motivados principalmente por fines de lucro personal, frecuentemente muestran una preocupación sincera por el 'progreso' de la comunidad, quizás mayor que la de las autoridades oficiales o de otras familias principales". En el caso que se considera, varios de los comerciantes ocupan puestos oficiales en la administración local, por lo que muchos lugareños de la clase inferior "creen que los almacenes están vinculados de algún modo al gobierno, y que los comerciantes son en realidad agentes del gobierno que tratan de 'explotar a los pobres'... 'Todos somos esclavos de los almacenes del gobierno' es una expresión que se escucha a menudo cuando la gente habla de sus deudas. Es claro que no existe conexión alguna entre las autoridades y los almacenes, todos empresas privadas, pero muchas personas tienden a identificar ambas cosas".52/

De esta cita surgen interrogantes a las que no puede darse respuesta basándose en las informaciones limitadas de que se dispone. ¿En qué medida son instrumento de cambio los mercaderes de pueblo, y en qué medida es necesaria su mediación para vincular la población rural a los mercados nacionales? ¿Hasta qué punto sus sistemas típicos de comercio y crédito (que evitan las transacciones en dinero) y la combinación característica de poder económico y político que detentan, tienden a perpetuar una situación estática y a inhibir a la población rural, impidiéndole una mayor participación

---

52/ Gerardo y Alicia Reichel-Dolmatoff, The People of Aritama; the Cultural Personality of a Colombian Mestizo Village (Londres, Routledge & Kegan Paul, 1961), págs. 239 y 459.

/en el

en el mercado nacional, y frenando el estímulo a la innovación agrícola que cabe esperar de tal participación? ¿Puede considerarse una participación en el mercado nacional que sea favorable a los pequeños agricultores sin cambios de trascendencia en los sistemas de comercialización local? Los mercaderes locales han tenido que adaptarse a posibilidades muy restringidas, y esa adaptación típica quizás haya contribuido a que las posibilidades continuasen siendo restringidas. Las haciendas dependen a veces de los comerciantes para que provean a sus trabajadores (a través de créditos garantizados por los salarios), pero con mayor frecuencia mantienen almacenes propios y tratan de que los salarios queden dentro de la hacienda. (A menudo el almacén de la hacienda es hoy una regalía, porque suministra los productos a precios inferiores a los de mercado; pero este cambio limita aún más las oportunidades del trabajador para tratar con el comerciante del pueblo.) La hacienda hace uso decreciente del pueblo para comercializar sus productos, vendiendo directamente a comerciantes mayoristas de las grandes ciudades o a firmás exportadoras. El comerciante pueblerino depende entonces de su comercio con aquellos agricultores cuyo excedente de producción destinado a la renta es muy reducido; como estos agricultores poseen predios muy pequeños, difícilmente lograrán aumentar ese excedente, de modo que el sistema de crédito que le brinda el comerciante les garantiza al menos la satisfacción de las necesidades mínimas de bienes que no producen en sus fincas. No puede culparse a los comerciantes por no introducir técnicas de comercialización adecuadas a los agricultores medianos, excepto cuando tales agricultores existen realmente en el lugar.

El mejoramiento de las comunicaciones en la región ha dado nueva vida a algunos pueblos y ha permitido la aparición de otros, pero más a menudo parece haber contribuido a despojar a los centros locales de la escasa actividad económica que poseían. Hasta los campos del interior llegan camiones a comprar productos. (En efecto, algunos estudios locales indican que los jóvenes ambiciosos de zonas rurales no ahorran para comprar tierras, sino para adquirir camiones y convertirse en intermediarios entre sus vecinos y el mercado urbano.) Los agricultores pueden viajar a la ciudad para hacer sus compras. Se desestiman los pueblos de la localidad, destino merecido a menudo por aquellos que fueron islas no indígenas en campos indígenas y

/que ostentan

que ostentan una larga historia de explotación y estancamiento. Al parecer, esta es la explicación de la decadencia económica de muchos pueblos en lugares donde la población rural tiene ahora acceso a un centro mayor. Otros observadores aducen que la decadencia de los pueblos desvincula aún más a la población rural satélite del mundo exterior, y hace que ésta recurra al almacén de la hacienda o a las tenduchas de los caseríos para comprar lo que necesita, o que simplemente prescinda de ello. Es muy posible que así sea, especialmente cuando las tendencias desfavorables de precios y salarios reducen el poder adquisitivo de la población rural. (De hecho, ambas situaciones pueden darse en la misma localidad: los pequeños agricultores más acomodados y emprendedores amplían sus vínculos con el mundo exterior, mientras se reducen los de grupos más pobres y de grupos marginales.)

7. La política pública y las modalidades de asentamiento rural

Las páginas precedentes conforman un cuadro sombrío de instituciones rurales que funcionan deficientemente, o que dejan de funcionar; a la vez, muestran sólo pruebas dispersas y ambiguas de que estén surgiendo instituciones adecuadas a las necesidades de la época en reemplazo de las que se extinguen. No es ésto una sorpresa; los defectos de la estructura social y de la organización económica rurales han sido descritos una y otra vez desde diversos puntos de vista. Cabe preguntarse entonces qué se puede hacer. La necesidad de proveer en forma integral los diversos servicios requeridos para alzar la productividad y los niveles de vida de la población rural, y la necesidad indispensable de que ésta última tenga participación consciente y organizada en tales esfuerzos, son lugares comunes que se destacan en informes nacionales e internacionales. ¿Qué conclusiones favorables a estos fines pueden derivarse de un examen combinado de la forma en que la población rural se agrupa, la forma en que se gobierna o en que se la gobierna, y la red de relaciones económicas y sociales en que está envuelta?

Siendo éste un estudio exploratorio, no puede dejar de caer repetidamente en una respuesta insatisfactoria que es también común en los informes internacionales: se necesita más información representativa y fidedigna para que sociólogos, economistas, expertos en geografía humana y en ciencias políticas puedan avanzar hacia conclusiones generales mejor fundamentadas.

/Sin embargo,

Sin embargo, al abogar por la necesidad de mayores informaciones locales, no se está pensando primordialmente en ellas como requisito previo de análisis burdos y generalizaciones. Existe una generalización que puede formularse ya con confianza: no es posible encarar las necesidades rurales con recetas nacionales estandarizadas o con planes trazados a la distancia. Los diversos tipos de asentamiento rural, marcados por profundas diferencias, exigen estrategias diferentes y flexibles que dependerán de un conocimiento íntimo de las condiciones locales.

Al mismo tiempo parecería evidente que una reforma eficaz de las instituciones rurales requiere cambios igualmente profundos en estructuras económicas, sociales y políticas de la nación que no pertenecen a la esfera de este estudio.[53/] Si no se cumple esta condición es probable que en el curso de su aplicación al medio rural los programas mejor inspirados se trasformen y lleguen a servir propósitos muy diferentes a los previstos por el programa, o a ser del todo inútiles. En tanto los moldes nacionales favorezcan las relaciones de clientela entre los grupos influyentes de las capitales y las camarillas que gobiernan los pueblos, por ejemplo, será difícil que la iniciativa democrática local pueda prevalecer en ellos; una política que ofrezca más ayuda o autonomía a los municipios, quizás sólo logre consolidar el sistema vigente. Mientras las haciendas mantengan su predominio tradicional sobre los minifundios dentro de las localidades rurales, el fomento del esfuerzo propio comunitario en ellas sólo conducirá a realizaciones limitadas y precarias; más aún, un programa de esa índole podrá emplearse como pretexto para evadir el problema fundamental: la tenencia de la tierra.

En esas circunstancias, los requisitos previos para la organización efectiva (local o más amplia) de la población rural, merecen primordial consideración. Hasta el momento, la legislación de muchos países latinoamericanos ha establecido restricciones a la sindicalización de los trabajadores rurales, en abierto contraste con el aliento legislativo a la sindicalización de los obreros urbanos. Las sanciones extralegales que derivan

---

53/ Para una evaluación de las estructuras sociales nacionales en relación con las exigencias del desarrollo, véase "The Postwar Social Development of Latin America" (E/CN.12/660).

/de las

de las estructuras del poder local han sido un obstáculo mayor que las leyes para evitar esa organización. Aunque las condiciones están cambiando, el alcance y el significado de los cambios aún distan mucho de ser claros. Excepto en Bolivia, Cuba, México y Venezuela, y en las plantaciones agrícolas modernas de otros países, los sindicatos rurales reconocidos y registrados legalmente son muy pocos. Según un estudio reciente, el único sindicato agrícola de Colombia, la Federación Agrícola Nacional (FANAL), tiene sólo 5 000 militantes experimentados, que pueden influir sobre algunos 20 000 simpatizantes menos activos, dentro de una población agrícola de 8 a 9 millones de personas. Al mismo tiempo, han aparecido con cierta frecuencia algunos movimientos rurales sin estado jurídico, en los cuales las protestas locales espontáneas se mezclan con formas de organización francamente revolucionarias. La escasa información de que se dispone sugiere que esos movimientos reciben apoyo más activo de los propietarios de minifundios y de los diversos tipos de arrendatarios, que de los trabajadores residentes en las haciendas o de los campesinos sin tierras; asimismo, sus reinvindicaciones parecen orientadas a cambiar el régimen de tenencia de la tierra y las formas del poder local, más que a modificar salarios y condiciones de trabajo. Los nuevos movimientos rurales están constituyendo eslabones entre la población rural y las estructuras políticas nacionales, lo que debe considerarse una tendencia saludable, pese al peligro de que las facciones nacionales los utilicen para fines ajenos a las necesidades locales, o de que se amolden a las relaciones actuales de clientela entre el plano nacional y el local. La futura eficacia y responsabilidad de los sindicatos rurales, clubes políticos, etc., determinará en gran medida la viabilidad de reformas en la administración local y en los servicios públicos. Esa organización rural puede alentarse modificando la legislación y hasta cierto punto, prestando asistencia técnica a los grupos rurales inexpertos; pero sólo puede consolidarse y mantenerse sin deformaciones por iniciativa de la propia población rural.

También merece comentarios otra proposición general formulada previamente: las reformas rurales no pueden ser una transición de modalidades estáticas insatisfactorias a modalidades satisfactorias, pero también estáticas. No es posible crear comunidades rurales autosuficientes, o prolongar su vida, aunque ésto fuese de desear. Es preciso ayudar a la

/población rural

población rural a tener instituciones que le permita enfrentar mejor el constante proceso de cambio, puesto que el elevado crecimiento demográfico, inevitable durante algún tiempo, augura cambios de localidad y de ocupación para muchos de los pobladores rurales.

Sin perjuicio de las reservas anteriores, es posible concluir que los programas de desarrollo rural en América Latina deben tener en cuenta los agrupamientos de la población rural en dos o tres niveles. Primero, en el nivel estrictamente local de la vecindad, con contactos primarios y que puede contener menos de diez familias o llegar hasta 200, según la densidad y distribución local de la población. El segundo nivel será una comunidad más amplia, compuesta por varias vecindades y un centro "urbano" especializado. Este tipo de comunidad puede contener 5 000 a 50 000 personas; cuando su población se aproxima al límite superior, la comunidad será principalmente urbana, y la mayor parte de sus pobladores vivirá en el centro. Si las vecindades primarias son muy pequeñas y están aisladas de cualquier núcleo cuyo tamaño le permita servir de centro comunitario, quizás deba considerarse un nivel intermedio, ya sea un agrupamiento natural de vecindades, o un agrupamiento artificial para fines administrativos y para la prestación de servicios.

Lo ideal sería que ambos niveles principales correspondiesen a los dos niveles o zonas rurales sujeto a una autoridad local propuestos por un Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre los Aspectos Administrativos de la Descentralización para el Desarrollo Nacional en 1961; "En el nivel inferior, la autoridad debería abarcar la mayor superficie en que exista un sentimiento de comunidad y en que sea posible la participación directa de los ciudadanos en los servicios locales; en su nivel superior, la autoridad debería abarcar la superficie mayor en la cual es posible suministrar servicios técnicos con eficiencia, pero la superficie no debe ser tan extensa, que impida la reunión frecuente de los concejales. Esta autoridad deberá incluir poblaciones rurales y urbanas y, si es posible, contará con un pueblo (o ciudad) emplazado centralmente, que sirva como sede local de la autoridad".[54/] Desgraciadamente, hemos visto ya que en gran parte de la

---

54/ Programa de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas, Decentralization for Local and National Development (Publicación de las Naciones Unidas, No. de Venta 62.II.H.2), p. 21.

/región, la

región, la superficie mayor unida por un sentimiento de comunidad es muy reducida, y que los altos concejales administrativos pueden reunirse (si llegan a hacerlo) precisamente porque no representan en absoluto a las zonas rurales.

8. Fomento de los asentamientos concentrados de los núcleos de servicios y de los órganos de autogobierno en las vecindades

Los sociólogos que estudian las sociedades rurales concuerdan desde tiempo atrás en las ventajas sociales que ofrecen los asentamientos concentrados sobre los dispersos, ventajas que se ven contrarrestadas, a medida que el conglomerado crece, por las pérdidas de eficiencia agrícola debidas al tiempo que el agricultor dedica diariamente a viajar hacia su predio y desde él. Como se ha visto ya, la preferencia por el asentamiento compacto planificado se observó antaño en la administración colonial española. Hoy, casi por vez primera desde la época colonial, la reforma agraria y los proyectos de colonización comienzan a tener en cuenta los moldes físicos de un nuevo núcleo rural.[55/]

La nueva política se caracteriza por su tendencia a formar núcleos de edificios que alberguen algunos servicios básicos: escuela, un centro vecinal de reunión y esparcimiento, un taller de reparaciones de maquinaria agrícola, un campo deportivo, una capilla, y posiblemente una oficina para el administrador del proyecto o el funcionario de divulgación agrícola. Alrededor de este núcleo se agruparán las viviendas, construidas generalmente por sus ocupantes con asistencia técnica de la administración del proyecto, que se preocupa también de proporcionar agua de cañería y energía

---

55/ En el siglo XIX y a comienzos del siglo XX, muchas colonias de migrantes europeos emplazadas en los países meridionales de Sudamérica se organizaron en grandes aldeas compactas, siguiendo los moldes del país de origen de los colonos; pero estos ejemplos no influyeron sobre el resto de la población rural, y en muchos casos los migrantes se instalaron ulteriormente en asentamientos más dispersos. Whetten (Rural Mexico, op.cit., pág.49) señala que la mayoría de los nuevos asentamientos rurales derivados del programa agrario mexicano a partir de 1930 contaron con una "planificación escasa o nula con respecto al emplazamiento de los hogares en relación con las fincas o al espaciamiento de las viviendas y los predios".

/eléctrica. En

eléctrica. En algunos proyectos, las viviendas se construyen por intermedio de algún organismo público, con ayuda financiera del extranjero.

El número de familias instaladas en los pocos asentamientos de esta índole que se han terminado, da a esos grupos la categoría de caserío o villorrio más que la de pueblo, empleando tales palabras en el sentido que este estudio les ha asignado. En Venezuela, donde los nuevos asentamientos propiciados por la reforma agraria se hallan en zonas desprovistas de barreras topográficas importantes, el promedio de familias que los forman es de 100.[56/] En Colombia, donde los primeros núcleos formados bajo el programa de reforma agraria se encuentran en terrenos montañosos y desigual, el promedio de familias que los habitan llega a 16.[57/] En Chile, las primeras 27 "aldeas campesinas" construidas por el Instituto de la Vivienda Rural incluían un promedio de 40 familias.[58/]

Los programas de esta índole son demasiado nuevos y su estudio aún muy precario como para extraer conclusiones generales sobre su eficacia, pero el avance de la reforma agraria justificará que se experimente con diferentes tipos y tamaños de núcleos.[59/] Sin embargo algunos expertos en vida rural han aducido que los asentamientos compactos tienen un costo inicial muy elevado y no satisfacen los verdaderos deseos o necesidades de las familias rurales. Los "asentamientos lineales", en que las casas se alinean a ambos lados de una carretera y los predios se prolongan en fajas angostas detrás de la vivienda respectiva, se recomiendan a menudo como transacción, puesto que combinan algunas ventajas de los asentamientos compactos con el fácil acceso a los predios. Existe de hecho una tendencia

---

56/ La política de reforma agraria de Venezuela exige la organización de los beneficiarios en grupos de 100 familias, aproximadamente, con un núcleo de servicios; pero en la mayoría de los primeros proyectos locales, las familias han vivido dispersas en sus predios, y los núcleos se emplazaron donde tuvieran acceso a una carretera: aunque ahora se prefieren los asentamientos concentrados se han organizado pocos de ellos.

57/ Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, op.cit.

58/ El Mercurio, Santiago, 21 de enero de 1964.

59/ Un experto en la materia recomienda un sistema hexagonal de división de la tierra, con cada hexágono dividido en 24 fincas triangulares y las 24 familias agrupadas alrededor del centro del hexágono, instalada cada una en el ángulo del triángulo que le corresponde, y con un núcleo de servicios en el centro. (T. Lynn Smith, "Una sugestión para la planeación de las comunidades rurales en América Latina", Revista Mexicana de Sociología, XXII, 2, 1960.)

/espontánea a

espontánea a un asentamiento lineal irregular en diversos lugares de América Latina, lo que bien merecería estudiarse y adaptarse a las necesidades actuales; a menudo la construcción de una carretera rural basta para iniciar un reagrupamiento de la población local a lo largo de ella.[60] El fomento del asentamiento lineal coincidiría con la actual política de reforma agraria del Brasil, donde las primeras tierras que se expropiaron y distribuyeron a pequeños propietarios fueron las que bordeaban las carreteras federales. También podría asimilarse a ciertas recomendaciones recientes vinculadas a la política de colonización, que señalan los resultados decepcionantes de algunos núcleos administrados con espíritu paternalista, y la conveniencia de construir carreteras de acceso y dar oportunidad a los agricultores para que se instalen junto a ellas.[61]

Se sabe de beneficiarios de la reforma agraria que han rehusado ocupar las viviendas que se les habían construido o que formaban parte de un núcleo existente en la hacienda, prefiriendo construir chozas en sus propias fincas.

60/ "Más que la concentración en pequeños pueblos, al campesino que trabaja su tierra le interesa tener acceso a los caminos importantes para poder utilizar los servicios de transporte que le permitan llevar sus productos a los mercados más remunerativos. Además el acceso a los caminos principales permite el envío de los niños a escuelas mejor dotadas. El campesino chileno está acostumbrado a vivir junto a los caminos: en poblaciones difícilmente podrá conservar sus animales o cuidarlos convenientemente.

"Esta tendencia a vivir junto a la tierra es combatida por quienes planifican los programas de vivienda rural en Chile. Para ellos, el único medio de solucionar los problemas que presenta la construcción moderna es agrupar las viviendas. La creación de 'villorrios agrícolas' no soluciona en modo alguno los problemas de un campesino.

"Al contrario, al alejarse de la tierra buscará otros medios de trabajo, presionará políticamente para ingresar a la administración pública o para obtener una patente de alcohol o un comercio." (Oscar Domínguez, El condicionamiento de la reforma agraria: estudio de los factores económicos, demográficos y sociales que determinan la promoción del campesino chileno, (Université Catholique de Louvain, Collection des Sciences Politiques et Sociales No. 173, 1963) pág. 182.)

61/ Véase, por ejemplo, Alfonso Villa Rojas, "Notas sobre la Distribución y Estado Actual de la Población Indígena de la Península de Yucatán, México", América Indígena, XXII, 3, julio de 1962; y Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, The Economic Development of Venezuela (The Johns Hopkins Press, Baltimore, 1961). Este último informe critica los primeros proyectos de colonización, entre otras cosas, por "gastos excesivos en viviendas, servicios comunitarios y desbroce de la tierra sin atender debidamente a la productividad económica de las fincas creadas".

/En otros

En otros casos, los obreros rurales de predios subdivididos que no reunían los requisitos exigidos para administrar una finca fueron asentados en un núcleo de viviendas dotadas de pequeñas huertas, sin que se consideraran adecuadamente las oportunidades locales de empleo; imposibilitados de ganarse la vida, esos obreros sufrían la animosidad de los beneficiarios de las fincas que les atribuían robos de cosechas y animales.

Es un hecho significativo que una elevada proporción de los nuevos núcleos rurales constituidos por viviendas y centros comunitarios y creados en zonas asentadas anteriormente, se hayan financiado mediante contribuciones especiales del extranjero. Los elevados costos iniciales harían imposible reasentar así, por lo menos a corto plazo, a la gran mayoría de las familias que ahora subsisten en caseríos o vecindades dispersos. El ejemplo cubano que se citó en páginas precedentes difiere de otros proyectos de esta índole porque el cambio súbito de las actividades pastorales a la agricultura intensiva en predios que habrían de constituir grandes unidades productoras, exigía un aumento rápido del número de trabajadores que vivían cerca de su trabajo; sin embargo, también allí el costo de los nuevos asentamientos parece haber impedido construirlos en escala adecuada a las necesidades cambiantes de mano de obra.

Cualesquiera sean las conclusiones acerca de la posibilidad real de establecer los núcleos descritos en circunstancias diversas, muchas razones aconsejan una mayor aglomeración de la población rural que la existente en nuestros días. Los propietarios de minifundios y los ocupantes sin título que viven muy dispersos no tienen acceso a carreteras ni a servicios educacionales, salvo con costos prohibitivos, y mucha de su tierra deberá dejarse sin cultivar; en caso contrario, la erosión y el agotamiento del suelo los obligará finalmente a abandonarla. En caso como éste, y en otros menos extremos, la actitud más promisoria quizás sea crear incentivos para agrupar a los pobladores y fomentar el mejoramiento de las comunicaciones, con flexibilidad que se adapte a las condiciones de la localidad y a sus tradiciones culturales.

El emplazamiento de núcleos de servicios en lugares accesibles al mayor número posible de familias rurales puede contribuir por sí solo a que los asentamientos sean más compactos. Aparentemente, es lo que está sucediendo en el Altiplano boliviano, cuya población se halla muy dispersa.

/En los

En los diversos países latinoamericanos existe ya un número apreciable de esos núcleos, como resultado del "desarrollo de la comunidad" y de los programas de "escuelas nucleares", de reforma agraria o de colonización. Pero los criterios respecto al emplazamiento de los núcleos o a la variedad de servicios que éstos ofrecen por lo general se formulan en forma vaga o en relación con agrupamientos anteriores de la población rural.

El Grupo de Trabajo sobre los Aspectos Administrativos de la Descentralización (1961), al que ya se hizo referencia, buscó criterios para determinar las poblaciones "mínimas óptimas" que utilizarían diferentes "servicios técnicos" rurales; éstos se definieron como servicios que requieren a la vez "coordinación sustancial en el nivel local, participación popular, adaptación a las condiciones locales y apoyo técnico de los niveles superiores". Los especialistas de los diversos servicios informaron al Grupo de Trabajo que el número mínimo óptimo de niños que podría recibir educación primaria en una escuela con tres maestras es 120 niños (entre 6 y 12 años); que un funcionario de divulgación agrícola podía servir con eficiencia a 600-1 000 agricultores; y que el personal sanitario mínimo debía incluir una enfermera por cada 1 000-1 500 personas y un médico por cada 4 000-5 000 personas. No se dieron cifras para los servicios de bienestar social.62/

Estos estándares no comparables no nos llevan muy lejos, pero sugieren que un núcleo eficiente de "servicios técnicos" debe atender a una población mayor que la que se registra en la mayoría de los asentamientos o vecindades rurales de hoy, incluyendo los asentamientos planificados en fechas más recientes: digamos, un mínimo de 200 familias (1 000 personas).63/ La

---

62/ Programa de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas, op.cit., pp.15-16. El Grupo de Trabajo distinguió entre servicios técnicos prestados en el terreno por servicios centralizados, "como servicios postales y de telecomunicaciones, que se prestan a formas muy centralizadas de administración en el terreno"; y servicios locales, "como la construcción y conservación de carreteras locales y obras de riego, que pueden ejecutarse eficazmente sin asistencia ni supervisión técnicas de los niveles superiores".

63/ Sin embargo, uno de los escasos estudios sistemáticos de estándares para esos núcleos, aplicado a las condiciones vigentes en el Uruguay, propone escuelas con tres maestros para 60-70 niños y clínicas atendidas por un encargado de primeros auxilios y visitadas semanalmente por un médico, que servirían a grupos de 400-500 personas. Los niveles de educación en la mayoría de los demás países latinoamericanos no permitiría tener escuelas con tres maestros para un número tan reducido de niños. (Centro Latinoamericano de Economía Humana, Interpretación del Uruguay Rural, Librería América Latina, Montevideo, 1963.)

/población que

población que correspondería a ese núcleo no sólo incluiría las familias inmediatas, sino también aquellas que tuviesen acceso conveniente a él, ya fuese a pie, a caballo, en mula, o por trasporte motorizado. El radio efectivo de acción dependería tanto de los hábitos locales como del tiempo que tomaría el viaje; los campesinos de algunas regiones están dispuestos a viajar varios días a pie para asistir al mercado, mientras otros rara vez se alejan de las inmediaciones de su vecindad: en muchas localidades las pugnas partidistas quizás inhiban a los campesinos de un asentamiento para utilizar servicios emplazados en otro. El núcleo de servicios técnicos normalmente deberá ser también un núcleo de servicios comerciales y de artesanía, incluyendo un taller de reparaciones de herramientas y maquinaria. Hasta el momento, los criterios acerca del emplazamiento y el carácter de tales servicios en las zonas rurales han recibido aún menos atención que los criterios acerca de los servicios de educación y salud. Este es sólo un aspecto del problema mayor: poner a la población rural en contacto más efectivo con los mercados nacionales. El fomento de las cooperativas locales, unido a la ampliación de los "servicios técnicos" locales, ofrece la solución más promisoria; y la experiencia de las "tiendas del pueblo", de las cuales el Instituto Nacional de Reforma Agraria ha establecido cientos en Cuba, también merece estudio detenido.

La planificación eficaz del emplazamiento de los servicios técnicos rurales y otros exigirá como mínimo una información adecuada respecto a la geografía física y humana de las localidades rurales, incluyendo el tamaño y la ubicación de los grupos de asentamientos, distribución de las familias dispersas, carreteras y senderos, modalidad de movimiento dentro de la localidad y funciones de los lugares de reunión existentes. Hasta ahora, la información sistemática de esta índole es muy escasa, salvo con respecto a algunas localidades que han sido objeto de estudios sociológicos o geográficos especiales. La fotogrametría en gran escala de los países latinoamericanos está en sus comienzos.[64/] Los mapas de los municipios, si los hay,

---

64/ Para un resumen del avance en el levantamiento de mapas hasta 1963, véase "Los Recursos Naturales en América Latina, su Conocimiento Actual e Investigaciones Necesarias en este Campo" (E/CN.12/670, 20 de abril de 1963).

/son a

son a menudo inexactos, y los censos que han diferenciado los núcleos estrictamente rurales en sus tabulaciones son muy pocos.

Las regiones que habrán de utilizar a las unidades inferiores de los diversos servicios técnicos probablemente deberán coincidir entre sí cuando sea conveniente por razones prácticas,[65/] y deberán tratar de coincidir con las subdivisiones municipales; sin embargo, es probable que en muchos casos los municipios se beneficiasen con una reorganización que los hiciese corresponder a vecindades reales o estandardizase sus tamaños. Estas vecindades-unidades administrativas cuyo centro sería un caserío o un villorrio, constituirían las unidades naturales de una organización local que coopere con los servicios técnicos. Es difícil establecer una regla general que determine si estas organizaciones locales deberán adquirir categoría oficial como unidad de gobierno local, con ingresos propios y poderes de coerción. Existen poderosos argumentos contra la multiplicación de autoridades locales débiles y de escasa importancia, y en gran parte de la región, éstas llenarían las condiciones estipuladas por el Grupo de Trabajo para las autoridades locales de nivel inferior. Una vez más, las soluciones se basarán en el estudio de las condiciones locales. En algunos países quizás sea factible y recomendable que la representación en el concejo municipal se base en las subdivisiones, de modo que un lugareño con mandato de sus vecinos se ocupe de las relaciones entre ellos y los servicios técnicos, y los represente ante la autoridad local más alta. En otros casos, quizás sea más eficaz la acción del conjunto de organismos rurales locales, con intereses específicos: organizaciones de beneficiarios de la reforma agraria, sindicatos de haciendas y plantaciones, cooperativas, juntas escolares o asociaciones de padres y maestros.

Para algunos fines determinados se necesitarán núcleos muy pequeños y exclusivamente locales. No son muchas las escuelas de la región que cuentan con tres maestras o 120 alumnos. En el futuro previsible, el "servicio técnico" más ampliamente distribuido seguirá siendo la escuelita atendida por una maestra. Durante cuatro décadas, por lo menos, los programas rurales de algunos países latinoamericanos han alimentado esperanzas

---

65/ Las funciones de administración y coordinación de los servicios por lo general se realizarían en un nivel más alto.

/de que

de que estas escuelas sirvan propósitos más amplios que la mera instrucción elemental de los niños. Los programas más ambiciosos de esa índole se han visto frustrados por las limitaciones del medio (el caserío) y las limitaciones propias de maestros mal pagados y carentes de preparación adecuada. Con maestros más calificados y mejor pagados, con la asistencia de núcleos mayores de servicios técnicos (como en el sistema de escuelas nucleares), y adoptando medidas que infundan esperanzas en los pobladores rurales, las escuelas podrían convertirse en instrumento eficaz de progreso.

El problema de la vivienda rural, y las necesidades concomitantes de agua potable, instalaciones sanitarias y energía eléctrica, requieren un estudio separado. Aunque la concentración de los asentamientos quizás no sea de importancia decisiva para el acceso rural a los servicios técnicos que se ha mencionado, tiene importancia evidente en relación con los costos de construcción por medios que no sean tradicionales, y con los costos del suministro de agua e instalación de líneas eléctricas.

La política de vivienda rural en América Latina ha luchado durante varios años con un dilema inicial: por una parte, casi todas las viviendas rurales son de una pobreza intolerable, juzgadas con criterio objetivo; por otra, ningún país latinoamericano está capacitado para subvencionar mejores viviendas rurales en escala acorde con las necesidades. Por lo demás, la población rural no presiona a las autoridades para que la asistan en esta materia como hace la población urbana. La mayoría de las familias campesinas construyen su albergue con técnicas tradicionales y con la ayuda de sus vecinos, y lo mísero de sus viviendas deriva tanto de sus estándares bajísimos como de la falta de recursos. La población rural crece con lentitud, de manera que no hay motivos para esperar un deterioro general de la vivienda, como el experimentado por las ciudades en el último decenio; pero el empobrecimiento general de los explotadores de minifundios, el aumento de los labradores sin tierras o el agotamiento de los recursos locales de madera u otros materiales de construcción, han provocado deterioro en algunas localidades. Varios observadores han concluido que un mayor ingreso rural no siempre se traduce en viviendas mejores: "Los estándares modernos de vivienda simplemente se desestiman en la vasta mayoría de las poblaciones rurales, donde ocupan un lugar inferior en la escala de valores culturales".[66/]

66/ Nathan L. Whetten, Rural Mexico, op.cit., pp. 302-303.

/Algunos grupos

Algunos grupos rurales, especialmente los indígenas, prefieren evitar cualquier apariencia de prosperidad que pueda conducir a impuestos más elevados. Los jornaleros estacionales, los trabajadores residentes en las haciendas y los agricultores migratorios carecen de aliciente real para construir algo más que un albergue mínimo.

Aparte el número limitado de colonias agrícolas y núcleos construidos con ayuda extranjera, las medidas adoptadas en materia de vivienda rural se han ceñido a dos orientaciones: a) los propietarios de haciendas y plantaciones se han visto obligados por ley, o estimulados con incentivos tributarios, a proporcionar viviendas que se ajusten a estándares mínimos. Estas medidas han traído mejoramientos visibles en los asentamientos de las haciendas de ciertas zonas, pero en otras posiblemente han alentado la tendencia a reducir las familias residentes y a depender más y más de mano de obra ajena a la hacienda; y b) el desarrollo de la comunidad y los programas conexos han intentado motivar y ayudar a las familias de pequeños agricultores para que construyan por sí mismas mejores viviendas. Existe mucha información respecto a estas técnicas, pero su efecto sobre el nivel de las viviendas rurales sigue siendo limitado y local.[67/]

Un mayor grado de concentración de los asentamientos rurales, una tenencia estable de la tierra y el estrechamiento de los lazos de vecindad, son sin duda requisitos indispensables para un mejoramiento más rápido de las viviendas mediante la autoconstrucción. La concentración facilitaría el trabajo cooperativo y la producción local eficiente de materiales de construcción, así como el suministro de servicios públicos mínimos. También fomentaría el espíritu de emulación en materia de mejoramiento de viviendas, aunque este resultado no puede garantizarse, a juzgar por pasadas experiencias con "casas modelo". En todo caso, es preciso una evaluación más sistemática de la experiencia latinoamericana en construcción de viviendas, considerando las modalidades de asentamiento, la organización de la vecindad y de la comunidad, y otros servicios que influyen sobre el nivel de vida.

67/ El principal impulsor de los proyectos experimentales y de la investigación local ha sido el Centro Interamericano de Vivienda y Planeamiento (CINVA). Véase, por ejemplo, su publicación Experiencias sobre Vivienda Rural en el Brasil (Bogotá, 1961) y La Vereda de Chambimbal: Estudio y Acción en Vivienda Rural (Bogotá, 1958).

9. Consolidación del pueblo y el municipio en comunidades más amplias

Las páginas precedentes han contrastado la importancia potencial de los pequeños centros semiurbanos (pueblos o cabeceras de municipios) y sus limitaciones reales, en una región en que la mayoría de la población rural agrícola no se agrupa en aldeas cuyo tamaño y variedad les permita funcionar como comunidades. Idealmente, los pueblos deberían brindar a la población rural una amplia variedad de servicios que no pueden suministrarse con eficiencia en el nivel de la vecindad: escuelas secundarias, hospitales, instituciones crediticias, tribunales, registros, cines, periódicos y estaciones de radio que difundan noticias locales, etc. El desarrollo rural, excepto en las zonas próximas a las grandes ciudades, dependerá en gran medida de la consolidación de los pueblos que han sido evaluados en términos tan poco halagadores.

Más aún, las tendencias actuales de población y empleo en América Latina exigen a los pueblos otro tipo de función importantísima, la de enlace entre la vida rural y la urbana. La población de las localidades estrictamente rurales-agrícolas seguramente tendrá un aumento absoluto lento durante el futuro previsible; pero continuará declinando como porciento de la población total de la región. La tasa de crecimiento "natural" de la población rural de América Latina quizás sea superior al tres por ciento anual, mientras el aumento neto no es superior a 1.5 por ciento. El resto del aumento demográfico se desplaza de las localidades rurales hacia los centros urbanos de uno u otro tipo.[68/] Pese a las posibilidades de empleo agrícola que ofrece la reforma agraria y la habilitación de nuevas tierras, sería de desear, desde un punto de vista económico, una tasa aún menor de aumento neto rural y una tasa mayor de urbanización, siempre que los empleos no agrícolas pudiesen crearse con la suficiente celeridad y que los migrantes campesinos estuviesen calificados para ocuparlos.

68/ Véase "La distribución geográfica de la población en América Latina y prioridades regionales de desarrollo", loc.cit. Algunos de los países más pequeños del Caribe y de América Central muestran tasas mucho más altas de aumento neto, y algunos pocos países, como Argentina, Chile y Venezuela, no exhiben aumento alguno.

/Estas condiciones

Estas condiciones no se están cumpliendo, ni siquiera al ritmo actual de urbanización; la consiguiente acumulación ominosa de trabajadores marginales subempleados y sus familias en la periferia de las grandes ciudades atrae la atención pública sobre la posibilidad de asegurar una distribución geográfica más racional al incremento de la población rural. Si es imposible mantener ese incremento junto a la tierra, salvo perpetuando el desastroso sistema de minifundios y asegurando un futuro retorno al éxodo rural en escala aún mayor, y si las ciudades sólo pueden absorberlo productivamente en forma parcial, ¿adonde se dirigirá?

La única respuesta constructiva parece hallarse en la ampliación de oportunidades de empleo en los centros urbanos pequeños o medianos. Es preciso que los pueblos puedan absorber permanentemente el exceso de mano de obra rural y que ofrezcan oportunidades de capacitación vocacional de iniciación en las formas de vida urbana, como preparación para migraciones hacia centros urbanos más importantes.

La información fragmentaria de que se dispone actualmente hace pensar que los pueblos son hoy un eslabón muy débil de las relaciones urbano-rurales, si esas relaciones pueden estimarse existentes, y que la mayoría de ellos está en peligro de perder su capacidad económica actual y sus industrias locales (si las hay), y de decaer hasta convertirse en meros núcleos de empleados públicos locales, o aglomeraciones de obreros rurales marginales que no tienen otro sitio donde ir.

Los requisitos previos para que los pueblos se consoliden como centros comunitarios y fuentes de empleo productivo son complejos, aún cuando las autoridades nacionales estén dispuestas a conceder un mayor grado de autogobierno, más ayuda técnica y fuentes de ingreso más adecuadas. Algunos países de la región han alternado históricamente entre la delegación de amplias responsabilidades en los municipios, por una parte, y sistemas de centralización extrema, por otra. A menudo los municipios se han visto privados de funciones educacionales, sanitarias, policiales, etc., que les habían sido confiadas previamente, al elevarse los estándares nacionales para esos servicios y hacerse más notoria la ineficiencia municipal y la monopolización de los servicios por familias influyentes de las cabeceras. En la actualidad, no parece que los asuntos municipales en los países cuyos

/municipios retienen

municipios retienen cierto grado de autonomía y amplias responsabilidades legales, estén mejor llevados que en países con sistemas centralizados.69/

Se ha dicho ya que las estructuras sociales locales probablemente trasformen las reformas específicas y los programas de ayuda en algo muy diferente a la intención original, a menos que las medidas vayan unidas a la aparición de una auténtica opinión pública local, y que a través de ella se hagan escuchar la población rural y las clases inferiores de los pueblos. Esa opinión pública depende a su vez de reformas agrarias y educacionales y del crecimiento de organizaciones de masas efectivamente responsables ante sus miembros. Este requisito previo es de suma importancia si la política pública estimula el uso sistemático de la mano de obra local subempleada en carreteras y otras obras públicas. Este recurso puede ser muy valioso, pero la experiencia enseña que también puede convertirse en fuente de explotación y abusos intolerables, a menos que esté controlado por la propia población rural.

Cabe esperar que al alcanzarse un grado razonable de solidaridad comunitaria y de participación popular en el gobierno local, las demandas de ayuda que se formulen a las autoridades centrales sean más insistentes y eficaces. Pese a la posibilidad real de que el aprovechamiento de la iniciativa local y el uso de mano de obra local subempleada sean un aporte importante a la inversión en infraestructura, no puede esperarse que los pueblos pequeños o las vecindades rurales sean capaces de darse por sí mismos, asistidos sólo por inspiraciones y asesoría técnica foráneas, el tipo de servicios que las autoridades nacionales brindan normalmente a las ciudades más ricas. Los dirigentes y planificadores tendrán que prever una lucha continua por racionalizar las demandas locales, aproximarlas al orden de prelación que determina el desarrollo nacional y superar dos tradiciones políticas muy arraigadas: la de concentrar recursos en proyectos muy visibles que prestigian una administración, y la de repartir una ayuda simbólica entre todos los que la solicitan.

69/ Véase el examen del gobierno local y de los servicios en el terreno en el Brasil, efectuado por Diogo Lordello de Mello en el Programa de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas, op.cit., pp. 133-148.

/Será indispensable

Será indispensable evaluar sistemáticamente los recursos y funciones actuales del pueblo considerado como centro comunitario.[70] Los grandes problemas que han de tenerse en cuenta son los siguientes:

1) Estándares para el tamaño óptimo del municipio y su cabecera. Como regla general, esas unidades probablemente deberían ser más grandes y menos numerosas; la tendencia universal de la cabecera de municipio a monopolizar los servicios municipales ha estimulado una presión contraria hacia la subdivisión. Cuando los gobiernos nacionales enfrenten la necesidad de ayuda más efectiva a los municipios, un número excesivo de unidades pequeñas que exigen subvenciones permanentes se convertirá en carga muy pesada. El margen satisfactorio de población para municipios predominantemente rurales puede variar entre 20 000 y 50 000 personas. Esto coincidiría en líneas generales con los estándares de población para el segundo nivel de servicios técnicos (escuela secundaria, hospital, etc.) propuesto por el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas citado previamente.[71] En la práctica, sin embargo, la escasez de población rural, las barreras geográficas, la falta de carreteras, etc., en gran parte de la región quizás exija unidades locales que no alcancen ni se aproximen al mínimo satisfactorio en materia de población.

2) Estándares para la división de responsabilidades entre las autoridades locales y los organismos nacionales o regionales, para la coordinación de los mismos, y para los recursos financieros del municipio. La relación típica actual se ha llamado "sistema dual" y en él "los ministerios centrales administran directamente los servicios técnicos, mientras las autoridades locales tienen autonomía legal para la prestación de servicios locales y para fomentar el desarrollo local, pero en la práctica ofrecen pocos servicios técnicos, o ninguno"; este sistema se caracteriza por "desarmonías y conflictos".[72] De hecho, las autoridades municipales se limitan a menudo a algunas funciones residuales como la concesión de licencias, que constituyen además su única fuente segura de ingreso.

70/ Los estudios del Plan Regional para el Desarrollo del Sur del Perú constituyen casi el único intento efectuado hasta hoy para evaluar así gran parte de un país.

71/ Programa de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas, op.cit., p.16.

72/ Ibid, p. 10.

/3) Estándares

3) Estándares para inversiones y servicios de infraestructura local, vinculados a la evaluación de los servicios existentes. La existencia de criterios uniformes sobre el orden de prelación en materia de inversiones quizás contribuya a desalentar el mal uso de fondos, muy común hoy entre las autoridades de las cabeceras. Es importante considerar tanto el funcionamiento de los servicios como el acceso real a ellos de todos los pobladores del municipio. No basta saber que existen edificios y personal para un hospital, una escuela o un organismo de crédito rural. Para que los servicios emplazados en la cabecera del municipio puedan utilizarse ampliamente, como es de desear, habrá necesidad de mayores inversiones en carreteras locales que conecten los núcleos rurales con la cabecera, y en buses y camiones que utilicen esas carreteras.

4) Evaluación de posibilidades de las industrias locales y otras fuentes de empleo. Es probable que muchos de los pueblos existentes no tengan futuro como centros industriales, comerciales, de transporte o administrativos y que otros deban especializarse en una o más de esas funciones. Los programas nacionales de ayuda a los municipios se hallarán bajo una presión continua para repartir sus recursos en cantidades insuficientes, más bien de acuerdo con las influencias políticas que con posibilidades locales. El conocimiento sistemático de esas posibilidades y la ubicación de cada localidad en el marco de la planificación para el desarrollo regional y nacional, no acabarán por sí solos con tales presiones, pero son indispensables para resistirlas y canalizarlas eficazmente.

5) Asistencia técnica nacional a los municipios para la racionalización de métodos administrativos, planificación, y ejecución de proyectos locales y para canalizar los donativos que reciban. En el pasado, las relaciones entre los municipios y el gobierno nacional de la mayoría de los países latinoamericanos han estado en manos de representantes provinciales del Ministerio del Interior, se han concentrado en la aplicación de restricciones legislativas a las actividades municipales y al empleo de fondos, y han sido obstaculizadas por las maniobras políticas descritas con anterioridad. Dentro de este mismo sistema podría acentuarse el aspecto asistencial con preferencia al regulatorio; sin embargo, varios países están creando organismos nacionales que no caben dentro del sistema administrativo tradicional. En enero de 1962, por ejemplo, Venezuela creó una Fundación

/para el

para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal, organismo autónomo financiado con fondos extranjeros y encargado de labores de investigación, financiamiento y ayuda técnica en relación con obras públicas municipales, viviendas y proyectos económicos locales (incluyendo cooperativas, asociaciones de ahorro y préstamo y pequeñas industrias). Otra alternativa es la asociación de municipios, que existen ya en varios países. Las deficiencias financieras, administrativas y políticas de los municipios, sin embargo, hacen que esas asociaciones requieran apoyo amplio y constante del gobierno central si han de tener capacidad para ofrecer servicios técnicos a sus miembros.

10. Investigaciones necesarias

Se han señalado anteriormente numerosas interrogantes que no pueden tener respuesta satisfactoria sobre la base de la observación actual, aunque se han aventurado respuestas provisionales para algunas de ellas. Sería inútil enumerar extensamente los temas de interés para futuras investigaciones, vistos la escasez de recursos regionales para estudios rurales y la aplicación actual de esos recursos a determinados proyectos que tienen primacía. El resumen siguiente sólo señala algunos temas de investigación que derivan directamente del análisis efectuado en este documento, y que interesan a la vez a los organismos internacionales y a las organizaciones privadas de investigación que actúan en América Latina:

Demografía: ¿Qué otras informaciones sobre los tamaños relativos de población, estructuras de población, tasas de crecimiento y corrientes de migración en los diferentes tipos de núcleos rurales y semiurbanos pueden derivarse de censos anteriores y de otras fuentes demográficas? ¿Cuáles son los requisitos previos, expresados en las definiciones, preguntas y tabulaciones de los censos, para obtener información más adecuada en censos futuros?

Geografía humana: ¿En qué forma están distribuidos los diversos tipos de asentamiento en la región? ¿En qué forma influye sobre ellos la topografía, los cultivos y sus sistemas, el régimen de tenencia de la tierra, los moldes culturales y la política del gobierno? Bajo condiciones dadas, ¿cuáles son los efectos de la construcción de núcleos de servicios, carreteras principales, carreteras locales de acceso?

/Muy necesarios

Muy necesarios son los estudios especiales de nuevos asentamientos y de las consecuencias económicas y sociales de las nuevas carreteras. Estos estudios deberían efectuarse al construir el asentamiento o la carretera, y repetirse tres, cinco o diez años después, lo que permitiría la evaluación de políticas optativas en las zonas cultivadas más antiguas y en las zonas colonizadas.

Administración local y organización de la comunidad: ¿Qué servicios proporcionan efectivamente los centros locales y en qué forma se controlan y distribuyen? ¿En qué forma funcionan los partidos políticos, los sindicatos y otras organizaciones que representan a sectores de la población, en los pueblos o vecindades rurales, y cuál es su papel como canales de comunicación entre estas localidades y las estructuras políticas y sociales de la nación?

Estructura agraria, economía local, comercialización: ¿Cuáles son las repercusiones de los tipos de empresa agrícola predominante (plantación, hacienda, finca comercial de tamaño mediano, pequeño agricultor) en el funcionamiento social y económico de los pueblos y las vecindades? ¿Cuáles son las repercusiones de los sistemas optativos de remuneración de la mano de obra rural, de la comercialización del producto y del sistema de crédito sobre la productividad agrícola y la iniciativa local? ¿Cuáles son las posibilidades de ampliación de las empresas no agrícolas en los pueblos y cuáles los requisitos para que ésta se produzca?

Planificación regional: ¿Es posible considerar los municipios como base para fijar la unidad menor en una jerarquía de "regiones" establecida con fines de planificación? Si es así, ¿cómo podrían definirse su tamaño óptimo y otras características, y qué cambios deberán efectuarse en la estructura administrativa? ¿Es posible considerar a los municipios, provincias, etc., como "bloques de construcción" dentro de sistemas flexibles de planificación regional? Y si es así, ¿cómo deberían definirse las relaciones entre las instituciones planificadoras regionales y a) los organismos planificadores nacionales y b) los organismos administrativos provinciales y locales? ¿En qué forma están vinculados hoy los centros semiurbanos de los municipios con los centros urbanos principales, y cuáles habrán de ser los criterios que regirán esa relación dentro de un sistema de planificación regional?