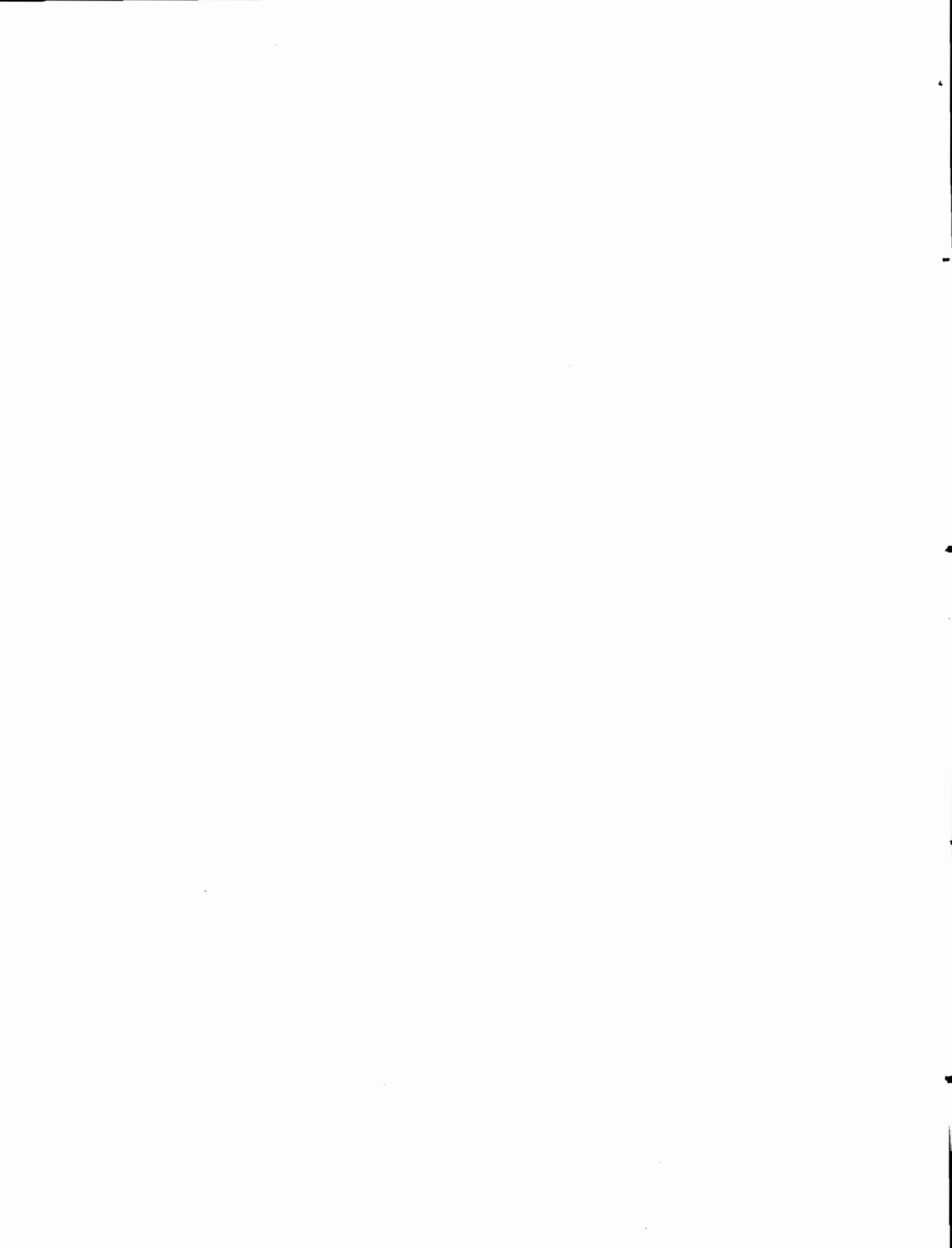




ESTUDIO
ECONOMICO
DE AMERICA
LATINA
1973





E/CN.12/974/Add. 3
Santiago de Chile, julio de 1974
ORIGINAL: ESPAÑOL

PUBLICACION DE LAS NACIONES UNIDAS

74-4-0579

Comisión Económica para América Latina

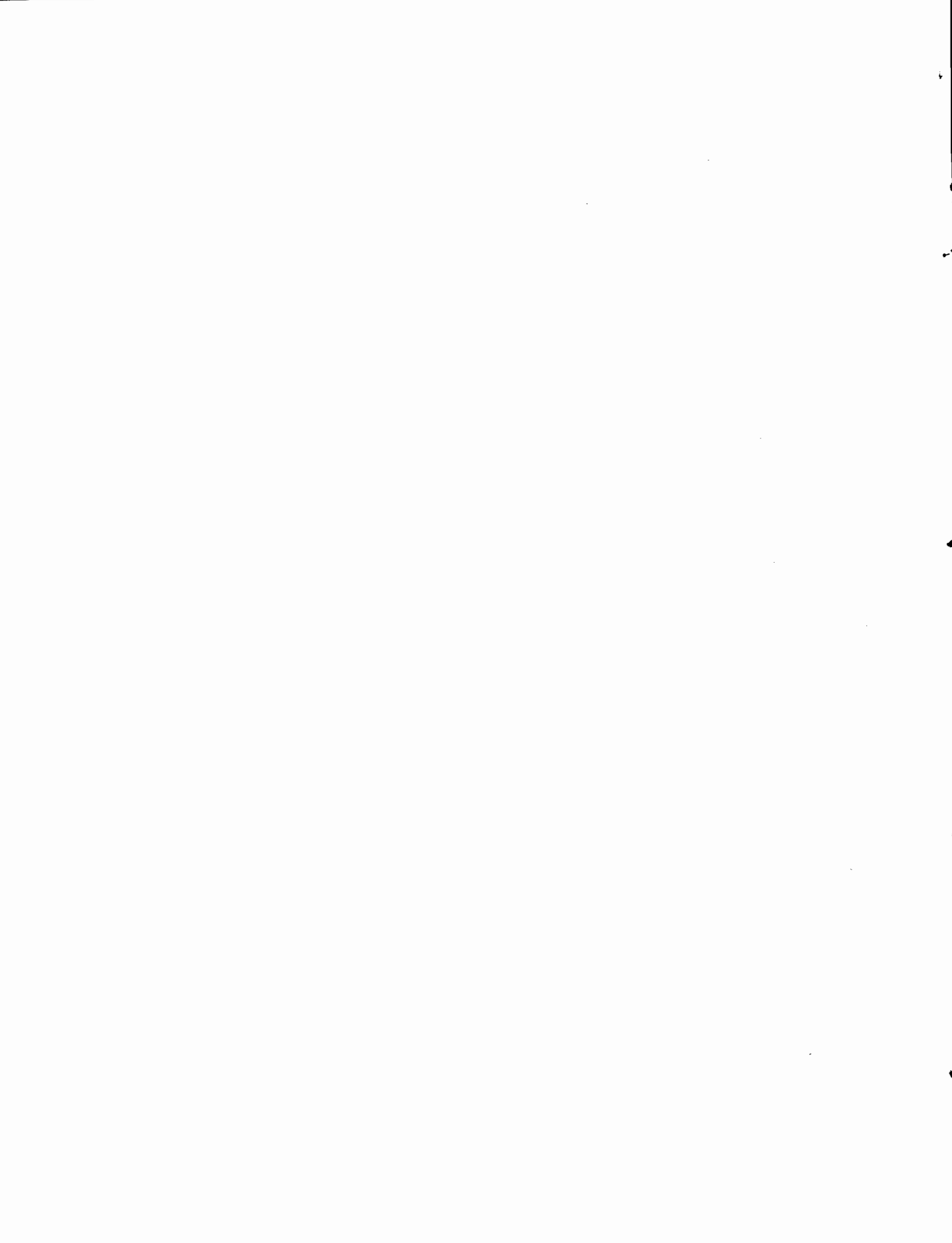
**ESTUDIO ECONÓMICO
DE AMÉRICA LATINA
1973**

Tercera Parte

*El cambio social en América Latina
a comienzos de los años setenta*



NACIONES UNIDAS



Tercera Parte

EL CAMBIO SOCIAL EN AMERICA LATINA A COMIENZOS
DE LOS AÑOS SETENTA 1/

1. El marco económico, la coyuntura internacional
y sus repercusiones en los estilos
nacionales de desarrollo

El examen de las modalidades de crecimiento y cambio en América Latina gira desde hace mucho tiempo en torno a la diferencia que hay entre lo que realmente ocurre y lo que debería ocurrir según los valores y los prejuicios teóricos de quienes estudian el tema. En general éstos han llegado a la conclusión, por diferentes combinaciones de razones, de que las tendencias reales advertidas no son ni aceptables ni viables a largo plazo, pero han encontrado motivos para abrigar esperanzas de importantes cambios favorables en tales tendencias, ya sea en virtud de políticas esclarecidas en las que podrían embarcarse las fuerzas dominantes de las sociedades, o bien merced a una transformación de esas fuerzas, surgida de las tendencias mismas.^{2/} En realidad, son las variaciones sobre estos temas las que predominan en la serie de capítulos sobre América Latina que aparecen en los diversos números del Informe sobre la situación social en el mundo.

^{1/} El presente capítulo es el sexto de una serie que se inició en 1952, y analiza sólo brevemente diversos temas examinados en capítulos anteriores y que no presentan nuevas características de importancia. Véase también El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina (Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: E.70.II.G.3) y "El desarrollo humano y el cambio social en América Latina", capítulo I de América Latina y la Estrategia Internacional de Desarrollo: Primera evaluación regional (E/CN.12/947/Rev.1, 10 de junio de 1973).

^{2/} Sin embargo, Gunnar Myrdal ha combinado, desde el punto de vista de los valores humanos, una evaluación negativa al concluir que quizá lo más probable es que persistan las tendencias actuales, sin evolución ni revolución. ("The Latin American Powder Keg", apéndice de The Challenge of World Poverty: A World Anti-Poverty Programme in Outline (Allen Lane, The Penguin Press, 1970).

No obstante, han persistido las modalidades de crecimiento y de cambio tantas veces descritas y denunciadas, con modificaciones cuantitativas y otras que, más que modificaciones cualitativas, son variaciones de la importancia relativa de ciertas características, y han mostrado gran capacidad de resistencia y adaptación bajo una apariencia inestable y precaria. Estas modalidades han llevado a América Latina, o por lo menos a los países más grandes, donde vive la mayoría de su población, a situaciones que podrían calificarse de "semidesarrollo" acompañado por una persistente y pronunciada heterogeneidad estructural.^{3/} Esto quiere decir que los niveles de ingreso por habitante se encuentran ahora a medio camino entre los europeos y de África y Asia, con algunos pocos países ubicados en los tramos inferiores de la escala europea. Salvo en algunos de los países pequeños y predominantemente rurales, en las actividades y servicios productivos "modernos" y en los patrones de consumo "modernos" participan proporciones apreciables y cada vez mayores de las poblaciones nacionales. En 1974 la participación de la agricultura en el producto interno bruto de la región en su conjunto había bajado a 15.4 % y la de la manufactura había subido a 25.4 %.^{4/} En la mayoría de los países, el Estado se las arregla para sustentar una gama cada vez más variada de servicios públicos

^{3/} La expresión "heterogeneidad estructural" se aplica a situaciones en que hay grandes diferencias de productividad y "modernidad" entre los sectores de actividad económica, y dentro de ellos, pero a la vez existen complejas vinculaciones de intercambio, dominio y dependencia dentro de una "estructura" socioeconómica nacional, en contraposición a supuestas situaciones "dualistas" en las que coexisten en el territorio nacional dos estructuras socioeconómicas - una "moderna" y otra "tradicional" o "primitiva" -, con escaso intercambio entre ellas y poca influencia mutua.

^{4/} Véase América Latina y la Estrategia Internacional de Desarrollo: Primera evaluación regional, op.cit., cuadros 4 y 5 del capítulo II. Véase en ese mismo capítulo los pormenores sobre las tendencias económicas recientes que se resumen más adelante en la presente sección.

"modernos" y de inversiones en infraestructura que son importantes para la subsistencia y las expectativas de la mayor parte de la población. Al mismo tiempo, en casi todos los países la mayoría de la población continúa dedicada a actividades relativamente poco productivas que ofrecen poco poder de regateo, que van desde las actividades que hacen uso intensivo de mano de obra, aplican una tecnología intermedia y están totalmente integradas, aunque sea de manera desventajosa, a actividades "modernas" con más capital, hasta las formas más diversas de servicios personales mal remunerados, actividades de subsistencia y desempleo encubierto o abierto. Los grupos de menor productividad, poder de regateo e ingresos siguen concentrados en la agricultura, como lo demuestra el contraste entre su participación en el empleo - que sigue siendo superior al 40 % para la región en su conjunto - y su participación en el producto. Sin embargo, subsisten e incluso crecen de tamaño grupos igualmente desvalidos en las actividades urbanas, sobre todo en los servicios, pero también en la manufactura y la construcción.

La expansión a ritmo diferente de las actividades más "modernas" y de productividad relativamente elevada, con sus características actuales, a un ritmo de crecimiento previsible y con insumos de capital y tecnología también previsibles, no augura grandes avances hacia la superación de la heterogeneidad estructural mediante la incorporación de la mayor parte de la población que hoy subsiste fuera de ellos. De hecho, la heterogeneidad estructural parece reforzarse a sí misma, tanto en lo económico como en lo político. El crecimiento futuro de las industrias productoras de bienes de consumo "modernos", de la construcción de viviendas y de los servicios llega a depender del tamaño y el poder adquisitivo de las minorías de altos ingresos, y no del escaso poder adquisitivo del resto de la población. La estructura de la producción deriva de una distribución muy desigual de ingreso y necesita de ella para continuar funcionando; pero esta concentración del ingreso, por la lógica

/del sistema,

del sistema, no puede generar una tasa elevada de acumulación de capital. Las políticas de precios (especialmente de los alimentos de producción interna), el funcionamiento del sistema tributario (si no su intención) y un débil poder de regateo acentúan las desventajas de los estratos que se hallan en los tramos más bajos de la estructura económica y los obliga a subvencionar los niveles de consumo de los grupos "modernos"; de este modo, sus ingresos quizá sean aún menores que los que correspondería a su productividad, si bien los grupos urbanos de bajos ingresos pueden en cierta medida compensar estas desventajas obteniendo del Estado subsidios y servicios compensatorios. Cuando el sector industrial ha adquirido importancia suficiente como para incorporar la promoción de las exportaciones de manufacturas a la política nacional, surge otro motivo para concentrar el ingreso, puesto que por razones de competencia deben mantenerse bajos los costos de mano de obra.

Son de sobra conocidos argumentos como éstos, que se han expuesto aquí en forma muy simplificada. No cabe duda de que la heterogeneidad de las estructuras es real. Algunas diagnósis siguen haciendo hincapié en la falta de dinamismo del crecimiento económico y lo insuficiente de la acumulación; otras, destacan el crecimiento excesivo de la población y la insuficiente inversión para mejorar la calidad de los "recursos humanos"; aun otras subrayan que los patrones de desarrollo de América Latina dependen generalizadamente de los controles y estímulos procedentes de los centros mundiales. Han pasado a primer plano las siguientes interrogantes:

Primero, si el crecimiento económico con heterogeneidad estructural conduce inevitablemente a un callejón sin salida en materia de desarrollo o a un quebrantamiento societal, por la polarización cada vez mayor de los ingresos y los estilos de vida, el empobrecimiento más y más acentuado de grandes masas de la población, la incapacidad para ofrecer empleo productivo a una parte creciente de la fuerza de trabajo o la vulnerabilidad ante los cambios en la coyuntura internacional. En otras palabras, si dicho crecimiento es no viable a largo plazo a la vez que inaceptable en términos de valores.

/Segundo, si

Segundo, si es posible superar la heterogeneidad estructural o mantenerla dentro de límites manejables sin establecer estilos de desarrollo radicalmente distintos, respaldados por diferente distribución del poder y participación en las sociedades que introduzcan nuevas prioridades y mecanismos de producción, distribución y consumo.^{5/}

Tercero, si los estilos de desarrollo son capaces de superar sin costos prohibitivos la heterogeneidad estructural que puede darse a nivel nacional, teniendo en cuenta los lugares que ocupan los países latinoamericanos en el orden mundial, las dotaciones nacionales de recursos humanos y naturales y las estructuras internas de poder y de la demanda de consumo.

Cuarto, si sin hallarse al alcance otros estilos de desarrollo y sin poder demostrar en forma concluyente que el crecimiento económico no es viable cuando hay heterogeneidad estructural es realista prever, dentro de los límites de los estilos de desarrollo vigentes, políticas que reduzcan gradualmente el grado de heterogeneidad estructural y alivien la extrema pobreza y el mal uso de las potencialidades humanas que de ella derivan.

A fines del decenio de 1960 y a comienzos del de 1970 aumentó el número de regímenes nacionales que respaldaban las diagnósis que han respondido afirmativamente a la primera interrogante y negativamente a la segunda. En la esfera regional, esta tendencia encontró expresión en declaraciones gubernamentales que juzgaban con muchísima dureza los resultados obtenidos en el decenio de 1960, pese a los

5/ En el "Informe sobre un enfoque unificado para el análisis y la planificación del desarrollo. Informe preliminar del Secretario General" (CEPAL, octubre de 1973) se examinan los problemas de identificar el estilo "real" y "preferido" de desarrollo, y de sentar criterios para determinar si ellos son viables a la vez que aceptables: la CEPAL está investigando las connotaciones de distintos estilos de desarrollo para los países de América Latina. Véanse Oscar Varsavski, Proyectos nacionales: Planteo y estudios de viabilidad (Buenos Aires, Ediciones Periferia S.R.L., 1971), y Marshall Wolfe, "Desarrollo: Imágenes, conceptos, criterios, agentes, opciones", Boletín económico de América Latina, Vol. XVIII, Nos. 1 y 2, 1973.

indudables incrementos del producto por habitantes, y que exigían reexaminar en forma audaz el significado del desarrollo y la forma de lograrlo.^{6/} Con todo, la experiencia reciente no ha dado respuestas alentadoras a la tercera interrogante. En la mayoría de los países, pese a las declaraciones, la acción pública continuó ciñéndose a líneas convencionales, y la expansión de algunos servicios sociales respondió más al impulso de lo que se había hecho antes que a una estrategia general de desarrollo. Ciertos regímenes dieron apoyo formal a nuevas formas de atacar la heterogeneidad estructural a través de una amplia combinación de políticas de empleo, pero no actuaron con decisión para llevarla a la práctica tal como se había concebido. Algunos pocos intentos nacionales de modificar más radicalmente los estilos de desarrollo no lograron manejar las presiones contradictorias y las resistencias así generadas, en tanto que otros siguen encarando sus problemas con algún éxito, pero sin haber logrado un avance incontrovertible hacia un desarrollo orientado al ser humano.

Si bien en el último tiempo ha continuado el debate, y en los objetivos y las acciones nacionales se observan vacilaciones y ambivalencias, en los círculos gubernamentales ha parecido predominar la tendencia a una renovada confianza en la viabilidad del estilo prevaleciente de desarrollo, o de resignación ante la ausencia de una opción viable desde el punto de vista político y económico. Lógicamente, esta tendencia lleva, por una parte, a buscar los medios para lograr una correspondencia más estrecha entre toda la gama de políticas económicas y sociales y el funcionamiento eficiente del estilo vigente y para reprimir o desviar las exigencias incompatibles que nacen en el seno de las sociedades, y por otra, a preocuparse secundariamente de iniciativas con miras a responder afirmativamente a la cuarta interrogante planteada, mediante servicios sociales compensatorios y mecanismos de redistribución compatibles con el estilo aplicado.

^{6/} Véase en especial la Evaluación de Quito, aprobada por la CEPAL en su decimoquinto período de sesiones como resolución 320 (XV) en la cual se pasa revista al primer bienio de aplicación de la Estrategia Internacional de Desarrollo en América Latina (Naciones Unidas/CEPAL, 1973).

La tasa de crecimiento relativamente favorable - superior a 6 % anual - lograda por la región en su conjunto desde fines del decenio de 1960 ha proporcionado una base objetiva para esa tendencia, y el hecho de que el valor de las exportaciones haya experimentado incremento notables desde 1971 ha robustecido aún más la confianza. Se invirtió la relación de intercambio antes desfavorable de las exportaciones de materias primas - tanto productos agrícolas como minerales - y en algunos países también aumentó apreciablemente la exportación de manufacturas. Comenzó a mirarse con más complacencia la "internacionalización" de la economía y a perder terreno la sustitución de importaciones y el nacionalismo económico. Naturalmente, las experiencias nacionales continúan difiriendo mucho entre sí, pues no todos los países han compartido las tasas favorables de crecimiento, y en el promedio regional influye con fuerza el crecimiento excepcionalmente rápido del Brasil, el país más grande y con más confianza en la viabilidad de una versión dinámica y renovada del estilo vigente. (Las tasas de crecimiento de los países caribeños de habla inglesa disminuyeron a comienzos del decenio de 1970, de modo que los ingresos por habitante se estancaron o incluso se redujeron.)

La parcial recuperación de la confianza en la viabilidad de un crecimiento económico continuado con heterogeneidad estructural y mayor apertura internacional ha confrontado todo un conjunto de motivos de inseguridad externos e internos, además de fenómenos de polarización social y pobreza, pero hasta fines de 1973 podía aducirse que, más que en la viabilidad del estilo vigente, estos factores influían en las posibilidades de que se le aceptara desde el punto de vista de la autonomía nacional y de la calidad de la vida. De súbito surgió entonces un nuevo desafío, la crisis de la energía, que se sumó a ellos en forma que desbarató las expectativas anteriores, realzó las potencialidades de algunos pocos países y en muchos otros puso una vez más en tela de juicio la viabilidad del estilo vigente. La conmoción ha sido mundial, pero la situación de "semidesarrollo" de América Latina ha hecho que en ella los efectos sean muy diferentes

de los experimentados por los países industrializados de altos ingresos y por las partes más pobres, predominantemente rurales, del Tercer Mundo. Los factores cuya influencia será algo más duradera pueden sintetizarse así:

1) El estrecho margen existente entre la afluencia de recursos externos (préstamos y donaciones a los gobiernos, inversiones privadas) y la salida de fondos por concepto de amortización de la deuda y remesa de utilidades, con las dificultades de balance de pago que provoca, han amenazado crónicamente con paralizar el desarrollo económico. Los países latinoamericanos han contraído deudas públicas en condiciones relativamente desfavorables; en 1970 el coeficiente entre el servicio de la deuda y el endeudamiento total fluctuaba alrededor del 15 % para América Latina en conjunto, frente a poco más de 6 % para el resto del Tercer Mundo. En doce países de la región, el servicio de la deuda pública externa representaba en 1970 más del 10 % del valor de las exportaciones, y en tres países (Argentina, México y Uruguay) pasaba de 20 %.^{7/} Al mismo tiempo, el retiro de las utilidades devengadas por las inversiones privadas generó en los años sesenta un saldo negativo cada vez mayor en los movimientos de capital privado: -4 100 millones de dólares en 1960-1964 y -5 264 millones en 1965-1969. Sin embargo, esta contracción afectó a los distintos países en grados muy diversos, y fue más grave allí donde la expansión de las exportaciones era más lenta. En algunos de los países que crecen con más dinamismo - en particular el Brasil - se ha reducido marcadamente la razón entre el servicio de la deuda y las exportaciones totales, en tanto que en otros - como México - se ha conciliado una razón siempre alta con una tasa aceptable de crecimiento económico a largo plazo. En unos pocos países - en especial Venezuela - la razón es demasiado baja como para constituir un problema grave.

^{7/} Véase América Latina y la Estrategia Internacional de Desarrollo: Primera evaluación regional, op. cit., cap. VI, "Financiamiento externo".

2) Las tendencias de la inversión privada externa, dominada por las empresas multinacionales y que ahora contiene un componente relativamente reducido de transferencia de recursos desde el exterior, han puesto en marcha el conocido proceso de desnacionalización de las industrias. (Sólo 17 % del total de las inversiones privadas realizadas por los Estados Unidos en América Latina en 1957-1965 fueron financiadas con recursos originarios de los Estados Unidos.) Sin embargo, este proceso no es fundamentalmente incompatible con el estilo predominante si la autonomía económica nacional no es un objetivo primordial, y en la mayoría de los países más grandes el Estado ha ejercido deliberadamente una acción compensatoria al asumir el control de industrias esenciales, de fuentes de energía y del transporte. 8/

3) La serie de crisis monetarias mundiales y las tácticas aplicadas por los centros mundiales para tratar de proteger sus monedas y mejorar sus balances de pagos naturalmente han sobresalido entre los motivos de alarma respecto al futuro, pero dadas las favorables tendencias de las exportaciones no parecen haber interferido seriamente con el estilo predominante de desarrollo en 1973. Se presume que los países industrializados han exportado las presiones inflacionarias

8/ "... por lo menos la mitad de la gran industria, que usa técnicas avanzadas y presenta alta productividad - energía eléctrica, extracción y refinamiento de petróleo, siderurgia, petroquímica, etc. - es dominada en Brasil por el capital estatal. La tendencia es que estas empresas se expandan por lo menos a la misma velocidad que la otra mitad, dominada por el capital extranjero. No coinciden, por tanto, las actividades 'modernas' con el dominio del capital extranjero al menos en uno de los grandes países latinoamericanos, siendo probable que lo mismo se aplique también por lo menos a México, Argentina y Perú (a partir de 1968). Además, la presencia del capital estatal en el 'sector hegemónico' no es casual. Se debe a una política, puesta en práctica por numerosos países de América Latina, que tiene por objeto no permitir al capital extranjero la conducción exclusiva del proceso de la industrialización." (Paul Singer, "Urbanización, dependencia y marginalidad en América Latina", Martha Schteingart, Comp., Urbanización y dependencia en América Latina (Buenos Aires, Ediciones SIAP, 1973)).

a América Latina y al resto del mundo; sin embargo, se observa que los países que habían sufrido una inflación relativamente rápida desde comienzos del decenio de 1960 o desde antes, continuaron experimentándola, con desaceleración en el Brasil y aceleración en Argentina, Chile y Uruguay, atribuible más bien a problemas y políticas de orden interno que a la coyuntura internacional. En la mayoría de los demás países los aumentos de precios se han acelerado, lo que ha exacerbado las tensiones sociales internas; pero las tasas de inflación continúan siendo muy inferiores a las de los países mencionados más arriba y no han interferido de manera demostrable en el crecimiento económico.

4) El rápido crecimiento demográfico y la aglomeración urbana, combinados con la concentración espacial del crecimiento industrial y la "modernización" urbana dominada cada vez más por el automóvil, han acrecentado enormemente la escala de problemas tantas veces descritos en los dos decenios anteriores: altos costos y deficiencias de la infraestructura urbana, crecimiento de los asentamientos "marginales", aumento del crimen y la delincuencia, contaminación del aire y del agua. No obstante, estas tendencias no han tenido las catastróficas consecuencias que a veces se predijeron. Las inmensas aglomeraciones urbanas de hoy funcionan mal, están sometidas a múltiples tensiones, crisis y agresiones contra el bienestar de sus habitantes, pero no se puede demostrar que funcionan peor o que sufren crisis más inmanejables que las aglomeraciones más pequeñas de hace 20 o 30 años. Los costos del crecimiento urbano concentrado son sin duda muy gravosos para el Estado, pero no se sabe a ciencia cierta si esos costos serían más soportables con modalidades diferentes de distribución de la población y de las actividades económicas. Como se verá más adelante, la realidad actual hace dudar de los pronósticos de un crecimiento arrollador de los estratos marginales urbanos de bajos ingresos y subempleados, aunque ciertamente está aumentando la proporción de la población urbana que vive en diversos tipos de viviendas precarias y "marginales" desde el punto de vista ecológico. Queda por verse hasta dónde pueden llegar las actuales tendencias de

crecimiento urbano, o si pueden persistir indefinidamente sin perder viabilidad por razones económicas, políticas y ambientales. El crecimiento de las localidades de 20 000 o más habitantes fue 65 % mayor en los años sesenta que en los cincuenta; en el decenio de 1970 será por lo menos 65 % más alto que en el de 1960, y continuará a escala aún mayor en los años ochenta por la ampliación de la base poblacional, aunque se modifique la tasa y el crecimiento urbano se distribuya en una red mayor de ciudades. En el decenio de 1970 la población de las ciudades crecerá en alrededor de 75 millones, de los cuales 40 serán absorbidos por ciudades que hacia 1980 habrán pasado del millón de habitantes. En todo caso, las modalidades de crecimiento urbano concentrado al parecer son compatibles con la mantención indefinida del estilo predominante de desarrollo, y hasta contribuyen a que éste funcione. Sus aspectos negativos podrían considerarse como costos que deberán mantenerse dentro de límites tolerables mediante la planificación, pero que no podrán soslayarse. La buena disposición para aceptar costos de esta índole aún más altos en aras del crecimiento económico ha quedado de manifiesto en la acogida que ha encontrado en los círculos gubernamentales la posibilidad de transferir industrias contaminantes desde países impedidos de soportar que continúen creciendo.

5) Si bien aún es demasiado pronto para estimar con cierta seguridad los posibles efectos de la crisis de la energía, ésta promete alterar radicalmente las condiciones en que podría mantenerse el estilo de desarrollo predominante, tanto por sus repercusiones para el orden económico mundial como por sus efectos directos para los países. Algunos pocos países que tienen excedentes exportables de petróleo (incluidos algunos de los más pobres entre aquellos de menor desarrollo relativo), deberían hallarse en mejor situación que antes, ya sea para continuar por la senda del crecimiento económico con heterogeneidad estructural o para movilizar recursos e introducir estilos de desarrollo inspirados en nuevos valores sin provocar conflictos inmanejables ni exigir una austeridad imposible de imponer. Otros países, en los cuales es posible equilibrar la producción y el consumo mediante un esfuerzo razonable, tendrán que prestar más atención

a las prioridades para el uso de la energía y a la explotación de fuentes adicionales, pero no tendrán que enfrentar cambios radicales inmediatos en la combinación de factores que influyen en su estilo de desarrollo, salvo los impuestos por los cambios en el orden económico mundial. Un tercer grupo de países en los cuales el crecimiento industrial es dinámico pero persiste una gran diferencia entre la producción y el consumo interno, tal vez enfrente la necesidad imperiosa de modificar radicalmente su estilo de desarrollo, en un marco de obstinada resistencia societal a esos cambios y de capacidad declinante para financiar medidas compensatorias. Muchos de los países pequeños de la región que producen poco o ningún petróleo tienen ante sí un futuro aún más difícil, aunque continúen siendo favorables los precios de sus principales exportaciones agrícolas.

No corresponde seguir examinando en el presente capítulo cuestión tan compleja y con tantas incógnitas, pero sí es preciso detenerse en uno de sus aspectos por sus muchas repercusiones en las modalidades de cambio social. En los países más grandes donde la heterogeneidad estructural es más pronunciada y los sectores urbanos "modernos" más importantes, ha ido acrecentando su predominio la industria automotriz como el sector más dinámico de la economía, como sostén de una amplia variedad de actividades económicas auxiliares, como foco de las aspiraciones de consumo de los crecientes estratos de ingresos medios y altos, y como factor determinante de las modalidades espaciales de crecimiento urbano e inversión infraestructural.^{9/} Es sintomático que el crecimiento demográfico muy rápido de las ciudades más grandes no haya ido acompañado por un aumento general de la densidad de ocupación humana del espacio; por el contrario, en muchas ciudades la

9/ La producción mensual media de automóviles (incluido el montaje) aumentó entre 1966 y 1972 de 11 000 a casi 17 000 en la Argentina; de 11 000 a más de 36 000 en el Brasil, y de 7 000 a 14 000 en México. (Naciones Unidas, Monthly Bulletin of Statistics, enero de 1974, cuadro 45.)

Densidad ha bajado.^{10/} El automóvil, junto con la especulación en solares urbanos y otros factores, ha estimulado el desborde de las ciudades hacia la campiña, ha cambiado en pocos años sus anteriores modalidades de asentamiento compacto y centralizado y ha desviado las preferencias residenciales de las clases altas del centro a los suburbios. Así, toda amenaza seria a la posibilidad de que siga aumentando el número de propietarios y usuarios de automóviles no sólo amaga la ocupación de un sector importante de la fuerza de trabajo urbano y las aspiraciones de consumo de los estratos en que se concentra el poder adquisitivo, sino que además pone aún más a prueba la capacidad de las ciudades para continuar funcionando y creciendo.

10/ Según un estudio realizado recientemente el crecimiento de cuatro capitales nacionales sobre las cuales se dispone de datos fue el siguiente:

	Superficie en km ²			Densidad (población por km ²)		
	1950	1960	1970	1950	1960	1970
Bogotá	42.1	73.6	136.1	14 737	17 278	18 560
Lima	108.7 (1954)	142.1 (1959)	254.8	10 899 (1954)	10 366 (1959)	9 963
México (D.F.)	175.7	411.7	742.2	16 080	12 104	11 768
Santiago	155.7	288.8	294.5	8 692	8 336	9 438

Fuente: Ligia Herrera, "Los sitios de ubicación y el crecimiento de las ciudades", Notas de población, CELADE, año I, vol. 1, abril de 1973.

2. El contexto político y la función del Estado

La diferencia entre los estilos reales de desarrollo predominantes y el concepto valorativo de lo que debería brindar el desarrollo ha acentuado dos contradicciones políticas presentes desde hace largo tiempo en la región: a) la contradicción entre las funciones asignadas al Estado como defensor de la soberanía nacional definidor de los propósitos nacionales, árbitro entre los grupos de intereses y dispensador de servicios, por una parte, y por otra, la precaria capacidad del Estado para planificar y formular políticas y su también precaria capacidad administrativa y financiera; b) la contradicción entre las formas políticas que insisten en la igualdad de derechos y el uso de procedimientos democráticos, por un lado, y la distribución muy desigual de las oportunidades de participación política, por otro.

En la mayoría de los países latinoamericanos, más que en otras regiones del mundo y mucho más que en los países hoy industrializados cuando se hallaban en las etapas iniciales de su desarrollo, existe una tendencia generalizada a esperar del Estado que "resuelva problemas" de toda naturaleza.^{11/} Esta función rectora del Estado deriva de tradiciones históricas que se remontan al período colonial, y paradójicamente, va asociada a desconfianza o condenación crónica del Estado real por su incapacidad para lograr lo que se espera del Estado ideal. En la práctica, el Estado generalmente ha representado una transacción inestable o un pacto implícito entre grupos de intereses o clases sociales capaces de recabar para sí una parte del poder, circunscrito en distintas formas por las relaciones con los centros mundiales. Con la urbanización, la formación de mercados nacionales, la diferenciación societal, la introducción de medios

^{11/} Un observador, al destacar la diferencia entre la evolución del "Estado patrimonialista" en América Latina y la legitimación del Estado en Europa como un mal necesario para regular las relaciones entre los individuos, la resumió así: "En América Latina se le exigen al individuo credenciales para existir, no al Estado." (Fernando Henrique Cardoso, "La ciudad y la política", en Martha Schteingart, Comp., op. cit.)

modernos de información y la expansión de la educación, ha aumentado el tamaño y la diversidad de los grupos capaces de recabar ese poder, pero sin abarcar toda la población. Mientras procuraba conciliar el desarrollo nacional dinámico en el marco del estilo predominante con las reivindicaciones particulares de los grupos de cuyo apoyo ha dependido, el Estado - en distintos países y en diferente medida - ha logrado modernizar algunos elementos de su mecanismo administrativo, captar una proporción cada vez mayor del ingreso nacional, dar empleo a buena parte de la fuerza de trabajo urbana, y crear o controlar una amplia variedad de actividades productivas o de infraestructura. El crecimiento cuantitativo y la modernización desigual de las actividades estatales quizá hayan ido a un ritmo más rápido que los procesos societales de crecimiento y cambio a los que están vinculados. A su vez, el Estado se ha enredado inextricablemente en exigencias incompatibles entre sí o entre éstas y los recursos globales con que cuenta para satisfacerlas; en la necesidad inevitable de negociar continuamente en busca de apoyo, de soslayar problemas que puedan poner en peligro la transacción política y de ajustarse a las condiciones cambiantes del comercio, la asistencia y la inversión; en la complejidad de legislaciones de las que se espera a la vez que salvaguarden los intereses de los distintos grupos y que hagan que el Estado asuma nuevas responsabilidades, y en otras dificultades. La esperanza persistente de racionalizar estos esfuerzos y de aplicar prioridades claras para la asignación de recursos se ha frustrado, en buena medida, si bien las iniciativas de planificación han contribuido a esclarecer los problemas.

En estas condiciones, las transacciones políticas entre grupos y los sistemas de partidos y procedimientos electorales legislativos en los cuales los grupos miden fuerzas y negocian, han confrontado periódicamente crisis que han provocado su reemplazo por sistemas con distintas modalidades y a menudo con la participación directa o el apoyo de las fuerzas armadas. Dichos cambios han sido en gran parte cíclicos: estos últimos sistemas han dado paso en algunos casos a alternativas y transacciones políticas, ya sea por la dificultad de

/resolver las

resolver las complejidades de las sociedades y economías, o por haberse logrado determinados objetivos. Actualmente, las tensiones entre el estilo predominante de desarrollo y las cambiantes estructuras sociales (que se analizarán más adelante), así como la aspiración de alcanzar estilos originales orientados por otros valores (que imponen al Estado responsabilidades aún mayores y generan resistencias formidables) a la vez estimulan la pretensión del Estado (o más bien de las instituciones o grupos que los controlan) de desempeñar un papel autónomo, en bien de la nación en su conjunto, con el derecho y el deber de decidir una estrategia de desarrollo y de excluir aquellos intereses incompatibles con esa estrategia.

Las cuestiones relativas a las vías y objetivos de la participación popular son arduas pero ineludibles tanto para los regímenes que han asumido ese papel autónomo como para los regímenes de negociación y transacción. El estilo de desarrollo que propicia una combinación de crecimiento económico en un marco de heterogeneidad estructural con procesos políticos abiertos no logra una movilización generalizada de las masas en su apoyo, puesto que no puede incorporar a la mayoría de ellas a actividades productivas satisfactorias ni mejorar apreciablemente sus niveles de vida, pero sí les permite - a las urbanas, rara vez a las rurales - una participación limitada en la contienda política por obtener recursos centrada en el Estado, mediante el voto y otros medios. Las concesiones resultantes, por pequeñas que sean presionan sobre la distribución existente del poder y las modalidades de producción, distribución y consumo, habitualmente con consecuencias inflacionarias. Los regímenes que exigen un papel autónomo para el Estado pueden excluir esta clase de participación, pero como ellos mismos justifican sus actos por la necesidad de mayor dinamismo y unidad nacionales, aspiran a que las masas no vegeten en una pobreza apática hasta que el crecimiento económico permita su incorporación.^{12/} Por lo demás, regímenes de todas clases reconocen su incapacidad para

^{12/} Véase Fernando Henrique Cardoso, "La ciudad y la política", op. cit

administrar mediante controles centrales y financiar con cargo a ingresos fiscales el cúmulo de responsabilidades que el Estado ha asumido. Todos ellos aspiran a descentralizar y desburocratizar. Así, los regímenes que evalúan negativamente la "política" buscan también una participación "positiva" caracterizada por iniciativas locales organizadas para resolver problemas locales y elevar la productividad y los niveles de vida. El interés en las técnicas de desarrollo de la comunidad, el cooperativismo y la autogestión de los trabajadores reaparece constantemente, pese a muchas experiencias desalentadoras, en las últimas dos décadas, de la mayoría de los programas que afirman haber aplicado dichos principios. Puede concluirse que dichas iniciativas están dirigidas a problemas tan persistentes y tan insolubles por otros medios que la mayoría de los regímenes continuarán experimentando con ellos, cualquiera sea su estrategia global. Las experiencias de los programas resultantes en sus confrontaciones con las realidades nacionales han sido analizadas muchas veces, y sólo cabe aclarar aquí algunos puntos.

Ante todo, en los últimos años los principios y las técnicas de "concientización" de los estratos postergados acerca de la naturaleza de sus problemas dentro del orden social, para estimularlos a pensar y actuar en forma autónoma, adquirieron vigencia en las sociedades nacionales más abiertas, en contraposición al supuesto previo, inspirado en el "desarrollo de la comunidad", de que es viable incorporar los estratos postergados al orden social mediante la autoayuda y los llamamientos al consenso de la comunidad.^{13/} Dichos principios adquirieron considerable influencia entre maestros, asistentes sociales y miembros de comunidades religiosas. Sin embargo, por depender la "concientización" tanto de prolongados diálogos educativos con personas imbuidas de estos principios como de la tolerancia de las estructuras de poder que ellos cuestionan, en la mayoría de los países los intentos de aplicarlos han sido de alcance restringido y bastante vulnerables. Las iniciativas organizadas y las personas comprometidas en ellas han tenido un magro desempeño en la tendencia a que el Estado asuma más funciones autónomas.

^{13/} Para conocer la enunciación de estos principios por su principal ideólogo, véase Paulo Freire, The pedagogy of the oppressed (Nueva York, Herder and Herder, 1972). /Segundo, la

Segundo, la naturaleza del Estado "moderno" surgido en América Latina - un complejo de sistemas administrativos y jurídicos sujetos a procedimientos, controles y conductos estandarizados para proporcionar servicios - significa que los intentos de descentralizar y de entregar la solución de los problemas locales a la iniciativa local se contraponen a su lógica inherente. Inevitablemente, el Estado buscará más poder y formulará los problemas de desarrollo en términos compatibles con soluciones genéricas, de rutina. Así parecen exigirlos los objetivos de eficiencia económica, coherencia administrativa y equidad social. Ante esa predisposición, existe de parte de los grupos capaces de acción organizada, una predisposición igualmente fuerte a centrar esa acción en el logro de una mayor proporción de los servicios, subvenciones y protección ofrecidos por el Estado combinada con una tendencia a utilizar las ganancias para responder a ofertas de consumo "moderno" en lugar de destinarlas a inversión. Se ha dicho con frecuencia que las estructuras de poder locales tienen aún menos posibilidades que las autoridades centrales de basarse en el consenso o de acoger con complacencia la participación de los estratos postergados. Lo más probable es que las tentativas para estimular la descentralización y la iniciativa local terminen en nuevas formas de relaciones burocratizadas entre el centro y el grupo local.

El rechazo sistemático del estilo predominante de desarrollo económico con heterogeneidad estructural ha sido más pronunciado en los círculos intelectuales y académicos y en una fracción de la juventud educada. Grupos de intelectuales e investigadores académicos, especialmente sociólogos, se han inclinado a considerar que el estilo predominante no es aceptable ni viable. Se ha acumulado una extensa literatura, principalmente en el decenio de 1960, que analiza la influencia de las relaciones recíprocas entre la dependencia externa y las estructuras internas de poder en la generación del estilo de desarrollo predominante, y examina las posibilidades que tienen las diferentes clases sociales, grupos de intereses e instituciones de destruir este estilo y edificar un futuro diferente. Como es natural, las premisas teóricas y de valor por las cuales se rechaza el estilo predominante han sido

/muy variadas,

muy variadas, y las acciones propuestas han reflejado criterios tanto predominantemente tecnocráticos y nacionalistas como revolucionarios. Para los fines de este estudio, se identifican a continuación algunas actitudes de grupos sociales significativos en América Latina:

Primero, algunos expertos en ciencias sociales y la juventud educada cuyas posibilidades de empleo dependen de su incorporación a la administración estatal, han reaccionado con cierta ambivalencia, pues por una parte suelen rechazar el estilo predominante y por otra muestran cierta predisposición a buscar medios para modificarlo a través de su capacidad de persuasión de los grupos que controlan el Estado y de su influencia en la definición de las políticas. Las clases sociales rezagadas por el estilo prevaleciente de desarrollo no lo han impugnado de manera tan vigorosa como para amenazarlo seriamente. En los países más grandes ese estilo tiene capacidad evidente para mantenerse y sostener un crecimiento económico continuado, hechos ambos que probablemente han reforzado la inclinación a trabajar por cambios cada vez mayores desde dentro del sistema.^{14/}

Segundo, la actitud decididamente crítica que predomina en algunos círculos de investigación y de enseñanza académica ante el estilo predominante y sus partidarios, combinado con la militancia estudiantil, ha colocado a muchas instituciones de investigación social en una posición precaria, o en situación aún peor.

Tercero, los críticos, especialmente entre los jóvenes, que continúan considerando el estilo predominante absolutamente inaceptable, se muestran cada vez más intransigentes y partidarios de recurrir a cualquier táctica, incluso violenta, que pueda malograr la viabilidad del estilo vigente aún en los casos en que no tienen posibilidades aparentes de sustituirlo por otro.

^{14/} Véase Alfredo Eric Calcagno, Pedro Sáinz y Juan de Barbieri en Estilos políticos latinoamericanos, Santiago de Chile-Buenos Aires, Ediciones FLACSO, 1972.

3. El marco demográfico

Son bien conocidas las principales características del cambio demográfico en América Latina, tema respecto al cual existe mayor cantidad de información fidedigna que acerca de la mayoría de las demás cuestiones que se examinan en este capítulo.^{15/} Una ojeada al cuadro 185 confirma la persistencia en escala aún mayor de esas características, que pueden resumirse así:

a) La tasa global de crecimiento de la población aumentó lentamente en el decenio de 1960, hasta alcanzar una cifra máxima de alrededor de 2.8 % anual. Es probable que esta tasa persista en el decenio de 1970, con una leve declinación hacia fines del mismo, y es por lo menos posible que esa declinación sea más pronunciada. La tasa de crecimiento está determinada por la alta fecundidad - que ha empezado a bajar levemente en un número bastante apreciable de países, pero marcadamente sólo en unos pocos -, y por la mortalidad, que ha descendido a niveles bastante bajos, en parte por la juventud de la población, pero que también continúa declinando lentamente. La tasa de natalidad bruta de toda la región bajó de 40 por cada mil habitantes en 1960 a alrededor de 38 en 1970, en tanto que la tasa de mortalidad bruta bajó de 11 a 9. En la actualidad la migración internacional casi no hace aporte alguno al crecimiento demográfico de la región en su conjunto, si bien la migración entre algunos países latinoamericanos está adquiriendo mayor importancia,^{16/} y la salida

^{15/} Véase César Peláez y George Martine, "Las tendencias de la población en el decenio de 1960 y sus repercusiones sobre el desarrollo", Boletín económico de América Latina, Vol. XVIII, Nos 1 y 2, 1973.

^{16/} La corriente migratoria entre países de la región hasta hace poco tiempo se componía principalmente de personas procedentes de las zonas rurales más pobres de algunas naciones que buscaban una vida mejor en otras con mercado de trabajo más favorable o con tierras deshabitadas cerca de la frontera. La escala de estas migraciones parece haber aumentado, pero como son en parte temporales y en parte clandestinas, es imposible hacer estimaciones fidedignas de su magnitud. En los últimos años el éxodo de miembros de la clase media y superior, entre ellos profesionales, empresarios y estudiantes, motivado por diversas coyunturas políticas y económicas, ha adquirido importantes dimensiones en unos pocos países.

AMÉRICA LATINA: INDICADORES DEMOGRÁFICOS, 1970-1975-1980

País	Población total (miles de habitantes)		Densidad (hab./km ² 1975)	Tasa media de crecimiento anual (%)	Tasa de natalidad (por mil habitantes)		Esperanza de vida al nacer		Porcentaje de la población urbana		Porcentaje de la población total por grupos de edades en 1975						
	1970	1975			1980	1965-1970	1970-1975	1965-1970	1970-1975	1960	1970	1960	1970	0-14	15-64	65 y más	
Argentina	23 748	25 384	27 064	1.33	21.95	21.00	8.59	8.76	67.36	50.19	58.2	66.4	85.6	61.9	28.5	63.6	7.9
Bolivia	4 780	5 410	6 162	2.47	43.38	43.72	19.04	17.96	45.25	46.75	20.1	22.7	43.9	73.5	43.0	54.1	2.9
Brasil	95 204	109 730	126 389	2.84	30.01	37.12	9.51	8.77	59.66	61.39	28.5	38.5	75.1	75.9	42.0	54.0	3.2
Colombia	22 075	25 890	30 215	3.13	43.53	40.61	10.33	8.79	58.51	60.91	29.9	43.1	70.0	78.3	45.7	51.5	2.8
Costa Rica	1 737	1 994	2 286	2.76	37.29	33.14	7.31	5.89	65.41	63.18	22.3	32.2	100.0	78.6	42.2	54.5	3.3
Cuba	8 585	9 522	10 625	2.00	31.14	28.95	6.37	5.92	71.01	72.30	40.3	46.2	71.7	60.5	38.0	55.6	6.4
Chile	9 717	10 621	11 547	1.78	31.03	25.03	9.77	8.10	61.50	64.35	50.1	54.6	69.5	71.0	36.3	59.0	4.7
Ecuador	6 031	7 090	8 303	3.25	44.62	41.76	10.99	9.47	57.13	59.63	25.5	32.9	70.4	65.3	46.0	51.2	2.8
El Salvador	3 516	4 108	4 813	3.11	44.23	42.17	13.00	11.09	54.87	57.83	16.9	18.1	57.5	51.6	46.5	50.3	3.2
Guatemala	5 298	6 129	7 100	2.91	44.64	42.82	15.69	13.72	50.12	52.93	13.1	17.7	88.7	82.4	44.2	53.0	2.8
Haití	5 201	5 808	6 665	2.48	44.56	41.98	19.72	17.18	44.46	47.46	6.1	7.0	78.0	70.2	42.9	54.1	3.0
Honduras	2 553	3 037	3 595	3.47	51.11	49.26	17.54	14.57	49.38	53.49	10.9	15.6	62.2	85.6	46.9	50.3	2.8
México	50 313	59 204	69 965	3.25	42.00	42.00	9.73	8.62	60.98	63.22	32.0	35.3	72.8	75.4	45.9	50.6	3.5
Nicaragua	1 970	2 318	2 733	3.25	46.56	48.32	15.65	13.87	50.43	52.86	19.3	25.3	68.8	70.9	40.4	49.2	2.4
Panamá	1 458	1 876	2 222	2.79	38.33	36.08	8.08	7.14	64.90	66.53	32.9	37.5	76.8	76.3	42.8	53.4	3.8
Paraguay	2 247	2 628	3 005	3.13	43.67	42.25	10.10	8.62	59.41	61.55	16.5	22.5	100.0	91.6	47.3	50.0	2.7
Perú	13 248	15 326	17 711	2.91	42.98	41.02	13.69	11.92	53.38	55.65	26.1	33.4	69.8	76.4	44.1	53.0	2.9
República Dominicana	4 343	5 118	6 053	3.28	46.77	45.34	12.33	10.96	55.68	57.76	18.0	27.7	65.1	68.8	40.0	49.4	2.6
Uruguay	2 837	3 060	3 244	1.16	21.21	20.83	9.36	9.22	69.28	70.08	56.1	70.2	79.2	74.5	27.9	63.1	9.0
Venezuela	10 559	12 213	14 134	2.91	39.55	36.06	7.94	7.01	63.00	64.74	43.0	56.7	64.6	71.9	44.4	52.5	3.1
Total (20 países)	275 470	316 352	363 617	2.76	38.51	37.21	10.28	9.28	59.51	61.46	32.5	40.0	74.9	75.9	42.2	54.1	3.7
Otros países de la región																	
Barbados	254	265	263	662.5	20.6b/	8.7b/									36.3c/	56.3c/	7.4c/
Guyana	745	857	995	4.0	38.1*d/	6.8*b/					13.9						
Jamaica	1 996	2 201	2 382	200.0	31.4*b/	7.3b/	7.2e/				32.0				45.9b/	48.6b/	5.6b/
Trinidad y Tabago	1 067	1 162	1 255	227.8	24.5b/	6.8					49.0				37.1	58.4	4.5
Total otros países	4 062	4 485	4 925	19.3													

Fuente: CELADE, Boletín Demográfico 1973 (enero de 1974) y estimaciones de la CEPAL basadas en estadísticas oficiales.

a/ Se define como población urbana a la que vive en ciudades con más de 20 000 habitantes. b/ 1970. c/ 1969. d/ 1968. e/ 1972.

de la región de emigrantes calificados representa una pérdida cualitativa bien importante. En cifras absolutas, la población de América Latina aumentó en 50 millones en los años cincuenta y en 69 millones en los años sesenta. En el decenio de 1970 aumentará en más de 90 millones, de modo que la población regional, que se calcula en 210 millones en 1960 y 279 millones en 1970, pasará de 368 millones en 1980.

b) Se ha acentuado aún más la juventud de la población. En 1970 más del 42 % de la población regional se clasificaba en el grupo "dependiente" de 0 a 14 años; en 13 países el porcentaje era de 45 o más. Menos del 4 % de la población regional tenía 65 años o más. Además, el 54 % de la población comprendida entre los 15 y los 64 años se concentra en mayor proporción en los grupos de edades más jóvenes. Esta modalidad no se modificará apreciablemente en el decenio de 1970, salvo en algunos países que se indican más adelante.

c) Continúa en forma ininterrumpida la concentración de la población en los centros urbanos, pero no con rapidez suficiente como para detener el crecimiento de la población rural, salvo en unos pocos países. El porcentaje de la población total que vive en centros de 20 000 habitantes o más subió de 32.5 en 1960 a 40.0 en 1970, y también se elevó de 52 a 56 el porcentaje de este grupo urbano que vive en ciudades de más de 500 000 habitantes. El resto de la población no es en modo alguno exclusivamente agrícola-rural; si se incluyen los pueblos pequeños, la mayor parte de la población ya es urbana, y hacia 1980 serán mayoría los que vivirán en centros de más de 20 000 habitantes.

En el presente trabajo no es necesario entrar en más detalles sobre tendencias demográficas globales que se han descrito tantas veces. Predomina la tendencia a acentuados incrementos de fenómenos bien conocidos, pero como se señaló antes, sin que se produzcan cambios cualitativos de igual importancia. Bastará distinguir aquí entre las tendencias demográficas observadas en diferentes tipos de países de América Latina, señalar los indicios y posibilidades de

/que en

que en algunos países se produzcan cambios importantes en estas tendencias, y tratar de establecer una relación entre las modalidades sociales y económicas y las políticas públicas de los países, y estos cambios reales o potenciales. La agrupación de las naciones con arreglo a sus características demográficas coincide en gran medida con agrupaciones basadas en otras características societales:^{17/}

a) Cuatro países (Argentina, Uruguay, Chile y Cuba), que reúnen alrededor del 15 % de la población regional, han terminado su transición demográfica hacia tasas moderadas de crecimiento demográfico basadas en una moderada fertilidad y una baja mortalidad, o bien están en la etapa intermedia de esa transición. En estos países la población joven "dependiente" es muy inferior al promedio regional, y fluctúa entre 38.0 y 27.9 %. La población de avanzada edad es más numerosa, y va de 4.1 y 9.0 %. La población intermedia "en edad de trabajar" es también bastante numerosa, y varía entre 55.6 y 63.6 %. En el decenio de 1970 continuará disminuyendo la proporción de jóvenes y creciendo la de gente de edad, y los grupos intermedios permanecerán más o menos estables. En tres de estos países las tasas de crecimiento demográfico siguen siendo muy superiores a las europeas. Sin embargo, hay razones para creer que, aunque no se ha considerado en los cálculos demográficos, en el Uruguay la emigración de adultos jóvenes observada en los últimos años - estimulada en gran medida por el estancamiento económico y el desempleo entre la juventud educada - ha logrado detener el crecimiento demográfico real. Y en Chile, la distribución por edades se acerca ahora más al promedio regional que en otros países de este grupo, pero en el decenio de 1970 los cambios continuarán siendo particularmente pronunciados, pues la baja sostenida que viene experimentando la fecundidad desde comienzos del decenio de 1960 está acercando cada vez más esa distribución a la de otros países muy urbanizados.

^{17/} Véase la presentación de una tipología de las situaciones nacionales en las cuales se basan las agrupaciones utilizadas en este trabajo en El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina, op. cit., capítulos III y IV, y el capítulo relativo a América Latina que figura en el Informe sobre la situación social en el mundo, 1970.

En Cuba, la tasa de natalidad declinó más lentamente a partir de 1960, desde un nivel que ya era inferior al de cualquier otro país latinoamericano salvo la Argentina y el Uruguay. Sin embargo, la tendencia demográfica más significativa en Cuba ha sido el aumento moderado del grado de urbanización: el porcentaje de la población que vive en centros de 20 000 o más habitantes subió de 40.3 % en 1960 a 46.2 % en 1970. El ritmo de urbanización ha sido inferior al de la mayoría de los demás países de la región, exceptuados algunos países pequeños en los cuales la urbanización está comenzando, y refleja tanto una política deliberada como un proceso global de transformación económica y social y la emigración durante el decenio de 1960 de parte de la clase media urbana.^{18/}

b) Cinco países (Brasil, Colombia, México, Perú y Venezuela), que con Argentina son los más populosos de la región, abarcan 68 % de la población regional e influyen decisivamente en los promedios, pese a que sus modalidades demográficas se parecen más entre sí que a las de los países restantes. En todos ellos la tasa de crecimiento demográfico es igual o inferior al promedio regional. Si bien sus actuales políticas oficiales de población difieren entre sí, es razonable esperar que a fines de 1970 la disminución de la fecundidad, hoy sólo incipiente, sea en todos ellos lo suficientemente pronunciada como para compensar la declinación de la mortalidad y reducir en cierta medida las tasas de crecimiento. Sin embargo, es probable que las tasas de crecimiento continúen siendo bastante elevadas y que persista el carácter predominantemente juvenil de su población. Las expectativas de que las modalidades demográficas experimenten cambios importantes se basan principalmente en la urbanización y

^{18/} Parece haberse puesto coto al crecimiento de la metrópoli principal, La Habana, en tanto que se ha permitido crecer con más rapidez a los centros urbanos secundarios y se han creado algunos nuevos. Véase Maruja Acosta León y Jorge Hardoy, "La urbanización en Cuba", en Marta Schteigart, Comp., op. cit.

modernización relativamente rápida, aunque muy dispareja, que ha experimentado la sociedad de esos países. En ellos la población urbana creció a un ritmo medio anual de 6 % entre 1960 y 1970 y desde entonces ese ritmo ciertamente no ha disminuido. El crecimiento urbano representó casi el 70 % del crecimiento total de la población. Sin embargo, en cuatro países la población rural continuó también creciendo a un ritmo de 1.5 % anual, y la población residente en centros de 20 000 habitantes o más siguió siendo minoritaria. Sólo en Venezuela el ritmo de urbanización fue suficientemente rápido como para que se detuviera el crecimiento demográfico rural y se produjera una mayoría urbana de 56.1 % en 1970. Así, Venezuela se parece ahora al primer grupo de países en la concentración espacial de su población, si bien difiere de ellos en cuanto a la rapidez con que logró esta concentración y en la persistencia de una elevada tasa de crecimiento demográfico total, que ha bajado sólo levemente de 3.6 % en 1960 a 3.3 % en 1970. Desde hace algún tiempo la política oficial se ha ocupado del problema de la concentración, lo que se ha manifestado principalmente en la formulación de programas de desarrollo regional, pero no ha estado dirigida a influir en el ritmo de crecimiento. Brasil y México son los dos países más populosos de América Latina y por lo tanto sus tendencias demográficas revisten particular interés. Las regiones internas del Brasil difieren apreciablemente en cuanto se refiere a sus características sociales y económicas - similares a las del primer grupo de países en el sur y el sudeste y a las del tercer grupo, que se examina más adelante en el norte y el nordeste - lo que se ha traducido en una tasa global de crecimiento algo inferior a la de los demás países grandes y que ha declinado lentamente de una cifra levemente superior a 3.0 % en 1960 a más o menos 2.8 % en la actualidad. Oficialmente se ha considerado hasta ahora que esta tasa de crecimiento favorece el desarrollo, pero se

/supone que

supone que el curso mismo del desarrollo hará que baje.^{19/} En realidad, en el Brasil empiezan a hacerse visibles las repercusiones demográficas que se esperan de la urbanización, la modernización y la industrialización, aunque oscurecidas en parte por el desarrollo muy desigual de las distintas regiones del país. En México, curiosamente no se han hecho sentir esos efectos, pese a procesos de cambio social y económico que han sido profundos y de larga duración. La natalidad en México prácticamente no ha variado desde 1960 y su nivel sólo es excedido por unos pocos países pequeños predominantemente rurales; su tasa de crecimiento demográfico, de 3.2% al año, quizás es hoy la más alta de América Latina. Esta tendencia sostenida ha provocado un marcado cambio en la opinión oficial, que hasta ahora miraba con complacencia la alta tasa de crecimiento. En septiembre de 1973 el Presidente envió al Congreso un Proyecto de Ley General de Población cuyo "objeto es regular los fenómenos que afectan al volumen de la población, su estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional con el fin de lograr que participe justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social".^{20/} La ley no sólo prevé programas para promover la planificación de la familia, sino también reformas en las modalidades de asentamiento, con el fin de contrarrestar la concentración y dispersión excesivas

^{19/} "El gobierno del Brasil no adopta medidas que puedan influir en el ritmo de crecimiento demográfico. Sin embargo, se espera que el creciente proceso de urbanización y desarrollo económico, combinado con la preocupación constante por elevar el nivel educativo de toda la población, hará descender inevitablemente la tasa futura de crecimiento demográfico". (Véase Estrategia da Segunda Década para o Desenvolvimento. Informações sobre o Brasil, Ministerio de Relaciones Exteriores, Brasilia, 30 de octubre de 1972.)

^{20/} Iniciativa de Ley General de Población, Artículo 1º. Véase el texto de la ley y las exposiciones que la acompañaron en El mercado de valores, Semanario de la Nacional Financiera, S.A., XXXIII, 43, 22 de octubre de 1973.

de la población. Teniendo en cuenta la capacidad relativamente alta del Estado mexicano para estimular y controlar el crecimiento económico, vale la pena examinar detenidamente su tentativa de intervenir para modificar las tendencias demográficas.

La situación de Colombia es bastante similar a la de México, pues también en ese país la urbanización y el crecimiento económico no han influido apreciablemente en la elevada fecundidad y la modernización ha tenido repercusiones más limitadas y recientes que en México o en el Brasil. Desde 1969 el Gobierno ha incluido en su plan de desarrollo criterios y objetivos para una política demográfica, entre los cuales cabe mencionar el uso de la planificación familiar para reducir la fecundidad.^{21/}

El quinto país de este grupo se encuentra realmente en una situación intermedia, más semejante a la del tercer grupo que se examina a continuación. La urbanización se aceleró algo más tarde que en los demás países grandes, y en 1970 sólo el 33.4% de la población vivía en centros de más de 20 000 habitantes. Desde 1960 la reducción de la mortalidad ha compensado con creces la pequeña reducción de la tasa de natalidad, y el crecimiento demográfico, de 2.9% anual, es algo más rápido que el promedio latinoamericano, aunque bastante inferior al de Colombia y México. Como en el Brasil, los círculos oficiales estiman que la tasa de crecimiento es en general favorable, y les interesa más encontrar la manera de influir en la distribución espacial, ocupar las partes inexploradas del territorio nacional y contrarrestar la concentración en un solo centro metropolitano, Lima.

^{21/} Según una reciente entrevista con el Director del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), los resultados preliminares del censo de 1973 y otras fuentes muestran que la natalidad bajó de 44 por mil en 1970 a 38 en 1973, con lo cual se ha reducido la tasa de crecimiento demográfico de 3.2 a 2.95. (El Tiempo, Bogotá, 25 de enero de 1974.)

c) Los otros once países latinos tienen una población mucho más pequeña que todos los países de los primeros dos grupos, excepto el Uruguay. En conjunto comprenden alrededor del 16 % de la población regional. En ocho de ellos la tasa de crecimiento demográfico es superior al promedio regional y en la mayoría ésta subió en el decenio de 1960. (La tasa de incremento de Costa Rica corresponde al promedio regional, y las de Bolivia y Haití - alrededor de 2.5 % - son muy inferiores debido a que una mortalidad relativamente alta ha continuado compensando la alta fecundidad.) En todos estos países salvo tres, es mayor el predominio de la población rural que en los países de los primeros dos grupos y sus tasas de urbanización han sido más moderadas. (Panamá, Ecuador y Costa Rica, en los cuales 32 a 37.5 % de la población habita en centros de más de 20 000 habitantes, se encuentran en el tramo inferior en relación con los países del segundo grupo.) En 1970, poco menos de la cuarta parte de la población combinada de estos países vivía en centros de 20 000 o más habitantes. Entre 1960 y 1970, su tasa conjunta de crecimiento urbano era superior a 5 %, pero el resto de su población aumentó a un ritmo superior a 3 %, y las localidades urbanas absorbieron sólo el 37 % del crecimiento demográfico total. Quizá en el decenio de 1970 continúe acelerándose un poco el ritmo de crecimiento demográfico de varios de estos países. Las posibilidades de que ello suceda en Bolivia y Haití son apreciables, si continúan declinando las tasas de mortalidad, que todavía son muy superiores al promedio regional. El persistente predominio de la población rural y lo lento del proceso de urbanización hacen poco probable que haya transición demográfica espontánea de importancia en el futuro previsible; por otra parte, el hecho de que la población continúe creciendo a tasas altas y de que los niveles de ingreso por habitante se mantengan bajos acentuará la vulnerabilidad de esos países en la coyuntura económica internacional. En esos países, los círculos oficiales se han mostrado más dispuestos que en los grandes a recurrir a los programas de planificación familiar para aliviar sus problemas, y

/varios de

varios de sus gobiernos han fijado metas para reducir la natalidad. Con todo, no está claro aún que sus servicios de salud pública tengan capacidad para iniciar una planificación familiar en la escala necesaria para lograr ese fin.

Quizás las excepciones entre los países pequeños sean Panamá, Ecuador y Costa Rica, por diferentes razones. Panamá, un país relativamente urbanizado con una economía especializada, está experimentando una reducción pequeña pero importante de la fecundidad. Ecuador tal vez se encuentre en el umbral de una importante transformación económica, acompañada por una rápida urbanización y la aparición de modalidades demográficas similares a las de Venezuela.

El caso de Costa Rica es especialmente interesante, pues en ese país la urbanización continúa siendo relativamente reducida, pero la diferencia cultural y económica entre la población urbana y rural es menor que en otras partes. El ingreso por habitante se acerca también al promedio regional, pero su distribución probablemente sea menos desigual que en la mayoría de los demás países, y el nivel educativo es desde hace mucho tiempo muy superior al promedio regional. Hasta 1960 la tasa de fecundidad y de crecimiento demográfico de Costa Rica figuraban entre los más elevados del mundo. Desde entonces ha sido el único país de habla hispana - aparte de Chile, que partió de un nivel de fecundidad muy inferior - donde ha habido una declinación realmente rápida de la fecundidad. La tasa bruta de natalidad bajó de 48.0 en 1960 a 34.5 en 1970 y 31.6 en 1972. La tasa de crecimiento demográfico cayó de 3.9 % en 1960 a 2.9 % en 1970, pese a la disminución simultánea y sostenida de la mortalidad. La reducción de la fecundidad deriva de cambios uniformes en el comportamiento reproductivo de las mujeres en edad de concebir, tanto en las zonas urbanas como rurales, los que deben atribuirse principalmente a una modificación espontánea de valores en lo que toca al tamaño

de la familia. Si bien las actividades de planificación familiar han recibido apoyo público desde mediados de 1960, la tendencia descendente de la fecundidad adquirió impulso antes de que éstas hubiesen podido surtir efectos apreciables.^{22/}

Aunque la población de Costa Rica es demasiado reducida como para influir significativamente en los promedios regionales, la tendencia respalda dos importantes hipótesis: i) es posible que en otras regiones de América Latina se produzcan transiciones de la fecundidad con mucha mayor rapidez que antes, y ii) los niveles y modalidades de consumo, educación, y otros aspectos de la modernización son requisitos mucho más importantes para esas transiciones que la urbanización en sí, o que las medidas públicas de planificación familiar, aunque estas últimas sin duda pueden acelerar la transición una vez iniciada.

d) Los países y territorios del Caribe (excluidos Cuba, la República Dominicana, Haití y Puerto Rico) comprenden menos del 2 % de la población regional, pero hay en ellos una amplia diversidad de modalidades localizadas, tanto políticas y culturales como demográficas y económicas. Según esas modalidades, tales países pueden dividirse en dos grupos: i) países continentales con escasa población concentrada en una reducida superficie del territorio nacional, con elevadas tasas de fecundidad y un crecimiento demográfico similar al promedio latinoamericano (Belice, Guyana y Surinam), y ii) unidades

^{22/} Según una investigación efectuada recientemente, "no parece que el programa hubiese influido decisivamente en la reducción de la fecundidad entre 1959-1969". La misma fuente cita estimaciones según las cuales en 1971 el 70 % de las mujeres que residían en zonas urbanas y el 25 a 54 % de las residentes en zonas rurales utilizaban contraceptivos; el porcentaje rural seguramente es superior al de cualquier otro país latinoamericano y refleja la singularidad de la estructura social de Costa Rica en las zonas rurales y las estrechas vinculaciones que existen entre los grupos urbanos y rurales. (Jack Reynolds, "Costa Rica: measuring the demographic impact of family planning programmes", Studies in Family Planning, 4, 11, noviembre de 1973.)

insulares con población relativamente densa, para las cuales la emigración constituyó durante un tiempo una importante válvula de escape para las presiones demográficas. En los países y territorios de habla inglesa del Caribe el promedio de la emigración neta anual entre 1960 y 1970 fue de 52 % del crecimiento demográfico natural, en tanto que la emigración de varones absorbió el 80 % del total de los hombres que ingresaban a la fuerza de trabajo masculina. Las medidas restrictivas adoptadas en el decenio de 1960 por los principales países de destino - el Reino Unido, Canadá y los Estados Unidos - fueron bloqueando cada vez más esta válvula de escape, en tanto que la naturaleza de las restricciones contribuyó a acentuar el éxodo de profesionales y trabajadores calificados. Durante el mismo período, las tasas de natalidad bajaron a niveles muy inferiores al promedio latinoamericano, aunque la disminución fue mucho más pronunciada en algunos países (Barbados y Trinidad y Tabago) que en otros (Guyana y Jamaica). Esta tendencia puede deberse a variadas combinaciones de ciertos factores: la emigración de mujeres en edad de concebir, el cambio cultural y los programas de planificación de la familia, con el apoyo oficial han tenido por objeto reducir la fecundidad desde el decenio de 1960 (en Barbados desde 1956). Las tasas de crecimiento demográfico fluctúan ahora entre 1 y 2 %, excepto en los países continentales. Y hasta estas tasas suelen considerarse excesivamente elevadas, dada la reducida dimensión de los territorios nacionales y la insuficiente capacidad de las economías para absorber una creciente fuerza de trabajo. Con todo, se podría argumentar que el principal problema en este momento no es el crecimiento demográfico en sí, sino la naturaleza especializada de las economías y la creciente diferencia entre las aspiraciones de inspiración urbana de la fuerza de trabajo y las oportunidades ofrecidas por las economías. En estas condiciones, tal vez ni siquiera una población estacionaria podría aliviar apreciablemente las dificultades.^{23/}

^{23/} Estos temas se examinaron más detenidamente en el capítulo relativo a América Latina del Informe sobre la situación social en el mundo, 1970, op. cit.

La estratificación social y la distribución del ingreso en condiciones de heterogeneidad estructural, modernización dependiente, crecimiento demográfico y urbanización

Dos han sido las preocupaciones predominantes por largo tiempo en los debates sobre estratificación y movilidad social en América Latina: i) distinguir clases o grupos claves comparables con los vinculados al desarrollo de los países actualmente industrializados y definir para ellos funciones y estrategias dentro de determinadas concepciones del desarrollo; ii) evaluar las modalidades de estratificación y movilidad que pueden deducirse de la información existente en cuanto se refiere a normas para alcanzar la justicia social, para lograr participación y estabilidad políticas y para llevar a cabo las funciones esenciales de la sociedad.

Ambas preocupaciones han tropezado con la ambigüedad e insuficiencia de la información pertinente.^{24/} Se ha tenido que recurrir a datos sobre la ocupación y la distribución del ingreso, obtenidos principalmente de censos nacionales y de algunas encuestas por muestreo que no fueron ideadas para suministrar informaciones sobre estratificación, que agrupan fenómenos muy diversos inherentes a las situaciones de heterogeneidad estructural, que plantean muchas dificultades para efectuar comparaciones entre países y períodos, y que generalmente

^{24/} Las únicas encuestas por muestreo en gran escala destinadas a examinar la movilidad social continúan siendo las que se efectuaron en 1959 y 1960 en tres ciudades que se hallan en el extremo "moderno" del espectro regional: Buenos Aires, Montevideo y São Paulo. (Véase El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina, op. cit., págs. 67 y 68.) Las investigaciones en el terreno para estudiar cuestiones de estratificación y movilidad social, que habían aumentado en los años cincuenta y comienzos de los sesenta, disminuyeron otra vez, en parte por un rechazo de auspicios y metodologías externos con los cuales estaban vinculados, y en parte por la precaria situación en que se encuentran muchas instituciones de investigación social y lo delicado, desde el punto de vista político, de las cuestiones examinadas.

sólo pueden conseguirse al cabo de largas demoras. En el mejor de los casos, esos datos sólo arrojan una débil luz sobre el grado de validez de conceptos como "clase media", "proletariado", "masa marginal", etc. En 1974 apenas empieza a disponerse de datos relativos a la estratificación obtenidos de los censos de 1970.

A falta de nuevas informaciones se han ofrecido o refutado generalizaciones plausibles, tal vez por la necesidad de mostrar originalidad de analistas posteriores. Tras esta situación insatisfactoria parece haber gran ambigüedad inherente a las tendencias mismas y una gran diversidad de situaciones locales que permitiría encontrar pruebas para apoyar casi cualquier generalización. En la mayoría de los casos no ha habido una emergencia clara de clases sociales para desempeñar los papeles que les asignan diversas interpretaciones; el carácter transitorio de ciertas movilizaciones sugiere que, por lo menos en algunas situaciones nacionales, élites o anti-élites que buscan el respaldo de las masas para sus propias estrategias, han conferido a las "clases" una realidad ilusoria. Los cambios en la estratificación social pronosticados hace algunos años deben haberse producido, por lo menos parcialmente, sin provocar en las economías y las sociedades las transformaciones que de ellos se esperaban.

Sobre la base de los datos comparativos sobre ocupación obtenidos de los censos y las encuestas familiares que se realizaron en virtud del proyecto Atlántida alrededor de 1960 y 1970, ahora pueden hacerse con carácter tentativo algunas afirmaciones sobre los cambios recientes en la estratificación, y cotejar las tendencias generales observadas en esta materia con los datos de distribución del ingreso. Los datos sobre la ocupación que se pueden utilizar actualmente se refieren a seis países. Dos de ellos (Chile y el Uruguay) pertenecen al primero de los grupos demográficos señalados, aquel que abarca los países urbanizados desde hace más tiempo y con niveles relativamente altos de educación e ingreso. Dos (Brasil y Venezuela) pertenecen al segundo grupo de países grandes en proceso de urbanización rápida y de crecimiento demográfico, con una heterogeneidad estructural

/particularmente pronunciada.

particularmente pronunciada. Uno de ellos, Costa Rica, es un país pequeño en el que se combinan características únicas en la región. Es predominantemente rural pero tiene niveles relativamente altos de educación y de ingreso. El último, Ecuador, es un ejemplo más típico de los países pequeños predominantemente rurales. En 1974 debería disponerse de datos comparativos sobre más países, y las hipótesis aquí expuestas podrían examinarse más a fondo.

Las informaciones sobre estos seis países aparecen expresadas en porcentajes en el cuadro 186. Los porcentajes correspondientes a Costa Rica y al Ecuador abarcan solamente la población urbana, y los referentes al Uruguay, exclusivamente Montevideo; en tanto que para los tres países restantes la información abarca todo el territorio nacional. Debe tenerse presente que por el enorme aumento experimentado por la población empleada en el decenio de 1960 en todos los países excepto el Uruguay, la declinación de algunos porcentajes no significa, excepto en casos extremos, que una agrupación ocupacional haya disminuido en cifras absolutas, en tanto que los porcentajes ascendentes significan un enorme aumento en números absolutos.

El carácter de la información no permite hacer distinciones entre los estratos "altos" y "medios", y para los fines del presente trabajo no vale la pena dividir esos estratos según trabajen en el sector "secundario" o "terciario". En lo que se refiere a los empleadores, por ejemplo, los datos no indican el número de personas empleadas ni el volumen de capital; por ese motivo, esa categoría incluye desde personas que son poco más que trabajadores por cuenta propia hasta grandes empresarios. La última categoría de la agrupación que comprende los estratos "medio y alto", y en la cual están clasificados los "empleados, vendedores y ayudantes", es muy heterogénea, y la mayoría allí incluida lo ha sido más bien sobre la base del status social de estas ocupaciones, que de una clara diferencia entre sus ingresos y los de los asalariados que figuran en la segunda y tercera de las grandes agrupaciones.

ESTRATOS OCUPACIONALES, 1960-1970

	Brasil			Costa Rica			Chile			Ecuador			Uruguay			Venezuela			
	1960	1972	1963	1970	1960	1970	1960	1970	1962	1968	1963	1970	1963	1970	1960	1973			
I. Estratos medios y altos (excluidos quienes trabajan en el sector primario)	15.0	23.3	33.6	46.2	20.3	27.8	25.0	39.8	50.2	45.8	23.2	36.8	1.9	4.1	3.0	8.4	5.6	1.8	3.6
a) Empleadores	0.2	1.6	4.4	3.1	3.7	4.9	9.1	12.1	3.0	3.8	5.4	7.0	0.7	0.5	0.7	1.3	2.5	1.5	0.6
b) Trabajadores por cuenta propia con establecimiento comercial propio	2.6	4.3	9.4	11.0	4.0	6.2	5.3	7.2	7.5	7.3	4.8	8.2	2.6	4.3	0.4	1.1	1.3	0.8	1.3
c) Profesionales y semiprofesionales independientes	2.6	7.0	14.4	22.4	9.2	12.5	7.8	14.0	28.2	26.8	10.5	16.1	2.6	7.0	7.8	14.0	28.2	10.5	16.1
d) Profesionales dependientes	2.6	7.0	14.4	22.4	9.2	12.5	7.8	14.0	28.2	26.8	10.5	16.1	2.6	7.0	7.8	14.0	28.2	10.5	16.1
e) Personal directivo	2.6	7.0	14.4	22.4	9.2	12.5	7.8	14.0	28.2	26.8	10.5	16.1	2.6	7.0	7.8	14.0	28.2	10.5	16.1
f) Empleados, vendedores y auxiliares	7.0	22.8	44.4	72.4	32.4	31.2	38.2	34.7	30.1	36.1	26.0	30.2	7.0	22.8	30.1	36.1	36.1	26.0	30.2
II. Estratos bajos en el sector secundario	22.7	20.1	32.4	31.2	26.1	25.2	19.2	22.5	25.0	29.5	19.3	22.5	15.2	14.6	25.1	26.1	26.1	26.0	22.5
a) Trabajadores asalariados	15.2	14.6	25.1	26.1	26.1	25.2	19.2	22.5	25.0	29.5	19.3	22.5	7.5	5.5	7.3	6.3	6.1	6.6	7.7
b) Trabajadores por cuenta propia y trabajadores familiares no remunerados	7.5	5.5	7.3	5.2	6.3	6.1	19.0	12.2	5.1	6.6	6.7	7.7	7.1	7.2	16.5	17.7	14.2	11.4	12.6
III. Estratos bajos en el sector terciario	6.7	6.5	15.2	15.0	12.3	10.9	12.4	13.9	13.9	12.7	10.0	10.7	6.4	1.4	1.3	1.1	1.1	1.6	1.9
a) Trabajadores asalariados en los servicios	6.4	1.4	1.3	0.7	1.1	1.1	2.4	3.9	1.0	1.6	1.4	1.9	6.0	0.1	1.3	0.8	1.0	0.6	1.0
b) Trabajadores por cuenta propia y trabajadores familiares no remunerados en los servicios	6.0	0.1	1.3	1.1	0.5	0.8	1.2	1.0	6.3	0.6	0.2	1.0	0.0	0.1	1.3	1.1	0.5	0.9	1.0
IV. Estratos altos y medios en el sector primario	58.9	40.2	12.6	4.8	29.9	24.4	18.9	6.1	0.5	1.4	32.7	19.1	14.2	11.8	8.3	3.9	10.6	0.5	1.6
a) Asalariados rurales	36.7	28.4	4.3	0.9	8.2	7.9	8.3	2.2	0.1	0.9	21.1	12.0	36.7	28.4	4.3	0.9	10.6	0.5	1.6
b) Trabajadores por cuenta propia y trabajadores familiares no remunerados	4.3	8.4	3.6	0.2	3.2	3.7	1.9	0.7	3.3	1.8	5.1	7.1	4.3	8.4	3.6	0.2	1.9	0.7	3.3
V. Otros (trabajadores residuales no clasificados, que probablemente pertenecen de preferencia al sector primario)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuentes y cobertura: Brasil: Para 1960, muestra del censo en todo el país; para 1972, encuestas por muestreo en seis regiones.

Costa Rica: Para 1963 y 1970, encuestas por muestreo que abarcan las zonas urbanas.

Chile: Para 1960, muestra del censo; para 1970, el censo. En ambos años se abarcó la totalidad del territorio nacional.

Ecuador: Para 1962 y 1968, encuestas por muestreo que abarcan las zonas urbanas.

Uruguay: Para 1963, muestra del censo; para 1970, encuestas por muestreo. Solamente Montevideo en ambos años.

Venezuela: Para 1960, censo; para 1963, encuesta por muestreo. Se abarcó la totalidad del territorio nacional en ambos años.

Como era de esperar, en los tres países cuyos datos se refieren a todo el territorio nacional ha bajado marcadamente la importancia relativa del estrato inferior empleado en el sector primario (principalmente la agricultura), con un descenso espectacular en Venezuela (de 32.7 % a 19.1 % de la población empleada). En el Brasil y en Venezuela, los asalariados rurales y los pequeños agricultores que trabajan por cuenta propia han disminuido a tasas similares. En Chile la estabilidad relativa del último grupo - que significa un aumento en términos absolutos - es un reflejo del proceso de reforma agraria. En Costa Rica y el Ecuador, la marcada merma de la ocupación en el sector primario en zonas clasificadas como urbanas sugiere que las ciudades más pequeñas están perdiendo su anterior vinculación semirural con la agricultura.

La magnitud relativa de los estratos urbanos bajos que trabajan en el sector secundario y terciario ha permanecido inesperadamente estable, pues sólo experimentó un aumento importante en Venezuela, por su urbanización excepcionalmente rápida, y en el Uruguay, por razones muy diferentes que se examinan a continuación. En especial es notable que dichos estratos hayan disminuido en términos relativos en el Brasil, durante un período de rápido crecimiento urbano y de crecimiento económico aún más rápido de los sectores secundario y terciario. En la mayoría de los países se ha producido un importante desplazamiento de los artesanos que trabajan por cuenta propia hacia las filas de los asalariados del sector secundario, pero su magnitud no ha sido suficiente para reducir el tamaño absoluto del grupo artesanal. Contrariamente a lo que cabría esperar sobre la base de análisis anteriores del subempleo y la marginalidad, no ha aumentado significativamente el empleo de los estratos inferiores en el sector terciario, y continúa siendo bastante reducido el número de los que trabajan por cuenta propia en el sector terciario, que presumiblemente incluye las más precarias de las ocupaciones de bajos ingresos. El significado de los porcentajes de asalariados que trabajan en el sector terciario no es del todo claro, puesto que

/esta categoría

esta categoría incluye tanto el empleo relativamente estable en el servicio público, la policía, las fuerzas armadas, etc., como los servicios personales precarios y mal pagados; pero cabe suponer que la mayoría de las personas incluidas en esta categoría, conjuntamente con las personas que trabajan por cuenta propia en el sector secundario, se encuentran en situaciones relativamente desventajosas o marginales.

La estabilidad general del tamaño relativo de los estratos urbanos bajos refleja la conocida incapacidad de la industria, cualquiera sea la tasa de crecimiento de la producción, para absorber una proporción significativamente mayor de la fuerza de trabajo urbana, dadas las actuales tendencias en materia de tecnología. Con todo, debe señalarse que las sociedades urbanas tienen ahora mecanismos de movilidad ascendente - que han resultado más eficaces de lo que se creía - hacia los tramos inferiores de los estratos medios, con lo cual se compensa la continua afluencia de migrantes desde las zonas rurales y los pueblos pequeños. Como consecuencia de lo anterior, ni el "proletariado" (los trabajadores empleados en las ocupaciones más "modernas" y productivas, que se suponen esenciales para el funcionamiento del sistema productivo, y que son particularmente capaces de acción organizada), ni el "subproletariado" o "estrato marginal urbano" (los grupos cuyos intereses parecen ser especialmente incompatibles con el estilo predominante de desarrollo, por su pobreza y su precario acceso al empleo) están aumentando su importancia relativa dentro de las sociedades.

El cambio más notable que muestran las estadísticas de ocupación es el aumento de la importancia relativa de los estratos urbanos medios y altos. Su crecimiento virtualmente compensa la disminución de los estratos inferiores ocupados en el sector primario. Todas las categorías ocupacionales dentro de esos estratos medios y altos han participado de ese aumento, salvo los profesionales y semiprofesionales independientes. La tendencia es similar en países que tienen estructuras económicas y niveles de urbanización muy distintos, y aparece

/más pronunciada

más pronunciada en Venezuela, país donde los estratos urbanos altos y medios han aumentado de menos de un cuarto a más de un tercio de una población nacional que crece con suma rapidez.

La única excepción, muy significativa, es el Uruguay. En este país los estratos medios urbanos han constituido por largo tiempo una proporción mucho mayor de la población que en cualquier otro país, salvo quizás la Argentina, y en ellos tienen una representación particularmente importante los empleados públicos. El prolongado estancamiento económico, al cual probablemente contribuyó la estructura ocupacional, fue haciendo cada vez más difícil mantener una distribución ocupacional de esta índole. Es probable que la disminución de los estratos altos y medios entre 1963 y 1970 y el aumento compensatorio de los estratos ocupacionales bajos del sector secundario obedezca principalmente a la emigración de profesionales, pequeños empresarios y personas que por su educación están calificadas para desempeñarse en labores no manuales.

Aumentos de tal magnitud en la importancia relativa de los estratos ocupacionales urbanos medios y altos en el corto lapso de un decenio plantean una serie de interrogantes. ¿Pueden persistir por mucho tiempo más tendencias de esta índole y hasta qué límites pueden llegar en los diferentes tipos de sociedades nacionales de la región? ¿En qué forma puede influir en el funcionamiento del sistema económico esta enorme masa de personas, la mayoría de las cuales disfruta de ingresos superiores al promedio y sólo contribuyen a la producción indirectamente si es que lo hacen? ¿Cuáles son sus preferencias o imágenes respecto al futuro de sus sociedades y cómo influye su participación política en el estilo predominante de desarrollo? ¿Augura lo sucedido en el Uruguay crisis similares en la evolución de los estratos medios y superiores de otros países? ¿Cuáles fueron las causas de tan rápido crecimiento?

La información disponible está constituida únicamente por cifras globales de ocupación que abarcan situaciones muy heterogéneas y sólo permiten responder de manera tentativa a estas preguntas. El crecimiento de los estratos en observación ha superado los límites considerados económicamente viables hace algunos años, y sus exigencias como consumidores han configurado en importante medida las modalidades del desarrollo económico. Tal vez el futuro todavía reserve incrementos apreciables en los países más grandes cuyas economías se diversifican y crecen con rapidez, o en los cuales el sector público puede contar con los crecientes ingresos del petróleo. En los países más pequeños que dependen de las exportaciones agrícolas o de minerales cuya demanda es inferior a la del petróleo, el límite económico habrá de ser menos flexible.

La categoría que comprende a los empleadores de los sectores secundario y terciario - tal vez el grupo de mayor importancia para la capacidad productiva de las economías - se ha acrecentado con más rapidez que cualquiera de las demás y se ha duplicado como proporción de la población activa nacional, pero sigue representando una fracción bastante pequeña del total. Entretanto sigue siendo insignificante el número de miembros de los estratos medios y altos, en su mayoría empleadores agrícolas, que se hallan en el sector primario. Los datos no demuestran que el aumento de los propietarios o la aparición de empresarios medianos y pequeños haya tenido algún papel de importancia en el aumento de los estratos medios y altos. Pese a las políticas expresas de muchos países, la concentración del control de las actividades productivas es quizás tan grande como antes.

La gravitación sobre las economías de estos sectores improductivos o de dudosa productividad seguramente es considerable. Los profesionales y los semiprofesionales asalariados muestran tasas particularmente elevadas de crecimiento, partiendo de bases mucho más amplias que la categoría de los empleadores, excepto en el Brasil. Los subgrupos incluidos en esta categoría tienen una gran capacidad organizada para insistir en que la sociedad utilice sus servicios

/y los

y los remunerare de acuerdo con el valor que ellos mismos les atribuyen. En Venezuela esta categoría casi ha duplicado su representación y ahora incluye una de cada doce personas de la población ocupada; en Chile la proporción es una en dieciséis, y en Brasil casi una en veinte. Si bien la categoría indudablemente incluye especialistas esenciales para el desarrollo que todavía son escasos, su tasa de crecimiento y su composición interna han sido determinados más por el crecimiento desequilibrado de los sistemas de educación - este punto se examinará más adelante - que por las necesidades societales que podrían deducirse del estilo de desarrollo.

La categoría de empleados, personal de venta y auxiliares comprende una de cada seis personas activas en Venezuela, una de cada ocho en Chile y una de cada diez en el Brasil. En Costa Rica y el Uruguay la misma categoría abarca la cuarta parte de la población urbana activa. Cabe suponer que tales proporciones de empleados y vendedores en la población urbana indican la existencia de una nutrida actividad intermedia de baja productividad en el comercio urbano, y la persistente expansión de los niveles inferiores de la administración pública, al precio bien conocido de una complejidad contraproducente y de procedimientos destinados a crear empleo.

En suma, el factor más importante entre los que han contribuido a elevar la magnitud relativa de los estratos ocupacionales urbanos medios y altos parece haber sido el papel especial asumido por el Estado, al captar una proporción considerable de recursos del sistema económico - o de créditos extranjeros - y aplicarlos a la creación de empleo para profesionales, técnicos y diversos trabajadores no manuales. El proceso ha funcionado con menos tropiezos en presencia de actividades económicas que concentran una alta productividad y de las cuales se puede extraer un excedente sin afectar a la producción. Este proceso, y la consiguiente expansión de los servicios sociales públicos, ha sido una válvula de escape bastante efectiva para las presiones y el descontento vinculados a la urbanización, y ha estimulado también el desarrollo de las industrias productoras de bienes de consumo y las actividades privadas de servicio en las zonas urbanas, al ampliar la demanda de los consumidores. Sin embargo, en algún momento la

/combinación de

combinación de las crecientes aspiraciones de consumo y del aumento de quienes tratan de incorporarse a los estratos privilegiados a través de la educación y la participación en política, ponen en peligro la capacidad del sistema económico para mantener un nivel mínimo de capitalización, y amenazan la capacidad de control de los grupos económicos y políticos dominantes (internos o externos). Cuando llega ese momento, es posible que el proceso se invierta, en condiciones de extrema tensión, y que los estratos bajos probablemente se vean obligados a afrontar la mayor parte de los costos a través de la compresión de los salarios y las oportunidades de empleo. Se ha sugerido que la expansión de los estratos medios hasta los límites trazados por la capacidad económica, seguida por un vuelco doloroso de la tendencia y luego por su reanudación cuando mejoran las condiciones económicas, puede tener carácter cíclico; que algo por el estilo ocurrió en los años treinta, cuando las economías eran más especializadas y se orientaban más a la exportación, y era muy inferior la proporción de la población nacional a la cual afectaba.

Los datos sobre la distribución del ingreso arrojan una luz algo distinta sobre estas tendencias, y sugieren un grado de concentración de los frutos del crecimiento económico más alto que los datos sobre la ocupación, pero confirman que se han ampliado en importante medida los estratos beneficiados. En los últimos años ha aumentado el número de investigaciones nacionales sobre distribución del ingreso, aunque éstas dejan bastante que desear en cuanto a su comparabilidad y alcance.^{25/}

^{25/} La secretaría de la CEPAL ha estado realizando estudios sobre la distribución del ingreso desde hace varios años. Véanse anteriores conclusiones y explicaciones metodológicas en el Estudio económico de América Latina, 1969 y en "Distribución comparada del ingreso en algunas ciudades de América Latina y en los países respectivos", Boletín económico de América Latina, Vol. XVIII, N^{os} 1 y 2, 1973. En esta sección se resumen algunos resultados más recientes de este programa permanente de investigación. Algunas de las materias examinadas en este trabajo se analizan más detalladamente en América Latina y la Estrategia Internacional de Desarrollo: Primera evaluación regional, op. cit., capítulo I.

Hasta las encuestas más sistemáticas tienen limitaciones inherentes para obtener datos fidedignos sobre los ingresos más altos y más bajos de la escala, puesto que en las situaciones nacionales típicas, los estratos superiores tienen buenas razones para ocultar parte de sus ingresos, en tanto que los estratos más bajos que dependen para su subsistencia de fuentes intermitentes y de ingresos en especie, no pueden dar informaciones precisas. Los datos disponibles se han tabulado por deciles, lo que puede encubrir la línea divisoria real entre grupos con diferentes niveles y ritmos de incremento, y no permite vincularlos directamente con las categorías ocupacionales. Cabe suponer que, desde el punto de vista de los ingresos, hay una apreciable superposición entre las categorías inferiores de los estratos ocupacionales "medios" y los estratos más "bajos" (trabajadores manuales) dentro del sector secundario; los primeros han ganado más bien en status social que en ingreso.

La afirmación de que los ingresos y el consumo se encuentran distribuidos en forma más desigual en la mayoría de los países latinoamericanos que en la mayoría de las demás partes del mundo, ha tenido aceptación general desde hace tiempo y se puede comprobar a simple vista.^{26/} Esto no quiere decir que la diferencia entre los ingresos

^{26/} En una clasificación de los países según el nivel de ingreso y la desigualdad de la distribución preparada recientemente por el Centro de Investigación sobre el Desarrollo del Banco Mundial, se distinguen tres niveles de ingresos por habitante (inferior, hasta 300 dólares; mediano, de 300 a 750 dólares, y alto, más de 750 dólares) y tres agrupaciones según el grado de desigualdad (elevada, mediana y baja). De los 15 países latinoamericanos y caribeños que figuran en la lista, siete aparecen en el grupo de ingresos bajos y ocho en el de ingresos medianos. La desigualdad es elevada en nueve de esos países (de los cuales cinco pertenecen al grupo de bajos ingresos, cuatro al de ingresos medianos); es moderada en seis y en ninguno de ellos es reducida. Entre los países de bajos ingresos del resto del mundo que figuran en la lista, en cinco la desigualdad es elevada, en ocho moderada, y en diez reducida. Entre los países de ingreso mediano, las cifras respectivas son 2.0 y 7; entre los países de ingresos altos, 8, 6 y 9.

altos y bajos sea necesariamente mayor que en otras regiones. La característica notable es la yuxtaposición de mayorías que tienen niveles de ingresos muy bajos con minorías de consideración cuyos niveles de ingreso les permiten adoptar modalidades de consumo "modernas" - aunque tal vez no en la medida de sus aspiraciones. El porcentaje de ingreso personal que percibe el 20 % de la población que se encuentra en el tramo más bajo no es muy diferente del que le corresponde a ese grupo en Francia y los Estados Unidos, aunque el nivel absoluto de este grupo más pobre naturalmente es muy inferior. Pero en Francia y los Estados Unidos el ingreso aumenta sostenidamente en los deciles siguientes. En los países latinoamericanos típicos, el aumento es mucho más lento hasta el octavo o noveno decil. El 30 % de los perceptores de ingreso que se encuentran inmediatamente debajo de la mediana, y el 20 o 30 % que se encuentra por encima de ella (según el país), reciben así proporciones mucho más reducidas del ingreso personal total que los grupos correspondientes en los países de ingresos altos. En el 15 a 25 % que sigue hacia arriba y que corresponde al grupo anterior al más alto, los niveles de ingreso aumentan rápidamente; la proporción percibida por este grupo es muy similar en América Latina, Francia y los Estados Unidos. Por último, el grupo que se encuentra en la cúspide y que comprende el 5 % de los perceptores de ingresos, obtiene una proporción mucho mayor del total que grupos correspondientes en otras regiones. Esto significa que el nivel de ingreso de la mayoría es muy inferior al promedio nacional por habitante. El 20 % de ingresos más bajos percibió sólo 2.5 % del ingreso personal, según un cálculo basado en informaciones correspondientes a 11 países para años que van desde 1967 a 1970. El 50 % siguiente (del tercer al séptimo decil) percibió sólo 25.3 %. Entre el séptimo y el octavo decil se observa un cambio brusco. El octavo decil es el primero que recibe una proporción del ingreso mayor que la que representan dentro de la población (11.2 %). El noveno decil recibe el 16.8 % del ingreso, la mitad inferior del décimo decil 14.3 % y la mitad superior (el 5 % que percibe los

/ingresos más

ingresos más altos) absorbe el 29.9 %. El cambio entre el séptimo y el octavo decil se presenta en la mayoría de los países, aunque en tres (Brasil, Chile y Ecuador) el noveno decil es el primero que recibe más que su participación proporcional del ingreso. Como varias de las investigaciones nacionales en las que se basan estos promedios sólo abarcaron los ingresos ganados, y excluyeron utilidades, alquileres e intereses debe haberse subestimado apreciablemente el grado de concentración en la cúspide.

Es posible establecer comparaciones entre los datos de 1960 y 1970 correspondientes a tres de los países más grandes (Brasil, Colombia y México). Si bien su comparabilidad es demasiado dudosa como para reproducir aquí los cálculos, apoyan la hipótesis de que los perceptores de ingresos medios altos mejoraron apreciablemente su posición relativa. En dos de los países, la proporción del ingreso correspondiente al decil más alto declinó un poco, si bien en todos los casos continuó siendo superior al 40 % del ingreso total. Por supuesto, los incrementos absolutos del ingreso por habitante en este decil son mucho mayores que en los deciles inferiores. En los tres países, el 20 % de los perceptores de ingresos que se hallan inmediatamente debajo del decil más alto, que al comienzo recibía proporciones que fluctuaban entre 21 y 25 % del ingreso total, subieron entre 2 y 3 puntos porcentuales. Sus niveles de ingreso (a precios constantes) subieron en 56, 32 y 60 % en el decenio. El 20 % siguiente de perceptores de ingresos (los dos deciles que se encuentran justamente por encima de la mediana) mantuvo su posición relativa en dos países y perdió terreno en el tercero. El 50 % que se encuentra por debajo de la mediana perdió terreno en dos países y mejoró levemente en el tercero. La participación en el ingreso del 20 % más pobre bajó pronunciadamente en dos países y se mantuvo en el tercero.

En conjunto, estos datos indican que ha aumentado la desigualdad de la distribución entre el 20 a 30 % de perceptores de ingresos más altos y los grupos que se encuentran por debajo de la mediana, pero

/que la

que la concentración en la cúspide se ha reducido algo. En algunos de los países más grandes cuyas tasas de crecimiento global han sido relativamente altas, todos los grupos han ganado en términos absolutos, aunque el mejoramiento se va haciendo menor a medida que se baja en la escala de ingresos y llega a ser insignificante para el 20 % que se encuentra en el tramo más bajo. Es probable que en algunos de los países de crecimiento más lento los grupos más pobres hayan experimentado un empeoramiento en cifras absolutas; pero esto no puede demostrarse estadísticamente.

Por lo que indica la deficiente información de que se dispone, cabría esperar que tales tendencias de la distribución confieran al estilo de desarrollo predominante un grado razonable de estabilidad política. Es mucho más numeroso el grupo de los que han ganado algo que el de los que no han ganado nada, y los mayores aumentos han beneficiado naturalmente a los grupos altos y medios mejor educados y más organizados cuyo apoyo es esencial. Es de suponer que el 20 a 25 % de la población que se halla en el tramo inmediatamente inferior al más alto coincide en gran medida con el estrato ocupacional mediano que se examinó antes, con la mayoría de los empleadores 27/ y muchos

27/ Los cálculos de la distribución del ingreso por categoría socio-económica indican que los empleadores reciben un ingreso que representa de 1.7 a 3.5 veces el promedio del ingreso personal en diferentes países; que los ingresos de los empleados a sueldo son superiores entre 20 y 65 % al promedio nacional, y que los ingresos de los asalariados y de los trabajadores por cuenta propia representan hasta dos tercios del promedio nacional. A primera vista parece sorprendente que las discrepancias no sean mayores. Sin embargo, la heterogeneidad interna de las economías latinoamericanas combinada con caprichos de la clasificación estadística, hacen que dentro de estas categorías haya muchas variaciones, de suerte que quienes están incluidos en ellas están representados en todos los niveles de ingreso, y el promedio nacional tiene poco significado. Las modalidades difieren marcadamente entre países, y dependen de factores como la importancia relativa de la industria moderna y de la pequeña industria artesanal, la magnitud relativa de los trabajadores mal remunerados en la agricultura y en la pequeña industria, y los enclaves representados por las empresas que pagan altos salarios, como las que producen cobre y petróleo, la gravitación relativa de profesionales bien remunerados y de trabajadores marginales subempleados entre quienes trabajan por cuenta propia, las escalas de sueldos del servicio civil, etc.

/de los

de los profesionales y del personal directivo que se hallan en el decil más alto, con los empleados de oficinas y el personal de ventas ampliamente repartidos en los deciles que se encuentran entre la cúspide y la mediana, y con algunos trabajadores calificados o muy organizados que figuran en el estrato "inferior" del sector secundario y ocupan una posición bastante elevada en la escala de ingresos.

El proceso de urbanización, la modernización dependiente y la monetarización del consumo alteran el significado del mejoramiento de los ingresos de los perceptores en todos los niveles. En el estrato medio alto las aspiraciones de consumo se han elevado más rápidamente que los ingresos, en especial por los múltiples efectos del automóvil y la televisión en las formas de vida. Los estratos medios altos y los grupos que esperan ingresar a ellos no parecen tener en su mayoría posiciones coherentes con respecto a las necesidades nacionales y a las futuras pautas de desarrollo, sino más bien vigorosas reacciones en defensa de los niveles de ingreso y consumo a los cuales creen tener derecho y de los medios de educación para alcanzar esos niveles.

En los estratos medios bajos, y en cierta medida hasta en los estratos más bajos, el anhelo de tener acceso a los bienes de consumo "modernos" y la necesidad de efectuar otros gastos surgidos de las complicaciones de la vida urbana, ejercen presión sobre los ingresos y desvían recursos que deberían destinarse a la satisfacción de necesidades que generalmente se consideran básicas, entre ellas la de una dieta adecuada.^{28/} Así, el moderado mejoramiento de los ingresos absolutos no siempre significa mayores niveles de bienestar, ni desde un punto de vista objetivo ni desde uno subjetivo.

^{28/} Algunos bienes de consumo duradero han pasado a ser necesidades subjetivas incluso en los estratos de ingresos inferiores, y muchas familias adquieren bienes caros incluso privándose de otros consumos. Encuestas realizadas en 1969 entre familias en su mayoría con niveles de ingreso muy bajos y un apreciable grado de subempleo, que vivían en barrios de tugurios en las ciudades de Guayaquil y Santiago, revelaron que el 64.4 % de las familias incluidas en la muestra en Guayaquil y el 81.4 % de las incluidas en la muestra de Santiago tenían receptores de radio, en tanto que 19.6 % y 10.1 %, respectivamente, tenían receptores de televisión. (Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, El estrato popular urbano: Informe de investigación sobre Guayaquil, Quito, 1973, y CEPAL, El estrato popular urbano: Informe de investigación sobre Santiago (Chile), borrador, julio de 1973.)

Salta a la vista de que poco o nada han ganado desde 1960 grandes minorías que se encuentran en el tramo más bajo de la escala de ingreso. Cabe suponer que en algunos países estas minorías comprenden una proporción muy inferior al 20 % que les asignan las estadísticas. Y que deben ser mucho mayores en los países de bajo crecimiento económico y en aquellos predominantemente rurales con niveles bajos de ingreso por habitante. Como las agrupaciones estadísticas engloban situaciones diferentes, es posible que la situación de algunos grupos que se encuentran en el tramo inferior haya mejorado algo, en tanto que la de otros haya empeorado, incluso en términos absolutos. ¿Quiénes son los pobres y en qué forma influye su pobreza en el estilo de desarrollo predominante? Al tratar de responder a esta interrogante debe tenerse presente la diferencia entre la privación fisiológica aguda, y la pobreza relativa entendida como la incapacidad para mantener un nivel mínimo de vida según las normas sociales predominantes. En la mayoría de las situaciones latinoamericanas se mezclan diferentes tipos de pobreza dentro de modalidades de urbanización y de modernización dependiente. No cabe duda que la magnitud de la miseria aguda continúa siendo muy grande, pero excepto en unos pocos de los países más pobres, es parte mucho menos importante del problema que en la mayoría de las naciones de Africa y Asia. En varios estudios recientes se ha afirmado plausiblemente que los países más grandes y más dinámicos, junto con los urbanizados desde hace más tiempo, tienen ahora la capacidad material para eliminar la extrema pobreza, proporcionar a toda la población alimentación y vivienda adecuada para satisfacer sus necesidades fisiológicas mínimas, prestar servicios de educación y de salud mínimos y mejorar la capacidad productiva, sin una desviación excesiva de recursos ni transformaciones radicales del estilo de desarrollo. Si no lo logran, el fracaso puede atribuirse a los siguientes factores: primero, la resistencia que oponen los estratos medios y altos a cualquier disminución de sus ingresos o de su capacidad para encauzar una proporción leonina de los recursos

/públicos hacia

públicos hacia los servicios y la creación de empleos que satisfacen sus propias necesidades; segundo, la incapacidad de los muy pobres para expresar sus necesidades en forma organizada; tercero, la reducida capacidad de los organismos públicos pertinentes para interpretar la situación de los grupos más desposeídos y para traspasarles recursos sin que una proporción excesiva quede en poder de intermediarios. Los grandes focos de extrema pobreza continúan estando en las zonas rurales dominadas por las estructuras tradicionales de poder, y con una capacidad para efectuar cambios constructivos muy mermada por la emigración de la juventud. Pese a que en las ciudades, y especialmente en los centros metropolitanos, la pobreza es más visible, la miseria aguda es menos característica y se concentra más en grupos con dificultades especiales - por ejemplo, familias carentes de varones que las sustenten - en tanto que los servicios públicos compensatorios, los repartos de alimentos, etc., llegan a proporciones bastante elevadas de los más pobres.^{29/}

Tanto por los valores que las sociedades profesan sustentar, como por las desastrosas consecuencias para su futuro de la malnutrición y las malas condiciones de salud de los niños apremia poner remedio a la privación fisiológica aguda; sin embargo, con ello no se da solución al problema más generalizado de la pobreza relativa, cuando las diferencias de ingreso son cada vez mayores entre los estratos medios altos y los estratos más bajos, los estándares de consumo se

^{29/} Cálculos correspondientes a las zonas metropolitanas de cinco países latinoamericanos, que abarcan varios años del decenio de 1960, muestran que el 20 % más pobre de su población percibía el 5 % del ingreso personal, frente al 3.1 % percibido por el grupo equivalente en el país en su conjunto. Los niveles de ingreso por habitante correspondiente al 20 % inferior de las zonas metropolitanas fluctuaban entre 130 y 300 dólares, en comparación con ingresos de entre 50 y 110 dólares del mismo grupo en el país en su conjunto. En algunos países el ingreso medio de los grupos más pobres en las zonas metropolitanas era igual a la mediana del ingreso para el país en su conjunto. ("Distribución del ingreso en algunas ciudades de América Latina y en los países respectivos", op. cit.)

transforman y cambian las oportunidades de ganarse la vida. Aun cuando las estadísticas indican elevaciones del ingreso de la población urbana y, en forma creciente, de la población rural, esos mejoramientos van acompañados por una profunda inseguridad, continuas pugnas de diversos grupos para lograr que sus ingresos vayan a parejas con precios ascendentes, discrepancias cada vez mayores entre las calificaciones de la fuerza de trabajo y el mercado laboral, y dificultades de vivienda y transporte en ciudades en continua expansión.

Casi por definición, para combatir la pobreza relativa habría que adoptar medidas que afectarían a los estratos altos y medios de manera más radical que el financiamiento de programas para aliviar la miseria aguda. Un objetivo de esa naturaleza exige cambios de gran envergadura en las modalidades de producción y consumo y en toda la trama de relaciones urbanas y sociales - en otras palabras, requiere un estilo de desarrollo diferente.

Los diagnósticos de las características y causas de la pobreza en América Latina se han centrado generalmente en concepciones de marginalidad y han tratado de sopesar la importancia relativa de la exclusión de la actividad productiva (desempleo abierto y encubierto) y de la baja capacidad productiva de los estratos pobres plenamente empleados. La existencia real del fenómeno denominado "marginalidad" se infirió de dos tipos diferentes de observaciones: i) la aparición y crecimiento a un ritmo más rápido, en los decenios de 1950 y 1960, de asentamientos irregulares contrarios a las normas "modernas" de vivienda e infraestructura urbanas, situados en la periferia de casi todas las grandes ciudades y muchas de las pequeñas; ii) la comprobación estadística de que la industria y los servicios básicos no absorbían más que una pequeña fracción del aumento de la fuerza de trabajo, de que las ocupaciones agrícolas rurales absorbían una proporción declinante de ella y de que el sector terciario urbano crecía rápidamente. Se dedujo en forma plausible que en los asentamientos periféricos se concentraban ecológicamente grandes incrementos de diversas formas de empleo poco productivo y de desempleo abierto y encubierto.

Las investigaciones sobre el terreno acerca de la población marginal urbana han sido bastante numerosas si se considera la insuficiencia general de informaciones sobre la estratificación, pero continúa siendo esquivada la existencia real de una "masa marginal". La población de los asentamientos ecológicamente "marginales", así como de los barrios de tugurios más antiguos, es bastante heterogénea y está determinada por la incapacidad de las ciudades para ofrecer viviendas "normales" al alcance de los estratos de ingresos bajos más que por una "marginalización" generalizada respecto de las normas urbanas de empleo y consumo.^{30/}

La insuficiente capacidad del mercado de trabajo para absorber en las ramas de producción "modernas" una fuerza de trabajo urbana en rápido crecimiento, así como la introducción en la agricultura de tecnologías que permiten ahorrar mano de obra, evidentemente tienen mucho que ver con la magnitud de la pobreza, pero todavía siguen siendo confusos los rasgos principales del "problema del empleo" en América Latina. Como ya se expresó, las estadísticas ocupacionales comparadas no respaldan la hipótesis de un incremento relativo desproporcionado de los trabajadores por cuenta propia y de los asalariados del sector terciario, categorías en las cuales se combinarían más probablemente el desempleo encubierto y la pobreza; sin embargo, sugieren que ha habido un aumento relativo considerable del empleo de dudosa productividad en los estratos medios. Las tentativas de estimar estadísticamente la situación en materia de

^{30/} Las investigaciones que se mencionaron antes, en Guayaquil y en Santiago, se efectuaron en zonas elegidas por el probable status "marginal" de sus habitantes; en ellas se distinguieron tres grandes agrupaciones ocupacionales: industria, construcción y transporte, servicios de nivel bajo y servicios comerciales, y servicios de nivel "infra", que corresponden al grupo indudablemente "marginal". En Guayaquil, cayeron en esta última categoría el 39 % de los varones activos y 53 % de las mujeres activas, y en Santiago, el 23 y el 41 %, respectivamente.

empleo teniendo presente las exigencias de un sano desarrollo, por lo común han agrupado fenómenos muy diferentes - desempleo abierto, subempleo, empleo en niveles tecnológicos "primitivos" y empleo en ocupaciones consideradas superfluas o improductivas - para llegar a estimaciones muy altas de "equivalentes de desempleo" en la población activa. En la mayoría de los países las magnitudes del desempleo y del subempleo medido por la anormal brevedad de los períodos de trabajo parecen ser mucho menores que la magnitud del empleo de jornada completa con remuneraciones muy bajas.31/

31/ Las situaciones locales y nacionales difieren mucho, siendo más prominente el desempleo en algunos centros metropolitanos y en la subregión del Caribe. En esta última el desempleo ha sido crónico, incluso en períodos de crecimiento económico satisfactorio, y alcanzó niveles excepcionalmente altos a comienzos del decenio de 1970 debido al estancamiento económico y a las restricciones impuestas a la emigración: se ha registrado un desempleo abierto de largo plazo que ha afectado al 23.4 % de la fuerza de trabajo en Jamaica, en Barbados al 19.5 % y en Trinidad y Tabago al 15.6 %, con tasas similares en los territorios insulares angloparlantes más pequeños. Véanse otras informaciones recientes en Henry Kirsch, "El empleo y el aprovechamiento de los recursos humanos en América Latina", Boletín económico de América Latina, Vol. XVIII, N^{os} 1 y 2, 1973. Si bien en la mayoría de los análisis se ha concluido que la situación general de desempleo está empeorando, un observador afirma con argumentos plausibles basados en las mismas informaciones fragmentarias, que "el incremento del desempleo abierto ha ido acompañado de una disminución aún más rápida del desempleo encubierto o del subempleo, de modo que el efecto neto ha sido una menor abundancia de mano de obra en la mayoría de los países latinoamericanos", y que "las políticas deberían reorientarse para no solamente crear empleo, sino crear empleo productivo". (Joseph Ramos, An Heterodoxical Interpretation of the Employment Problem in Latin America, Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe, OIT, Santiago, agosto de 1973.)

La heterogeneidad estructural descrita a comienzos de este capítulo se manifiesta en esta faceta del problema de empleo y en sus repercusiones en los ingresos. En casi todas las ramas de actividad lucrativa coexisten empresas capaces de combinar salarios y utilidades satisfactorios con empresas que sólo son capaces de sobrevivir pagando mal a sus trabajadores. Hasta cierto punto es válida la conclusión de que no es posible lograr una redistribución apreciable del ingreso en beneficio de los estratos más bajos sin elevar la productividad de las ocupaciones que actualmente se encuentran en niveles tecnológicos primitivos, y sin trasladar parte de la fuerza de trabajo a ocupaciones más productivas; sin embargo, esto requiere ciertas reservas de importancia, ya que se presta con facilidad para justificar la distribución existente. Las mediciones de la productividad relativa en que se fundan los argumentos sobre la heterogeneidad estructural no son exclusivamente técnicas o neutrales, es decir, no están basadas en los procesos productivos mismos, sino en los ingresos producidos. Las políticas de precios y el poder de regateo influyen en los cálculos. Así, la baja productividad del sector agrícola, que es real, se exagera por las medidas antinflacionarias destinadas a mantener bajos los precios de los alimentos, por la elevada proporción de las ganancias de la agricultura que captan los intermediarios y por la considerable merma de la producción agrícola que causan la descomposición o las pestes, en su traslado del productor al consumidor. La elevada productividad de la industria "moderna" se exagera por el efecto que los aranceles y otras medidas de estímulo industrial tienen sobre los precios. Es difícil evaluar objetivamente la productividad de las actividades artesanales y de los servicios urbanos; el reducido poder de regateo de las personas que a ellos se dedican mantienen sus remuneraciones en un bajo nivel, pero si disminuyera la abundancia de mano de obra y subieran excesivamente sus costos, serían eliminados por sus precios del mercado de ingresos medios que ahora hace uso de ellos. En todos los niveles, los ingresos dependen tanto de la

/capacidad para

capacidad para monopolizar el acceso a ciertas ocupaciones, para negociar colectivamente y para utilizar las facultades reguladoras del Estado, como del aporte a la producción.

El aumento de la productividad y el desplazamiento hacia ocupaciones más productivas evidentemente tendrían límites como soluciones para las deficiencias del empleo y del ingreso, aun suponiendo que pudieran conciliarse con éxito la eficiencia de la producción con el uso intensivo de mano de obra y un robustecimiento del poder de negociación compatible con los incrementos de la productividad. Tendría que producirse un cambio simultáneo y equilibrado de la producción, la distribución de ingreso y la demanda de los consumidores para ofrecer incentivos relativamente mayores para la producción de alimentos y bienes básicos de consumo. Las pocas tentativas últimas de combinar estos objetivos han tenido resultados desalentadores, que se han manifestado en aceleración de la inflación e incapacidad para mantener la nueva distribución del ingreso. Actualmente la demanda de los consumidores está condicionada hasta tal punto por el efecto de demostración y los medios de información, que el incremento de los ingresos más bajos no se traduce inmediatamente en una satisfacción más adecuada de las necesidades básicas.^{32/} Además, en la

^{32/} "... no puede desprenderse de las consideraciones precedentes, que con la sola distribución del ingreso se va a alcanzar una modificación en la demanda y en la estructura productiva del país. Tanto tiempo y recursos empleados en orientar no sólo el consumo sino un conjunto de valores de la población, podrían conducir a que los ingresos incrementados de los grupos sociales en beneficio de quienes operan la redistribución, pudiera traducirse en un incremento considerable en el consumo de bienes suntuarios en desmedro del consumo de bienes y servicios básicos ..." "... una política destinada a redistribuir el ingreso, no complementada con otras que puedan referirse, por ejemplo, a establecer un severo grado de control estatal de los canales de comercialización, hasta la intervención directa y/o control también de los medios de publicidad, puede degenerar en una tendencia consumista imitativa de los grupos de altos ingresos, con lo cual la demanda incrementada podría no traducirse en mayores empleos y, más bien acentuar la dependencia externa." (José Moncada Sánchez, El desarrollo económico y la distribución del ingreso en el caso ecuatoriano, Quito, noviembre de 1973.)

medida en que la baja productividad de parte de la fuerza de trabajo está determinada por la malnutrición, la mala salud, la falta de educación y motivaciones inadecuadas, el aumento de la productividad dependerá del mejoramiento de largo plazo de condiciones, que influyen mucho más en la calidad de los que ingresan a la fuerza de trabajo que en la población empleada de más edad.

Esta última consideración apunta a una de las cuestiones más cruciales y desconcertantes para un estudio de la estratificación social y ocupacional: los efectos del predominio de los jóvenes en la población y las elevadas proporciones de personas que ingresan por primera vez a la fuerza de trabajo en todos los niveles ocupacionales, exceptuados parcialmente los países que se encuentran en la primera agrupación demográfica. ¿Cómo se puede incorporar al empleo o absorber de otro modo la corriente de jóvenes, en condiciones de crecimiento económico con heterogeneidad estructural? ¿En qué medida están los jóvenes elaborando modalidades socioculturales distintas que afectan su disposición a incorporarse en las condiciones que puede ofrecerles el estilo de desarrollo? En la práctica, la juventud no parece haber reaccionado más uniformemente que otros grupos de la población, y si bien no puede decirse que el estilo de desarrollo predominante haya conquistado la lealtad activa de los jóvenes, el predominio de estos últimos aún no ha amenazado seriamente su viabilidad.

La situación contradictoria de la juventud urbana en los niveles medio y superior de los sistemas educacionales se ha examinado bastante. Las impugnaciones más radicales al estilo de desarrollo han provenido de una minoría dentro de sus filas, y de tiempo en tiempo tales impugnaciones movilizan grupos más amplios. La juventud educada se encuentra particularmente expuesta a los efectos siempre cambiantes de la modernización dependiente en los rasgos y valores culturales. Al mismo tiempo, no pueden dejar de usar el sistema educacional para mejorar su posición relativa dentro del orden social existente para luego tratar de encontrar cabida en las ocupaciones existentes de status medio y alto.

/La situación

La situación y reacciones de los contingentes más numerosos de jóvenes de los estratos rurales y urbanos bajos se ha estudiado mucho menos, y sobre ellos algunos se han preguntado si realmente constituyen un grupo generacional con problemas y actitudes definidos, ya que su transición desde la infancia a las responsabilidades adultas es tan temprana y breve.^{33/} Con todo, debe tenerse presente que proporciones muy elevadas de jóvenes de familias agrícolas rurales se están trasladando a los centros y ocupaciones urbanos. Junto con los jóvenes urbanos de los estratos bajos y medios, tropiezan con prolongadas dificultades para obtener un empleo estable, logren o no continuar asistiendo a la escuela. En cuatro países (Colombia, México, Perú y Venezuela) de los cinco sobre los cuales hay datos recientes, los jóvenes eran mayoría entre los abiertamente desempleados, y en el quinto (Chile, donde la magnitud relativa de este grupo de edades es menor que en los otros) constituían casi la mitad. No se trata simplemente de que los adolescentes no logren encontrar trabajo por algún tiempo luego de haber ingresado al mercado de trabajo, puesto que la mayoría de los jóvenes desempleados tienen de 20 a 30 años; ni de que se excluya del mercado de trabajo a los estratos más postergados, ya que entre los jóvenes desempleados no predominan aquellos sin educación. Por el contrario, las tasas de desempleo

^{33/} Véase Aldo E. Solari, Algunas reflexiones sobre la juventud latinoamericana (Cuadernos del ILPES, Serie II, 14, Santiago, 1971), y A. Gurrieri, E. Torres-Rivas, J. González y Elio de la Vega, Estudios sobre la juventud marginal latinoamericana (Editorial Siglo XXI, México, 1971). La CEPAL ha iniciado hace poco, en colaboración con la FAO, encuestas en el terreno sobre la participación en el desarrollo de unos pocos grupos de la juventud trabajadora rural y urbana, pero sus conclusiones todavía no están disponibles. Según las encuestas ya aludidas, realizadas en Guayaquil y Santiago, en la muestra de Guayaquil el 50.2 % de la población masculina activa y el 31.3 % de la femenina habían ingresado a la fuerza de trabajo antes de cumplir los 15 años. En la de Santiago, los porcentajes eran 64.1 y 42.2 %.

parecen ser mayores entre los jóvenes que tienen cuatro o más años de educación primaria, y entre los que tienen algunos años de educación secundaria; la duración del desempleo es también mayor en este último grupo.^{34/}

Al parecer la incorporación de los jóvenes a la fuerza de trabajo se estaría tornando más difícil en parte porque el aumento de la demanda global de mano de obra es insuficiente, y en parte porque los sistemas actuales de educación primaria y superior inducen a los jóvenes a aspirar a mejores ocupaciones sin darles la preparación especializada necesaria. Subsiste una amplia diferencia entre el mercado de trabajo para los jóvenes de los estratos medios, que por lo menos han terminado su educación secundaria, y los del estrato inferior, y no hay mucha movilidad de un mercado al otro, pero en ambos la oferta excede a la demanda. Los jóvenes de la primera categoría bien pueden continuar presentando el desafío más arduo al estilo de desarrollo, pero es probable que el problema generacional también surja cada vez con mayor nitidez en el segundo grupo.

^{34/} Véase Henry Kirsch, "El empleo y el aprovechamiento de los recursos humanos en América Latina", op. cit. Se presume, como también lo sugieren los resultados de las investigaciones realizadas en Guayaquil y en Santiago, que el desempleo es menor entre los que tienen menos educación porque son también los menos selectivos en cuanto a los trabajos que están dispuestos a aceptar y los que tienen menos posibilidades de depender de la familia para su subsistencia mientras buscan medios más aceptables de ganarse la vida.

5. Niveles de vida y acción social sectorial

De las tendencias demográficas y societales antes descritas surgen dos consecuencias, al parecer contradictorias pero con complejas interrelaciones, que afectan a los niveles de vida y los servicios públicos. Como las tendencias mismas, estas consecuencias sólo pueden exponerse aquí en forma esquemática, en vez de investigarse en toda su complejidad y ambigüedad. Demás está decir que, dentro de situaciones nacionales y locales concretas, también se pueden identificar otras interacciones entre las tendencias societales, los niveles de vida y los servicios sociales, y que las deficiencias de la información permiten la aceptación sólo provisional de las generalizaciones.

Ante todo, aunque en la mayoría de los medios y de los estratos sociales el consumo se ha diversificado, no hay pruebas generales de que la mayoría de bajos ingresos haya logrado mejoramientos de importancia en lo que toca a los dos componentes esenciales del nivel de vida: la alimentación y la vivienda. En ambos campos, aunque el papel que desempeñan los servicios y subsidios públicos es cada vez más importante, sigue estando subordinado al libre juego entre el ingreso familiar, las decisiones de la familia sobre la distribución de los gastos y la capacidad de la economía de proporcionar los bienes pertinentes a precios que correspondan al poder adquisitivo. En lo que respecta a la alimentación y a la vivienda, la baja demanda real derivada del ingreso inadecuado, de sistemas ineficientes de producción y distribución, de algunos conocidos efectos de la urbanización acelerada y de la modernización dependiente de las modalidades de consumo, así como políticas públicas vacilantes o contraproducentes, contribuyen a que se mantenga y tal vez empeore una situación crónicamente insatisfactoria.

En segundo lugar, ha aumentado enormemente la gama y el alcance de los servicios sociales financiados por el sector público. La distribución de tales servicios sigue siendo muy desigual, y corresponde en líneas generales a las diferencias entre tipos de situación nacional,

/entre regiones

entre regiones internas, entre ambientes urbanos y rurales y entre grupos ocupacionales y de ingreso, pero la expansión ha afectado en medida importante a casi todos los países, regiones y grupos. El carácter de la expansión ha dependido de la fuerza relativa de las presiones ejercidas desde el interior de las comunidades y de la disponibilidad de ayuda externa destinada a estos efectos, más que de algún concepto coherente del lugar que le corresponde a los servicios sociales en una estrategia de desarrollo. En relación con las exigencias que imponen a los recursos públicos, la eficiencia de la mayoría de los servicios ha sido reducida. Pese a estas limitaciones, no hay duda de que los servicios sociales están contribuyendo realmente al bienestar humano, están mejorando la calidad del elemento humano y a la vez están generando nuevas oportunidades, y también restricciones, para la política de desarrollo. Los servicios son hoy una parte muy importante del mercado de trabajo que prefieren los estratos medios; sus valores determinan el contenido y están en condiciones de captar una proporción excesiva de los beneficios. Sin embargo, aunque sea en forma ambivalente, el papel que desempeñan esos estratos en los servicios los confronta con los subproductos negativos del estilo de desarrollo reinante y los compromete en la búsqueda de soluciones diferentes en formas que no surgirían si se ganaran la vida exclusivamente en la actividad privada. Al mismo tiempo, los perfiles de la pobreza varían cuando los estratos más postergados comienzan a tener cierto acceso a las escuelas y a los servicios de salud, cuando adquieren cierta conciencia de que el Estado ha asumido la responsabilidad de protegerlos, aunque las relaciones sociales dominantes tiendan a convertir esta conciencia en dependencia y en apreciaciones poco realistas de la capacidad e intenciones del Estado.

En la expansión de los servicios sociales el papel principal ha correspondido a la educación, tanto por la proporción de recursos que absorbe como por la importancia y complejidad de sus efectos en las sociedades. La ampliación de los servicios de salud también ha revestido importancia en casi todos los países, lo que - a falta de

/avances demostrables

avances demostrables en el consumo de alimentos y la vivienda - se reflejan en el descenso general de la mortalidad infantil y el aumento de las esperanzas de vida. La seguridad social ha ampliado su cobertura, pero en la mayoría de los países la población rural y los estratos urbanos más marginales quedan excluidos de hecho, sea que la ley exija o no su incorporación, y sigue siendo grande la disparidad con que se distribuyen los beneficios entre los distintos estratos ocupacionales. En éstas y otras esferas de la acción social pública, las actuales tendencias no difieren mucho de las descritas en informes anteriores. Por tanto, la última parte del presente capítulo se centrará en algunos problemas relativos al suministro de alimentos, la vivienda y la expansión educacional.

a) Abastecimiento de alimentos y nutrición

Datos de la FAO (véase el cuadro 187) indican que en muchos países la disponibilidad por habitante de calorías, de proteínas en general y de proteínas de origen animal se mantiene por debajo de las normas internacionales; los avances logrados a comienzos de los años setenta en relación con los años sesenta son pequeños y según las proyecciones basadas en tendencias anteriores o en los objetivos nacionales, los progresos que se logren no eliminarán totalmente el déficit. Los países más urbanizados, con niveles elevados de ingreso y tasas bajas de crecimiento de la población tienen también una oferta más adecuada de alimentos; en estos países una vacilante producción agropecuaria significa un menor excedente exportable y no una alimentación nacional deficiente. Los países grandes, junto con Chile y Cuba, se encuentran en los niveles medios en lo que respecta a suministro de alimentos por habitante, en tanto que la mayoría de los países más pequeños y más rurales se encuentra bastante por debajo del promedio regional. Cuando el promedio nacional es inadecuado o apenas adecuado en condiciones de extrema desigualdad en la distribución del ingreso, cabe suponer que la alimentación de los grupos de bajos ingresos y de las regiones rezagadas es muy inferior al mínimo aceptable, y que los grupos más prósperos consumen mucho más de lo que necesitan.

Cuadro 187

AMERICA LATINA: INDICADORES ECONOMICOS Y SOCIALES

País	Matrícula primaria como porcentaje de la población de 7-13 años	Matrícula enseñanza media como porcentaje de la población de 14-19 años	Matrícula enseñanza superior como porcentaje de la población de 20-24 años	Incremento porcentual de matrícula en cada uno de los niveles de educación entre 1960 y 1970		
				Enseñanza primaria	Enseñanza media	Enseñanza superior
Argentina (1972)	95.0 _{a/}	40.5	17.5	19.7	73.0	51.9
Bolivia (1971)	84.6	16.0	7.8	89.8	69.7	100.8
Brasil (1971)	76.2	35.6	6.6	71.3	247.0	486.6
Colombia (1968)	62.7	20.5	3.5	61.7 _{b/}	141.5 _{b/}	181.5 _{b/}
Costa Rica (1972)	101.6	37.8	12.5	75.8	171.1	225.5
Cuba (1970)	103.8 _{b/}	26.8 _{b/}	4.2 _{b/}	51.3	109.1	51.3
Chile (1972)	102.0 _{c/}	49.4 _{d/e/}	9.2 _{e/}	74.1 _{f/}	32.2 _{f/}	230.2
Ecuador (1969)	86.7	26.5	6.9	63.7	190.2	239.4
El Salvador (1970)	76.1	19.6	1.5	65.3	155.6	241.7 _{g/}
Guatemala (1970)	49.9	10.9	3.7	70.3	172.9	219.2
Haití (1968)	31.0 _{b/}	4.2 _{b/}	0.3 _{b/}	27.1 _{b/}	75.4 _{b/}	-
Honduras (1970)	76.6 _{b/}	12.7	1.5 _{b/}	83.8 _{b/}	161.8	105.9 _{b/}
México (1970)	94.4	24.1	6.1	89.3	209.3	215.8
Nicaragua (1971)	74.0	19.5	5.4	97.2	350.9	571.4
Panamá (1970)	93.5	43.0	6.3	57.8	101.3	95.0
Paraguay (1970)	92.6	17.6	3.4	40.6	126.8	114.7 _{b/}
Perú (1970)	104.1	39.3	11.0	88.7	240.0	314.2
República Dominicana (1970)	89.3	19.4	4.6 _{g/}	51.5	125.6	379.4 _{g/}
Uruguay (1970)	95.8	60.8	8.7	10.5	87.4	21.4 _{b/}
Venezuela (1971)	83.4	38.6	11.2	44.7	181.6	286.8
Barbados	-	-	-	-5.4 _{b/}	145.3 _{b/}	- _{b/}
Guyana	-	-	-	21.7 _{b/}	140.9 _{b/}	300.0 _{b/}
Jamaica	-	-	-	53.8 _{b/}	92.3 _{b/}	333.3 _{b/}
Trinidad y Tabago	-	-	-	25.3 _{b/}	123.0 _{b/}	1 525.0 _{b/}

Fuente: CEPAL, a base de informaciones oficiales.

a/ 6-13 años.

b/ 1960.

c/ 7-15 años.

d/ 16-19 años.

e/ 1971.

f/ Por efecto de la reforma de la educación, la educación obligatoria se amplió a siete años de instrucción en 1966 y a ocho años en 1967. Por consiguiente, la educación media se redujo respectivamente a cinco y luego a cuatro años de educación.

g/ 1969.

Cuadro 187 (continuación 1)

País	Ingresos tributarios del gobierno central como porcentaje del producto interno bruto (1971)	Porcentaje del gasto total del gobierno central en			Tasa de mortalidad en los niños de 1-4 años (por mil habitantes)		Habitantes por médico 1968-1971	Distribución de los médicos a/ 1968-1971
		Vivienda	Educación	Salud	1960-	1970		
		1971	1971	1971	1962			
Argentina	5.7	0.9 ^{b/}	16.3 ^{b/}	5.8 ^{b/}	4.3	2.7	521	1.3
Bolivia	7.5	0.6	16.8	5.8	16.8	27.6	2 174	3.1
Brasil	10.2	2.5 ^{b/}	6.5 ^{b/}	0.5 ^{b/}	-	15.0	1 918	2.4
Colombia	9.3	-	16.5	8.1	15.4	11.7	2 341	2.2
Costa Rica	12.0	-	25.4	2.9	7.5	4.0	1 804	2.1
Cuba	-	-	-	-	2.3	1.2	1 123	-
Chile	20.9	6.5	18.6	7.9	8.2	3.3	1 803	1.5
Ecuador	10.3	-	22.5	3.5	22.2	16.6	2 928	2.8
El Salvador	10.4	-	31.3	12.1	17.1	14.5	5 101	3.7
Guatemala	7.3	2.0	18.3	12.3	32.4	30.0	4 498	5.8
Haití	5.4	-	11.3 ^{c/}	15.9 ^{c/}	-	33.0	15 750	11.4
Honduras	10.8	1.3	21.3	8.7	14.1	20.0	4 085	4.3
México	7.9	-	24.3 ^{b/}	5.0 ^{b/}	13.8	10.6	1 726	2.5
Nicaragua	8.6	0.4	18.0	4.0	-	13.4	2 014	3.1
Panamá	12.9	-	22.7	9.2	7.9	8.0	1 616	2.2
Paraguay	9.6	-	14.4	5.0	9.4	6.9	1 811	3.6
Perú	14.4	2.4	20.7	6.6	15.7	7.9	1 917	3.2
República Dominicana	15.6	4.5	15.0	11.0	10.4	7.9	2 247	2.0
Uruguay	12.4	-	26.0 ^{d/}	5.7 ^{e/}	1.3	1.7	1 032	1.5
Venezuela	15.8	4.0	18.3	9.9	5.7	4.9	1 115	1.4
Barbados	25.2	4.4	21.5	16.5	3.7	2.2	2 066	1.9
Guyana	-	-	-	-	-	3.2	4 461	1.4
Jamaica	19.3	-	18.3 ^{f/}	10.9 ^{f/}	6.8	4.1	4 149	2.9
Trinidad y Tabago	11.9	10.7 ^{b/}	19.0 ^{b/}	8.7 ^{b/}	2.5	1.9	2 559	-

Fuentes: Ingresos tributarios del gobierno central como porcentaje del producto interno bruto: BID, Socio-economic progress in Latin America, annual report (Washington, D.C. 1972); tasa de natalidad infantil: PAHO/PASE/WHO, Health conditions in the Americas, 1965-1968; indicadores restantes: publicaciones de los ministerios de salud basadas en proyecciones para cuatro años, y CELADE, Boletín Demográfico N°10 (julio de 1972).

a/ Número de médicos en ciudades con más de 100 000 habitantes dividido por el número total de médicos en el país, multiplicado por la población total dividida por la población en ciudades con más de 100 000 habitantes.

b/ 1972.

c/ 1972-1973.

d/ 1970.

e/ 1966.

f/ 1971-1972.

Cuadro 107 (continuación 2)

País	Índices de producción de alimentos por habitante (promedio 1961-1965 = 100)				Disponibilidad de calorías por habitante			Disponibilidad de proteínas por habitante (gramos por día)				
	1968	1971	1972	1973a/	1964-1966	Proyecciones 1970	Consumo 1970	Proyecciones 1970	Consumo 1970	Proyecciones 1980		
Argentina	101	96	94	97	2 805	3 036	-	3 069	90.2	98.4	92.9	98.4
Bolivia	109	111	112	116	1 765	1 902	1 997	2 122	45.8	49.1	49.1	55.6
Brasil	102	110	112	114	2 541	2 613	2 816	2 731	63.9	64.5	66.7	60.5
Colombia	100	103	105	99	2 192	2 160	2 103	2 233	50.1	48.1	47.7	51.2
Costa Rica	114	125	129	131	2 334	2 344	-	2 472	56.7	61.3	-	66.4
Cuba	95	96	81	88	2 501	2 688	-	2 762	62.8	63.1	-	55.7
Chile	105	96	91	77	2 516	2 540	2 562	2 655	65.4	66.4	65.7	70.6
Ecuador	92	94	88	85	1 848	1 906	1 993	2 014	46.7	48.0	46.5	51.2
El Salvador	98	106	95	105	1 877	1 873	-	2 002	47.0	46.0	-	49.1
Guatemala	102	108	106	107	1 952	1 972	-	2 145	49.2	49.7	-	54.4
Haití	92	93	92	91	1 026	1 396	-	1 905	47.0	46.5	-	47.0
Honduras	120	126	118	126	1 930	2 042	-	2 203	48.6	52.3	-	57.4
México	104	105	104	104	2 624	2 660	-	2 698	66.5	67.1	-	67.4
Nicaragua	109	114	110	110	2 253	2 314	-	2 426	60.7	61.4	-	64.8
Panamá	117	117	114	112	2 338	2 429	-	2 661	62.5	65.4	-	73.5
Paraguay	104	99	98	95	2 732	2 798	2 760	2 835	68.1	70.3	74.7	71.6
Perú	93	102	98	99	2 271	2 194	2 341	2 428	61.0	57.1	60.8	64.9
República Dominicana	91	104	107	104	2 077	2 143	-	2 223	45.7	48.5	-	50.4
Uruguay	96	82	80	83	3 023	3 105	-	3 167	105.5	108.2	110.6	109.6
Venezuela	110	113	107	108	2 367	2 524	2 359	2 641	61.1	63.8	59.9	67.1
Barbados	92	86	77a/	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Guyana	91	90	74a/	-	2 291	2 399	-	2 562	55.1	58.8	-	64.1
Jamaica	97	99	98a/	-	2 276	2 331	-	2 514	59.1	59.7	-	65.6
Trinidad y Tabago	-	-	-	-	2 361	2 442	-	2 708	63.9	66.8	-	75.9

Fuentes: FAO, El estado mundial de la agricultura y la alimentación, 1973; Hojas de balance de alimentos, 1971; Proyecciones para productos agrícolas, 1970-1980; Estudio de las perspectivas del desarrollo agropecuario para Sudamérica, 1972.

a/ Cifras provisionales.

Cuadro 187 (continuación 3)

País	Agua potable						Eliminación de aguas servidas				Seguridad social (porcentaje de la población económicamente activa que contribuye a sistemas que abarcan los principales riesgos)	
	Zonas urbanas			Zonas rurales			Zonas urbanas		Zonas rurales		1961	1969
	1961	1970	1971	1961	1970	1971	1961	1970	1970			
	Total 1971											
	<u>Porcentaje de la población total</u>											
Argentina	66	66	67	1.3	17	10	56	32	32	-	46.5	67.6
Bolivia	45	59	62	-	3	4	24	32	19	-	8.7	8.4
Brasil	62	64	83	-	4	23	52	14	30	-	19.3	31.4
Colombia	64	92	71	40.0	48	47	61	53	67	19.2	6.4	14.4
Costa Rica	97	100	100	20.0	56	57	73	33	24	-	33.4	37.4
Cuba	60	100	89	-	45	51	74	37	38	-	-	-
Chile	71	87	90	14.0	9	9	66	42	36	6.5	49.8	67.5
Ecuador	45	62	65	-	8	9	34	55	47	1.2	12.0	16.1
El Salvador	57	73	67	-	27	32	43	41	56	0.2	4.7	10.2
Guatemala	33	96	97	-	12	12	38	23	45	-	21.9	29.4
Haití	19	44	44	-	3	3	10	-	8	-	1.2	1.0
Honduras	53	100	93	6.8	10	11	36	29	54	0.1	3.7	4.8
México	50	84	73	-	30	29	57	21	50	-	12.1	20.9
Nicaragua	41	92	91	-	10	16	50	22	42	-	5.6	14.9
Panamá	97	92	98	-	10	49	74	61	65	0.6	22.6	34.3
Paraguay	22	38	33	-	6	6	16	15	14	-	10.9	9.6
Perú	58	63	65	-	12	13	39	63	55	0.2	22.5	27.8
República Dominicana	53	76	83	16.0	10	12	38	37	16	-	12.3	9.7
Uruguay	67	89	91	2.3	22	22	77	45	52	-	-	-
Venezuela	46	88	92	-	76	50	80	31	42	3.3	11.3	22.9
Barbados	-	100	100	-	-	100	100	-	-	-	-	-
Guyana	-	96	98	-	38	36	54	-	39	-	-	-
Jamaica	-	73	67	-	29	54	59	-	19	0.6	-	-
Trinidad y Tabago	-	99	99	-	95	95	96	-	51	0.3	-	-

Fuentes: agua potable y eliminación de aguas servidas: PASB/WHO, Community water supply and sewage disposal programme in Latin America and Caribbean countries (documento N° E.S.5) y el informe anual del Director, pág. 50; seguridad social: CEPAL sobre la base de informaciones oficiales.

Cuadro 137 (conclusión)

País	Producto interno bruto por habitante (en dólares a precios de 1960)	Tasa anual de crecimiento del producto interno bruto a precios constantes		Producto agrícola bruto como porcentaje del producto interno bruto	Indice de precios: tasa de crecimiento anual	
		1968-	1973		1968-	1973
		1972			1972	1973
Argentina	1 141	4.0	4.8	12.3	25.0	60.4
Bolivia	210	3.9	5.4	20.4	4.3	29.7
Brasil	447	8.0	11.4	16.9	21.1b/	15.3b/
Colombia	407	5.0	7.3	27.8	9.2	23.1
Costa Rica	569	4.4	3.9	22.0	3.3	-
Chile	610	3.5	-4.1	8.1	37.0	352.8
Ecuador	388	7.7	12.7	23.0	6.4	13.0
El Salvador	324	3.0	4.0	25.5	1.4	5.5c/
Guatemala	383	4.5	7.9	23.1	1.3	13.9
Haití	97	3.5	5.8	46.9	3.3	22.7
Honduras	216	3.1	3.3	34.0	2.9	3.2
México	744	4.8	7.5	10.6	4.0	11.3
Nicaragua	344	4.0	2.7	26.4	-	-
Panamá	717	5.7	5.9	17.9	2.7	7.5
Paraguay	315	4.1	5.0	33.9	3.2	13.4
Perú	418	4.3	5.3	15.8	8.8	9.5
República Dominicana	299	8.9	8.9	18.7	3.3	15.1
Uruguay	681	1.7	1.0	22.1	47.5	97.0
Venezuela	935	3.7	8.6	6.2	2.5	4.4
Barbados	470	3.8	...	12.4e/	8.0	16.9
Guyana	282	2.5	-1.0	18.7e/	2.9	7.5d/
Jamaica	504	3.9	3.0	-8.8e/	6.9	19.9
Trinidad y Tabago	702	1.8	3.7	-5.0e/	5.2	14.8
<u>Total</u>	<u>565</u>	<u>5.3</u>	<u>7.4</u>	<u>14.9</u>		

Fuentes: Del producto interno bruto: CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales. De los índices de precios: CEPAL, sobre la base del Statistical Bulletin de las Naciones Unidas y de estadísticas oficiales.

a/ A costo de factores.

b/ São Paulo urbano.

c/ Variación correspondiente a un período de 8 meses.

d/ Variación correspondiente a un período de 10 meses.

e/ Estimado sobre la base de los valores previstos a precios corrientes.

Cálculos realizados últimamente en los países centroamericanos, donde las deficiencias alimenticias son particularmente marcadas, muestran lo que esto significa en la práctica, aunque la calidad de la información difícilmente justifica la aparente precisión de las cifras. (Véase el cuadro 188.)

La urbanización modifica la naturaleza del problema del abastecimiento de alimentos y sus connotaciones de política, sin influir necesariamente, para bien o para mal, en el grado de adecuación estadística del abastecimiento de alimentos. Hasta hace poco, la mayor parte de la población que se alimentaba en forma inadecuada habitaba regiones rurales, donde las deficiencias eran crónicas y no generaba presión para obtener soluciones. Esto sigue siendo efectivo en la mayoría de los países centroamericanos y en los países más pequeños del resto de la región. Sin embargo, a medida que la población de bajos ingresos se congrega en las ciudades y las modalidades de consumo urbanas llegan a las zonas rurales las demandas varían y las familias adquieren cierta posibilidad de elegir en materia de gastos. Es probable que la alimentación básica siga siendo monótona y limitada a unos cuantos artículos esenciales, que tal vez se produzcan pérdidas nutricionales en lo que toca a las hortalizas caseras, etc., en tanto que los gastos familiares se desvían en parte hacia bebidas embotelladas y alimentos envasados relativamente poco nutritivos. Al mismo tiempo, las familias urbanas de bajos ingresos pueden obligar al Estado a que procure mantener bajos los precios de los alimentos esenciales y muchas de ellas obtienen acceso a alimentos gratuitos o subvencionados que se distribuyen con arreglo a diversos programas de ayuda internacional. Entretanto, el Estado asume mayores responsabilidades en lo que toca a hacer que se cumplan las normas de calidad, impedir adulteraciones e impurezas, exigir la incorporación de aditivos nutricionales a la harina y otros alimentos básicos, etc. En los países en que la oferta interna de alimentos aumenta lentamente, en que hay marcado descontento en el sector agrario, en que los sistemas de distribución son costosos e ineficientes y los ingresos urbanos bajos, el Estado no sabe cómo habérselas para conciliar los estímulos a la producción, el bienestar y la estabilidad política en una política

Cuadro 188

ESTIMACION DEL CONSUMO DIARIO POR HABITANTE DE CALORIAS Y PROTEINAS
POR ESTRATOS DE INGRESO, 1970

	Bajo (50 %)		Medio (30 %)		Alto (15 %)		Muy alto (5 %)		Promedio para la población total	
	Calo- rías	Proteí- nas (gramos)	Calo- rías	Proteí- nas (gramos)	Calo- rías	Proteí- nas (gramos)	Calo- rías	Proteí- nas (gramos)	Calo- rías	Proteí- nas (gramos)
Costa Rica	1 990	47.2	2 632	69.6	3 107	86.9	4 112	122.9	2 456	63.6
El Salvador	1 345	30.0	2 128	50.1	2 697	67.8	3 695	101.4	1 901	45.1
Guatemala	1 326	30.7	2 362	56.9	2 919	75.5	4 234	129.7	2 021	50.3
Honduras	1 465	33.3	2 661	65.0	3 268	85.8	4 590	136.8	2 250	55.8
Nicaragua	1 767	46.6	2 704	72.5	3 255	90.3	3 931	111.9	2 380	64.2
Promedio de ocho países sudamericanos (todos excepto Argentina y Uruguay)	2 089		2 843		3 313		4 238		2 581	

Fuentes: Para los países centroamericanos: Grupo asesor de la FAO para la Integración Económica Centroamericana/ Instituto de Nutrición para Centro América y Panamá (GAFICA/INCAP). Para América del Sur: FAO, Estudio de las perspectivas del desarrollo agropecuario, vol. I, cap. V (PSWAD/1, agosto de 1972).

coherente. Las tensiones se agudizan en la medida en que se ataca seriamente la redistribución del ingreso, en vista de la elasticidad-ingreso relativamente alta de la demanda de alimentos y de la poca capacidad de reacción de los sistemas de producción y distribución. Es así como en los últimos años diversos países han comprobado que sus importaciones de alimentos han aumentado en forma incontrolable, en momentos en que se agotan las fuentes mundiales de alimentos de exportación baratos. Y a la vez, el elevado precio de las exportaciones agropecuarias amenaza la alimentación nacional desde otro ángulo: los productores nacionales se desvían al mercado de exportación.^{35/}

En consecuencia, las políticas que están pasando a primer plano de manera fragmentaria incluyen: i) reducción del consumo de alimentos cuyo costo de producción es más alto (particularmente la carne vacuna) prohibiendo su venta durante ciertos períodos (utilizan esta política tanto países que procuran aumentar la oferta disponible para exportación como otros que tratan de limitar el costo de las importaciones); ii) estímulos a la producción y consumo de otros alimentos de alto valor nutritivo que pueden producirse en forma más económica dentro del país (pescado, ave, cerdo, etc.); iii) control del precio y subvención de importaciones de los alimentos básicos; iv) adquisición y distribución de tales alimentos a través de organismos estatales, cooperativas y diversas organizaciones para la defensa del consumidor, a fin de reducir el costo de los intermediarios y asegurar el abastecimiento adecuado a precios oficiales a grupos urbanos de bajos ingresos; v) vías especiales de distribución (escuelas, clínicas, organizaciones comunitarias, centros de madres, etc.), de leche y otros alimentos fortificantes a fin de hacer que lleguen a los niños. En

^{35/} La producción de ganado para la exportación ha aumentado muy rápidamente en América Central, por ejemplo. Se dice que el alza de 75 % registrada en la producción de carne en Nicaragua se ha visto acompañada de un aumento de sólo 3 % en el consumo por habitante; en Guatemala la producción aumentó 40 % y el consumo por habitante bajó 6 %; en Costa Rica, la producción aumentó 92 % y el consumo por habitante descendió 26 %. (Alan Berg, The Nutrition Factor: Its Role in National Development (Brookings Institution, 1973), resumido en el Boletín de población, Bogotá, IV, 2, 1973.)

los años setenta seguramente aumentará el alcance de éstas y otras medidas conexas, pese a los enormes problemas con que se tropieza para organizarlas y hacerlas funcionar en forma inobjetable.

La nutrición deficiente de los menores de cinco años ha surgido como la faceta más alarmante y pertinaz del problema debido a sus efectos a largo plazo en la calidad de la población y la dificultad de obtener los alimentos apropiados en cantidades adecuadas allí donde más se necesitan. Las encuestas por muestreo realizadas en distintos años entre 1965 y 1970 en trece países latinoamericanos y tres países angloparlantes del Caribe indican que los porcentajes de niños malnutridos (que se definen por tener un peso 10 % inferior o más al peso teóricamente normal) fluctúan entre 37 y 80. En todos los países más de la mitad del grupo encuestado se encontraba malnutrido y en siete países esta proporción era de dos tercios o más. En cinco países, 20 % o más de los niños incluidos en la muestra adolecía de malnutrición de segundo grado (peso inferior al normal en 25 % o más).^{36/} Aunque las muestras no son del todo comparables, indican que las tasas más altas de malnutrición se encuentran en América Central y el Caribe. La malnutrición grave en la infancia se traduce en físicos permanentemente atrofiados y menor capacidad de trabajo en la edad adulta; sin embargo, en los últimos años ha surgido tal vez como el peor peligro, hasta ahora insospechado el daño cerebral irreversible causado por la insuficiencia de proteínas en el régimen alimenticio del niño muy pequeño. Todavía no se conocen con claridad los alcances de este mal ni el umbral nutricional en que se produciría el daño permanente, puesto que las investigaciones se han limitado a pequeños grupos de niños en unos pocos medios; no obstante, hay que hacer frente a varias preguntas inquietantes. En primer término, ¿qué consecuencias tiene para la educación, considerada como instrumento para nivelar las oportunidades, elevar la productividad de la fuerza de trabajo y permitir la participación democrática en el orden

^{36/} Organización Panamericana de la Salud, Four years projections of Ministries of Health for the period 1972-1975.

social, el hecho de que parte importante de la población sufre los efectos tanto de facultades mentales disminuidas como de la pobreza y la discriminación?^{37/} ¿En qué medida el primero de estos impedimentos, transmitido de generación en generación, explica la pobreza estacionaria que se observa en el tramo más bajo de la escala de distribución del ingreso? Los resultados de las investigaciones sobre la malnutrición infantil, en los vastos términos en que comienzan a difundirse pueden respaldar tanto puntos de vista elitistas sobre el orden social, como despertar la conciencia pública ante esta amenaza al bienestar del ser humano y al futuro nacional. En segundo lugar, ¿cómo pueden los mecanismos societales de distribución de recursos dar adecuada prioridad a una necesidad que es muchísimo más importante que la mayoría de las demás exigencias impuestas a los recursos públicos, pero que no levanta presiones igualmente fuertes para que se le dé satisfacción? Mejorar el suministro de alimentos a las familias de menores ingresos es esencial pero insuficiente, puesto que la carencia proteínica de los niños muy pequeños deriva en parte de las modalidades de distribución de los alimentos dentro de la familia, las que se hallan determinadas por patrones culturales.

b) Vivienda

Los problemas relativos a la vivienda y al asentamiento humano siguen siendo de tres tipos diferentes según el medio circundante. En las regiones estrictamente rurales los estándares habitacionales por lo general muy bajos, dadas la pobreza predominante, la poca capacidad de construcción de las familias - limitada por los materiales

^{37/} "Numerosos estudios ... han evidenciado claramente que la cantidad de alumnos básicos que no están capacitados para seguir normalmente sus estudios es sorprendentemente mayor que la imaginada, subiendo a porcentajes del 40 o 45 % del total del alumnado básico. ... Si los aspectos nutricionales de los últimos 3-4 años han sido deficientes o inadecuados ... habrá que reconocer que existe una herencia potencial negativa que hará que en los próximos años el porcentaje de retrasados suba del 50 %. ... Dadas las características cercanas a la irrecuperabilidad para estudios medios por parte de los componentes de la Educación Básica Especial, ella debe considerar grandes dosis de capacitación laboral en el contenido de sus programas." (Directiva del Gobierno para la educación, Santiago de Chile, 19 de diciembre de 1973.)

de que se dispone localmente y por técnicas de construcción tradicionales - y la falta de estímulo para invertir en vivienda en las condiciones imperantes de tenencia de la tierra. Por lo que toca a la mayor parte de América Latina, no hay razones para pensar que el nivel global de la vivienda rural haya mejorado o se haya deteriorado mucho, puesto que se han mantenido las restricciones anteriores en tanto que la población rural ha aumentado en forma lo suficientemente lenta como para permitir que se reproduzcan sin grandes dificultades los mismos tipos de vivienda. Como es natural, las deficiencias de que adolece la vivienda rural son parte más importante del problema general de vivienda y la probabilidad de deterioro es mayor en el tercer grupo de países a que se hizo referencia, pues en ellos la población rural todavía aumenta en forma acelerada. En los pueblos pequeños y en las ciudades provincianas de crecimiento lento, las normas tradicionales para la construcción de viviendas han sido relativamente satisfactorias. Allí es probable que tampoco se hayan producido grandes cambios globales, favorables o desfavorables, en lo que toca a la vivienda propiamente tal, pero los avances en materia de electrificación, suministro de agua y alcantarillado han sido mucho más marcados que en las localidades estrictamente rurales.

Como es natural, en los últimos dos decenios la atención se ha concentrado en las deficiencias - más espectaculares - de los centros urbanos más grandes y de mayor crecimiento, donde los mecanismos convencionales para organizar la construcción de viviendas han sido manifiestamente incapaces de impedir el deterioro habitacional. Los intentos de cuantificación se han realizado principalmente por dos vías, relacionadas con los distintos diagnósticos de la naturaleza del problema: el cálculo del déficit de viviendas y el cálculo del número de familias que viven en asentamientos urbanos "marginales" o "no controlados".

Los cálculos del déficit de viviendas comparan el acervo de viviendas que se ciñen a ciertas normas mínimas, con el número de familias que necesitan albergue. La mayoría de las autoridades nacionales realizaron cálculos de esta naturaleza a comienzos de

/los años

los años sesenta y llegaron a conclusiones alarmantes, particularmente cuando las tasas de aumento del déficit de viviendas urbanas se pronosticaron a partir de las tasas de formación de las nuevas familias y de las tasas de deterioro de las viviendas existentes. El cálculo de los déficit se relacionó con la preparación de planes habitacionales que exigían construir determinado número de unidades al año, y con la disponibilidad de cuantiosos fondos externos, particularmente en la forma de préstamos a bajo interés, para financiar la construcción de viviendas y la infraestructura conexas. Además de su finalidad fundamental, tales planes de vivienda tenían diversos atractivos para los gobiernos: las simples metas cuantitativas atraían a los electores urbanos, las industrias de materiales de construcción las defendían ardorosamente y la ejecución de los planes de vivienda ofrecía un medio propicio para absorber la mano de obra desempleada y sin calificación. Sin embargo, los objetivos planificados rara vez pudieron alcanzarse por más de uno o dos años consecutivos, o recuperarse de las familias que recibían las nuevas viviendas parte importante de los costos. Los límites de la demanda real de viviendas, a los costos unitarios vigentes, pese a los subsidios y amplios plazos de pago, resultaron más estrechos de lo que se pensaba. Incluso los estratos medios, que recibieron la mayor parte de las nuevas viviendas, se debatían entre muchas exigencias diversas a sus presupuestos, y por lo general lograron eludir parte del costo de la vivienda a través de la inflación o en otras formas.^{38/} La población urbana ha seguido aumentando con mayor rapidez que el acervo de viviendas "normales", de modo que el déficit debería haber aumentado considerablemente en los años sesenta y comienzos de los setenta. Sin embargo, son pocas

^{38/} Los programas de vivienda típicos exigen que los solicitantes tengan un ingreso mínimo que les permita amortizar su deuda periódicamente. Esto inducía a los solicitantes más pobres a falsear sus ingresos para cumplir con ese requisito, pero luego les era imposible efectuar los pagos, ni siquiera haciendo sacrificios severos en otros consumos. Véase, por ejemplo, Fanny Tabak, "Vivienda y política de desarrollo urbano en el Brasil", Revista Interamericana de Planificación, 7, 27, septiembre de 1973.

las estimaciones recientes de los déficit de vivienda que confirmen este hecho, y los síntomas de hacinamiento urbano parecen menos agudos de lo que cabría esperar.^{39/} En la práctica, gran parte de la presión se ha aliviado con "soluciones" habitacionales no convencionales, las que en un comienzo se consideraron el aspecto más alarmante del "problema".

El aumento de los asentamientos construidos por sus ocupantes en la periferia de las ciudades llamó la atención por primera vez en los años cincuenta. Pronto se hizo evidente que la población de estos asentamientos crecía con mayor rapidez que la de las ciudades propiamente tales, y una larga serie de estudios nacionales e internacionales han repetido estimaciones relativas a su tamaño, mencionado sus pintorescos nombres locales y solicitado que se tomen medidas para remediar la situación.^{40/} A medida que avanzaban las investigaciones y seguían creciendo los asentamientos se hizo evidente que el fenómeno era más complejo de lo que se pensó al comienzo, y en ningún caso totalmente negativo. En su mayoría, los asentamientos demostraron representar decididos esfuerzos de familias de bajos ingresos ya establecidas en las ciudades por satisfacer sus propias necesidades de vivienda y seguridad, y no ser campamentos de migrantes rurales o focos de delincuencia y descontento. Los esfuerzos organizados de los ocupantes por defender sus intereses inmediatos y lograr

^{39/} A comienzos de los años sesenta, informes de las Naciones Unidas y del Banco Interamericano de Desarrollo estimaban que el déficit global de vivienda en América Latina era de 15 a 20 millones de unidades habitacionales. Resulta significativo que las mismas estimaciones sean todavía válidas a comienzos de los años setenta, aunque al comparar el crecimiento de la población con los niveles "ordinarios" de construcción aparece que, de acuerdo con estándares constantes, a estas alturas el déficit global debería ser muchísimo mayor. Véase un cálculo reciente que llega a un déficit urbano de 8.9 millones de unidades y a uno rural de 9.9 millones de unidades en 1970, en Jorge E. Hardoy, "Un ensayo de interpretación del proceso de urbanización en América Latina", Revista Interamericana de Planificación, 7, 27, septiembre de 1973.

^{40/} Véase, en especial, "Urbanization: development policies and planning", International Social Development Review, Nº 1, 1968.

que el Estado les preste servicios parecían abrir posibilidades de integrarlos al orden urbano, si éste fuera capaz de encontrar un lugar para ellos. A medida que los programas convencionales de vivienda de los países demostraban ser incapaces de aliviar la escasez de viviendas más allá de los límites de los estratos de ingresos medios, los gobiernos comenzaron a volverse hacia técnicas más económicas y menos convencionales que entrañaban el reconocimiento expreso o tácito de la legitimidad de los asentamientos irregulares: suministro de agua, electricidad, alcantarillado, calles pavimentadas, campos de juego y centros comerciales; reubicación de asentamientos situados en terrenos absolutamente inadecuados; provisión de terrenos, servicios mínimos, materiales baratos y asistencia técnica para la autoconstrucción, y fomento de las organizaciones comunitarias.

Dentro del estilo dominante de desarrollo, con sus modalidades de estratificación social y distribución del ingreso, tales medidas son arbitrios inevitables más que soluciones aceptables a las necesidades de vivienda de los grupos de bajos ingresos. Son compatibles con tendencias a eludir la necesidad de planificar globalmente el crecimiento urbano y de controlar el uso y costo de la tierra, ya que normalmente los terrenos que se utilizan son baratos o de propiedad estatal, apartados de los centros urbanos, y exigen que los asentados recorran largas distancias para trasladarse desde y hacia el trabajo. Por razones ambientales y por los posibles costos en materia de infraestructura, debe fijarse algún límite a la dispersión urbana que deriva de esta clase de asentamiento, y de la preferencia por los suburbios que manifiestan los estratos altos y medios. Por otra parte, las políticas más recientes de asistencia a los asentamientos periféricos también permiten seguir asignando una proporción leonina de los subsidios e incentivos estatales a viviendas para los estratos de ingresos medianos.

c) Educación

En los años sesenta y comienzos de los setenta la educación formal se amplió en forma más rápida y generalizada que cualquier otra forma de actividad social pública. Hoy casi todos los países destinan a la educación más del 15 % de los gastos del gobierno central, y en algunos de ellos el financiamiento estadual, municipal y privado engrosa de manera apreciable el desembolso total. Por lo menos en cuatro países, la educación absorbe más del 25 % de los gastos del gobierno central; en ellos la proporción no puede elevarse mucho más y todo aumento adicional de los recursos destinados a la educación tendrá que depender del crecimiento global de los recursos del sector público.

La expansión ha afectado a todos los niveles educacionales. En la mayoría de los países, la matrícula de la enseñanza primaria ha aumentado a tasas bastantes superiores al aumento anual del número de niños de edad apropiada, que en promedio es de 3 %.^{41/} En la actualidad, la proporción de niños que no van a la escuela es relativamente pequeña, salvo en algunos de los países más pobres y en las regiones internas más rezagadas de otros. Según las escasas tabulaciones censales de 1970 disponibles, las tasas de analfabetismo han seguido su prolongada tendencia descendente.^{42/} Como en la mayoría de los

^{41/} En este plano, tal vez la realización más notable sea la de Costa Rica, que durante todo el período 1950-1972 sobrepasó el ritmo anual medio de aumento de 4.3 % en el número de niños de 6 a 13 años, al registrar un incremento anual de 5.6 % en la matrícula primaria y un aumento anual de 10.6 % en los egresados de la enseñanza primaria, lo que indica un mejoramiento constante en la retención de alumnos en la escuela. En estos 22 años el número de alumnos primarios se triplicó con creces y el número anual de egresados aumentó más de siete veces. (Universidad de Costa Rica, Diagnóstico del sistema de educación científica y tecnológica de Costa Rica y bases para su planificación a largo plazo, Ciudad Universitaria "Rodrigo Facio", 1974.)

^{42/} En Brasil, la tasa de analfabetismo de la población de 15 años y más bajó de 39.5 % en 1960, a 33 % en 1970, pero la cifra absoluta de analfabetos aumentó en más de dos millones. Las tasas de analfabetismo por región, en 1970 fluctuaban entre 60 % en el nordeste y 25 % en el sur. (Bolívar Lamounier, "Educação", en Composição da População Brasileira, Centro Brasileiro de Análise e Planejamento, São Paulo, 1973.)

programas educativos la educación para adultos sólo ha merecido atención esporádica (aunque a veces mucha publicidad), esta tendencia descendente afecta principalmente a los jóvenes, es decir, al grupo de edades de 15 a 29 años.

Sin embargo, la enseñanza primaria sigue adoleciendo de las deficiencias anotadas en los últimos años, cuando sus dimensiones globales y el alcance eran mucho menores. Salvo en los países más avanzados, desde el punto de vista educativo, sólo una minoría (a veces muy pequeña) de los niños completa la educación primaria, que generalmente consta de seis grados. La diferencia de calidad entre la enseñanza primaria urbana y rural sigue siendo muy grande. Muchos niños no ingresan a la escuela a la edad "normal" de seis o siete años, sino a los ocho o diez y la abandonan al cabo de dos o tres años. Incluso dejando de lado los supuestos efectos en el nivel intelectual de la deficiencia de proteínas en los años preescolares, el ambiente general de pobreza no les ofrece posibilidades de aprovechar en forma significativa la enseñanza breve y de baja calidad que reciben. De esta manera, aún dista mucho de alcanzarse el objetivo proclamado desde el siglo XIX, de universalizar una educación mínima como requisito para la integración nacional y la justicia social. Hoy es evidente que para nivelar las oportunidades de educación que se ofrecen a los grupos más pobres habría que adoptar medidas complementarias bastante onerosas mucho antes que los niños lleguen a la edad escolar, en particular atención nutricional y de salud, escuelas de párvulos y jardines infantiles. En la mayoría de los medios urbanos ya existen programas de este último tipo, pero sus recursos y alcance son pequeños. Es significativo que casi en la totalidad de los países sobre los cuales se dispone de información, la matrícula preescolar fluctúa entre el 2 % y el 5 % de la matrícula primaria.

Entre tanto, en la mayoría de los países la matrícula en la enseñanza media y superior ha estado aumentando en forma más rápida que en la enseñanza primaria y en los últimos años, aquella en el nivel superior ha acusado una aceleración extraordinaria. Las

estadísticas más recientes relativas al Brasil señalan una tendencia particularmente marcada:^{43/}

	Matrícula en la enseñanza primaria	Tasa de aumen to	Matrícula en la enseñanza media	Tasa de aumen to	Matrícula en la enseñanza superior	Tasa de aumen to
1970	12 812 000	4.2	4 083 600	12.5	425 500	24.0
1971	13 682 600	6.8	4 578 000	12.1	561 400	31.9
1972 (estimación) ^{44/}	14 523 500	6.1	5 273 600	15.2	694 100	23.6

Cabe esperar tasas diferentes de incremento en los países que se están acercando a la universalidad en la matrícula primaria, pero en realidad son muy pocos los países latinoamericanos que se encuentran en esta situación, en tanto que hasta los países más rezagados en la matrícula primaria están acrecentando con bastante rapidez la matrícula en la enseñanza media y superior. Los niveles y tasas de incremento de la matrícula se acercan más a la uniformidad entre distintos tipos de países en la educación media y superior que en la primaria. En muchos países latinoamericanos la proporción de los grupos de edad pertinentes que está matriculada en la enseñanza media y superior es actualmente más alta que en el promedio de los países europeos, y muy superior a las proporciones alcanzadas por los países europeos cuando éstos habían logrado hacer universal la educación primaria completa.^{44/}

^{43/} "Estrategia da Segunda Década para o Desenvolvimento. Informações sobre o Brasil", op. cit.

^{44/} Véase un análisis detallado de estos problemas en Enseñanza media, estructura social y desarrollo en América Latina (E/CN.12/924), documento presentado conjuntamente por la CEPAL y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social en la Conferencia de Ministros de Educación y de Ministros encargados del Fomento de la Ciencia y la Tecnología en relación con el Desarrollo en América Latina y el Caribe, convocada por la UNESCO (Venezuela, diciembre de 1971).

A comienzos del decenio de 1960 era corriente que los diagnósticos relativos a la educación en América Latina insistieran en que ésta entregaba un número insuficiente de personas capacitadas en disciplinas necesarias para el desarrollo, y en que, según revelaban las estadísticas, era excesiva la proporción de personas que ocupaban cargos para los cuales no tenían la preparación adecuada. De esto se desprendía que era preciso planificar rápida y cuidadosamente la expansión de la enseñanza profesional y técnica.^{45/} No hay duda de que todavía hay escasez de personas calificadas en muchas especialidades, particularmente de aquellas que tienen mercado internacional fuerte y cuyo éxodo anula el aporte de los sistemas educativos; sin embargo, en general, ahora cabe formular un diagnóstico bastante diferente. Las líneas que ha seguido la expansión educacional en los niveles medio y superior se han vinculado con las tácticas que utilizan los estratos medios para lograr movilidad ascendente y con las mayores posibilidades reales de ascenso social que ofrecen algunas profesiones y la educación general, en oposición a la enseñanza técnica. Como medio de limitar el ingreso a los empleos mejor pagados y de mayor prestigio, se han elevado continuamente los requisitos de educación para tener acceso a ellos, sean las calificaciones exigidas necesarias o no para desempeñarse en esas funciones. Casi en todas partes, la expansión de la enseñanza media ha estado dirigida a la preparación para el ingreso a la universidad más que a la especialización técnico-vocacional. Al menos en algunos países, el número de egresados de la educación media y superior excede marcadamente la capacidad de absorberlos en ocupaciones

^{45/} Véase, en especial, Educación, recursos humanos y desarrollo en América Latina, publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.68.II.G.7.

apropiadas; las actuales tasas de aumento y distribución de la matrícula indican que seguramente esta situación se extenderá a otros países.^{46/}

Entre las consecuencias que acarrearán las actuales modalidades de expansión educativa se hallan también exigencias de recursos públicos para la educación que difícilmente pueden conciliarse con las necesidades antes indicadas de mejorar la educación primaria;^{47/} un deterioro general de la calidad de la enseñanza, a medida que las instituciones de educación media y superior no pueden encontrar profesores ni servicios complementarios para hacer frente a la avalancha de alumnos mal preparados; descontento crónico y exigencias de cambios revolucionarios en la educación, pero oposición a toda propuesta de reforma concreta, y creciente presión de los egresados que no encuentran ocupación satisfactoria en otra parte, para que se les emplee dentro de los sistemas educativos.

^{46/} En Chile, según estimaciones de la Oficina de Planificación de la Universidad de Chile, el acervo de profesionales aumentará en 55 % en el período 1970-1975. La capacidad ideal de absorción de egresados de la enseñanza media en este período variaría entre 13 000 y 18 000 personas al año contra una matrícula en el último año de la enseñanza media de 64 400 educandos en 1972 y 104 100 en 1975. La capacidad ideal de absorción de egresados de la enseñanza superior fluctuaría entre 6 000 y 8 000 personas, en tanto que los egresados de las universidades llegarán a casi 11 000 en 1972 y 17 000 en 1975. (Rolando Sánchez Araya y Juan Manuel Cruz, Perspectivas de desarrollo de la Universidad de Chile, Oficina de Planificación, Universidad de Chile, Santiago, agosto de 1973.)

^{47/} En Chile, que quizá sea un caso extremo, la distribución porcentual del presupuesto del Ministerio de Educación ha evolucionado de la siguiente manera:

	1965	1970	1972
Enseñanza básica	40.1	39.7	32.8
Enseñanza media	20.3	20.2	17.3
Enseñanza superior	26.6	28.1	37.1
Otras	13.0	12.0	12.8
	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

En la práctica, las partidas que aparecen en la categoría "otras" también se asignaron en gran parte a la educación superior. En 1971, la relación de los costos por alumno matriculado en los tres niveles fue de 1:4:15. (Universidad de Chile, Oficina de Planificación, Antecedentes e Informaciones, Nº 4, Santiago, agosto de 1973.)

/La proyección

La proyección de los crecientes costos y demandas de admisión indica que en los años setenta la crisis educacional se hará cada vez más grave, a menos que surjan prioridades y expectativas diferentes. Pueden concebirse dos estrategias optativas de reforma educacional:

i) Una nivelación sistemática de las oportunidades educativas, restando importancia a la escuela y a la escala educativa formal como instrumento de movilidad y diferenciación sociales. Es decir, los programas preescolares, la escuela, los medios de información y la educación de adultos ayudarían todos a la familia y al individuo a enfrentar la vida en sociedad, con máximas posibilidades de decidir libremente el uso de los recursos educativos proporcionados por el Estado. Tal estrategia, que ha sido propuesta con diversas variantes por los educadores, requeriría una amplia redistribución y transformación de los recursos que se dedican a la educación, y una transformación aún más difícil de las expectativas de todos los estratos sociales que hoy luchan por obtener ventajas concretas de la educación;

ii) Una subordinación sistemática del contenido y del producto de la educación a las necesidades del estilo de desarrollo dominante y de la distribución de poder en las sociedades. Esto entrañaría imponer límites a una mayor expansión de la mayoría de las ramas de la educación superior y de la enseñanza media que prepara para el ingreso a la Universidad; mayor selectividad en la admisión; ampliación planificada de la enseñanza técnico-vocacional de acuerdo con la demanda de mano de obra especializada, y universalización de la escolaridad básica completa para la mayoría, con un contenido adaptado a la experiencia laboral y las funciones que le esperan en la sociedad. Esta estrategia también encontraría mucha resistencia porque chocaría con los valores profesados y porque los grupos cuyas esperanzas se verían frustradas - tanto en los niveles medios como en los bajos - serían mucho más numerosos que los grupos beneficiados. Por tanto, lo probable es que en la mayoría de los países continúe por algún tiempo el crecimiento internamente contradictorio de la educación, con propuestas sucesivas de reforma que serán incapaces de movilizar apoyo lo bastante coherente, y con una serie de

/arbitrios que

arbitrios que aliviarán las presiones más apremiantes sobre los recursos. Como sucede en el caso de agudización cuantitativa de otros "problemas" del desarrollo, lo más probable es que la capacidad de los sistemas de continuar indefinidamente resultará mayor de lo que podría esperarse dada la conspicuidad de los conflictos y tensiones actuales.

INDICE

Páginas

Tercera Parte

EL CAMBIO SOCIAL EN AMERICA LATINA A COMIENZOS DE LOS AÑOS SETENTA

1.	El marco económico, la coyuntura internacional y sus repercusiones en los estilos nacionales de desarrollo	641
2.	El contexto político y la función del Estado	654
3.	El marco demográfico	660
4.	La estratificación social y la distribución del ingreso en condiciones de heterogeneidad estructural, modernización dependiente, crecimiento demográfico y urbanización	672
5.	Niveles de vida y acción social sectorial	697
	a) Abastecimiento de alimentos y nutrición	699
	b) Vivienda	709
	c) Educación	714

CHAPTER 10

Section 10.1

Section 10.2

The first part of the chapter discusses the basic concepts of the theory of groups, including the definition of a group, the properties of groups, and the concept of a subgroup.

The second part of the chapter discusses the concept of a coset and the quotient group.

The third part of the chapter discusses the concept of a normal subgroup and the quotient group.

The fourth part of the chapter discusses the concept of a homomorphism and the kernel of a homomorphism.

The fifth part of the chapter discusses the concept of an isomorphism and the structure of finite groups.

The sixth part of the chapter discusses the concept of a simple group and the classification of finite simple groups.

10.1

10.2

10.3

10.4

10.5

10.6

10.7

10.8

10.9

10.10

10.11

10.12

10.13

10.14

10.15

10.16

10.17

10.18

10.19

10.20

10.21

10.22

10.23

10.24