

INSTITUTO LATINOAMERICANO
DE PLANIFICACION
ECONOMICA Y SOCIAL



LIMITADO
INST/S.6/L.7
Octubre de 1971
ORIGINAL: ESPAÑOL

SEMINARIO SOBRE PROGRAMACION SOCIAL PARA
EL DESARROLLO Y LA FORMACION INTEGRAL DE
LA INFANCIA Y LA JUVENTUD
Organizado conjuntamente con UNICEF -- Oficina
Regional para las Américas
Santiago de Chile, 18 al 29 de octubre de 1971

PROBLEMAS DEL DESARROLLO SOCIAL
DE AMERICA LATINA *

Documento presentado por el Programa de Planificación del Desarrollo
Social del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social

71-10-2749
I-354-71-S

Indice

	<u>Pág.</u>
INTRODUCCION	1
Capítulo I. LAS GRANDES ETAPAS DEL DESARROLLO DE AMERICA LATINA	6
Capítulo II. TIPOS DE ESTRUCTURA SOCIAL Y TIPOS DE PROBLEMAS SOCIALES: ANALISIS DE LOS INDICADORES QUE PERMITEN LA CONSTRUCCION DE ESAS TIPOLOGIAS	24
Capítulo III. VALORES Y ACTITUDES QUE AFECTAN AL PROCESO DE DESARROLLO	77
Capítulo IV. PROBLEMAS RELATIVOS A LA ORGANIZACION DE LA ACCION DEL ESTADO	102

INTRODUCCION

1. Antes de emprender las discusiones sobre los problemas de la programación social conviene analizar los principales rasgos que caracterizan las sociedades latinoamericanas y que están directamente relacionados con esos problemas.

Un esfuerzo muy completo ha sido realizado por la CEPAL ^{1/} y constituye un documento de referencia imprescindible para las discusiones de este Seminario. En las páginas que siguen se trata de explorar algunos puntos que en el libro citado no fueron suficientemente considerados y de ensamblar de la manera más coherente posible las cuestiones que más íntima relación guardan con la problemática que se discutirá en la segunda parte de este Seminario.

2. En ese sentido, se ha creído necesario destacar cuatro grandes cuestiones: las relativas a las etapas del desarrollo de América Latina, las que tienen que ver con las tipologías, las referentes a los sistemas de valores y, por último, los problemas de la organización de la acción del Estado, que constituyen sendos capítulos de este documento. Los problemas estudiados en el último punto del Tema 1, relativos al empleo, marginalidad, etc., están contenidos en otro documento presentado a este Seminario por el CENDES.

Al analizar el problema de las etapas y los patrones de desarrollo se ha considerado inútil reiterar las distintas concepciones, muy conocidas, acerca de su naturaleza y secuencia. Por ello, sin perjuicio de mencionarlas, se pensó que tiene más sentido hacer una serie de proposiciones críticas sobre la significación del problema de las etapas, la validez de los supuestos de los que habitualmente se parte para establecerlas y la necesidad de llegar a elaboraciones más concretas y de más efectivo contenido histórico que las que se proponen en general.

^{1/} Naciones Unidas, El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina, Nueva York, 1969.

Muy a menudo, ciertas consideraciones sobre política social están determinadas por supuestos que se dan por aceptados en materia de etapas, por lo que no parece ocioso inventariar los peligros implícitos en esos intentos ni señalar en qué direcciones podrían tornarse más fructuosos.

En los últimos tiempos se ha propuesto una serie de tipologías y se ha profundizado, considerablemente, en la discusión del significado de los indicadores. En el documento se propone una nueva tipología que, tomando en cuenta, como es obvio, todos los aportes anteriores, trata de superar algunas de las dificultades con que han tropezado. Su principal objetivo con relación a este Seminario no es, sin embargo, la tipología misma, sino servir de base para la discusión del problema de los indicadores. Existe una conciencia creciente de la necesidad de utilizarlos como instrumentos cada vez más precisos para medir el desarrollo social sin desnaturalizar su sentido ni minimizar su significación, y sin atribuirles alguna que vaya más allá de su real alcance. Las consideraciones acerca de la tipología se refieren a un problema ya estudiado desde otros puntos de vista en el capítulo relativo a las etapas y que subyace a la mayoría de las discusiones que se tienen sobre los problemas del desarrollo: la cuestión de la legitimidad de tomar a América Latina como una unidad y los instrumentos necesarios para analizar correctamente sus diversidades.

Al estudiar los sistemas de valores se trata de indagar sobre todo, cuál es la real significación que pueden tener las explicaciones, tan frecuentes, que los consideran como un factor esencial de los problemas que afectan a América Latina. En lo posible, se explora en qué medida el problema de los valores tiene una importancia legítima y considerable con respecto a un proceso de movilización social que rebase los mecanismos tradicionales.

Por último, se presentan los problemas más generales de la organización de la acción del Estado en materia social. Más específicamente, se estudia el marco de factores básicos que influyen sobre ellos, puesto que los problemas mismos, en toda su concreción, se considerarán en otros puntos del Seminario. Por ello no debe extrañar que el documento termine enlazando la organización de la acción del Estado con las cuestiones que tienen que ver con la concepción del desarrollo y las ideas acerca del desarrollo social que se expondrán más adelante en la reunión.

3. El objetivo de este documento no es, por cierto, construir un diagnóstico completo y sistemático de la situación del desarrollo social en América Latina, cualquiera que sea el sentido que se le quiera prestar a esta expresión. Se han dejado de lado, para no alargarlo desmesuradamente, muchos puntos, ya por ser muy conocidos, ya porque tienen una relación demasiado remota con los propósitos del Seminario. Se ha preferido insistir sobre las cuestiones más relevantes, dejando escapar quizá algunas con el objeto, sobre todo, de dar al trabajo el carácter de un documento básico para la discusión. En ese sentido son muchos más los problemas que se plantean que los que se resuelven. Esa característica corresponde a un deseo deliberado. No solamente todas nuestras ideas en materia de desarrollo están en pleno proceso de revisión crítica, sino que se contribuye mejor a las finalidades del Seminario tratando de levantar un inventario de problemas, mostrando sus conexiones y apuntando a sus relaciones con las cuestiones más importantes que enfrentan las políticas sociales. Se trata, pues, de ofrecer un marco de referencia lo más amplio posible a la discusión de los problemas centrales que tratará el Seminario y contribuir a dar a las posibles conclusiones, el mayor alcance a la vez que el mayor realismo.

4. El Tema 3 del Seminario prevé una discusión a fondo de las concepciones del desarrollo y particularmente del desarrollo social. Por esta razón, se ha prescindido en este documento de un tratamiento sistemático del problema, aun cuando como es obvio, ciertos supuestos de una concepción del desarrollo están implícitos en él y aparecen en algunos capítulos con bastante claridad, sobre todo en ocasión del análisis crítico de algunas posturas teóricas.

5. Es imposible terminar esta breve presentación sin mencionar la velocidad y la variedad de los cambios que se producen en América Latina. Con frecuencia se hace hincapié en los fenómenos de conservación e inercia, supuestamente característicos de la región. La impresión de conservación e inercia, se debe, muy a menudo, a que las orientaciones políticas y sociales del observador lo ciegan para reconocer cualesquier cambios que no corresponden a sus deseos o que no parecen relacionados con ellos. En realidad es impresionante la cantidad de cambios, se considere su signo como

/deseable o

deseable o indeseable. Los esfuerzos por obtener una participación mayor en los bienes de la sociedad van cobrando cada vez mayor fuerza en más y más grupos, y al lado de ellos crece en proporciones otrora inimaginables, las demandas para obtener una participación mayor en el proceso de decisiones. La visión de grandes porciones de la sociedad que aceptaban pasiva y resignadamente un destino infrahumano como característica de América Latina es cada vez más falsa, y son pocos los grupos que conservan esos rasgos.

Ese inmenso proceso de movilización social despierta entusiasmos, recelos e intentos de represión coronados o no por el éxito en el corto plazo. Nuevas fórmulas políticas tratan de encauzarlo en forma muy variada; el conflicto social y político adquiere magnitudes insospechadas. Con bastante frecuencia se ha pensado, o soñado, con un proceso de desarrollo armónico, producto y productor de un plácido consenso, desentendiéndose de o restando importancia a la experiencia histórica de que nunca ha habido desarrollo sin fuertes conflictos. También es verdad que nunca ha habido estancamiento sin ellos y que en ese sentido es difícil considerar la intensidad de los conflictos como un aislado y seguro indicador del desarrollo. Pero el conflicto, en muy diversas medidas o intensidades, parece un acompañante indispensable del desarrollo y la construcción de un nuevo consenso es una tarea no menos difícil ni muy distinta que producir el desarrollo mismo.

Es fácil comprender que, en procesos de cambios diversos y múltiples, acompañados de ideologías muy diferentes, las situaciones que se dan en América Latina son extraordinariamente variadas. Durante muchos años fue frecuente aceptar la idea de que el desarrollo es una meta a la cual se llega por un proceso esencialmente idéntico en todas las sociedades. Esta idea que hace del desarrollo un proceso ahistórico es abandonada por múltiples razones que sería ocioso destacar aquí, aunque deseamos recordar hoy dos de ellas. Por un lado, es cada vez menos posible considerar a las sociedades que tienen hoy altos ingresos como un ejemplo a imitar y como una meta deseable; por el otro, la variedad de situaciones, el hecho de que los caminos del desarrollo hayan sido muy diferentes en el pasado y que en

/el presente

el presente aparezcan como posibles y realizables, varias vías, ha invalidado esas concepciones. América Latina puede ser un buen ejemplo de esa enorme variedad de situaciones y de posibilidades. La gran diversidad de problemas sociales y políticos se refleja en los trabajos presentados por diversos autores y se volverá sobre ellos en el momento de discutir las distintas realidades nacionales. Hubiera sido imposible hacerlo en el documento que se presenta, que sólo se ocupa de los aspectos más generales o generalizables de los problemas del desarrollo social. Esas reflexiones generales, independientemente del valor que se atribuya a las que se presentan en este documento, no carecen nunca de utilidad. Ayudan a pensar desde nuevos puntos de vista o a completar la percepción que se tiene de los problemas de cada sociedad, que en su configuración global son prácticamente únicos y para los que sólo los ciudadanos de cada país pueden encontrar solución. Únicamente la complementación de ambos tipos de reflexiones puede ayudar a una acción capaz de hacer de América Latina una sociedad verdaderamente humana.

Capítulo I

LAS GRANDES ETAPAS DEL DESARROLLO DE AMERICA LATINA

1. Las controversias en torno al concepto de desarrollo y a sus diferentes alternativas no impiden que se acepte hablar de sus etapas. Lejos de ser obvia, tal idea es discutible, al menos en alguno de los significados que se le atribuyen. Darla como supuesto obedece al consenso existente respecto a uno de los sentidos del término desarrollo, el procesal, que lo concibe como la serie de fases de un fenómeno cuya naturaleza se discute, pero de cuya existencia no se duda.

En este capítulo se analizará el contenido de las principales elaboraciones teóricas que se han propuesto y se tratará de demostrar que poner a prueba la validez de ese consenso no sólo tiene sentido desde el punto de vista teórico, sino en relación con los problemas que derivan de las necesidades de la acción.

La preocupación científica por la sociedad surge históricamente y adquiere ya sus principales lineamientos actuales, en presencia de los problemas sociales que aparecen con la revolución industrial y en relación con el proceso que coloca a las ciencias en un rango muy alto en el sistema de valores. Ese rango se debe, justamente, a las esperanzas puestas en la capacidad de la ciencia de influir sobre la acción.

En parte, esa capacidad depende del grado de penetración del discurso científico en diversas áreas. En el caso de las actuales concepciones sobre desarrollo de América Latina, se observa que pretenden abarcar en la interpretación todos los órdenes sociales o un tipo definido de ellos. En el primer caso, se trataría de mostrar las semejanzas, diferencias, etc. de todas las sociedades actuales, o bien de comparar sistemas diferentes (capitalista, socialista, etc.). Una segunda manera de abordar el problema sería intentar el análisis de las relaciones y confrontaciones que se dan entre los diversos órdenes sociales, como lo propone Cardoso.^{1/}

^{1/} F.H. Cardoso, Cuestiones de sociología del desarrollo de América Latina, eap. II, Editorial Universitaria, Santiago de Chile, 1968.

2. No es posible ni tendría sentido examinar en este capítulo todas las concepciones sobre etapas. Tratándose de un documento para un Seminario de Programación del Desarrollo Social, ha parecido más lógico dejar de lado aquellas que parten de supuestos más puramente económicos, como la de Rostow, por ejemplo, y se han elegido, dentro de las construcciones teóricas más específicamente referidas a América Latina, aquellas que aspiran a determinar las etapas desde el punto de vista social. Dentro de ellas se han tomado tres de las más significativas y difundidas, a cuya luz se examinará el sentido de la noción de etapas, las formas como ha sido utilizada, sus relaciones con las diferentes concepciones del desarrollo y otros problemas conexos.

3. La etapa es un estadio o una fase en el curso de un proceso. Sólo tiene sentido hablar de etapas en el marco de procesos pasados o futuros y con relación a objetos incluidos en algún tipo de devenir; como las sociedades cumplen esas condiciones, es lícito hablar de etapas en dos planos. Por una parte, en el plano del conocimiento, en donde se intenta descubrir el proceso como propiedad o característica de la sociedad; por la otra, en términos de proyectos, es decir, de un proceso de transformación que los actores sociales se proponen y dentro del cual es posible definir etapas. En el primer caso, sólo es lícito hablar de etapas y pretender detectarlas en el marco del análisis histórico (diacrónico) o predictivo. En tal caso, no es en principio lícito deducir etapas de desarrollo de algunas formas de estratificación sincrónicas de la sociedad latinoamericana.

Estos problemas y los antes mencionados pueden referirse a tres concepciones de las etapas que se han propuesto en América Latina: la de Peter Heintz; la de Gino Germani y la de Cardoso y Faletto.

4. Heintz ^{2/} sostiene que la situación de subdesarrollo importa, básicamente, un estado de anomia, es decir, de ausencia de reglas o de falta de apoyo de las reglas existentes. Las formas de acción colectivas

^{2/} P. Heintz, Un paradigma sociológico del desarrollo. Editorial del Instituto Di Tella, Buenos Aires, 1970.

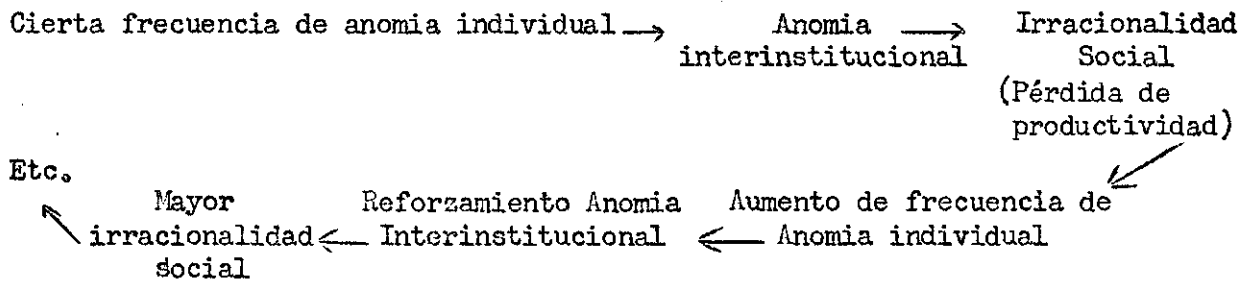
admitidas por el orden que se da en una sociedad subdesarrollada no permiten alcanzar metas u objetivos que esos mismos órdenes se proponen y que están sancionados por su cultura. En otras palabras, existe una fractura básica entre los objetivos que se persiguen y los instrumentos de acción colectivos disponibles. Esta situación es el producto de la coexistencia de sociedades que tienen desiguales niveles de vida y de que las de más bajos niveles establecen sus aspiraciones orientadas por las pautas de conducta de las sociedades que tienen los niveles más altos. Como los niveles de vida que efectivamente detentan quedan muy por debajo de sus aspiraciones se generan tensiones o disconformidades que se constituyen en desafíos a la estabilidad social. Tal hecho tiende a socavar las bases en que se sustenta el poder de los sectores dominantes llevándolos a definir políticas de defensa de sus posiciones, las que, por la escasez de recursos y la presión social, no pueden articularse orgánicamente en una estrategia racional global.

La consecuencia de tales políticas de mantenimiento del statu quo, es que el sistema se desarticula; algunos sectores, el educativo por ejemplo, que pueden imitar las pautas de las sociedades más avanzadas con mayor facilidad que otros, como el económico-ocupacional, porque los costos son menores, avanzan relativamente más. La sociedad produce más fácilmente posiciones y status educativos que ocupacionales; lo primero crea fuentes de prestigio y de aspiraciones que quedan frustradas por la mayor lentitud con que se desarrolla el sistema ocupacional (asincronía). Como éste no absorbe de manera cualitativa y cuantitativamente adecuada al personal calificado que produce el sector de la educación, tampoco tiene un grado de diferenciación que le permita traducir en tecnología el conocimiento que se produzca en las esferas científicas. Desde que el sector educativo forma profesionales, siguiendo las pautas de las naciones más avanzadas, el conocimiento que aquellos producen no es el que podría aprovecharse tecnológicamente en el sector económico. Todo esto significa frustraciones, pérdida de productividad, recursos mal utilizados, fuga de cerebros: la sociedad, en suma, no logra organizar a sus miembros en forma

/adecuada como

adecuada, como medio para obtener racionalmente los niveles de vida deseados. Es lo que Heintz llama anomia interinstitucional.

Es decir que, en función de un análisis sincrónico, el autor establece la existencia de ciertos dinamismos sociales como característicos de las naciones subdesarrolladas de América Latina. Tal dinamismo podría formularse en términos de un sistema de hipótesis autosustentado dinámico:



De esta manera, el proceso de las sociedades latinoamericanas se prevé como una serie de fases de desorganización creciente cuyos límites sólo podrían darse si alguno de los sectores lograra constituirse en una potencialidad tan fuerte que llevara todos los otros a subordinarse a sus requerimientos. Por ejemplo, la protesta podría alcanzar tal magnitud que originase una transformación en la que apareciera una fuerza dotada de tal potencialidad política que fuera capaz de asumir el control total, como la adopción desde un solo centro de todas las decisiones fundamentales: políticas, económicas, educativas, etc., y subordinadas a metas definidas como sería el caso de la Cuba actual.

Otra posibilidad se daría en una dinamización hacia el exterior, hacia el sistema internacional que implica a las sociedades subdesarrolladas y su estructura de poder. En tal caso, la necesidad de obtener del comercio externo mayores recursos que hagan posible estrategias racionales para superar las políticas de parches podría conducir desde la negociación bilateral con los países dominantes hasta la agrupación para negociar con ellos en términos "sindicalistas-reivindicacionistas" o a formas de integración horizontal que bien podrían, a su vez, conducir a la formación de subsistemas de dominación internacional dentro de América Latina.

5. La teoría de Germani implica la aplicación de un modelo predictivo al diagnóstico de la situación actual de las sociedades latinoamericanas que se caracteriza como etapa de transición en un proceso necesario y fatal que lleva de una sociedad tradicional a otra que se denomina moderna y que tienen rasgos que contrastan polarmente, como tipos ideales.^{3/}

Al parecer, la línea fundamental del enfoque apunta a los diversos grados de movilización y participación conscientes de la población en la política, en las actividades productivas y en la distribución de los valores y bienes producidos por el sistema. Tal movilización social se traduce en alteraciones en la forma de organizarse para producir, en el acortamiento de las distancias sociales, en la imprecisión de los límites entre las clases, en los aumentos de la movilidad y, consecuentemente, en transformaciones en la mentalidad de los hombres. En el proceso y en su desencadenamiento juega un papel importante la coexistencia de conglomerados sociales, intra e internacionales, que acusan logros dispares en cuanto a los niveles de vida que son capaces de proporcionar a sus miembros, en función de la asincronía característica del cambio social. Así puede ocurrir que determinadas dimensiones, la urbanización, por ejemplo, adelantan más que la industrialización. El análisis es, pues, claramente sincrónico, puesto que diferentes sociedades que coexisten son tomadas como estadios o etapas de un proceso, y predictivo, puesto que el sentido final de éste es conocido y seguro.

6. La conocida tesis de Cardoso y Faletto^{4/} se basa en un análisis diacrónico que supone que para comprender el desarrollo latinoamericano y sus etapas deben considerarse las variables históricas en las que, dentro de la estructura de cada nación se definieron las condiciones para el surgimiento de los objetivos e intereses que orientaron los comportamientos y los conflictos entre los grupos, clases y movimientos sociales. En el

3/ Gino Germani, Política y sociedad en una época de transición, de la sociedad tradicional a las sociedades de masas. Buenos Aires, Paidós, 1965.

4/ F.H. Cardoso y Enzo Faletto, Dependencia y desarrollo en América Latina, México, Siglo XXI, 1969.

transcurso de tales conflictos, y las reacomodaciones o redefiniciones estructurales que son su consecuencia, debiera encontrarse la explicación de la producción de condiciones para que se diversificaran los actores sociales y se definieran las situaciones de clase. Las dimensiones que en el análisis se consideran son las relativas a:

- a) Las condiciones del mercado mundial, incluyendo el equilibrio mundial del poder;
- b) La estructura del sistema productivo nacional y su tipo de vinculación con el mercado externo;
- c) La configuración histórico-estructural de dichas sociedades, con sus formas de distribución y mantenimiento del poder, y los movimientos y procesos político-sociales que presionan, con sus respectivas orientaciones y objetivos, para producir cambios o conservar la situación.

Con respecto a la dimensión a) se sostiene que entre las sociedades desarrolladas y las subdesarrolladas, la diferencia no puede ser definida en términos de etapas o de estadios en el sistema productivo, sino con respecto a la posición o función dentro de la estructura internacional de producción y distribución. La situación de subdesarrollo se produjo históricamente cuando la expansión del capitalismo comercial y luego industrial vinculó a un mismo mercado economías que, además de presentar diversos grados de diferenciación en su sistema productivo, pasaron a ocupar posiciones distintas en la estructura global del sistema capitalista.

En lo que atañe a la dimensión b), la dependencia existente en la situación de subdesarrollo implica una forma de dominación que se manifiesta en el modo de actuación y orientación de los grupos que aparecen en el sistema económico, ya como productores, ya como consumidores. En los casos extremos esta situación supone que las decisiones que afectan a la producción y al consumo en una economía dada se toman en función de la dinámica y de los intereses de las economías desarrolladas. La dependencia no es aquí una variable externa sino una resultante del sistema de relaciones entre las distintas clases sociales en el ámbito mismo de las naciones dependientes. Históricamente, las sociedades latinoamericanas se vieron desde su origen en situaciones de subordinación respecto de economías dominantes.

/Con relación

Con relación al punto c), puede decirse que en la configuración histórico-estructural, con sus formas de distribución y mantenimiento del poder, etc., se encuentran las condiciones cuyo desenvolvimiento lleva a la aparición de nuevos sectores sociales, con la consiguiente diversificación del mercado y de potencialidades internas cuya consolidación define el paso de una etapa a otra. Tales etapas son, según la tesis, las siguientes: La primera etapa es la de la expansión. En ella se analizan las condiciones y posibilidades de desarrollo y consolidación de los estados nacionales latinoamericanos, según como los grupos sociales locales lograron establecer su participación en el proceso productivo. Esta capacidad de participación varió según el proceso de constitución de esos grupos en el período colonial e influye sobre el problema de la organización nacional que consistía: i) en mantener bajo control local el sistema productivo exportador heredado de la colonia; ii) en disponer de un sistema de alianzas políticas que permitiera al grupo que trababa relaciones con el exterior, adquirir un mínimo de poder interno para que la nación asumiera estabilidad y se constituyera en la expresión política de la dominación económica de ese sector productivo-exportador.

El proceso de formación nacional se dio con mayores posibilidades de éxito en el caso de las colonias que se habían organizado como bases agrícolas de las economías metropolitanas, es decir, en razón de productos indispensables (azúcar, café, cacao, etc.) con requerimientos tecnológicos bajos para su obtención; en cambio, tuvo menos posibilidades en las antiguas colonias de explotación (por ej. áreas mineras) o en regiones productoras de bienes marginales a la corriente principal del mercado colonial.

La segunda etapa está constituida por el momento de transición que implica un proceso histórico-estructural en virtud del cual la diferenciación de la misma economía exportadora creó las bases para que empezaran a hacerse presentes - además de los sectores sociales que hicieron posible el sistema exportador - los llamados sectores medios. Este período abarca los tres primeros decenios del siglo XX, aunque dentro de este lapso los citados sectores medios adquieren desigual gravitación según cada modalidad de estructura socioeconómica.

/La forma

La forma en que esta etapa se expresa difiere entre los países que lograron un control nacional del proceso productivo y aquellos que no lo lograron (enclaves). En suma, se caracteriza por la aparición de un mercado interno de ciertas posibilidades.

La tercera etapa es la fase de consolidación del mercado interno.

El "desarrollo hacia adentro" alcanzó su plenitud entre 1950 y 1960, caracterizándose por un doble movimiento convergente: la expansión del sector privado de la economía (robustecimiento de la burguesía industrial) y la creación de nuevas áreas de inversión (industrias básicas, infraestructura) en donde se acentúa la participación estatal. Se consolidó, además - especialmente en las economías mayores de la región - un proletariado y un sector popular urbano no obrero, lo cual determinó la aparición de un hecho social nuevo: la presencia de masas movilizadas.

En un primer momento la industrialización lograda no fue el resultado del ascenso paulatino de una burguesía industrial típica. El sector industrial urbano fue más bien el producto complejo de desequilibrios en la balanza de pagos como consecuencia de la crisis mundial de 1929 y de una política económica de reorientación de las inversiones, deliberadamente asumida por el Estado.

El sistema de dominación interna se integró en esta etapa con:
i) las clases medias en ascenso; ii) la burguesía urbana; iii) el antiguo sector exportador; iv) los grupos "dominados" (clase obrera, masa popular urbana, campesinado).

Las funciones del Estado y las características de los grupos empresariales asumieron nuevos rasgos respecto de la etapa anterior, según la economía fuese o no de enclave.

La crisis de esta etapa surge de la imposibilidad de mantener simultáneamente un cierto ritmo de expansión de la inversión y la conformación de alianzas que estabilizaran la estructura de poder. Con ello se abre paso a la cuarta etapa, la de la internacionalización de los mercados.

El concepto de dependencia sigue siendo fundamental en ella. La crisis de la etapa anterior refuerza los vínculos específicamente políticos en las relaciones entre el centro y la periferia, para poder abrir paso al

/sistema capitalista

sistema capitalista industrial tal como éste puede desarrollarse en América Latina: en la periferia del mercado mundial y a la vez integrado en él.

Dejando de lado los matices, comienzan a darse en todas partes coyunturas de poder que expresan el fracaso de los intentos de mantener un ritmo de industrialización en el ámbito interno sin promover cambios político-estructurales profundos. Por otra parte, hay un movimiento de búsqueda de nuevos mercados por parte de los capitales industriales extranjeros.

En la etapa anterior, la penetración del capital extranjero no llegó a ser plenamente percibida; en efecto, los sectores industriales internos tenían campos nuevos para la inversión y el impulso que brindaba la inversión extranjera permitía acelerar la incorporación a la economía industrial de ciertos sectores obreros y técnico-profesionales.

No obstante, en la nueva configuración se define gradualmente, una pauta peculiar de industrialización que implica un mercado urbano restringido pero lo suficientemente importante como para permitir una industria moderna. Este fenómeno intensifica el patrón de un sistema social parcialmente excluyente: en el seno mismo del sistema industrial va escindiéndose la estructura de los grupos y clases sociales. Habrá un proletariado moderno y otro más tradicional y lo mismo sucederá con los productores. En esta nueva situación de desarrollo es bastante obvio que los sectores sociales que no logran insertarse adecuadamente dentro del esquema, aumentan sus presiones, produciéndose enfrentamientos y reajustes entre los grupos, sectores y clases que deben redefinir sus respectivos planteamientos, frente a todas estas transformaciones y, particularmente, frente a la intensificación de los vínculos asociativos entre las empresas nacionales y los grupos empresariales foráneos o a la sustitución de aquellos por estos.

7. En síntesis, Heintz, en un análisis sincrónico, considera como característico de las sociedades latinoamericanas un proceso autosustentado dinámico que, formalizado en los párrafos anteriores, sigue una línea de creciente desorganización social, agudización de conflictos, etc., y cuyas alternativas, algunas de superación, dependen de probabilidades de transformación interna o de ciertos cursos probables de la acción internacional.

Germani provee un modelo que permitiría situar las sociedades latinoamericanas según fases de transición. Pero su análisis supone que alguna vez las sociedades latinoamericanas tuvieron rasgos más tradicionales o fueron una sociedad tradicional y que evolucionan necesariamente hacia formas modernas. Parecería que tan lícita como la que formula sería la hipótesis de que los que se consideran indicadores de la coexistencia de rasgos modernos y tradicionales - en razón de la asincronía del cambio - no serían más que la expresión de la evolución de contradicciones que estuvieron originalmente presentes en dichas sociedades.

Esta objeción deriva de que Germani propone una teoría y los datos disponibles se ordenan en conformidad a ella, o en otras palabras, se aplica una teoría predictiva en un análisis que implica una ordenación de datos de acuerdo con ella. Desde ese punto de vista, parecería infundada la definición de etapa de transición propuesta, entre dos polos que sólo aparecen como postulados, con el agregado de que el pronosticado parece tomar como modelo, en lo esencial, lo que ocurre en las sociedades actualmente desarrolladas.

En cambio, el análisis de Cardoso y Faletto es propiamente diacrónico y sería imposible tachar de ilegítima la pretensión de definir etapas en él.

8. Los tres enfoques presentados tienen en común el establecer las fases del desarrollo de las sociedades latinoamericanas, pero no abordan el latinoamericano como un sistema con su propia evolución y carácter. Se alude en ellos a la necesaria presencia del centro o potencia dominante y se le atribuye un papel a la conexión con él, pero no se la examina ni se analizan los dinamismos propios del centro como orden, ni las contradicciones que lo mueven a una acción tendiente a estructurar un sistema de dominación internacional. Los efectos de la interacción internacional aparecen, pues sólo en sus manifestaciones "dentro" de las sociedades latinoamericanas y sólo en cuanto son las que provienen de la interacción con el centro, salvo en el modelo Heintz, en donde algo se prevé con respecto a los cursos que puede asumir la acción de las sociedades periféricas dentro del sistema internacional.

Una parte de estos problemas parece derivar de que la noción de desarrollo, empleada unas veces como antónimo de subdesarrollo y otras de estancamiento, es de suyo ambigua no sólo en tanto oculta tras sus pretensiones genéricas una variedad considerable de situaciones y problemas específicamente distintos, sino en cuanto parece aludir a dos tipos de cuestiones:

a) a una comparación entre sociedades en momentos dados del tiempo, lo que supone la idea de que existe un sistema de estratificación internacional, como estado de cosas en que ciertas naciones ocupan posiciones más importantes que otras;

b) a ciertos procesos en virtud de los cuales las sociedades pasan de un estado o situación a otro estado o situación distinto. Esta dinámica puede ser aprehendida tanto en términos de la comparación de una sociedad consigo misma en momentos distintos, como en términos de la comparación entre las posiciones relativas de una sociedad dada en el sistema internacional, en momentos diferentes. Vale decir que la noción de desarrollo connota la emisión de juicios siempre relativos que sólo en una de sus variantes tienen como referencia exclusiva una unidad social; mientras que en las otras dos tiene siempre como referencia una pluralidad de sociedades o naciones.

Debe señalarse, sin embargo, que dentro de estas variaciones hay una constante; el juicio comparativo está siempre informado por el mismo criterio de apreciación: el grado o medida en que las sociedades analizadas han logrado éxito en el enfrentamiento y dominio de sus medios naturales y sociales.^{5/} En una dimensión se jerarquiza a las sociedades, y

^{5/} Estos éxitos relativos en el enfrentamiento y dominio del medio natural y social, a juzgar por los criterios en función de los cuales se compara a las sociedades, se refieren a niveles de adaptación cuyo grado de satisfacción es variable, que se traducen concretamente en las diferencias de oportunidades y de posibilidades de expresión vital de los miembros de las diferentes clases de agrupaciones. Una sociedad desarrollada otorga a la mayor parte de sus miembros mejores condiciones de existencia, en términos de educación, alimentación, vivienda, vestuario, etc., que las sociedades subdesarrolladas o en desarrollo; en las primeras, y no importa cuán objetables puedan parecer algunas de sus características, la eficiencia de la acción conjunta es mayor que en las segundas y, además de obtener mejor provecho en la explotación del medio natural, se alcanzan también oportunidades de control y dominio de otros grupos humanos.

especialmente a las sociedades nacionales, según sus distintos grados de éxito, en otras se juzga el aumento o disminución de las distancias que esos diferentes grados de éxito importan o la evolución de la capacidad correspondiente.

En todo caso, parece ser indiscutible que, en sus connotaciones prioritarias, la noción no es significativa sino en el marco de un conjunto de naciones que sería el universo en el cual se destacaría el desarrollo como una característica que alude - fundamentalmente - a diferencias de poder y a la evolución de esas diferencias.

Si lo anterior es verdadero, o se lo acepta como tal, debería aceptarse que el marco apropiado y más comprensivo para el análisis de los problemas del desarrollo estará constituido por el funcionamiento del sistema internacional y las condiciones en que las sociedades componentes afrontan las situaciones que en dicho sistema se definen para ellas. Debe subrayarse que tal predicamento sólo puede ser aceptado en la medida en que resulte legítimo considerar al sistema internacional como un sistema social.

9. El término "etapas del desarrollo de América Latina" puede significar dos cosas: la serie de fases por las que históricamente ha pasado o pasará el sistema como tal o sea el conjunto de las sociedades latinoamericanas, o la serie de fases por las que pasaron o pasarán las sociedades latinoamericanas individualmente consideradas.

Hasta ahora, como se ha visto, los estudios se han referido al segundo aspecto y no al primero. Por ejemplo, la formulación de Heintz se propone dar una caracterización general de todas las sociedades latinoamericanas y su postulación se supone válida para todas ellas; en lo que pueden diferenciarse es, seguramente, en el ritmo e intensidad con que se producen los fenómenos previstos. El enfoque de Cardoso y Faletto, a un nivel de mayor concreción, distingue dos tipos de sociedades y establece las características comunes de los procesos que ocurrieron en ellas. De todos modos sus afirmaciones constituyen generalizaciones que seguramente se diversificarían en la medida en que el análisis se intentara a niveles

/más concretos

más concretos comparando, por ejemplo, las semejanzas y diferencias entre los procesos de países que siendo de economías de enclave aparecen como semejantes en el nivel de abstracción en que los autores hacen su examen. Del mismo modo, es probable que esas semejanzas se diluyeran bastante si, estudiado el sistema latinoamericano, se pudiera apreciar cuán distintas significaciones asumieron las semejanzas.

En otros términos, en la división en etapas entran en juego las características generalizadoras del pensamiento científico y ello obliga a estimar al nivel de abstracción o generalización en el que esas distinciones son válidas.

El modelo de Heintz se encuentra en un nivel de abstracción mayor que el de Cardoso y Faletto, en términos de relaciones entre variables. La distinta forma de considerar a los grupos y hombres (unidades de observación) influye en el carácter de las etapas que se postulan predictivamente, en el caso de Heintz, y retrospectivamente en el de Cardoso y Faletto. En efecto, las primeras son fases o etapas analíticas, mientras que las segundas son fases o etapas cronológicas.

10. Actuar con eficacia supone, entre otras cosas, tener una representación de la realidad social y su funcionamiento, es decir, poseer una teoría. Tales teorías pueden construirse abstractamente y corresponden a actividades intelectuales especializadas que van definiendo disciplinas. Aparecen entonces conjuntos de intelectuales que racionalizan áreas específicas de la acción humana, economistas y economía para la acción económica; científicos y ciencia política para la acción política, etc. Lo que caracteriza las imágenes resultantes de estas actividades científicas, es que ellas presentan al mundo social como un conjunto de variables, propiedades o características del universo interrelacionadas. En ellas, los hombres y las agrupaciones concretas desaparecen e intervienen sólo en cuanto constituyen unidades de observación.

Pero todas estas significaciones analíticamente organizadas son propiedades de una misma realidad y ésta sigue siendo la compleja y concreta totalidad que las combina a todas, y sobre ella debe darse la acción y producirse sus efectos.

/Este es

Este es otro sentido en el cual podría hablarse de etapas para el desarrollo, refiriéndose a la secuencia estratégica de acciones orientadas por conocimientos de diverso tipo tendientes a alcanzar un objetivo definido.

Cuando nos acercamos desde esta perspectiva al problema de la aprehensión y definición de etapas nos encontramos con dos posibilidades alternativas: una, la de incorporar la temática económica al análisis sociológico, con las reformulaciones que ello implica, y establecer las periodizaciones que resulten relevantes en el marco de un enfoque diacrónico y/o predictivo. Otra, la de aceptar una periodización cronológica y examinar, retrospectivamente, cómo ocurrió el proceso social, ya sea en términos de una investigación de relaciones entre variables, ya de oposiciones y alianzas entre grupos. Algo de la alternativa primera existe en el enfoque de Heintz, la segunda es identificable en el de Cardoso y Faletto. Los riesgos del primer procedimiento están en su carácter ahistórico, los del segundo en que implican la idea de que el proceso social discurre "sobre" el económico. En estas condiciones sería difícil establecer las determinaciones recíprocas sin recurrir a algún tipo de falacia, pero lo más importante es que el método conduce, casi necesariamente, a la construcción de una historia algo ad hoc, lo que torna dudosa la predicción en función de tendencias supuestamente aprehendidas en ella. Es una periodización realizada en función de los avatares del sistema económico la que determina cómo se teje la configuración de las fuerzas sociales, con lo que éstas parecen carecer de toda autonomía, aunque sin duda no sea ésta la intención teórica de los autores.

Por el contrario, ellos trataban de escapar a la visión que puede llamarse "economicista" del problema y, sin duda, han evitado algunas de sus falacias. Esa visión se mantiene presente todavía en muchos escritos sobre América Latina. Se da por sentado que las sociedades latinoamericanas han pasado o pasarán por las mismas etapas que han recorrido las sociedades desarrolladas. Por una parte, se ignora de ese modo que los puntos de partida son totalmente diferentes. Por otro, se deja en la sombra el hecho de que los caminos hacia el desarrollo han sido muy diferentes y que las "vías" han tenido dirección y configuraciones muy distintas. Pero el

/sofisma fundamental

sofisma fundamental que está en la base de esta concepción es el de que hay un devenir económico necesario cuyo mecanismo conocemos y que si no se da en América Latina se debe a que las estructuras sociales y/o políticas le oponen resistencia.

Esto lleva a la noción de los "aspectos sociales" del desarrollo y a la de "obstáculos" para que el desarrollo se produzca. Esta última idea ha sido criticada abundantemente en los últimos tiempos y no parece pertinente reproducir aquí esta crítica, puesto que el tema será retomado en otra parte de este Seminario al considerarse los distintos conceptos del desarrollo. No podía omitirse sin embargo, el mencionarlo aquí por la gran influencia que ha tenido y todavía tiene en el pensamiento acerca del problema de las etapas.

11. Es probable que estas características estén ligadas en alguna forma al problema de las condiciones que tornan ambigua la distinción entre el desarrollo considerado como proyecto y considerado como curso efectivo.

Parece ser que una de las ideas más generales implícitas en toda la producción científica sobre el desarrollo, y en la sociológica en especial, es la de que la "industrialización" constituye el camino o instrumento sine qua non para que ocurra. En el campo sociológico se parte siempre de que la sociedad moderna es la sociedad industrial y el propósito es establecer las condiciones sociales para su desarrollo, el tratar de determinar, además, los actores en mejores condiciones "objetivas" para llevarla a cabo, etc. Esto implica que no se piensa, generalmente, en otras formas industriales que las que corresponden a la moderna tecnología occidental, aunque alguna vez se haya tratado de definir caminos para combinaciones en que entre en juego, con peso decisivo, el factor productivo más abundante en los países retrasados: la mano de obra.

Lo más general es, entonces, partir de que lo real, el desarrollo como hecho que se ha dado en determinadas sociedades, determina lo que debe ser el desarrollo como proyecto social, es decir, el modelo a seguir. Lo que es una etapa que han alcanzado algunas sociedades tiende a aparecer, en muchas formulaciones, como la etapa a alcanzar. Esta ambigüedad, tan corriente en el pensamiento sobre etapas, empieza a ponerse de relieve rápidamente cuando las sociedades que se toman como modelos enfrentan problemas de tal naturaleza

/que la

que la posibilidad de considerarlas como tales se vuelve cada vez más discutible. Se crean entonces las condiciones para un análisis en que se distingan claramente las dos significaciones del desarrollo y en el que se determinen las etapas, si tal determinación es necesaria, en función de las exigencias propias de cada significación.

12. En cualquier enfoque, la aplicación de alguna teoría al estudio de las sociedades latinoamericanas supone establecer qué tipos de sociedades son, es decir, plantea el problema de la "identificación". En este punto, como en ningún otro, se ha acudido casi siempre a categorías tradicionales y no existen o son muy pocos los intentos de establecer con rigor el grado o medida en que ellas han sido empleadas con propiedad.

Baste recordar la controversia respecto a si, como modos de producción, las sociedades latinoamericanas son sistemas capitalistas o feudales.

En otra dimensión, en la que parece imperar una rara unanimidad, se las considera, sin mayor examen, como Estados Nacionales o Estados-Naciones, es decir, se las coloca en un estadio dado del proceso de evolución de las formaciones político-sociales. Sea ésta una etapa o no, la cuestión conceptual queda abierta y el que no se la aborde explícitamente parece influir en la escasa exploración de ciertas líneas importantes, como las que se refieren a la diferenciación étnica de las poblaciones de muchas de estas sociedades y su significado para la existencia de un auténtico Estado Nacional.

Si se acepta, como muchos lo hacen, que al lanzarse a la vida independiente, entraron a la fase política del Estado representativo democrático burgués, cabría preguntarse cuál fue el espacio social que dicha forma de organización cubrió efectivamente y logró definir como nación, si alcanzó en todas partes a las poblaciones indígenas y de qué dependió el que ello se consiguiera o no. Ciertos episodios como los de la conquista de la Región de la Frontera en Chile, u otros similares en Argentina, ¿podrían explicarse por los procesos internos de un Estado-Nación que cubría un espacio social no congruente con sus pretensiones territoriales?

/¿Cómo repercutieron

¿Cómo repercutieron esos acontecimientos en el curso de las relaciones político-económicas, qué significación podría tener, por ejemplo, la acción de sometimiento de los grupos indígenas para las alianzas y conflictos entre los grupos que participaban en el marco del Estado-Nación?

Muchos otros problemas y preguntas podrían hacerse. Parece que, estos y otros problemas relativos al pasado y al presente se irán planteando en tanto avancen la investigación y la teorización sobre el desarrollo y sus etapas en América Latina y que producirán a la larga nuevas categorizaciones para cuya formulación las ya existentes serán una base importantísima. Lo que interesa por ahora es que, cuando se identifican etapas, se piensa realmente en ciertas áreas de los considerados Estados Nacionales o en el comportamiento de ciertos grupos, y lo que allí se reputa como verdadero se generaliza, lo cual constituye un procedimiento de validez dudosa.

13. Como se señalaba al comienzo, este capítulo no se proponía exponer todas las teorías sobre las etapas del desarrollo de América Latina y sobre los patrones predominantes en cada una de ellas. Ha parecido más útil, en vista de que esas teorías son muy conocidas, tomar tres de las más representativas y mostrar a través de su análisis las dificultades, de índole muy diversa, que se plantean en la empresa de establecer etapas. Tal ejercicio, que se ha hecho sobre los tres casos mencionados justamente porque tienen un alto nivel científico, tiene un interés que va más allá de lo puramente especulativo. En casi todos los intentos para establecer proyectos globales de desarrollo en América Latina se encuentra implícita o explícita una teoría sobre las etapas; en muchos de ellos esto implica, además, aceptar como modelos a algunas de ellas que se han dado en los países considerados desarrollados. El análisis de las dificultades teóricas pone en guardia contra el uso de esquemas de etapas, que simplificados a los fines de la acción, terminan perdiendo toda validez para orientarla racionalmente y llama la atención sobre la necesidad de una revisión profunda del problema de las etapas que no es, en definitiva, más que un

capítulo de la indispensable reelaboración de nuestras ideas sobre el desarrollo. El próximo capítulo, tomando un camino distinto al análisis en términos de la evolución de las sociedades latinoamericanas, puesto que considera los indicadores y la posibilidad de construir tipologías en la actualidad, en una perspectiva sincrónica, señala, sin embargo, argumentos complementarios para encarecer la necesidad de la revisión de ambas perspectivas.

Capítulo II

TIPOS DE ESTRUCTURA SOCIAL Y TIPOS DE PROBLEMAS SOCIALES: ANÁLISIS DE LOS INDICADORES QUE PERMITEN LA CONSTRUCCIÓN DE ESAS TIPOLOGÍAS

1. En el presente capítulo se pretende delinear ciertos agrupamientos de países de la región, atendiendo al estado que en ellos presenta la solución de ciertas necesidades sociales consideradas de primordial importancia.

Se recurre a un método estadístico, cuantitativo, que sólo intenta describir la situación existente en el momento actual. Este enfoque, que tiene limitaciones obvias y que no corresponde recordar aquí, permite indudablemente realizar una simplificación y sistematización de la información disponible. Es posible, en primer lugar, comparar un conjunto grande de unidades para identificar a partir de ellas algunos "casos típicos" representativos de situaciones diversas comunes a varios países. Esos tipos se pueden analizar en profundidad y contribuyen a la elaboración de la estrategia de desarrollo más apta, que se especificaría posteriormente al intentar aplicarla a casos concretos.

Debe recordarse que los tipos no son más que conceptos, esto es, generalizaciones que buscan reducir el número de objetos mediante el expediente de considerar a algunos de ellos como idénticos. El "tipo-construcción mental es una selección, abstracción, combinación y (a veces) acentuación planeada e intencional de un conjunto de criterios con referentes empíricos, que sirve de base para la comparación de casos empíricos".^{1/}

^{1/} John McKinney, Tipología constructiva y teoría social, Buenos Aires Amorrortu Eds., 1968, traducción de Hídegarde B. Torres Perrin, p. 14.

Es decir que el método por el cual se llega a construir una tipología es selectivo y abstractivo; partiendo de una teoría previa, consiste en eliminar analíticamente aquellos aspectos que se consideran menos relevantes y seleccionar al mismo tiempo otros, construyendo por esa vía un orden conceptual. Esto significa que no puede establecerse la tipología de los países de América Latina, como quieren algunos, sino tantas como problemas se intente afrontar y, aun más, tantas como orientaciones teóricas sustenten los autores que los encaran. Pero existen criterios para aceptar una u otra. Por un lado, los derivados de la teoría que se sustente, ya que toda concepción generalizadora del fenómeno social destaca determinados aspectos de éste considerados más importantes que otros y, consecuentemente, las tipologías que se elaboran sobre un espacio de atributos generado a partir de esas dimensiones relevantes serán para el autor en cuestión más inclusivas, explicativas y utilizables que otras elaboradas con variables que considere menos determinantes. Por otro lado, dicha selección puede efectuarse de acuerdo con la capacidad discriminadora que se demuestre al aplicarla a la realidad de que se trata. Sin embargo, la evaluación de esos "resultados prácticos" también estará ponderada por la orientación teórica sustentada por quien los tenga que juzgar, por lo que, en definitiva, los criterios referentes a la validez constructiva pesarán doblemente, ya que condicionan incluso la validez pragmática.

2. Los intentos de clasificación y tipologización de países se han debido a motivaciones distintas y han seguido criterios diferentes, llegando, por consiguiente, a conclusiones también diversas.

Dentro del conjunto de trabajos pueden encontrarse, en una revisión muy general, dos grandes grupos: uno, integrado por los intentos empiristas basados en el manejo de una o más variables abstractas, busca distinguir los países conforme a sus diferencias cuantitativas. Otro, que recurre a la evolución histórica de la región, trata de percibir la conformación de estructuras diversas. Mientras el primero tiende a obtener la descripción de la situación existente en un momento dado en el conjunto de variables así considerado, el último aspira a reconstruir el proceso de desarrollo mediante la explicación de la situación, incorporando en el análisis la dimensión histórica.

/En el primer

En el primer conjunto es posible distinguir, por un lado, a los gradualistas, ^{2/} quienes asumen que diversos países analizados se pueden colocar en un continuum y diferenciar entre sí por su mayor o menor acercamiento a un modelo que es considerado como meta deseable. Este modelo está constituido por los países occidentales de desarrollo capitalista inicial.

Otro grupo sería el de los dualistas, que han tenido gran importancia en las ciencias sociales de la región y que encontraron su paladín en Jacques Lambert. ^{3/} Tal vez sería importante realizar un examen a fondo de este concepto y su papel explicativo de la realidad latinoamericana en particular y de los países subdesarrollados en general. Sin embargo, no parece ser éste el momento ni el lugar para ello, y menos todavía si se tiene en cuenta que en los últimos tiempos han aparecido una serie de trabajos que exigen de mayores lucubraciones sobre tal problema. ^{4/}

Para lograr sus propósitos clasificadores, los autores han utilizado una o más variables. Las clasificaciones unidimensionales tienen el problema de que sólo consiguen captar un aspecto del desarrollo. Al querer utilizarlo como representativo de todo ese fenómeno complejo, se incurre en una inducción ilegítima: suponer que las diversas facetas del cambio se alteran al unísono con la dimensión elegida, que en general es la económica, y, más específicamente, al mismo ritmo que el ingreso per cápita.

^{2/} El ejemplo más conspicuo en la región es el trabajo de Roger Vekemans y J.L. Segundo, "Tipología socioeconómica de los países latinoamericanos" en José Medina Echavarría y Egbert De Vries, Aspectos sociales del desarrollo económico en América Latina, UNESCO, París, 1962, tomo I, pp. 72-100.

^{3/} Jacques Lambert, América Latina, Barcelona, Ariel, 1964.

^{4/} En particular CEPAL, El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina, (E/CN.12/826/Rev.1), New York, 1969, esp. pp. 18 y siguientes; Aldo Solari, "Algunas reflexiones críticas sobre la tesis dualista", en Dos Polémicas sobre el desarrollo de América Latina. Siglo XXI - Editorial Universitaria S.A., México D.F. - Santiago, 1970, pp. 154 - 162; y H. W. Singer, "Dualism Revisited: a new approach to the problems of the dual society in developing countries", The Journal of Development Studies, London, Vol. 7. Nº 1, Octubre, 1970, pp. 60 - 75. Véase también F.H. Cardoso y J.L. Reyna, Industrialización, estructura ocupacional y estratificación social en América Latina, ILPES, Agosto, 1966.

Para intentar superar esas limitaciones se recurrió a clasificaciones pluridimensionales. Precursor en tal sentido fue el estudio elaborado por el Departamento de Estado de los Estados Unidos, que en 1950 intentó determinar los elementos imprescindibles para programar la ayuda internacional norteamericana a través del programa intitulado "Point Four".^{5/}

Desde ese primer intento, las técnicas empleadas se han ido refinando, especialmente en lo que atañe a las herramientas estadísticas que se manejan. Pero se nota la ausencia de un desarrollo teórico paralelo y, lo que es peor, no aparecen claras las conexiones existentes entre esos dos niveles, es decir, el teórico y el meramente técnico.^{6/}

La multiplicación del número de variables empleadas requirió la elaboración de algunos procedimientos que permitieran integrar los resultados obtenidos a través de los diversos indicadores en una medida única del desarrollo alcanzado por el país. Así comenzaron a aparecer los índices sintéticos de desarrollo. A partir del supuesto del continuo, los diferentes países se ubican según su "grado" o "nivel" de desarrollo. Tales características pueden encontrarse en el "índice general de desarrollo socio-económico" de Vekemans y Segundo,^{7/} en el "índice de discontinuidad" de Cabezas,^{8/} en el "índice sintético del desarrollo" de D. Lambert,^{9/} en el

5/ State Department, "Point Four" - Cooperative Program for Aid in the Development of Economically Underdeveloped Areas, Publicación 3719 Washington D.C., 1950.

6/ Para un análisis más profundo de estos temas véase Rolando Franco, Una clasificación de países según la solución de los problemas sociales. Ensayo cuantitativo, Santiago, ILPES, agosto de 1971, especialmente pp. 12-33.

7/ Roger Vekemans y J.L. Segundo, op. cit.

8/ Betty Cabezas, op. cit.

9/ Denis Lambert, Les inflations sud-américaines, Paris, Institute de l'Amérique Latine, 1959, pp. 17-24.

"índice de posición internacional" de Galtung et al.,^{10/} y también en el trabajo de Dechman et al.^{11/}

Existen importantes supuestos implícitos en tal concepción. En primer lugar obliga a aceptar que diversas dimensiones del desarrollo, pueden ser operacionalizadas, sumadas y compensadas sin mayores problemas. No se plantean el arduo problema de la asignación de pesos idénticos o diferenciales a cada dimensión. Por otra parte, ese índice ordena todas las unidades en una misma escala de mayor a menor teniendo como ápice los países considerados desarrollados.

Una nueva limitación a la construcción de índices sintéticos de desarrollo deriva de aspectos puramente empíricos. Ciertos análisis de correlación entre diferentes indicadores han demostrado que existen marcadas diferencias en su comportamiento, según se trate de países desarrollados o subdesarrollados. Así, por ejemplo, la UNRISD ha concluido que las correlaciones intersectoriales son considerablemente más fuertes en los países en vías de desarrollo. Hay determinados indicadores que no tienen significación discriminadora entre ciertos países (consumo de calorías, alfabetización, enseñanza primaria, etc.), porque ellos han alcanzado ya los valores máximos obtenibles.

3. Las dificultades mencionadas hicieron pensar en la conveniencia de intentar algún método alternativo, que permitiera superar en lo posible tales limitaciones. En tal sentido se ha reunido a las medidas de heterogeneidad, de desemejanza o discontinuidad entre pares de países.

^{10/} Johan Galtung et al., "El sistema latinoamericano de naciones: un análisis estructural", en América Latina, Año 9, N° 1, Enero-Marzo, 1966, pp. 59-94. Un desarrollo de este intento puede verse en Manuel Mora y Araujo y Simón Schwartzman, "Imágenes de estratificación internacional en Latinoamérica" en Revista Latinoamericana de Sociología, 1966, N° 2, pp. 179 y ss.

^{11/} M. Dechman et al., "Una tipología de naciones", en Boletín del Departamento de Sociología/Fundación Bariloche, N° 11, febrero, 1969, pp. 1-70.

Estas consisten en agrupar las unidades de análisis según las mayores o menores desemejanzas que presentan, cumpliendo de esta manera con uno de los postulados fundamentales de todo análisis tipológico, que consiste en hacer máxima la heterogeneidad entre los diferentes grupos y maximizar también la homogeneidad dentro de cada uno de ellos. Pero existen dos problemas básicos: a) decidir qué mediciones son similares a otras o disímiles; b) agrupar las observaciones en un número de clases tal que aquellos pares que sean más similares a otros estén en el mismo grupo y los menos similares pertenezcan a grupos diferentes.^{12/}

A partir del teorema de Pitágoras, puede establecerse una medida de distancia entre pares de unidades para el caso de una pluralidad de variables que podría representarse de la siguiente manera:

$$d_{ij} = \sqrt{\sum_{k=1}^m \frac{1}{P_k} \sum_{h=1}^{P_k} \left[\frac{x_{ihk} - x_{jkh}}{x_{ihk} + x_{jkh}} \right]^2}$$

en la cual:

m: número de grupos indicadores

P_k : número de indicadores del grupo k

x_{ihk} , x_{jkh} : valor del indicador h del grupo k, en el país i y en el país j.

En pocas palabras, esta fórmula trata de obtener la "distancia" que separa a los países "i" y "j" sumando las diferencias entre los valores obtenidos por ambas unidades para cada indicador, promediándolas para obtener la distancia en el grupo de indicadores (que representaría a un sector de problemas sociales, tales como educación, salud, nutrición, etc.) y luego, realizando un procedimiento similar para cada uno de los diversos

^{12/} Kevin Cox, "On the Utility and Definition of Regions in Comparative Political Sociology", en Comparative Political Studies, Vol. N° 2, Abril de 1969, p. 82.

sectores, esto es, sumando las diferencias promediales obtenidas y ponderándolas por la cantidad de sectores, obtener una cifra que representaría la "distancia" que separa a ambas unidades de análisis en el conjunto.^{13/}

La medida de distancia no requiere que se fijen para cada indicador, valores máximos y mínimos o mejores y peores, ya que sólo mide la separación que a tal respecto existe entre pares de unidades. Entrega, por tanto, agrupamientos y no jerarquizaciones de unidades. Si luego el analista las establece lo hará de acuerdo con otras consideraciones que tendrán que ver con el contenido del trabajo y no con la medida utilizada.

Las medidas de la desemejanza variarán entre 0 y 1 para cada indicador positivo (cuando tengan el mismo valor ambos países y cuando uno de ellos tenga valor 0, respectivamente).

La estandarización, en este caso, se obtiene al partir la diferencia entre la suma de los valores.

Obtenidas las distancias que separan los resultados en cada una de las dimensiones manejadas, es posible elaborar una matriz de distancia entre pares de países.

La Variación Total (VT) se mantiene constante y no varía cualquiera que sea la agrupación de las unidades que se realice. Puede descomponerse en Varianza Intra Grupos (VIG) y Varianza Entre Grupos (VEG), es decir que $VT = VIG + VEG$.

Justamente la base estadística de elaboración de casos típicos es el logro de la máxima homogeneidad al interior de cada grupo; esto se obtiene mediante la reducción de la variación intra grupos y la maximización de la diferencia o heterogeneidad entre los diferentes grupos que se conformen.^{14/}

^{13/} Utilizada por la Comisión Económica para América Latina, Estudio sobre la clasificación económica y social de los países de América Latina (E/CN.12/878), 1971.

^{14/} Fernando Cortés, Análisis de casos típicos, Santiago, Escuela Latinoamericana de Sociología/FLACSO, repartido para el Seminario Interno, mimeo, 1970.

Se trata en definitiva de reducir al máximo la razón VIG/VEG. Pero no hay una medida única. El resultado que se obtenga será "de compromiso" entre la heterogeneidad intra y el número de grupos dadas ciertas condiciones. Lo más interesante sería minimizar ambas, pero no es posible. Por ello, y "teniendo en cuenta que al 'beneficio' derivado de la reducción en el número de grupos debe contraponerse el 'perjuicio' derivado del aumento de la heterogeneidad",^{15/} es necesario establecer algún procedimiento que permita quedarse con algún número de grupos y aceptar la heterogeneidad interna a cada uno de ellos que ese número implica.

El método de agrupar las diferentes unidades ha sido desarrollado primeramente por BERRY, en 1961. Consiste en situar en la matriz mencionada el valor D^2 más bajo, lo que implica la mayor homogeneidad interna.

En el intento realizado en páginas posteriores podrá verse que tanto por la medida de disimilitud como por la misma con la corrección de Ivanović, para el conjunto de indicadores seleccionados, la distancia menor es la existente entre Honduras y El Salvador (19.055 en el primer caso y 1.002 en el segundo). En los pasos siguientes este primer par de unidades formará un solo grupo. Los coeficientes D^2 de los dos países ahora agrupados variarán, siendo necesario elaborar una nueva matriz de $(N-1)$ $(N-1)$ elementos, en la cual aparecerán sumadas y promediadas las diferencias existentes entre cada uno de los agrupados con cada uno de los demás países. El procedimiento se puede continuar hasta que todos los países queden en un solo grupo. Es obvio que en cada nuevo agrupamiento una cierta cantidad de información se perderá. El monto de esa pérdida se expresa en la razón VIG/VEG en la cual irá aumentando el numerador y descendiendo el denominador.^{16/}

El procedimiento entrega como resultado una jerarquía de clases entre dos extremos: aquel donde la heterogeneidad intragrupos es máxima, habiendo

15/ CEPAL, Estudio sobre la clasificación ..., op. cit., p. 64.

16/ Véase Kevin R. Cox, op. cit., p.87.

un solo grupo, y el opuesto, donde la heterogeneidad intergrupos adquiere su mayor valor y, por tanto, existen tantos grupos como unidades de análisis.

No hay mecanismos estadísticos que permitan elegir la agrupación óptima. Tal decisión corresponde al investigador, quien optará entre las varias alternativas posibles de acuerdo con las necesidades de la investigación que realiza. En algún caso se requerirá la existencia de muy pocos grupos, mientras que para otros efectos puede exigirse una agrupación más desagregada.

Los gráficos 1 y 2 muestran el proceso de aumento de la heterogeneidad intragrupos, mediante lo que podría denominarse un análisis arborescente (linkage analysis). Las ventajas de su presentación en esta forma son evidentes, ya que permite captar adecuadamente el proceso (precedente y consecuente) que ha generado y se genera a partir del agrupamiento seleccionado. Ello permite que el analista se remonte en una u otra dirección cuando considere que así lo requiere una comprensión más cabal del fenómeno y, asimismo, que quienes se pongan en contacto con la clasificación puedan criticarla con más amplias posibilidades, observando, por ejemplo, la conveniencia de haber optado por otro de los agrupamientos posibles.

4. Se recurrirá a la utilización de datos agregados a nivel nacional. Conviene recordar que, en más de una oportunidad, se han señalado las limitaciones que derivan de su uso.^{17/} Se destaca en tal sentido la gran heterogeneidad en las condiciones sociales y económicas que se presentan dentro de la mayor parte de los países, las cuales no quedan reflejadas al tomar como base la división estatal. Se sostiene, además, que ésta se

^{17/} Véase, entre otros, Luis Alberto G. de Souza, La medición del desarrollo; Algunos problemas a partir de la experiencia latinoamericana, trabajo presentado a la 38° Sesión del Instituto Internacional de Estadística, celebrada en Washington en agosto 1971. También Adam Przeworski y Fernando Cortés, ¿Per cápita o sin cápita?, presentado al II Seminario Latinoamericano para el Desarrollo, Santiago, noviembre 1970, organizado por UNESCO y FLACSO.

ha ido conformando a lo largo de la historia respondiendo a decisiones que se compadecen poco con las diferencias consideradas "objetivas", sean éstas económicas, geográficas o culturales, existentes en la región. Sería necesario - recomiendan - utilizar unidades analíticas más homogéneas o, en el caso de tener que trabajar a nivel nacional, recurrir a datos estadísticos más desagregados que permitieran captar las importantes diferencias existentes.

El primer aspecto, esto es, no trabajar con países sino con unidades de análisis más homogéneas, puede ser criticado desde diferentes ángulos. En primer lugar, no puede negarse la importancia fundamental que ha tenido la división política y, en especial, el Estado nacional en la conformación económica, social, política y cultural de los países latinoamericano e incluso, en los desniveles existentes entre las diversas regiones de un país dado.

Es justamente a nivel de situaciones nacionales donde el desarrollo aparece más claramente como un proceso social, mostrando cómo detrás de las relaciones más o menos abstractas destacadas por la economía se pueden descubrir, sin mucho esfuerzo, las pugnas, conflictos y tensiones entre diversos grupos y clases, que son los verdaderos soportes y agentes de aquel desarrollo.

Resulta evidente que las unidades de análisis deben ajustarse a las necesidades de la investigación para la que van a ser utilizadas. No puede establecerse la conveniencia de una u otra sin tener en cuenta el tipo de estudio que se propone. En este caso las unidades que se utilizarán son países y, en cierta manera, el estudio pertenecerá a lo que se llama usualmente "comparaciones internacionales", por lo que será lógico recurrir a algún tipo de medición a nivel nacional.

Pero esto no remueve la segunda crítica esbozada: la necesidad de utilizar datos estadísticos más desagregados capaces de captar las profundas diferencias existentes en el interior de un mismo país. Se observa en general que justamente por tratarse de medidas de tendencia central pueden no resultar útiles para estudios en que interesa destacar la distribución

/desigual de

desigual de ciertas variables a través de determinadas dimensiones consideradas trascendentes.

Algunos ejemplos entresacados de un estudio reciente de la CEPAL,^{18/} permiten apreciar e ilustrar las diferencias que, según estos autores, no se perciben al manejar los datos agregados a nivel nacional. En ellos se destacan algunas de las dimensiones que han sido más trabajadas en los últimos tiempos: diferencias de nivel regional; diferencias de tipo urbano-rural y diferencias según la desigual distribución del ingreso entre la población.

a) Diferencias urbano-rurales

El cuadro 1 muestra las variaciones de los porcentajes de médicos y población en tres situaciones urbanas diferentes, recurriendo a un ejemplo extraído de Colombia.

Cuadro 1

COLOMBIA: DISTRIBUCION GEOGRAFICA DE MEDICOS Y POBLACION, 1965
(Porcentaje del total)

	<u>Médicos</u>	<u>Población</u>
Capitales	74.4	31.1
Localidades de 20 000 y más habitantes (sin capitales)	16.6	5.3
Localidades menores de 20 000 habitantes	9.2	63.6

Fuente: Asociación Colombiana de Facultades de Medicina, 1965, en Saturnino Sepúlveda, El atraso rural colombiano, 1970.

^{18/} CEPAL, Tendencias y estructuras de la economía latinoamericana, E/CN. 12/884. 4 de marzo de 1971.

Los indicadores de educación también muestran diferencias notables cuando se los cruza con la variable urbanización. Así se puede comprobar en el cuadro 2, que presenta datos para un conjunto de cuatro países.

Cuadro 2

RETENCION EN EL SISTEMA ESCOLAR PRIMARIO SEGUN LAS ZONAS URBANA
Y RURAL (1960/61-1966/67)
(Porcentajes)

	<u>Total</u>	<u>Urbana</u>	<u>Rural</u>
Colombia	27.3	47.4	3.7
República Dominicana	30.4	48.1	13.9
Guatemala	25.3	49.6	3.5
Panamá	62.3	80.7	45.3

Fuente: UNESCO, The Statistical Measurement of Educational Wastage,
International Conference on Education, 1970.

b) Diferencias regionales dentro de cada país

Esta dimensión, que ha cobrado mucha importancia en especial en los últimos tiempos al efectuarse importantes estudios y reuniones internacionales para analizar los desequilibrios regionales del desarrollo y elaborar políticas tendientes a solucionar tales problemas, permite asimismo verificar la ausencia de equidistribución de los valores obtenidos a nivel nacional. El ejemplo que aparece en el cuadro 3 pertenece a la Argentina, país que se caracteriza - por lo menos en una comparación continental - por cierta homogeneidad, pese a lo cual las diferencias son notorias.

Cuadro 3

ARGENTINA: PORCENTAJE DE RETENCION ESCOLAR EN EL SEXTO GRADO DE LA
ENSEÑANZA PRIMARIA POR REGIONES, 1961/1962
(Porcentajes)

Capital	50.43
Pampeana	56.24
Cuyo	44.55
Patagonia	39.98
Noroeste	27.81
Noreste	27.76
<u>Total nacional</u>	48.9

Fuente: Argentina, Censo Nacional de Población de 1960.

c) Niveles económicos y distribución del ingreso

Continuando con los ejemplos relativos a la educación, el cuadro 4 muestra las profundas diferencias de retención escolar según el nivel económico del grupo familiar de origen de los estudiantes.

Cuadro 4

CHILE: PORCENTAJES DE RETENCION ESCOLAR PRIMARIA SEGUN EL
NIVEL ECONOMICO DE LOS JEFES DE FAMILIA, 1953-56

Niveles económicos	Supervivencia en el 6° año			
	Concepción	Santiago	Antofagasta	Curicó
Bajo	22.0	27.8	38.9	17.5
Medio	30.7	48.4	49.3	36.7
Alto	54.0	79.8	53.0	86.7

Fuente: Eduardo Hamuy, El problema educacional del pueblo de Chile,
Editorial Universitaria, 1961.

/Además, a

Además, a partir de la curva de distribución de Lorenz es posible .
mostrar las profundas diferencias que existen en la distribución del
ingreso por habitante entre diversos sectores de la población.

Cuadro 5

INGRESOS POR HABITANTE SEGUN LOS DIFERENTES GRUPOS
ALREDEDOR DE 1960
(Dólares de 1960)

Países	Ingreso na- cional por habitante	20 % más pobre	30% ante- rior a la mediana	30 % si- guiente	15 % ante- rior al más alto	5 % más alto
Brasil	230	40	88	181	338	1 820
El Salvador	205	56	72	154	390	1 350
Venezuela	515	77	194	475	1 081	2 730
México	390	70	154	340	767	2 270
Costa Rica	380	114	155	276	633	2 660
Panamá	350	86	182	267	516	2 415
Colombia	260	77	124	200	455	1 590
Argentina	780	203	398	661	1 190	4 867

Fuente: CEPAL, Estudio económico de América Latina, 1969, publicación de Naciones Unidas, S.71.II.G.1.

Estas referencias hacen todavía más perentorio el justificar la exclusión de ciertas medidas de dispersión que podrían contribuir, y mucho, a una clasificación de países como la que aquí se intenta. En primer lugar podría sostenerse que las diferencias entre los sectores urbanos y rurales, entre los distintos tramos de distribución del ingreso y entre las diversas regiones existentes dentro de un mismo país, se dan en todas las unidades nacionales.

La contracara de esta afirmación es que no puede decirse que las diferencias sean similares de un país a otro. Muy por el contrario,

/seguramente lo

seguramente lo más relevante de las estadísticas desagregadas es que permiten apreciar la magnitud mayor o menor de esas diferencias en distintos países, datos éstos a partir de los cuales pueden generarse hipótesis explicativas sumamente interesantes. Pero para llegar a ellas se requiere una acumulación estadística de la que, por el momento, se carece. A medida que se logren adelantos en ese campo, seguramente será posible perfeccionar las clasificaciones mediante la inclusión de indicadores de dispersión.

5. De acuerdo con los requerimientos del temario, es necesario tener en cuenta los problemas sociales que enfrentan los países de la región. De ahí que se haya considerado conveniente destacar "sectores sociales", además de ciertas variables que intentan caracterizar la estructura económica. Se debe subrayar sin embargo, que tal distinción tiene un mero contenido analítico y no supone, como podría pensarse, que los procesos económico y social se conciben como separados e independientes. Por otro lado, el que se incluyan varios "sectores" y variables sociales, mientras se hace referencia a un "área económica", tampoco permite concluir que se estima como predominante uno u otro. Las mencionadas razones de temario obligan a poner énfasis en ciertos aspectos sin desconocer ni la importancia ni la inextricable unidad existente entre todos ellos.

También es conveniente precisar el empleo del término "sector", que con frecuencia se usa con vaguedad, aunque su difusión ha sido lo suficientemente amplia, como para que los lectores comprendan la intención del autor que lo utiliza. En este caso es conveniente retomar la definición acuñada por la División de Asuntos Sociales de CEPAL, que entiende por sectores a ciertas "formas de acción social sujetas a la política oficial".^{19/}

^{19/} CEPAL, "'Desarrollo social' y 'Planificación social': Estudio de problemas conceptuales y prácticos en América Latina", en Boletín Económico de América Latina, Vol. XI N° 1, abril 1966.

Sobre la importancia de los sectores distinguidos (salud, nutrición, educación y vivienda) existe amplio consenso,^{20/} sin que eso lleve a desconocer que, tal como se ha destacado en algunos trabajos,^{21/} hay otras dimensiones que pueden presentar gran interés.

Una vez determinados los sectores sociales que interesan, se procederá a seleccionar un conjunto de variables que expresen en términos cuantitativos ciertas necesidades humanas y, por esa vía, permitan evaluar los avances logrados en cada uno de esos campos. Ciertamente, no se pueden elaborar listas que sean reconocidas universalmente y valgan en todo tiempo y lugar. Tampoco se pretende tal cosa. Simplemente, cabe sostener que para un cierto momento histórico y para una región determinada, con ciertas características comunes como es el caso de la porción del continente americano objeto de estudio es posible seleccionar un conjunto de necesidades en torno a las cuales puede existir un cierto consenso entre los estudiosos de estos problemas, como demuestra el hecho de aparecer usualmente destacados en los trabajos de planificación global. Por supuesto existen muchos otros rasgos sociales medibles, cualidad ésta que los hace posibles objetos de manipulación mediante el procedimiento cuantitativo aceptado. Sin embargo, no constituyen por sí mismos indicadores de adelanto o deterioro en la satisfacción de necesidades de los pueblos, por lo cual carecen de interés en este caso concreto.

^{20/} Dice un autor abriendo su libro: "El analfabetismo, el deficiente alojamiento, la falta de cuidados médicos y la desnutrición caracterizan a la mayor parte de Asia, Africa, Oriente Medio e Iberoamérica". Véase J. Bhagwati, La economía de los países subdesarrollados, Madrid, 1965, p. 9. Puede verse también, Naciones Unidas, Planificación del desarrollo social y económico equilibrado, N° de venta 64.IV.8.

^{21/} Por ejemplo, Definición y medición internacional del nivel de vida. Informe del Secretario General sobre la marcha de los trabajos, E/CN.3/270 de 9 de marzo de 1960.

Cuadro 6

<u>Areas y Sectores</u>	<u>Indicadores</u>
A. Economía	1. Ingreso por habitante
	2. Porcentaje del producto bruto interno generado por la industria manufacturera
	3. Porcentaje del producto bruto interno generado por las exportaciones
B. Salud	4. Esperanza de vida al nacer
	5. Cantidad de habitantes por cada cama de hospital
	6. Cantidad de calorías consumidas por habitante por día
C. Nutrición	7. Cantidad de gramos de proteínas consumidos por habitante por día
	8. Porcentaje de alfabetos en la población mayor de 15 años
D. Educación	9. Porcentaje de la población en edad escolar que recibe Enseñanza Primaria
	10. Matrícula secundaria y vocacional como porcentaje de la población entre 15 y 19 años de edad
	11. Número de graduados universitarios por cada 100.000 habitantes por año
	12. Promedio de personas por cuarto en las casas habitadas
E. Vivienda	13. Porcentaje de la población total que habita viviendas conectadas mediante cañerías con abastecimiento de agua

6. Todo trabajo que intente cuantificar algún aspecto social debe resolver una opción previa, como es la de recurrir a muchos estimadores o conformarse con manejar unos pocos. Dejando de lado las tan repetidas observaciones sobre la carencia de datos confiables en América Latina, conviene recordar que es dudoso que la simple acumulación de indicadores conduzca a resultados interesantes. Puede ser preferible, y así se resolvió en este caso, seleccionar algunas variables que por razones teóricas se consideren relevantes y trabajar a base de ellas. Esta posición conduce a la necesidad de justificar las selecciones efectuadas, lo que se hará - sumariamente - en los párrafos siguientes.

A. Area económica

a) Ingreso por habitante. Aunque puedan formularse fuertes críticas al uso que se ha hecho de este indicador, es indudable su importancia en cualquier intento de evaluar el desarrollo, especialmente si se lo maneja acompañado de variables que entreguen información sobre otros aspectos importantes del área económica, ajenos a la generación de la riqueza que él intenta medir.

En cuanto a la definición misma del indicador, es útil recordar que el ingreso per cápita entendido como la disponibilidad de bienes y servicios acarrea problemas, ya que esa disponibilidad "puede ser modificada como consecuencia de los saldos de la balanza comercial que puedan aumentarla o reducirla. Un país con un ingreso bruto nacional por habitante menor que otro, puede disponer para un período dado de un consumo e inversión mayores como resultado de una mayor entrada de bienes importados. (Otro factor que podría modificar esta oferta de bienes es la variación de los inventarios). En este caso dicho indicador tampoco reflejaría adecuadamente los bienes efectivamente disponibles".^{22/}

^{22/} CEPAL, Estudio sobre la clasificación económica y social de los países de América Latina, E/CN.12/878, 1971, pp. 10-11.

En el plano de la medición también se presentan problemas.^{23/} El ingreso per cápita es evaluado en dólares de los Estados Unidos, lo que lleva a la necesidad insoslayable de convertir diversas monedas en esa unidad.^{24/} Ello provoca enormes dificultades, ya que las tasas de cambio oficiales pueden no reflejar en muchos casos el verdadero poder adquisitivo de la moneda.

El ingreso de un país se mide tomando en consideración el precio de los bienes en el mercado, lo que hace complicado, por un lado, incluir cálculos respecto a las economías socialistas, en las cuales el mercado funciona de una manera poco ortodoxa y, en todo caso, diferente a la forma propia del capitalismo.

Por otro lado, al basarse sólo en los bienes que se transan monetariamente, la mayoría de los cálculos que de él se hacen dejan al margen otros que deberían tenerse en cuenta cuando se intenta dar una visión de la riqueza de un país. Por ejemplo, no se incluiría la producción de subsistencia, ni los autoservicios (los trabajos de las amas de casa y otros que se realizan por los miembros de la familia en el hogar). Asimismo, en la comparación con otros países se introducirían diferencias engañosas derivadas de trabajos que en un lugar se remuneran y en otros no.

Además, las cuentas nacionales adoptan diferentes criterios de asentamiento según los diversos países y tipos de economía, lo cual dificulta grandemente las comparaciones.

Pese a todo ello, es indudable que el ingreso per cápita tiene utilidad. De alguna forma da una pauta del esfuerzo productivo realizado por el país.

^{23/} A. W. Sametz, "Production of Goods and Services. The Measurement of Economic Growth", en Sheldon y Moore, Eds., Indicators of Social Change, Russell Sage Foundation, New York, 1968, pp. 77 ss.

^{24/} Véase "Criterios para la conversión a dólares de las cifras de ingreso expresadas en unidades monetarias nacionales de los países latino-americanos" en Estudio Económico de América Latina 1968, n° de venta S 70.II.G.1, pp. 37-40.

Por otra parte, su crecimiento es una dimensión del desarrollo, ya que éste tiene como uno de sus objetivos el incremento de los bienes y servicios para la utilización interna.

Es importante la observación formulada por CEPAL tendiente a definir este indicador como "el producto bruto interno corregido por el efecto de los términos de intercambio y el pago de factores del exterior, medido en dólares constantes del año 1960".^{25/} De esa manera se controlan dos variables que tienen importantes efectos sobre el balance de pagos, especialmente sobre el latinoamericano. El primero de ellos mide el aumento o disminución del poder adquisitivo de las exportaciones respecto de un año base, como resultado de las variaciones de los precios de la exportación e importación, mientras que el segundo hace referencia a los pagos a que están sujetos los países como consecuencia de inversiones y préstamos recibidos.

b) Porcentaje del PBI generado por la industria manufacturera. En otros casos se ha hablado del sector secundario in genere, esto es, incluyendo la producción artesanal. Aquí se prefirió hacer referencia sólo a la industria manufacturera, que es el sector más dinámico y el que realmente aumenta en forma sustancial al producirse el despegue desarrollista. Por otro lado, el crecimiento de dicho sector implica efectos de encadenamiento que producen profundas alteraciones en la estructura social, generando una gran cantidad de ocupaciones medias y altas, incluso en otros sectores de la economía.

c) Porcentaje de las exportaciones respecto al PBI. La interpretación de este indicador presenta algunas dificultades mayores. Puede pensarse en un primer momento que un país que tiene rubros exportables importantes está en mejores condiciones de promover su propio desarrollo que otro que carece total o parcialmente de ellos. Esto es cierto, mas no debe olvidarse que el indicador utilizado expresa un valor relativo, el de las

^{25/} CEPAL, op. cit., p. 9.

exportaciones respecto al total del producto bruto interno del país, por lo que no puede interpretárselo tan sencillamente.

El segundo elemento a tener en cuenta es que todos los países cuyos datos se utilizan son subdesarrollados.

De lo anterior se puede deducir que los países que todavía basan su estructura económica en un modelo de "crecimiento hacia afuera", tendrán valores abultados en este indicador. En cambio, los que han logrado formar un mercado interno y promover su industria se hallan en mejores condiciones de tener un crecimiento autosostenido y mostrarán valores relativamente pequeños. Pero la inversa no es cierta. No siempre que se encuentran valores pequeños en la relación exportaciones-producto bruto interno puede pensarse que el país presenta las características enunciadas. El caso de Haití puede servir de buen ejemplo.

El que ciertos países desarrollados (en especial Inglaterra en su etapa de centro hegemónico del sistema económico mundial) destinen una gran parte de su producción manufacturera a la venta en el exterior, resulta irrelevante dado el contexto en que se trabaja, esto es, el área o una porción del área subdesarrollada del mundo.

B. Sector salud ^{26/}

a) Esperanza de vida al nacer. Expresa la cantidad media de años de vida que corresponderían a los recién nacidos, de acuerdo con la tabla de vida del país, siempre que se repartieran equitativamente entre todos ellos. No está afectado por la estructura de edades de la población, lo que hace de él un buen indicador. Se le incorpora a esta construcción.

^{26/} Para un análisis de diversos indicadores de este sector véase Iwao Moriyama, "Problems in the Measurement of Health Status", en Sheldon y Moore, Indicators of Social Change, pp. 573-600.

porque refleja principalmente las condiciones sanitarias que disfruta una sociedad. Pero no debe olvidarse que también está influido por otras dimensiones, como por ejemplo la nutrición e, incluso, el grado de educación alcanzado por la sociedad. Por estas razones se lo ha utilizado en un caso como "indicador global" de desarrollo, ^{27/} destacando "su uso generalizado y la sensibilidad con que permite captar situaciones desiguales".

Sin embargo, en este caso - dado que se acoplan otros indicadores que intentan reflejar áreas más específicas - se consideró apropiado tenerlo por representativo del sector salud y más específicamente de la estructura de la mortalidad. Otros aspectos importantes del mismo sector pueden considerarse cubiertos por la otra variable relacionada con esta dimensión.

b) Número de habitantes por camas de hospital. Permite apreciar la capacidad instalada destinada al mejoramiento de las condiciones de salud de la población. Tiene los defectos derivados de su carácter de promedio aritmético; esto es, no considera la distribución espacial en el territorio, como tampoco el acceso diferencial que a esa infraestructura tienen los diferentes sectores sociales. No expresa tampoco la eficiencia con la cual se presta el servicio, lo que hace posible que ante la misma disponibilidad, los resultados sean diferentes según sea la eficiencia. Incluso, en análisis diacrónicos, un lento crecimiento de este indicador no permite concluir sin más que existe un estancamiento sanitario del país. Será necesario tener en cuenta la implantación de nuevas técnicas médicas, que disminuyen los requerimientos de asistencia hospitalaria, así como estudiar por otras vías si no ha habido ajustes en la eficiencia.

Pese a las reservas mencionadas y teniendo en cuenta la decisión previa de incluir sólo un pequeño número de indicadores, se prefirió trabajar con "camas", postergando otros comunes, como la cantidad de médicos y personal auxiliar por 100.000 habitantes (para medir los recursos humanos) o el porcentaje del PBI destinado a la salud o el monto de los gastos

^{27/} Américo Miglioni, Tipologías, Oficina Panamericana de la Salud, Santiago, Chile 1971.

estatales en este sector (para los recursos financieros). Esa elección se basó en que "la mayor sensibilidad del indicador 'camas' puede representar mejor la situación de salud de una población".^{28/}

C. Sector nutrición

Es conocida la estrecha relación que existe entre la salud y la nutrición, al punto que diversos autores han optado por considerarlas como integrantes de un mismo sector.^{29/} Pero, si bien es cierto que la alimentación es una condición necesaria para que exista un alto estándar de salud en un país, ella no es suficiente. Y a la inversa, puede sostenerse que los importantes problemas de nutrición que afrontan los países subdesarrollados son independientes del mejor o peor éxito que hayan alcanzado en el sector salud.

Por ello es preferible mantenerlos separados. Incluso las correlaciones ^{30/} entre "esperanza de vida" y cada uno de los dos indicadores de alimentación, calorías y proteínas (0.72 y 0.73 respectivamente) no son demasiado altas, si se tiene en cuenta que el mismo coeficiente entre "esperanza de vida" y "alfabetización", por ejemplo, arroja como resultado 0.93.

a) Calorías per cápita. Se sabe que el consumo de calorías varía según la edad, el sexo, el peso normal y deseable de las personas, y de acuerdo con el clima de la región en que se vive. Esto es fundamental cuando las unidades de análisis que se manejan son países a lo largo de los cuales pueden encontrarse prácticamente todos los climas. Sin embargo,

^{28/} Américo Miglionico, op. cit., p. 4.

^{29/} Véase, por ejemplo, CEPAL, Estudio sobre la clasificación económica y social de los países de América Latina, 1971.

^{30/} Véase la Matriz de coeficientes de correlación entre pares de indicadores, en el cuadro 11.

algunos estudios realizados últimamente^{31/} afirman que las diferencias entre el máximo y el mínimo de esos requerimientos no exceden el 13 por ciento, lo que hace posible utilizar este indicador sin temor de posibles deformaciones o comparaciones poco atinadas.

b) Proteínas per cápita. Lo dicho en el párrafo anterior se puede aplicar también a este caso. No parece necesario extenderse en su justificación detallada, más que nada porque su utilización ha adquirido popularidad notoria entre los analistas.

D. Sector educación

Por lo menos en dos sentidos tiene importancia la educación como meta del desarrollo. Es un derecho de todos y cada uno de los habitantes, y la consecución de esta meta por capas más amplias de la población es lo que mejor revelan los indicadores utilizados. Pero, además, no debe olvidarse su importancia como inversión, como preparación de recursos humanos,^{32/} aspecto que guarda estrecha relación con la obtención de resultados positivos en otras áreas.

a) Porcentaje de alfabetos con relación a la población mayor de 15 años

Capta el nivel mínimo de educación que se requiere. Como se sabe, los censos utilizan criterios variados para incluir a los sujetos en la categoría de analfabeto. En algunos casos, el solo hecho de saber firmar ya los excluye de ella. El Programa de los Censos Decenales de América (COTA) entiende que son alfabetas "las personas que tienen habilidad para leer y escribir un párrafo sencillo en un idioma cualquiera", mientras que considera analfabetos "tanto a los semianalfabetos

31/ Según H.A. Osborn: Relación entre niveles nutricionales y crecimiento de población en América Latina. FAO, Conf. Reg. de Población, México, cit. en CEPAL, Clasificación....., op. cit.

32/ Véase CEPAL: Educación, recursos humanos y desarrollo de América Latina, Naciones Unidas, Nueva York, 1968, n° de venta S.68.II.G.7.

(los que sólo saben leer) como a los analfabetos por desuso (los que han sabido leer y escribir pero que lo han olvidado)".^{33/}

Estos criterios son los seguidos para obtener los datos que se manejan aquí. Por lo tanto, hay que suponer que la instrucción "funcional", la que tiene "toda persona que haya adquirido en materia de lectura y escritura conocimientos teóricos y prácticos que le permitan tomar parte de manera eficaz en todas las actividades en las que los alfabetos normalmente censados, ejercen en el seno del grupo cultural o de la colectividad",^{34/} tendrá niveles muy inferiores.

En las clasificaciones usuales se trataría de un indicador de stock de capital humano.^{35/}

b) Porcentaje de población en edad escolar que recibe Enseñanza Primaria

Para medir la penetración alcanzada por el nivel primario de educación se ha recurrido a dos procedimientos: uno basado en lo que los autores consideran deseable y el otro en las disposiciones legales de cada uno de los países. El primero calcula el porcentaje de niños escolarizados sobre la población de 5 a 14 ó de 7 a 14 años, según los casos. El segundo toma en cuenta las exigencias de escolaridad primaria establecidas en cada país y a partir de esto establece la población a ser considerada. Ninguno de tales métodos soluciona ciertos problemas de extraedad (inclusión entre los escolarizados de adolescentes que superan la edad tope) o repetición.

El primero otorga resultados excesivamente reducidos en el caso de los países que tienen un ciclo corto de Enseñanza Primaria. El segundo en cambio, permite que países que no han hecho esfuerzos en el sentido de

33/ IASI, América en cifras 1967. V. Situación cultural: Educación y otros aspectos culturales, Unión Panamericana, Washington, 1969, p.2.

34/ UNESCO, Manual of Educational Statistics, Paris, 1961, p. 43.

35/ Frederick Harbison y Charles A. Myers, Education, Manpower and Economic Growth: Strategies of Human Resource Development, Nueva York, 1964, p.25.

otorgar un mayor nivel de educación (medido en años de permanencia en la escuela) para su población, pueden presentar valores altos en comparación con otros que, por lo menos, postularon esa ampliación realizando las reformas legales pertinentes, aunque no hayan llegado a materializarlas.

En la opción de uno u otro, se decidió manejar el segundo (porcentaje de población en edad escolar que recibe enseñanza primaria). Este indicador presenta algunas dificultades de interpretación. Es obvio que si los valores numéricos son bajos están indicando que la política educativa del país no es eficiente para absorber la población a la que supuestamente está destinada. Pero puede suceder que entregue resultados superiores a 100.^{36/} Esto deriva del hecho ya observado de la no depuración de los que han superado el límite de edad máxima y del hecho de no controlarse la repetición. La interpretación de estos resultados sería que el sistema también es ineficiente, por cuanto hay un porcentaje importante de alumnos que no consiguen terminar sus cursos en el período normal. Cabe destacar que no es posible obtener más información al respecto, a partir de estos datos, siendo necesario un estudio más detallado de la tasa de repetición por países para depurar este indicador de los defectos mencionados, a los que se agrega la existencia de doble matrícula al comienzo del año escolar, que haría aparecer ampliado el sector de población absorbida cuando en realidad no es así.

Pese a todo ello es indudable que el indicador discrimina en cuanto a la penetración alcanzada por el sistema primario. Es posible que éste no funcione adecuadamente, provocando que una cierta cantidad de quienes lo cursan no egresen cuando corresponde que lo hagan, pero de cualquier manera es indudable que están teniendo contacto con la educación. En definitiva, los problemas referidos al indicador afectan las cifras correspondientes a todos los países y no sólo las de aquellos que obtienen

^{36/} Es lo que sucede en los casos de Perú: 123.0; Uruguay: 119.0; Chile: 116.7; Brasil: 114.3; Costa Rica: 110.9 y Argentina: 104.6.

resultados superiores a 100. Por ello, en principio y mientras no exista mayor información disponible, cabe suponer que esas deficiencias de repetición, no depuración de los que han superado el límite de edad establecido y doble matrícula, afectan todas las cifras, distribuyéndose aleatoriamente entre las diferentes unidades. De esta manera es posible manejar el indicador sólo para analizar qué nivel de penetración ha alcanzado, en cada caso, la Enseñanza Primaria.

c) Matrícula secundaria y vocacional como porcentaje de la población entre 15 y 19 años de edad

Este indicador se debería reducir en igual forma que el anterior, esto es, teniendo en cuenta las exigencias de cada país respecto a este tipo de educación. Sin embargo, en los datos utilizados no se había realizado esta reducción y no fué posible hacerla.

Podría ser interesante también, aunque para otro tipo de estudio, tener en cuenta la estructura de la matrícula. Mas por ahora basta el valor total que muestra el nivel de captación alcanzado por la Enseñanza Secundaria.

d) Número de graduados universitarios por 100.000 habitantes por año

Se consideró preferible, en este punto, variar el criterio manejado para los niveles precedentes de enseñanza. Tampoco se utilizará el usual "estudiantes universitarios por 100.000 habitantes". El hacer referencia al número de graduados - en sustitución de los indicadores que toman en cuenta la matrícula - implica cambios sustanciales tanto en el ordenamiento con que los diferentes países se sitúan a lo largo de las variables, como en la distancia que separa a cada par de unidades nacionales. Ello puede apreciarse en el cuadro 8. El indicador manejado da una idea de la provisión de recursos humanos de nivel superior con que cuenta el país. Tal vez lo más adecuado sería hacer referencia no a los "graduados", sino a los "egresados", por cuanto, como es sabido, en muchos países de la región se distingue entre ambas situaciones y es grande el número de los que habiendo terminado sus estudios universitarios se incorporan al mercado de trabajo antes de presentar su memoria final o cumplir los otros requisitos necesarios para la obtención del diploma que posiblemente no

/sea obtenido

sea obtenido nunca. Pero la información sobre este aspecto es escasa y poco fidedigna, por lo cual se prescindió de ella.

Seguramente, en un estudio que tuviera por objeto específico la educación, sería necesario analizar en detalle la estructura de los egresos, discriminar por profesiones y tipos de formaciones y tener en cuenta que el "producto" generado por la universidad tiene otras dimensiones aparte de la cantidad de graduados. Pero con respecto a este caso concreto no parece necesario entrar en tales asuntos.

Deben recordarse, además, las dificultades que presenta el indicador mencionado. ¿Hasta qué punto los diferentes países son comparables en esta dimensión? Las carreras que se incluyen en la universidad varían de un país a otro y de una institución a otra. Es cierto que en general la organización de tercer nivel se ha hecho en el continente siguiendo los patrones de la universidad napoleónica, y que puede existir cierta similitud que permita la comparación. Sin embargo, en los últimos tiempos esa homogeneidad originaria empezó a romperse como consecuencia de la implantación de modelos procedentes de otros medios, en especial el norteamericano. Además, al incorporar los países de habla inglesa del Caribe, cuyas instituciones derivan de una tradición cultural diferente a la del resto de la región, esos supuestos en que se basa la comparación se hacen cada vez más discutibles. Incluso en países de gran similitud no sólo por su "grado" de desarrollo, sino también por la forma en que se ha organizado en ellos la enseñanza universitaria, como son Argentina y Uruguay, es posible percibir diferencias en lo que atañe a la inclusión o exclusión de disciplinas académicas de la Universidad: en Argentina existen en las universidades las llamadas Facultades de Educación o designaciones similares, dedicadas a la tarea de formar el profesorado del nivel secundario. En Uruguay, esa función es desempeñada por una institución, el Instituto de Profesores "Artigas", dependiente directamente del Consejo Nacional de Enseñanza Secundaria, por lo cual sus alumnos aparecen incluidos entre los estudiantes de ese nivel y no en la institución de nivel superior.

/Conviene aquí

Conviene aquí una digresión en torno a la interpretación de los indicadores de educación que ha realizado un autor en un trabajo reciente.

La Oficina Panamericana de la Salud considera que el porcentaje de alfabetos y la matrícula primaria entregarían resultados que tienen que ver con la cantidad de enseñanza, mientras que los indicadores relativos de las Enseñanza Secundaria y Universitaria (en su caso maneja la matrícula también para esta última) tendrían que ver con la calidad de la misma. No parece ser así. Los cuatro indicadores hacen referencia a aspectos cuantitativos. Son exclusivamente una relación entre los educandos y la población correspondiente al grupo de edad al que se dirige el tipo de enseñanza en cuestión o, simplemente, la población total. Cualquier interpretación que intente otorgar un significado más amplio a estos indicadores pecaría de inexacta. No pueden haber dudas respecto a la importancia que un análisis de calidades de la enseñanza puede tener, mas para ello habría que recurrir a otro tipo de datos. La población secundaria y universitaria, igual que la primaria y el mero alfabetismo, presentan un problema de expansión que es posible medir a través de los indicadores utilizados, con más o menos exactitud, y también un problema de calidad, para el cual sería necesario recurrir a otro tipo de análisis.

E. Sector vivienda

Especiales dificultades hubo que afrontar en la selección de indicadores relativos a este sector. Algunos que parecían interesantes debieron ser rechazados por razones prácticas, ya que los datos disponibles no eran confiables o, en caso de serlo, cubrían sólo un pequeño número de países. Se pensó en un indicador "necesidades de vivienda per cápita", consistente en ponderar la carencia de unidades habitacionales detectadas para cada nación por la población de ésta, pero no fué posible debido a que las estimaciones existentes son contradictorias, según la fuente que se utilice. Finalmente se optó por incluir los dos estimadores que se discuten a continuación.

/a) Promedio

a) Promedio de personas por cuarto en las casas habitadas. Entrega una medida del grado de hacinamiento en que se desarrollan las actividades básicas de los habitantes del país. Algunas características y dificultades que presenta se ven con mayor detalle en el anexo 1. Por "cuarto" debe entenderse un espacio rodeado de paredes, que tenga al menos dos metros de altura y 4 metros cuadrados de superficie.^{37/}

b) Porcentaje de la población total que habita viviendas conectadas mediante cañerías con abastecimientos de agua

Se han usado diversos indicadores que intentan reflejar las condiciones de higiene y comodidad con que cuentan las viviendas. Los más difundidos han sido: porcentaje de viviendas con servicio de agua potable, alcantarillado, luz eléctrica. Muchos de ellos, sin embargo, presentan el problema de no considerar de igual manera las zonas urbana y rural. Así, por ejemplo, la extensión del servicio de alcantarillado está condicionada por el nivel de urbanización. Es obvio, pues, que los países que han alcanzado grados diferentes en éste muestren desequilibrios semejantes en aquél.^{38/}

Por este tipo de consideraciones, a las que se unía la carencia de datos utilizables, se hacía difícil seleccionar algún indicador que complementara - como representativo del sector vivienda - al visto anteriormente. Finalmente, y teniendo en cuenta apreciaciones relativas a su comportamiento en el análisis de correlación, se prefirió seleccionar el porcentaje de la población total que habita viviendas conectadas mediante cañerías con abastecimiento de agua. Por otra parte, este tipo de conexiones es una meta también en áreas rurales.

^{37/} Según Naciones Unidas, Handbook of Household Surveys, Nueva York, 1964, Studies in Method, Serie F, N° 10, p. 61.

^{38/} Debe recordarse, sin embargo, que existen procedimientos estadísticos para "descontar" el porcentaje de variación que es explicado por otra variable. Un buen ejemplo en tal sentido lo es la medida de distancia con corrección de Ivanović.

Para terminar, conviene insistir en algunas características de estos indicadores: a) cada uno de ellos refleja aspectos diferentes aunque altamente correlacionados y se supone que un conjunto integrado por varios de ellos es representativo de un sector de problemas sociales; b) no representan características estructurales de las economías; c) son meramente descriptivos y, por tanto, no permiten descubrir las causas y procesos que originaron las situaciones que presentan. Así, sólo permiten clasificar situaciones existentes. Para un análisis que intente explicar por qué y cómo se constituyeron de tal forma, es necesario reconstruir los procesos de desarrollo de cada una de las formaciones sociales en análisis, lo que se intentará en una segunda etapa.

7. Es útil recurrir al método de análisis de "correspondencia" para representar gráficamente los valores o niveles de cada una de las unidades de análisis en los diferentes indicadores. Como es sabido, ha sido el United Nations Research Institute for Social Development, el que más ha perfeccionado este tipo de presentación gráfica. Su utilización no implica suposiciones respecto a relaciones de causalidad entre las diferentes variables. Pero permite, en cambio, percibir que los diferentes factores del desarrollo, aunque estén altamente correlacionados, tienen diferentes tasas y configuraciones de cambio y que sus interrelaciones son distintas según se mire a nivel alto o bajo.

Por otro lado y pese a que no se aplicó ningún procedimiento matemático tendiente a obtener resultados más ajustados, puede verse que cada grupo de países de los formados mediante la aplicación de la medida de distancia, muestra "perfiles" bastante típicos que los distinguen claramente de los otros agrupamientos.

Con el fin de poder delinear los perfiles de cada grupo es necesario previamente obtener un valor en cada indicador que sea representativo del conjunto de países. Se tratará por lo tanto de algún tipo de medida de tendencia central.

En algún trabajo se ha utilizado el promedio de los valores en cada indicador ponderado por la población total del país, pero en este caso se ha preferido dejarlo de lado por las siguientes razones. Uno de los

/grupos que

grupos que se generan por la aplicación de la medida de distancia estará constituido por países de muy diferentes poblaciones: Argentina, 23.255.000; Uruguay, 2.783.000; Chile, 9.137.000 y Costa Rica, 1.594.000. Ello hace que en el caso de la matrícula secundaria por ejemplo, donde tienen 38.5, 56.6, 24.3, y 26.6 por ciento respectivamente, las cifras absolutas de población comprendida sean muy diferentes. El procedimiento mencionado entregaría como promedio ponderado del grupo A: 34.8 por ciento. En cambio el promedio simple de los valores de cada país sería 36.5 por ciento. Se presentan aquí algunos problemas. Así, en el caso de los indicadores calculados sobre un subconjunto de la población total, como es el caso del utilizado en el ejemplo anterior (porcentaje de la matrícula secundaria sobre la población de 15 a 19 años), la base de población no debería ser la población total del país, sino el estrato comprendido entre esas dos edades.

Pero la dificultad más seria tiene que ver con la interpretación del resultado. Ya no se podría hablar de "países", que es la unidad de análisis con la que se decidió trabajar en un principio. Habría que referirse en cambio a una nueva región constituida con la población de países que habían quedado agrupados.

También podría utilizarse la mediana de cada grupo, pero la existencia de pocos valores en cada uno lo hace poco aconsejable.

Por todo ello se ha preferido representar cada grupo de países con el promedio simple de los valores correspondientes a cada uno de sus integrantes.

8. Vistos los principales elementos utilizados para lograr la agrupación de países, llega el momento de analizar los resultados obtenidos.

Como lo muestran los gráficos 1 y 2, el procedimiento clasificatorio entrega 24 agrupaciones diferentes entre las cuales es necesario seleccionar alguna, salvo intentos más exhaustivos, que no es del caso encarar ahora.

Para los intereses de esta investigación parece conveniente optar por un método que, respetando cierta diferenciación mínima, no fije demasiados grupos. A la altura de las normas 53.936 y 65.498, en el

/Cuadro 7

Cuadro 7

INDICADORES UTILIZADOS EN LA CLASIFICACION

País	Economía		Salud		Nutrición		Educación			Vivienda			
	Indicadores	% FBI Ingre- so por habi- tante	% FBI gene- rado por indus- tria manu- factu- rada	Espe- ranza de vida	Habi- tante por cama	Calo- rias dia- rias	Prota- ínas dia- rias	% al- fabe- tos 15 y + años	Matrí- cula prima- ria	Matrí- cula secun- daria	Egre- sados Univer- sidad por 100 000 habi- tantes	Prome- dio per sonas por cuarto	% de vivién- das con agua
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)
1. Argentina	916.8	33.7	7.5	67.4	160	2 920	88.0	91.4	104.6	38.5	72	1.4	62.3
2. Bolivia	199.5	12.7	10.8	45.3	435	1 980	48.0	39.8	84.8	26.4	12	-	10.2
3. Brasil	353.3	23.3	6.4	60.6	350	2 690	66.3	60.6	114.3	27.8	22	1.3	29.0
4. Colombia	358.9	17.9	10.5	58.5	400	2 200	52.3	72.9	84.7	26.6	20	1.9	45.1
5. Costa Rica	328.5	17.6	20.0	66.8	268	2 610	70.0	85.8	110.9	20.4	41	1.5	63.6
6. Cuba	-	-	-	66.8	180	2 600	85.8	96.1	96.1	19.2	20	-	42.0
7. Chile	645.3	25.4	12.9	60.9	253	2 830	76.0	88.8	116.7	24.3	70	1.7	43.4
8. Ecuador	299.7	16.4	13.0	57.2	440	2 020	56.0	72.0	90.3	27.1	10	2.5	26.8
9. El Salvador	330.8	15.8	20.5	54.9	457	1 840	47.0	50.8	82.1	20.4	9	2.2	23.6
10. Guatemala	330.0	11.8	15.6	51.2	420	2 220	56.8	37.9	54.6	11.3	5	2.6	12.1
11. Haití	97.5	13.1	10.2	44.5	1 400	1 580	37.4	18.8	39.1	7.4	8	-	3.1
12. Honduras	248.7	14.1	21.5	48.9	480	2 010	58.0	47.0	76.2	12.2	8	2.4	21.1
13. México	628.5	20.4	6.9	62.4	500	2 550	65.7	65.4	94.0	24.0	13	2.9	40.5
14. Nicaragua	354.6	11.2	23.3	49.9	430	2 350	59.0	49.8	68.8	16.6	14	2.8	16.8
15. Panamá	640.0	15.6	29.6	63.4	318	2 500	64.7	78.3	108.9	50.2	32	2.4	44.4
16. Paraguay	275.6	17.9	9.4	59.3	440	2 520	65.5	69.0	102.5	17.4	17	2.6	6.0
17. Perú	419.7	19.9	14.0	58.0	418	2 340	54.0	67.0	128.0	39.6	40	2.3	21.5
18. República Dominicana	237.4	13.0	18.0	52.1	391	2 290	54.0	53.1	81.6	20.9	17	2.0	22.7
19. Uruguay	698.5	21.2	11.1	69.2	158	3 170	116.0	89.4	119.0	56.6	27	-	58.0
20. Venezuela	627.2	12.2	42.5	63.7	315	2 490	67.5	85.0	91.4	43.0	34	1.6	68.0
21. Barbados	371.0	9.7	49.2	65.1	96	2 334	64.6	97.4	90.0	75.1	36	1.2	43.9
22. Guyana	269.0	11.2	56.0	61.0	200	-	53.0	83.0	116.0	9.6	11	2.1	51.8
23. Jamaica	475.0	15.0	36.7	64.6	268	2 419	63.7	81.9	102.0	12.9	-	1.9	32.7
24. Trinidad - Tobago	735.0	14.4	65.0	64.2	192	1 954	62.0	89.0	135.0	28.0	15	1.8	51.1

Fuentes: Ver el Anexo 1.

Cuadro 8

DISTANCIAS ENTRE PARES DE PAISES DE ACUERDO CON SU INDICE DE DISIMILITUD ^{a/}

	Argen- tina	Boli- via	Brasil	Colom- bia	Costa Rica	Cuba	Chile	Ecuador	El Sal- vador	Guate- mala	Haití	Hon- duras	México	Nicar- agua	Panamá	Para- guay	Perú	Repú- blica Domi- nicana	Uruguay	Vene- zuela	Bar- bados	Guyana	Jamaica	Trini- dad - Tabago
Argentina	x	104 809	59 595	59 943	45 739	38 707	32 208	75 996	84 080	96 872	141 670	91 372	63 513	88 561	57 889	88 146	64 256	79 527	32 084	59 264	67 960	80 781	68 048	71 978
Bolivia	4 552	x	55 122	69 542	90 578	76 830	87 812	50 578	48 062	37 480	79 504	46 418	72 963	40 297	84 242	39 151	55 946	48 517	98 928	95 185	99 900	92 955	78 065	93 604
Brasil	2 750	2 413	x	34 396	51 682	41 240	46 553	40 586	48 784	63 378	112 447	55 689	41 872	53 665	55 625	52 578	36 319	40 931	63 614	63 521	77 596	73 466	55 627	69 566
Colombia	2 860	2 452	1 542	x	37 667	34 717	42 331	28 204	38 088	61 375	114 633	48 034	30 473	47 667	40 806	57 996	35 520	33 732	53 738	48 245	71 726	59 361	46 152	57 274
Costa Rica	2 420	3 657	2 532	1 879	x	31 339	26 817	55 103	58 241	76 510	129 521	65 140	52 960	61 895	33 620	73 107	47 693	52 643	41 289	31 289	63 291	49 121	34 350	52 272
Cuba	2 892	3 835	2 204	2 080	1 898	x	31 876	45 841	54 484	76 877	119 238	78 563	37 932	58 110	34 103	81 888	53 297	46 616	34 118	39 396	48 373	35 694	26 258	28 707
Chile	1 572	3 847	2 345	2 138	1 367	2 497	x	56 269	62 592	78 102	131 102	69 677	50 369	66 372	40 396	72 523	41 989	57 538	40 081	47 353	67 901	61 622	41 657	63 287
Ecuador	3 626	1 820	2 033	1 345	2 630	2 727	2 812	x	20 166	44 309	105 093	29 717	34 538	32 977	49 127	50 018	35 985	24 391	70 368	61 269	75 122	62 001	45 857	59 527
El Salvador	4 074	1 970	2 546	1 908	2 714	3 183	3 111	1 069	x	36 781	100 621	19 055	45 681	25 424	52 423	53 936	41 891	22 455	81 141	62 275	78 407	57 485	40 509	58 488
Guatemala	4 732	2 231	3 322	3 012	3 645	4 428	3 884	2 252	1 812	x	84 073	28 688	68 967	31 841	73 945	48 133	59 945	42 519	100 373	82 046	94 823	67 037	53 948	78 342
Haití	6 334	3 530	4 933	4 746	5 556	6 435	5 803	4 366	4 149	3 428	x	94 750	115 628	97 288	129 245	77 511	113 099	101 641	139 419	133 467	142 668	124 578	121 352	132 529
Honduras	4 508	2 171	2 977	2 463	3 090	3 492	3 515	1 662	1 002	1 359	3 741	x	53 143	23 348	61 609	53 009	51 091	25 984	88 532	70 253	86 562	54 787	42 165	67 184
México	3 027	2 803	1 855	1 466	2 670	2 330	2 587	1 680	2 276	3 045	4 814	2 720	x	51 831	49 432	59 211	44 893	48 421	56 391	60 691	85 075	71 229	54 320	62 245
Nicaragua	4 288	1 999	2 790	2 266	2 784	2 993	3 263	1 701	1 198	1 745	4 131	1 199	2 583	x	54 064	46 951	43 962	23 572	86 022	64 078	83 140	58 718	41 733	64 391
Panamá	2 946	3 681	2 881	2 220	1 773	2 582	2 229	2 571	2 680	3 807	5 831	3 215	2 759	2 694	x	72 931	38 355	49 445	45 020	24 905	53 668	61 688	45 644	46 844
Paraguay	3 955	1 749	2 252	2 349	3 169	3 560	3 245	2 130	2 413	2 483	3 777	2 477	2 467	2 217	3 440	x	52 564	48 992	98 982	81 738	98 166	79 628	66 221	84 822
Perú	2 828	2 692	1 879	1 711	2 098	3 194	1 901	1 985	2 343	3 307	5 191	2 885	2 324	2 446	1 825	2 482	x	36 134	66 296	54 619	72 053	70 903	51 358	68 969
República Dominicana	3 835	1 701	2 157	1 586	2 379	2 475	2 838	1 271	1 142	2 209	4 220	1 435	2 371	1 114	2 482	2 122	1 976	x	76 460	58 595	75 713	56 196	41 479	62 479
Uruguay	1 886	4 076	2 722	2 568	2 313	2 568	2 171	3 225	3 815	4 662	6 126	4 307	2 797	3 916	2 258	3 817	2 589	3 498	x	53 463	56 809	80 650	69 227	61 677
Venezuela	3 134	4 053	3 244	2 579	1 790	2 540	2 570	3 069	3 051	4 093	5 983	3 512	3 226	3 026	1 148	3 833	2 566	2 830	2 735	x	49 347	56 543	47 511	42 733
Barbados	4 111	5 075	4 384	3 960	3 395	3 831	3 847	4 014	3 977	4 787	7 075	4 365	4 704	4 137	2 751	5 121	3 845	3 896	3 666	2 416	x	65 296	65 498	49 307
Guyana	5 099	5 159	4 669	3 863	3 075	2 777	3 952	3 846	3 347	3 818	6 535	3 117	4 572	3 285	3 561	4 679	4 298	3 344	5 267	3 203	3 629	x	32 243	45 700
Jamaica	3 915	3 993	3 373	2 738	1 851	1 865	2 507	2 627	2 081	2 750	5 803	2 142	3 263	2 078	2 359	3 548	2 844	2 258	3 982	2 400	3 332	1 880	x	39 271
Trinidad - Tabago	4 071	4 422	3 811	3 208	2 897	2 101	3 554	3 165	2 953	3 962	6 205	3 402	3 443	3 167	2 521	4 240	3 636	3 227	3 753	2 218	2 564	2 669	2 107	x

a/ La mitad superior contiene los valores calculados de acuerdo con el Índice ¹°; la mitad inferior, los correspondientes a la medida de la distancia con la corrección de Ivanović.

Cuadro 9

MATRIZ DE COEFICIENTES DE CORRELACION ENTRE PARES DE INDICADORES

	01												
01. Ingreso per capita	-	02											
02. Porcentaje PBI generado por ind. manufacturera	0.61	-	03										
03. Relación PBI - Exportaciones (%)	0.14	0.53	-	04									
04. Esperanza de vida	0.78	0.44	0.29	-	05								
05. Habitantes por cama hospital	-0.56	-0.21	-0.36	-0.70	-	06							
06. Calorías diarias per capita	0.67	0.63	-0.21	0.72	-0.63	-	07						
07. Proteínas diarias per capita	0.73	0.56	0.10	0.73	-0.58	0.88	-	08					
08. Porcentaje alfabetos de 15 y más años	0.71	0.34	0.43	0.93	-0.80	0.65	0.66	-	09				
09. Matrícula primaria (%)	0.59	0.44	0.29	0.72	-0.67	0.56	0.48	0.74	-	10			
10. Matrícula secundaria (%)	0.46	0.14	0.17	0.51	-0.45	0.41	0.45	0.53	0.37	-	11		
11. Egresados universitarios por 100 000 habit.	0.67	0.77	0.14	0.55	-0.42	0.68	0.50	0.61	0.51	0.47	-	12	
12. Promedio de personas por cuarto	0.33	0.27	0.26	0.60	0.76	0.36	0.45	0.63	0.39	0.46	0.58	-	13
13. Viviendas con agua corriente (%)	0.77	0.30	0.40	0.82	-0.61	0.57	0.59	0.82	0.55	0.46	0.58	0.59	-

Nota: El coeficiente utilizado es "r" de Pearson.

/Gráfico 1

Gráfico 1

AGRUPACIONES DE PAISES DE ACUERDO A SU DISIMILITUD

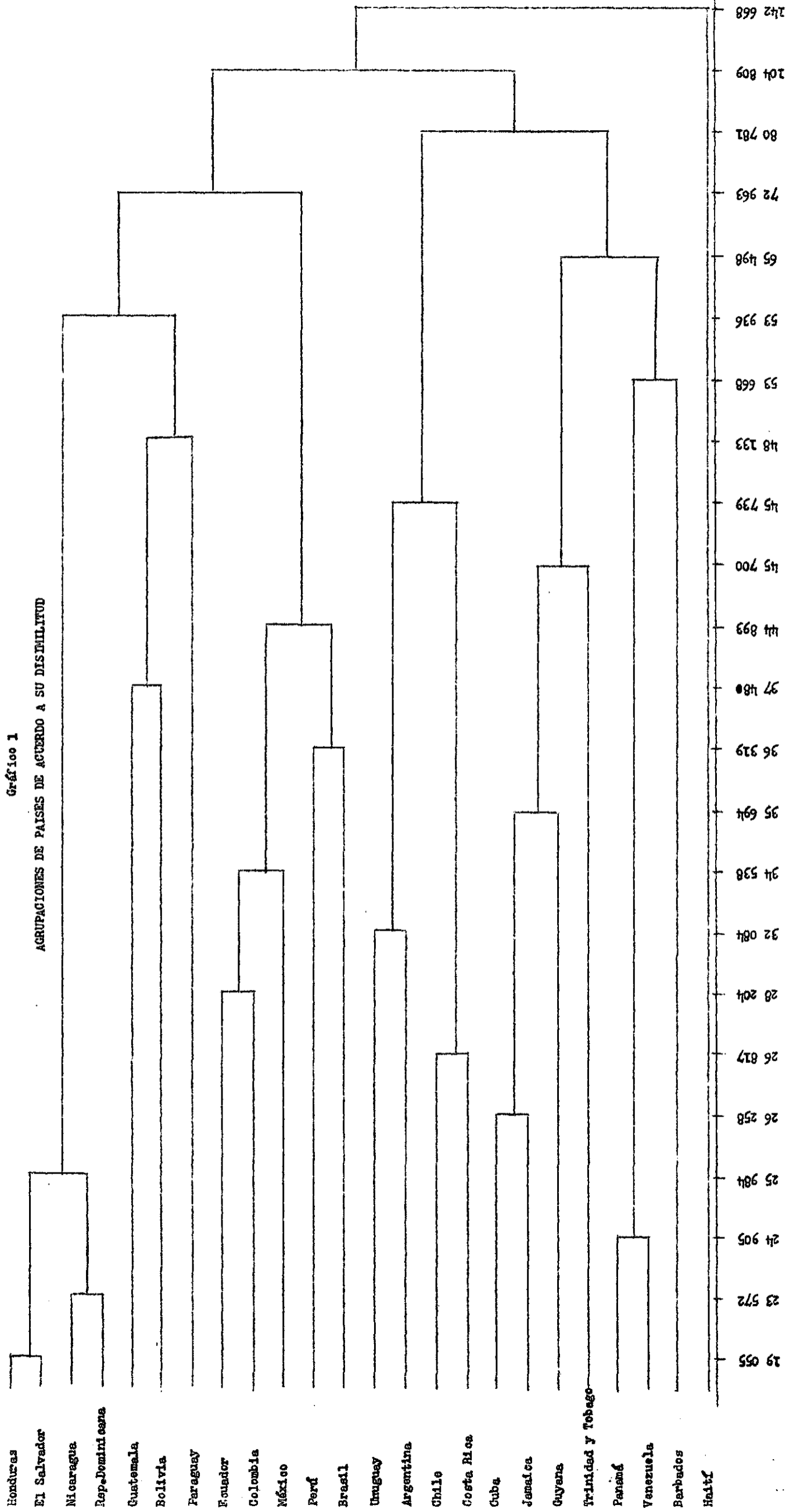
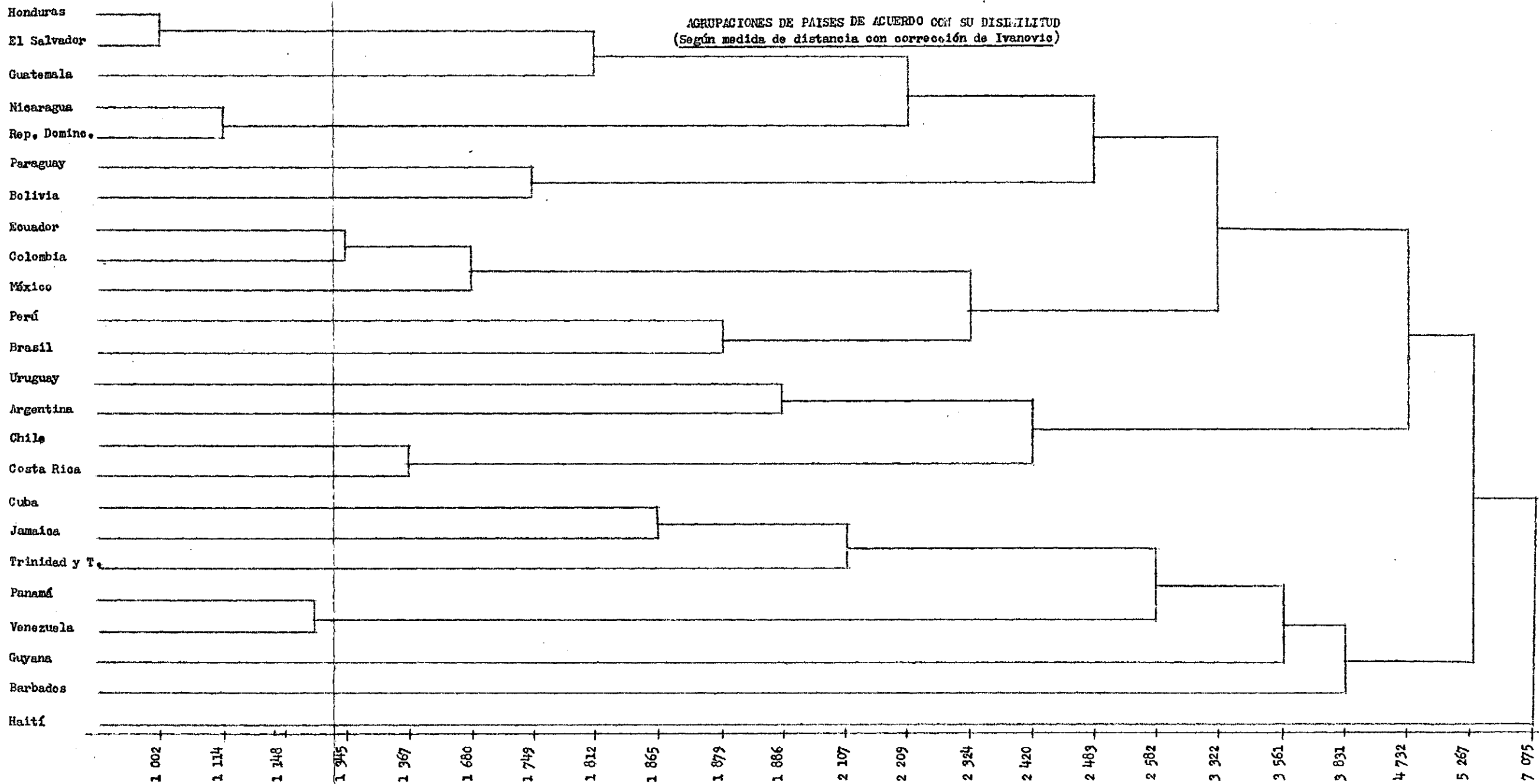


Gráfico 2

AGRUPACIONES DE PAISES DE ACUERDO CON SU DISABILIDAD
(Según medida de distancia con corrección de Ivanovic)



/agrupamiento derivado

agrupamiento derivado de la medida de distancia simple y en el nivel 3.322 y 3.561 de la medida corregida según Ivanović, se obtiene un número conveniente.

Los resultados entregados por los dos procedimientos empleados se aprecian en el cuadro 10.

Cuadro 10

AGRUPACION SEGUN MEDIDA DE DISIMILITUD

<u>Simple</u>	<u>Con corrección Ivanović</u>
Haití	Haití
Barbados	Barbados
Panamá	
Venezuela	Panamá
	Venezuela
Cuba	Cuba
Jamaica	Jamaica
Trinidad y Tobago	Trinidad y Tobago
Guyana	
	Guyana
Argentina	
Uruguay	Argentina
Costa Rica	Uruguay
Chile	Costa Rica
	Chile
Ecuador	
Colombia	Ecuador
México	Colombia
Perú	México
Brasil	Perú
	Brasil
Honduras	Honduras
El Salvador	El Salvador
Nicaragua	Nicaragua
Rep. Dominicana	Rep. Dominicana
Guatemala	Guatemala
Bolivia	Bolivia
Paraguay	Paraguay
<hr/>	
Norma 53.936	3.322

/Las primeras

Las primeras observaciones que pueden hacerse en torno a las clasificaciones comparadas son:

a) En líneas generales ambas entregan resultados similares, lo que no tiene por qué ser obligatoriamente así.

b) La medida corregida tiene la característica notoria de agrupar muchos países (hay un grupo de 12) y mantener separadas a tres de ellos (Haití, Barbados, Guyana).

c) La situación de Haití es idéntica en los dos casos: permanece aislado del resto de las unidades analizadas. A tal punto es así que, si el análisis se remonta aumentando la heterogeneidad interna (normas 104.809 y 5.267 respectivamente), se aprecia que los dos grupos que se constituyen en ese momento muestran por un lado a Haití y por el otro a todos los demás países. Se puede concluir entonces que, para el conjunto de indicadores utilizado, Haití es más diferente de cada uno de los demás países del área, que lo que todos ellos lo son entre sí.

d) El gráfico 3, donde se representan los perfiles de cada uno de los tres países que constituyen sendos grupos según la medida de disimilitud corregida, puede servir para dar una idea de las características de los mismos que los ponen en tan singular situación. Por un lado es posible apreciar el equilibrio de los resultados correspondientes a Haití, que lo hacen aparecer con el valor mínimo en casi todos los indicadores a gran distancia del resto de los países. Diferente es el caso de Barbados y Guyana. Sus perfiles son prácticamente opuestos al de Haití, caracterizándose justamente por la carencia de homogeneidad, por los grandes saltos que presentan, mostrando (especialmente en el caso de Barbados) los mejores valores en varios indicadores y cayendo abruptamente a resultados muy bajos en otros.

e) Para lo que podría denominarse el "grupo del Caribe" (Panamá, Venezuela, Barbados, Cuba, Jamaica, Trinidad y Tobago, Guyana) hay algunas diferencias. Mientras el índice de disimilitud los divide en dos grupos (Barbados, Panamá, Venezuela por un lado, y los otros cuatro por el otro) la medida corregida distingue tres conjuntos, dos de los cuales

/sólo cuentan

sólo cuentan con un miembro (Barbados; Guyana), estando en el tercero todos los demás países. Si se analiza la agrupación en la norma posterior, produciendo el consiguiente aumento de la heterogeneidad intragrupo, se puede apreciar que en la clasificación 1 (normas 65.498) se fusionan los dos grupos, mientras que en la clasificación 2, Guyana se incorpora a lo que ya constituye un grupo en la norma inmediatamente posterior (3.831) y Barbados en la siguiente (5.267).

La presencia de Cuba en este grupo obliga a algunas puntualizaciones. Como puede verse en el cuadro "Indicadores utilizados en la clasificación", este país estuvo representado por un reducido conjunto de indicadores (9 contra 13 de las demás unidades) y, lo que es más grave, las carencias se dieron preferentemente en el sector económico, que quedó sin representación. Como consecuencia del cambio de régimen económicosocial operado por el movimiento revolucionario triunfante en 1959, se hace difícil aplicar ciertas medidas basadas en el cálculo monetario (convertido luego por diversos procedimientos en dólares de los Estados Unidos) a la situación cubana, ya que allí se han adoptado formas de evaluación totalmente diferentes y, por ahora, incomparables con los criterios que predominan en los regímenes capitalistas.^{39/}

Es conveniente, entonces, destacar estas peculiaridades de la situación de Cuba, lo que no es obstáculo para describir - en lo referente a aquellos sectores sociales de los cuales hay información - su situación unida al conjunto de países "del Caribe", tal como apareció en el proceso clasificatorio realizado.

f) Las dos clasificaciones entregan (al nivel de seis grupos del cual parte este análisis) un grupo integrado por Argentina, Uruguay, Chile y Costa Rica, que mantiene su individualidad hasta muy avanzado el aumento de la heterogeneidad intragrupo. Todo ello invita a mantenerlo separado

^{39/} Deben recordarse los esfuerzos emprendidos en los últimos tiempos por establecer bases de comparabilidad entre estos diferentes sistemas de cuentas nacionales. La sección respectiva de CEPAL trabaja actualmente en el tema.

del resto para intentar su explicación, ya que se caracteriza justamente por mostrar los mejores valores de las metas de desarrollo postuladas.

g) Los restantes países de la región aparecen agrupados en un solo conjunto en la clasificación 2, mientras que en la otra se subdividen quedando por un lado los centroamericanos "típicos" y los mediterráneos de la América del Sur, y por el otro, los países de gran tamaño geográfico. Estos grupos se fusionan (a la altura de la norma 72.963). Las características tanto en el conjunto de indicadores del logro de "metas" de desarrollo (véase los perfiles en los gráficos 4 y 5), como de otra especie parecen aconsejar mantenerlos separados para su caracterización.

A continuación se realizará la descripción de los grupos.

Cuadro 11

VALORES PROMEDIOS DE LOS INDICADORES EN CADA GRUPO

	Argentina Costa Rica Chile Uruguay	Barbados Cuba Guyana Jamaica Panamá Venezuela Trinidad-Tobago	Brasil Colombia Ecuador México Perú	Bolivia El Salvador Guatemala Honduras Nicaragua Paraguay República Dominicana	Haití
	A	B	C	D	E
Ingreso por habitante	697.3	519.5	412.0	296.2	97.5
% PBI industria manufacturera	24.5	13.0	19.6	14.0	13.1
% PBI exportaciones	12.9	46.5	10.2	18.1	10.2
Esperanza de vida	66.1	64.1	59.3	52.7	44.5
Habitantes por cama	210.0	224.0	422.0	436.0	1 400.0
Calorías diarias	2 883.0	2 383.0	2 360.0	2 205.0	1 580.0
Proteínas diarias	87.5	65.9	58.9	56.7	37.4
% alfabetos de 15 y más años	88.9	87.2	67.6	51.3	18.8
Matrícula primaria	112.8	105.6	102.3	77.6	39.1
Matrícula secundaria	35.0	34.0	29.0	16.5	7.4
Egresados universitarios por 100 000 habitantes	53.0	25.0	21.0	12.0	8.0
Promedio de personas por cuarto	1.5	1.8	2.2	2.4	-
% viviendas con agua	56.8	47.7	31.4	17.1	3.1

/Cuadro 12

Cuadro 12

RECORRIDO DE LOS INDICADORES EN CADA GRUPO ^{a/}

	A		B		C		D		E
Ingreso por habitante	916.8	328.5	735.0	269.0	628.5	299.7	354.6	199.5	97.5
% PBI industria manufacturera	33.7	17.6	15.6	9.7	23.3	16.4	17.9	11.2	13.1
% PBI exportaciones	7.5	20.0	29.6	65.0	6.4	14.0	9.4	23.3	10.2
Esperanza de vida	69.2	60.9	66.8	61.0	62.4	57.2	59.3	45.3	44.5
Habitantes por cama	158	268	96	315	350	500	391	480	1 400
Calorías diarias	3 170	2 610	2 600	1 954	2 690	2 020	2 520	1 840	1 580
Proteínas diarias	116.0	70.0	85.8	53.0	66.3	52.3	65.5	47.0	37.4
% alfabetos de 15 y más años	91.4	85.8	97.4	78.3	72.9	60.6	69.0	37.9	18.8
Matrícula primaria	119.0	104.6	135.0	90.0	128.0	84.7	102.5	54.6	39.1
Matrícula secundaria	56.6	20.4	75.1	9.6	39.6	24.0	26.4	11.3	7.4
Egresados universitarios por 100 000 habitantes	72	29	36	11	40	10	17	5	8
Promedio de personas por cuarto	1.4	1.7	1.2	2.4	1.3	2.9	2.0	2.8	-
% viviendas con agua	63.6	43.4	68.0	32.7	45.1	21.5	23.6	6.0	3.1

^{a/} Los grupos están integrados de la misma manera que en el cuadro 11.

/Grupo A

Grupo A (Argentina, Uruguay, Chile, Costa Rica)

Se caracteriza porque obtiene en la mayoría de los indicadores (12 sobre 13) los mejores resultados.

En el sector económico en conjunto puede apreciarse su posición de privilegio. El ingreso per cápita es ampliamente superior al de todos los otros grupos, así como el porcentaje del producto bruto interno generado por la industria manufacturera. Hay otro conjunto de países, sin embargo, que tiene un menor porcentaje generado por las exportaciones.

Su situación es sumamente homogénea en los indicadores del sector salud, como puede apreciarse en el perfil del grupo (Gráfico 3).

En alimentación entrega las más altas diferencias relativas respecto a los demás países, que se agrupan en una posición intermedia, excepto Haití que queda en la base del gráfico.

En educación la situación es menos diferenciada. Si bien el Grupo A se encuentra arriba en todos los indicadores, hay otros dos agrupamientos y muy especialmente uno de ellos, que lo siguen de cerca. Es notorio el éxito logrado por los países analizados en la expansión tanto de la alfabetización como de la instrucción primaria donde logran niveles que están a la par de los mejores del mundo. Sin embargo, la expansión de la enseñanza secundaria parece haber sufrido un estancamiento que provocó que incluso algunos de los países subsumidos en el Grupo B, habiendo arrancado posteriormente en su proceso de expansión de la educación, ya hayan alcanzado metas superiores en esta rama. Así, descomponiendo este grupo en sus antecedentes inmediatos Barbados-Panamá-Venezuela, por un lado, y Jamaica-Guyana-Trinidad y Tobago por el otro, podría apreciarse que el promedio del Grupo B (34 por ciento contra 35 por ciento del A) es el resultado de la fusión del 56 por ciento (56.1 por ciento más exactamente) que mantiene esa primera subagrupación con el 14.2 por ciento de los otros países del Caribe de habla inglesa. Incluso cabe recordar que Barbados obtiene el mejor valor del continente para este indicador, con un 75.1 por ciento.

No debe olvidarse, sin embargo, que la situación del Grupo A tampoco es homogénea en lo que respecta a la secundaria. Así, remontándose hacia agrupaciones menos heterogéneas, podría distinguirse un subgrupo

/Uruguay-Argentina

Uruguay-Argentina con 47.5 por ciento y, muy especialmente, el caso individual de Uruguay con un 56.6 por ciento. Chile y Costa Rica, por su parte, no han conseguido una expansión similar de su secundaria y tienen valores de 24.3 por ciento y 20.4 por ciento respectivamente.

En cuanto a los egresados universitarios, este grupo también obtuvo los mejores logros, en especial Argentina (72) y Chile (70). Costa Rica se encuentra en una posición intermedia (41), mientras que Uruguay obtiene un resultado menor (sólo 29). Es en este indicador - que en algunos casos ha sido considerado como el que mide la "calidad" de la enseñanza - donde la diferencia entre este Grupo A y todos los demás es más amplia.

El sector vivienda también es relativamente homogéneo y las diferencias que pueden encontrarse entre los resultados del Grupo A y los otros son significativas.

Grupo B (Cuba, Panamá, Venezuela, Jamaica, Guyana, Barbados, Trinidad y Tobago)

Ya se ha hecho referencia a las particularidades que presenta la presencia de Cuba en este grupo. La carencia de indicadores económicos comparables respecto a este país impide sostener con base firme la justicia de su inclusión en el mismo. Pese a ello, es indudable la similitud que presenta en lo relativo a los problemas sociales, lo que permitirá que cuando se haga referencia a estos aspectos se considere a Cuba como integrante del Grupo B, quedando excluida en cambio, cuando se trate del sector económico.

Las características más notorias que surgen del perfil correspondiente al grupo ^{40/} se deben a la gran variabilidad de los resultados obtenidos en cada una de las variables seleccionadas. Esto resalta especialmente al comparar el sector económico con los valores entregados por los indicadores sociales.

Estos países tienen un ingreso per cápita relativamente elevado para la región, ya que superan los US\$ 500. Sin embargo, es grande su debilidad

40/ Véase gráfico correspondiente.

con relación a la industria manufacturera (13 por ciento por lo que sólo superan a Haití, que tiene 9.7 por ciento). El grueso de su PBI parece provenir de las exportaciones primarias (46.5 por ciento) y algunos de sus integrantes llegan a límites sorprendentemente elevados: Guyana, 56 por ciento; Trinidad y Tobago, 65 por ciento.

Los indicadores correspondientes al sector salud muestran logros importantes, especialmente notables en los países de habla inglesa del Caribe, que recientemente accedieron a la independencia. Esto se debe probablemente a que en estas ex-colonias británicas se estableció un sistema de salud pública similar al imperante en la madre patria, es decir, la medicina socializada. Esto resalta particularmente en el caso de Barbados, en el indicador "habitante por camas de hospital", donde entrega un valor de 96. Cabe recordar, sin embargo, la pequeñez no sólo de superficie sino de población (240.000 habitantes) de dicha isla, lo que facilita indudablemente la consecución de una conveniente infraestructura de salud. El perfil muestra claramente la cercanía existente entre los Grupos A y B para los valores obtenidos en este sector.

Esa situación no se repite en los indicadores referentes a la nutrición, donde la distancia se agranda. El Grupo B se aproxima mucho más a la situación propia de los grupos que han logrado menos éxito en la consecución de las metas de desarrollo.

En educación el Grupo B obtiene muy buenos resultados. En alfabetización y matrícula primaria y secundaria obtiene resultados prácticamente iguales a los alcanzados por los países del Grupo A. Sin embargo, falla en el nivel superior, donde su valor es inferior a la mitad del obtenido por el otro grupo (25 contra 53). Tal vez en la ya mencionada pequeñez de algunos países del conjunto pueda encontrarse una explicación del fenómeno. Asimismo, las estrechas relaciones existentes con el Reino Unido lleva a muchos jóvenes a estudiar en universidades de Gran Bretaña, lo que hace que un bajo resultado en este indicador no pueda interpretarse necesariamente como carencia de cuadros técnicos y profesionales de alto nivel.

/Si disminuimos

Si disminuimos la heterogeneidad intragrupos remontándonos a la norma anterior, puede apreciarse que este grupo se divide en otros dos, uno de los cuales ha logrado éxitos de gran importancia en la expansión de las matrículas, en especial de la secundaria. Así, en Barbados, Panamá y Venezuela el 56.1 por ciento de su población de 15 a 19 años cursa la enseñanza secundaria, y Barbados, como se vió, alcanza el 75 por ciento, es decir el valor más alto para la región.

El sector vivienda del Grupo B entrega resultados distantes de los valores del A y de los otros conjuntos. También aquí se notan grandes diferencias entre los subgrupos B1 y B2.

Grupo C (México, Brasil; Perú, Colombia, Ecuador)

Lo conforman - salvo Ecuador - un conjunto de grandes países del continente. Una importante proporción de la población latinoamericana (181.346.000 habitantes) pertenece a estas unidades.

El perfil del grupo es relativamente equilibrado, aunque en el sector económico aparecen algunas características especiales. El ingreso por habitante apenas supera los US\$ 400 y casi el 20 por ciento del mismo es generado por la industria manufacturera, lo que en números absolutos tiene una importancia considerable. El otro indicador de lo económico muestra al Grupo C en el lugar tope, ya que sólo el 10.2 por ciento del PBI es generado por las exportaciones. A primera vista parece que el espacio geográfico de estas unidades les ha permitido generar un mercado interno suficientemente importante para desarrollar una industria poderosa. Este tipo de desarrollo, sin embargo, tiene elevados costos sociales, porque ha dejado marginados a importantes sectores de la población.

Así, en el sector salud puede apreciarse que este grupo se aparta considerablemente de los anteriores, tanto en lo que se refiere a esperanza de vida como en lo tocante a la infraestructura sanitaria (medida a través de la cantidad de habitantes por camas de hospital).

El panorama alimenticio no es mejor, con la diferencia que en este caso la situación es similar para los Grupos B, C y D. Sólo el Grupo A mantiene un nivel relativamente bueno, a gran distancia del resto.

/En educación

En educación, el agrupamiento analizado se coloca en una situación media, bastante distante de los grupos más bajos, aunque también separado de A y B. Sin embargo, la tendencia del perfil parece ser la de incorporarse al grupo que ha tenido los mejores logros en este campo. Su situación es deficitaria en los dos extremos. Estos países no han conseguido alfabetizar a una porción importante de su población (apenas llegan al 67.6 por ciento promedio) y si bien tanto a nivel primario como secundario los logros no distan demasiado de los mejores del continente, a nivel de graduados universitarios se alejan notablemente, aproximándose a los grupos más bajos.

El sector vivienda es el más claramente diferenciado de todos. Los cinco grupos presentan situaciones marcadamente desiguales y sus perfiles no tienden a acercarse. El Grupo C, de acuerdo con la posición que el resultado total le asigna, mantiene una situación mediana.

Grupo D (Rep. Dominicana, Paraguay, Bolivia, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua)

El perfil correspondiente a este grupo de países es equilibrado cuando varía de posición respecto a algún indicador, ello se debe a cambios en la ordenación de las agrupaciones debidos más que nada a carencias demasiado notorias de alguno de los otros grupos. Esto se nota especialmente en el sector económico, donde la gran dependencia de las exportaciones de los países del Grupo B, unida a la ausencia de una industria medianamente desarrollada, permite que este Grupo D aparezca mejor situado.

Grupo E (Haití)

Como se vio, este país constituye un caso excepcional que se mantiene distante del resto de las naciones de América Latina hasta la última etapa de agrupamiento. Es mayor la distancia que lo separa de cada uno de los otros, que la que separa a todos éstos entre sí.

El perfil de Haití ^{41/} es sumamente peculiar. Tiene el valor mínimo en todos los indicadores sociales (exceptuando el relativo a la proporción de egresados universitarios por 100.000 habitantes). Sin embargo, en el nivel económico muestra ciertas particularidades. Su ingreso per cápita

^{41/} Véase el gráfico 3.

es el más bajo, pero en lo que respecta a la integración de su producto interno bruto puede apreciarse que tiene un porcentaje mayor derivado de la industria manufacturera (13.1 por ciento contra 11.2 por ciento de Guyana y sólo 9.7 por ciento de Barbados). He aquí una muestra de las imperfecciones a que conduce el manejo de indicadores aislados. A partir de resultados bastante similares o incluso mejores para Haití, se obtienen valores totalmente contradictorios en lo que tiene que ver con la solución de problemas sociales. Así, Barbados obtiene los mejores valores para muchos indicadores, y también Guyana logra buenos resultados, mientras que Haití logra los peores.

La participación de las exportaciones en la generación del producto bruto interno es otra de las peculiaridades de Haití. Representa un porcentaje de sólo el 10.2 por ciento, que lo ubica entre los que tienen valores más bajos de todo el continente. Se recordará que la interpretación dada a este indicador era que, en el conjunto de los países del continente, todos ellos subdesarrollados, la existencia de un alto porcentaje del PBI derivado de las exportaciones (en general, de productos primarios) significaba el fracaso de dicho país en el proceso de constituir un mercado interno de tamaño mínimo que permitiera la implantación de una industria manufacturera. De ser esto así, Haití mostraría (para este indicador aislado) una situación de gran autonomía del mercado internacional, ya que casi el 90 por ciento de su PBI provendría de fuentes internas. Pero no se debe apresurar una conclusión en este sentido. Otras dimensiones muestran que la referencia a la generación de un mercado interno no se ha dado en Haití. La relativamente poca importancia de sus exportaciones no se acompaña de un valor alto del PBI generado por la industria manufacturera. La agricultura genera todavía más del 50 por ciento del PBI, ^{42/} en condiciones de explotación primitivas. ^{43/}

^{42/} Según CEPAL a base de las cifras del Conseil National de Développement et de Planification de la République d'Haiti.

^{43/} Sobre este punto puede verse Jean Casimir, "Aperçu sur la Structure Economique d'Haiti" en América Latina, Año 7, N° 3, Julio-Septiembre 1964, p. 46.

La producción agrícola destinada a atender las necesidades del consumo familiar y el mercado interno deriva de una economía de subsistencia.^{44/} Por su parte, lo que se dirige al mercado de exportación (esencialmente el café que llega a constituir el 75 por ciento del valor de las exportaciones totales, así como la caña de azúcar, el sisal, el cacao, etc.), presenta también grandes deficiencias, al punto que el volumen producido tiende a disminuir año con año.^{45/}

Esta situación del campo, que retiene todavía un alto porcentaje de la población total, explica en buena medida las dificultades de un proceso de desarrollo que coloque a los habitantes en un nivel de vida cuando menos similar al que disfrutaban los otros países del continente.

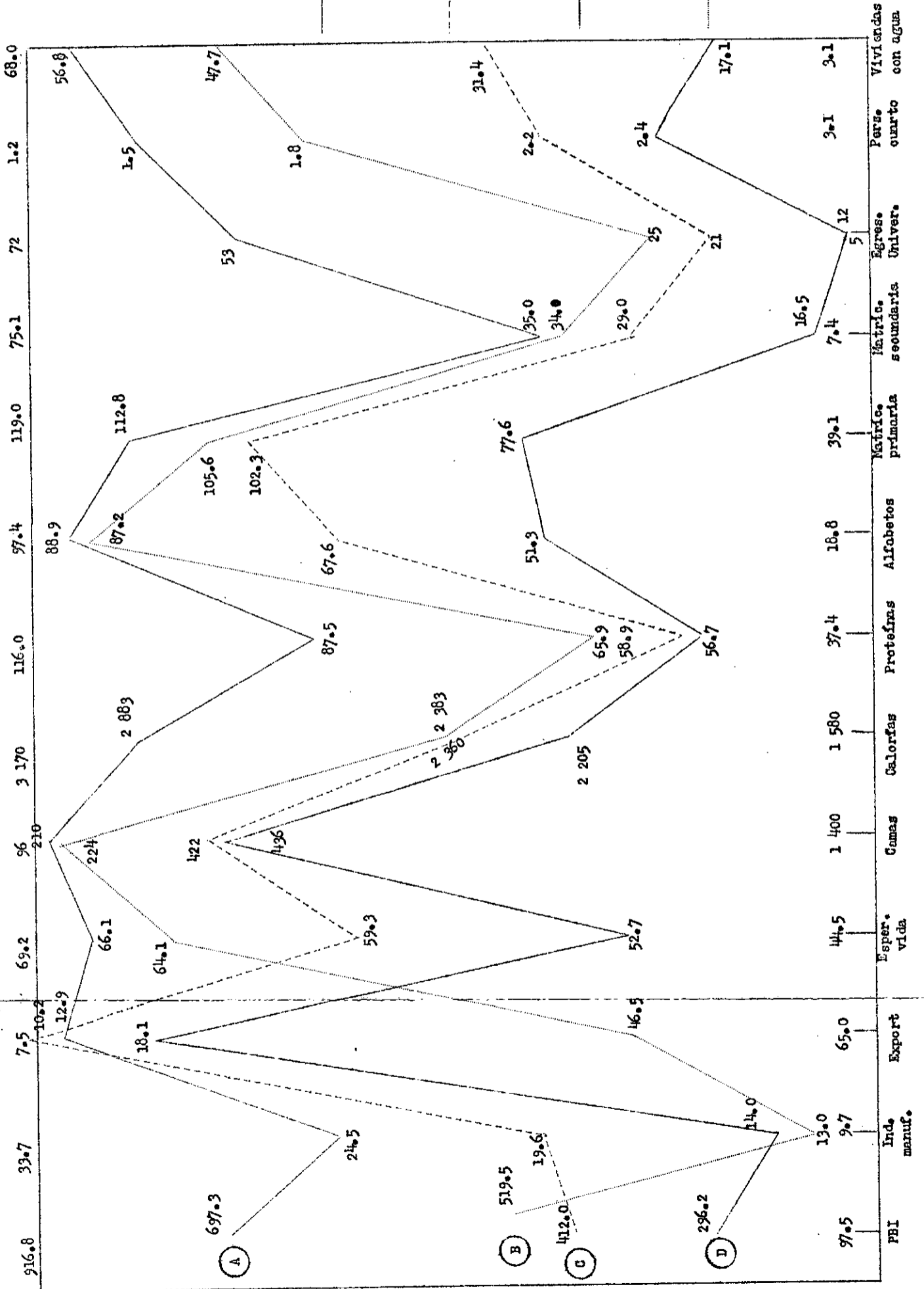
^{44/} Jean Casimir, op. cit., y Paul Moral, L'économie Haitienne Port-au-Prince, Imprimerie de l'Etat, 1959.

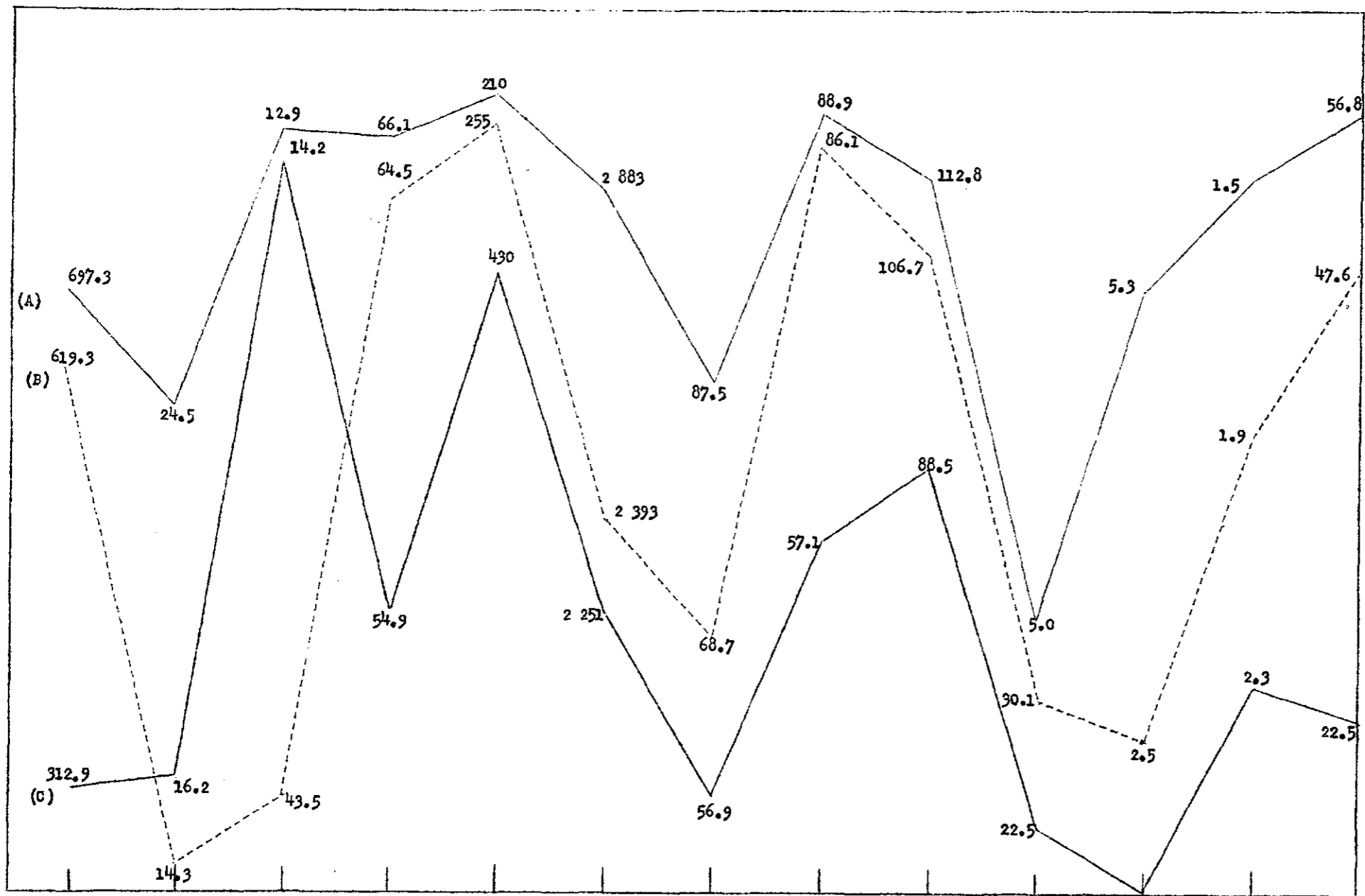
^{45/} Jean Casimir, op. cit., p. 47

Gráfico 3

PERFILES DE CUATRO GRUPOS DE PAISES

Nota: Los grupos están integrados de la misma manera que en el cuadro 12. El perfil de Haití (Grupo E) puede verse en el gráfico 6.





(A) Uruguay, Argentina, Chile, Costa Rica.

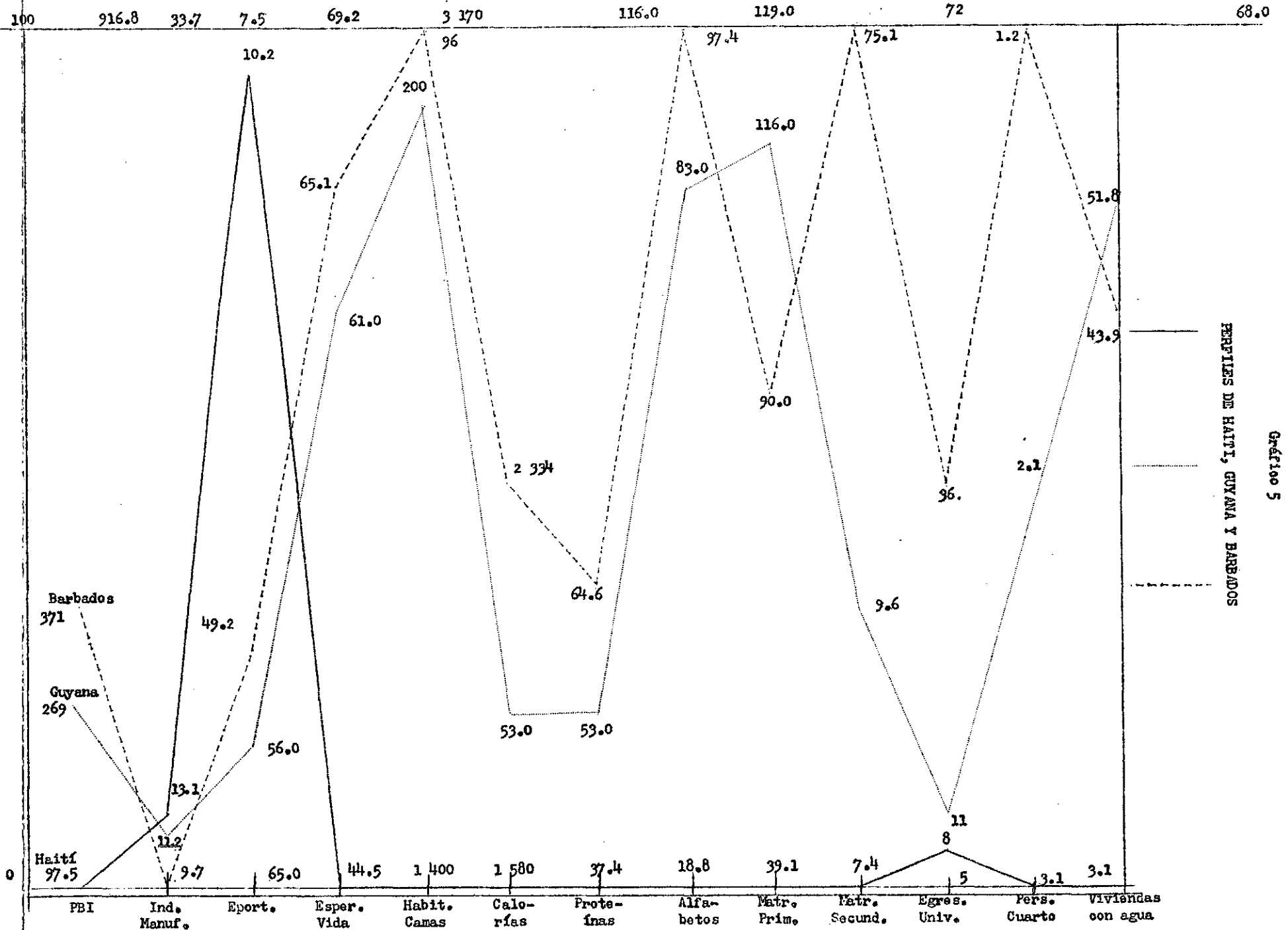
(B) Cuba, Panamá, Venezuela, Jamaica, Trinidad y Tobago.

(C) Ecuador, Colombia, México, Perú, Brasil, Honduras, El Salvador, Nicaragua, República Dominicana, Guatemala, Bolivia, Paraguay.

/Gráfico 5

PERFILES DE TRES GRUPOS DE PAISES

Gráfico 4



SERIES DE HAITI, GUYANA Y BARBADOS

Gráfico 5

Capítulo III

VALORES Y ACTITUDES QUE AFECTAN AL PROCESO DE DESARROLLO

1. El tema de los valores aparece de dos maneras en la reflexión teórica vinculada al cambio social y al desarrollo: por un lado, junto con las nociones de riqueza, poder y explotación, es una de las categorías fundamentales o "primitivas" a las que recurre el pensamiento sociológico;^{1/} para otras corrientes, por el contrario, los valores, las actitudes y la conciencia en general desempeñan el papel de elementos que fomentan u obstaculizan alteraciones en la situación existente, aunque sin constituirse en la causa eficiente de los cambios.

No es fácil encontrar actualmente la sustentación de la primera de estas orientaciones en su forma pura. Aun los autores más apegados a relevar la importancia de los sistemas de valores y las actitudes respecto del cambio social, en ningún caso niegan las influencias que en su conformación se derivarían de la estructura socioeconómica.^{2/} Por otra parte, tampoco las teorías materialistas desconocen la importancia que, en determinado momento, adquieren los aspectos ideológicos y axiológicos en las alteraciones que se dan en la base de la sociedad.

Habría entonces por lo menos una aparente confluencia de las dos orientaciones. Sin embargo, la importancia que las diversas teorías atribuyen a cada una de esas dimensiones es diferente. En este aspecto

1/ Pablo González Casanova, Las categorías de desarrollo económico y la investigación en ciencias sociales, UNAM, México D.F., 2a. edición, 1970, pp. 51 ss.

2/ Véase, por ejemplo, Seymour Martin Lipset, "Elites, educación y función empresarial en América Latina" en Lipset y Solari, Comp., Elites y desarrollo en América Latina, Paidós, Buenos Aires, 1967, pp. 15-70.

todavía se puede distinguir entre quienes ponen el acento en la importancia causal de los fenómenos de la conciencia y quienes piensan que, en última instancia, es la base socioeconómica la que determina el proceso de cambio e incluso la generación de las manifestaciones super-estructurales, entre las que se incluyen los valores.

2. La mayoría de los autores que adoptan la primera de las dos posiciones mencionadas se consideran seguidores de Max Weber. Como primer acercamiento al problema de los valores en la generación de procesos de cambio social y teniendo en cuenta este reconocimiento del planteamiento weberiano, conviene precisar su verdadero sentido.

Como se recordará, en La ética protestante y el espíritu del capitalismo se intenta "determinar la influencia de ciertos ideales religiosos en la formación de una 'mentalidad económica' de un ethos económico", prestando especial atención a las conexiones "de la ética económica moderna con la ética racional del protestantismo ascético".^{3/}

Para ello se comparan las "éticas económicas" de diferentes creencias, "poniendo de relieve las conexiones que las más importantes religiones habidas en el mundo guardan con la economía y la estructura social del medio en que nacieron, pues sólo así es posible aclarar qué elementos de la ética económica religiosa occidental son imputables causalmente a dichas circunstancias sociológicas, propias de Occidente y no de otra parte".^{4/}

En definitiva, Weber afirma la existencia previa de una ética protestante como condición necesaria, pero no suficiente, del surgimiento de la racionalidad propia del capitalismo. Destaca una de las conexiones de sentido existentes entre los dos fenómenos, pero no postula una determinación causal de los cambios socioeconómicos por los aspectos

3/ Max Weber, La ética protestante y el espíritu del capitalismo, traducción de Luis Legaz Lacambra, Eds. Península, 1969, p. 18.

4/ Max Weber, op. cit., p. 18

religiosos o más en general por la conciencia, como suelen sostener ciertos continuadores de su pensamiento. Weber era consciente, al iniciar esta investigación sobre las relaciones entre la economía y la ética religiosa, de la necesidad "de tener en cuenta muy principalmente las condiciones económicas, reconociendo la importancia fundamental de la economía".^{5/} Por diversas razones sólo analiza una de las maneras posibles de enfocar tales relaciones y por eso mismo se cuida de recordar, al terminar su obra, que "ahora debería investigarse la manera como el ascetismo protestante fue influido a su vez en su desenvolvimiento y características fundamentales por la totalidad de las condiciones culturales y sociales, singularmente económicas, en cuyo seno nació".^{6/}

La importancia que daba a esta conexión, queda de manifiesto cuando analiza el problema del carácter eminentemente protestante tanto de la propiedad y las empresas capitalistas como de las esferas superiores de las clases trabajadoras. Allí en frase comúnmente olvidada, afirma que "el hecho obedece a motivos históricos, que tienen sus raíces en el lejano pasado y en los que la adscripción a una determinada confesión religiosa no aparece como causa de fenómenos económicos, sino más bien como consecuencia de los mismos".^{7/}

Estas breves citas denotan el equívoco en que incurren tanto quienes creyendo seguir a Weber postulan relaciones causales cuasi

5/ Max Weber, op. cit., p. 17.

6/ Max Weber, op. cit., p. 261.

7/ Max Weber, op. cit., p. 28

mecánicas entre los fenómenos de la conciencia y el cambio social, como también aquéllos que queriendo atacarlo lo reducen a ese mismo esquema "idealista".^{8/}

Estos últimos, sin embargo, olvidan que el mismo Marx anticipó la que sería luego afamada hipótesis weberiana al afirmar que "Para una sociedad de productores de mercancías.... la forma de religión más adecuada es, indudablemente, el cristianismo... sobre todo en su modalidad burguesa, bajo la forma de protestantismo, deísmo, etc."^{9/}

Si bien incluso en el nivel de las hipótesis existen, como se vió, puntos de confluencia, tal vez lo más importante sería aprovechar la postura científica y el método weberiano. La fertilidad de tal orientación se comprueba en la obra de algunos de los autores que más han avanzado en ciertos oscuros e intrincados campos de la teoría marxista, quienes no ocultan su profunda raigambre weberiana.^{10/}

3. Entre los herederos de Weber tiene especial importancia la obra de Talcott Parsons,^{11/} quien para "analizar sistemáticamente las relaciones

8/ Muchos de estos ataques se explican considerando algunas características de la vida personal e intelectual de Weber, quien "se hizo sociólogo en un largo e intenso diálogo con el fantasma de Karl Marx", A. Salomon, "La sociología alemana" en Sociologías del siglo XX, Ed. por G. Gurvitch y W. Moore. Por su parte y en el mismo sentido Bottomore y Rubel, en Karl Marx, sociología y filosofía social, Eds. Península, Barcelona, 1967, p. 60, nota 53, recuerdan que "Toda la obra de Weber puede considerarse un debate con Marx".

9/ Karl Marx, El Capital, tomo I, cap. I.

10/ Así: Georg Lukács, Historia y conciencia de clase, Ed. Grijalbo, México, D.F. y Nicos Poulantzas, Clases sociales y poder político en el Estado capitalista, Siglo XXI, México, D.F., 1969.

11/ Véase especialmente sobre el tema sus trabajos "Belief Systems and the Social System: The Problem of the 'Role of Ideas'" en The Social System, The Free Press, Glencoe, 1951, cap. 8; "Values, Motives and System of Action" en Toward a General Theory of Action, editado por T. Parsons y E. Shils, Harvard University Press, Cambridge, 1951; "The Role of Ideas in Social Action" en Essays in Sociological Theory, The Free Press, Glencoe, 2a. ed., 1954; y "The Superego and the Theory of Social System" en Social Structure and Personality, The Free Press, 1964.

entre los sistemas de valores y las condiciones del desarrollo económico" ha recurrido a la elaboración de conceptos que "permitan comparar la fuerza relativa de los distintos valores".^{12/} Tales conceptos se expresaron en sus pattern-variables, dicotomías que se utilizan como tipos ideales, para definir el carácter de una relación social. Ellas son:

a) Logro - Adscripción. Los dos extremos de esta dicotomía se refieren a las situaciones que se dan en cuanto a la forma de asignar a las personas posiciones (status) o papeles (roles) sociales. En un caso se recurre para la asignación a criterios que tienen que ver con la capacidad del individuo para el logro, la realización, con su eficiencia para vencer los obstáculos. En el otro extremo, la asignación se hace por criterios que dan preferencia a los atributos - adscritos - que pertenecen al individuo, ya porque nacen con él, como el sexo o la raza, ya porque van apareciendo en el transcurso de la vida, como las relaciones de parentesco o amistad. En todo caso el criterio esencial es el hecho de que el sujeto pertenece a un grupo, y no su capacidad de logro. Se ha afirmado muchas veces que en las sociedades latinoamericanas, como en general en las sociedades en vías de desarrollo, las elites económicas, políticas, administrativas y culturales reclutan sus integrantes dentro de sectores que por herencia o por tradición han mantenido su prestigio o su poder. Esto tendría consecuencias negativas para la movilidad social, lo que, a su vez, influiría negativamente en las posibilidades de desarrollo.

b) Universalismo - Particularismo. Se refieren a las formas y a las expectativas que se dan en las relaciones sociales en vista del rol de las personas que interactúan en ellas. En el universalismo, la relación está definida en virtud de funciones atribuidas al rol o roles independientemente de quienes los desempeñen, por ejemplo, las relaciones entre un jefe y sus subordinados en lo que se refiere a la actividad burocrática misma. En el particularismo, la relación está definida en función de quiénes son los titulares de los roles; es el caso de la relación que se da entre amigos, vecinos o parientes. Se afirma frecuentemente que el particularismo, que existe en todas las sociedades, tiene un peso mucho

^{12/} Seymour M. Lipset, op. cit., p. 18

mayor en América Latina que en las sociedades desarrolladas y que una de las consecuencias de este hecho es la escasa eficiencia.

c) Especificidad - Difusión. Esta dicotomía tiene relación con el ámbito cualitativo de la relación social, cuyos límites son, por lo general, muy difíciles de establecer con precisión. Sin embargo, se puede decir que existe una relación específica entre un policía y un infractor de la Ley. Al primero sólo le interesa el área del comportamiento del segundo que tiene que ver con la violación de la norma legal. Existe una relación difusa en toda la gama de áreas del convivir humano que abarcan las relaciones entre padres e hijos, de allí que la acción socializadora de la familia se extienda a los campos más insospechados e íntimos de las personas.

d) Afectividad - Neutralidad afectiva. Se refiere a la forma en que se hará o no la evaluación de una situación dada, lo cual determina inmediatas o postergadas gratificaciones entre los actores sociales. Se espera que haya neutralidad afectiva en la relación profesional-cliente, pero un alto grado de afectividad entre los miembros de la familia.

e) Orientación hacia sí mismo - Orientación hacia la colectividad. Esta dicotomía se refiere a la orientación predominante que determina el comportamiento de los individuos según su referencia esencial, sean los intereses propios o los de la colectividad.

El problema principal que presenta esta teoría deriva de que es una generalización hecha a partir de un nivel determinado de la realidad: "la descripción de la acción social desde el punto de vista del actor individual". "La cuestión esencial surge cuando este modelo se aplica para conceptualizar el modo de existencia de las ideas en el plano de la sociedad global. En la sociología de la acción, la relación entre sistemas de relaciones sociales e ideas institucionalizadas se conceptualiza en los términos del problema de la relación del actor individual con sus ideas".^{13/} Y puede ponerse en duda que los dos problemas sean equivalentes.

^{13/} Eliseo Verón, "Infraestructura y superestructura en el análisis de la acción social" en Pasado y presente, Año 2, N° 7-8, octubre 1964-marzo 1965, p. 164.

Si lo que interesa es analizar ciertos procesos que se dan a nivel de sociedades globales, no es posible aplicar el mismo esquema de racionalidad que se aplica a los individuos.^{14/} Por otro lado, debe recordarse que también se ha imputado a la elaboración parsoniana el hecho de consistir en ciertas combinaciones conceptuales carentes de orientación histórica, ya que se estima que no consiguen corresponderse con las sociedades concretas objeto de los análisis.^{15/}

Estos alcances críticos no han sido obstáculo para que una pléyade de autores la hayan utilizado en su intento de analizar la sociedad latinoamericana. La mayoría de ellos la presentan, en comparación con otras sociedades, como adscriptiva, ya que destaca las cualidades heredadas por encima de las que derivan de la capacidad y la eficiencia, y particularista, porque en ella las personas son tratadas según ciertos atributos familiares, personales u otros, en lugar de patrones generales y aplicables a todos por igual. Ese predominio de valores, entendidos como formas insitucionalizadas de conducta, de índole tradicional, ha desembocado en la mayoría de las interpretaciones en considerar el desarrollo como un proceso tendiente a igualar estas sociedades con aquellas que, de acuerdo con ciertos estudios, han obtenido resultados modernos y en semejante contexto, "modernización" no significa ni más ni menos que "europeización";^{16/} o quizás podría agregarse, "norteamericanización".

Las pruebas empíricas en que se apoyan esas afirmaciones no parecen concluyentes. Por una parte, ciertas características que se atribuyen a las sociedades latinoamericanas podrían encontrarse en las sociedades

^{14/} Sobre la existencia de distintos tipos de racionalidad puede verse José Medina Echavarría, La planeación en las formas de la racionalidad, Cuadernos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social N° 13, Santiago de Chile, 1971, p. 71.

^{15/} Véase Fernando H. Cardoso, Política e Desenvolvimento em Sociedades Dependentes: Ideologias do Empresariado Industrial Argentino e Brasileiro tesis presentada para el concurso de la Cátedra de Política de la Facultad de Filosofía, Ciencias y Letras de la Universidad de São Paulo, 1968, pp. 14-15.

^{16/} Florestan Fernandes, Sociedades de classes e Desenvolvimento, Zahar Eds., Río de Janeiro, 1968, p. 25.

europas mediterráneas, algunas de las cuales parecen haber entrado en un proceso de desarrollo autosostenido.

Por otra parte, cuando se da por supuesto que los sistemas de valores que produjeron o acompañaron el desarrollo deben darse en las sociedades latinoamericanas aunque sea en sus características más generales y abstractas, se pasan por alto varias cuestiones. En primer término, en qué medida se dio efectivamente el predominio de tal o cual variable - pauta de cada dicotomía -, puesto que en última instancia cada par está presente en todas las sociedades. No sería aventurado pensar que la orientación hacia la colectividad, por ejemplo, fue mucho más fuerte en las sociedades indígenas americanas que lo que ha sido en cualquier sociedad desarrollada.

En segundo lugar, se tiende a suponer o bien que las condiciones estructurales no tienen ninguna importancia, o bien que en las sociedades latinoamericanas son idénticas o muy análogas a las que existieron o existen en las sociedades desarrolladas. Sería difícil defender el primer supuesto, porque supone que los sistemas de valores no sólo nacen independientemente de las condiciones estructurales, sino que son capaces de crearlas por un mecanismo inexplicable. El segundo supuesto es simplemente falso, puesto que las condiciones estructurales de los países latinoamericanos son muy diferentes. Estas reflexiones no niegan la importancia de un sistema de valores para el proceso de desarrollo, sino que sencillamente refutan el sentido que podría tener el puro y simple trasplante del sistema de valores que se supone tuvieron o tienen los países desarrollados.

Esto lleva a una tercera consideración: los sistemas que se proponen como modelo, con sus cualidades de ascetismo, frugalidad y eficiencia, que deberían adoptarse en las sociedades subdesarrolladas, no son, justamente, aquellos que la dependencia cultural tiende a transmitir. Los grupos medios y altos de América Latina tienden a reproducir pautas de alto consumo y desperdicio que, ellas sí, parecen incompatibles con el proceso de desarrollo.

/En algunos

En algunos autores que han aplicado las ideas de Parsons a América Latina se acepta una idea, más o menos explícita en el modelo, según la cual el paso del particularismo al universalismo, de la adscripción al logro, etc., que caracterizaría al desarrollo, es concomitante con o produce el proceso de democratización. No cabe aquí entrar a discutir la validez de tal supuesto aplicado a las sociedades desarrolladas, pero su falsedad parece evidente respecto a las latinoamericanas, aunque una observación superficial pudiera hacer pensar lo contrario. Demostrarlo brevemente sirve para ilustrar, además la observación hecha más arriba en otra forma: aunque fuera verdad que el sistema de valores que se presenta como modelo, hubiera sido un factor muy importante de desarrollo en las sociedades hoy desarrolladas, su aplicación a condiciones estructurales muy diferentes produciría consecuencias totalmente distintas. Supongamos, por ejemplo, que el universalismo y el logro adquirieran una importancia decisiva en América Latina. Una de las condiciones para asignar roles por criterios de logro y para definir las relaciones sociales en forma universalista, es que los titulares de los roles hayan adquirido cualidades demostrables que no derivan de su pertenencia a algún grupo sino que se han incorporado a ellos a lo largo de su vida. Ahora bien, la manera esencial de adquirir esas cualidades es la de frecuentar durante un largo tiempo, cuanto más largo mejor, los sistemas escolares formales. A más años de estudio, a más títulos, etc., más se basarán en el logro los criterios tenidos en cuenta para asignarle a una persona un rol y más universalista será la relación. Tal sistema, aplicado a sociedades en las que una gran parte de los niños no goza de enseñanza escolar y otra buena parte no termina la primaria, lejos de ser un mecanismo de democratización e igualación, es una manera de justificar los privilegios de los que pueden recorrerla entera, y que en su mayoría lo hacen, justamente, por causas que tienen que ver con su grupo de pertenencia. Pero éstos aparentemente ya no son elegidos por pertenecer a tales o cuales familias sino porque han demostrado su capacidad de logro. Sin embargo, en tal marco estructural, el sistema de valores que se pregona no es una causa ni primera ni segunda del desarrollo, sino que desempeña simplemente el papel de una ideología justificativa.

4. Otro de los investigadores que se ha preocupado del tema ha sido David McClelland.^{17/} Para comprender su teoría debe recordarse su formación profesional en la psicología clínica. En ella descubrió, mediante la aplicación de tests proyectivos, que los individuos con una alta necesidad de logro (n-logro), esto es, con el deseo de tener éxito en cualquier actividad, "no tanto por razones de prestigio y aceptación social, sino más bien por un sentido de realización personal",^{18/} tienden a trabajar más productivamente y a aprender más rápidamente, así como a evitar todas las tareas de tipo rutinario. Y lo que destacó más fue la estrecha asociación hallada entre n-logro y el ejercicio de actividades en el campo económico.

A partir de ello se planteó este problema: "¿qué pasaría en la sociedad si un gran número de personas con alta motivación de logro estuvieran presentes en ella en un tiempo determinado?" Es decir, "¿qué efectos tiene sobre la sociedad una concentración de personas con fuerte necesidad de logro?" Postula que tal situación produciría importantes influencias sobre el crecimiento económico.

Como se ve, McClelland traslada sus hallazgos del nivel individual al agregado social. Así, considera que para explicar el crecimiento económico es necesario recurrir a factores de la personalidad, esto es, a los valores y motivos del espíritu humano, que permiten a ciertos hombres explotar los factores "externos" tales como las condiciones favorables del comercio, los recursos naturales extraordinarios, etc. Su hipótesis

^{17/} David McClelland, The Achieving Society, Nueva Jersey, Van Nostrand Co. Inc. 1961.

^{18/} La necesidad de logro es una motivación que hace al individuo buscar el éxito "en competencia con algún estándar de excelencia y cuando lo logra experimenta en grado más alto que quienes no poseen tal motivación, el orgullo del trabajo bien hecho de por sí, independientemente de las satisfacciones que, por ejemplo, sus resultados económicos le pueden producir", según David McClelland en The Achieving Society, op. cit., p. 20. (se cita según la versión castellana de José Cazorla Pérez, Eds. Guadarrama, Madrid, 1968).

general sostiene que "la necesidad de logro es un factor causal, un cambio en las mentes de los hombres que produce crecimiento económico más que un mero subproducto de ese crecimiento". Entiende que el espíritu del capitalismo descrito por Max Weber no es otra cosa que una alta necesidad de logro, un simple caso especial de un fenómeno mucho más general: "era en realidad el logro como tal lo que estaba conectado con el desarrollo económico y sólo indirectamente la reforma protestante en el sentido de que había influido en el nivel medio de n-logro de sus fieles". Y agrega: "En un siglo dominado por el determinismo económico da cierta alegría encontrar evidencia concreta en favor de un determinismo psicológico, es decir, en favor de desarrollos psicológicos que preceden y parecen causar cambios económicos".

¿De qué manera una fuerte n-logro conduce a un desarrollo económico más fácil? Para McClelland, "el mecanismo por el cual la concentración de un tipo particular de motivo en una población lleva a un fenómeno social tan complejo como el crecimiento económico" es la existencia del empresario, o sea, "alguien que ejerce control sobre la producción con resultados que sobrepasan sus necesidades personales o familiares de consumo", y que se caracteriza "por asumir riesgos moderados, tener capacidad de adoptar decisiones, desarrollar una actividad instrumental o enérgica, tener responsabilidad individual y conocimiento del resultado de las decisiones tomadas (siendo el dinero un buen indicador de ello), anticipación de posibilidades futuras y destreza organizacional". Debe anotarse que en esta concepción, el sentido de la expresión "empresario" es mucho más amplio del que se usa en escritos de este tipo. Con tal término se busca hacer referencia a un tipo de actividad que se encuentra no sólo en economías capitalistas sino también en las socialistas. Para McClelland, su teoría encuentra aplicación también en este último tipo de sociedades y así intenta demostrarlo en sus estudios.

Analiza luego las causas que crean la n-logro en los individuos y descubre como básica el haber sido sometido a un tipo de educación en la que se impulsa la autosuficiencia y el logro personal. Considera que los

/padres que

padres que actúan de esa manera lo hacen siguiendo los valores que rigen sus vidas y posiblemente, debido a "sus valores religiosos y a la actitud general que tienen respecto del mundo y la naturaleza", con lo que reintroduce de alguna forma el tema de la ética protestante.

5. Ha sido preocupación especial, tanto de McClelland como de quienes adhirieron a sus postulados teóricos, el intentar recoger evidencia empírica en favor de sus hipótesis, recurriendo al instrumental estadístico y metodológico moderno. Así, pueden encontrarse ingeniosos procedimientos, en especial aplicaciones del análisis de contenido, para medir la n-logro tanto en documentos literarios, para el caso de análisis de sociedades del pasado, como de libros escolares, para comparaciones entre sociedades actuales.

Por eso cobran mucha importancia los intentos por comprobar la teoría, cuyos resultados demuestran la ausencia de las correlaciones esperadas.

En uno de estos estudios ^{19/} se hace notar que si bien McClelland postula que el aumento de la necesidad de logro en un momento dado producirá un correlativo aumento del crecimiento económico en un período de tiempo posterior, no precisa la amplitud del lapso. En el caso de los estudios sobre sociedades antiguas el período es de siglos, mientras que en las contemporáneas se reduce a pocos años. McClelland sólo señala que el lapso es cada vez menor debido posiblemente a la difusión de los medios de comunicación. Para discutir la hipótesis se decidió modificar los períodos tomados por McClelland en su intento de comprobación. Había medido el nivel nacional de n-logro para una muestra de países en el año 1925 en relación con las tasas de crecimiento económico entre los años 1929 y 1950, en un primer caso, y el nivel de n-logro en 1950 con relación al crecimiento del período 1952-1958. León y Recacoechea compararon la medición de la n-logro de 1950 con el crecimiento en dos períodos

^{19/} Arturo León y René Recacoechea, "Un alcance crítico a la necesidad de logro y su relación con el crecimiento económico", en Boletín de ELAS, Año 2, N° 4, diciembre 1969, pp. 7-18.

(1954-66 y 1960-66). Sus resultados les permitieron afirmar que "en los dos casos la correlación, aunque no significativa, es negativa, es decir, apunta en el sentido inverso al predicho por McClelland".^{20/}

Al comprobarse la ausencia de la correlación postulada por McClelland los autores postularon que sería necesario tener en cuenta las dificultades que diferentes sistemas opusieran para el acceso a las posiciones empresariales, lo cual los llevó a dividir los países, según su ingreso nacional per cápita, en dos grupos, desarrollados y subdesarrollados, concluyendo que la introducción de esta variable "parece indicar que esta predicción (de la relación entre n-logro y crecimiento económico) sólo es válida para el caso de los países desarrollados tal como las consideraciones en torno al proceso de reclutamiento (para los cargos "empresariales") ya mencionado hacía previsible".^{21/}

En otro estudio ^{22/} se afirma que "A la luz de los datos de esta investigación podemos concluir categóricamente que en América Latina, conjunto de países subdesarrollados y dependientes, no existe relación entre la n-logro nacional de 1950 y el 'desarrollo' económico alcanzado por estos países en dos períodos 1952-58 y 1954-66".^{23/} Pese a ello la autora citada estima que no se ha invalidado totalmente la hipótesis, ya que en el tipo de países utilizados como unidades de análisis - donde la "demanda exterior es la fuente básica de dinamismo" - el crecimiento económico "depende de decisiones exógenas y por tanto teóricamente no puede correlacionarse con la n-logro nacional".^{24/}

^{20/} Arturo León y René Recacoechea, op. cit., p.15.

^{21/} Arturo León y René Recacoechea, op. cit., p. 18. Las frases entre paréntesis han sido agregadas.

^{22/} Julia González, La motivación de logro y su relación con el desarrollo económico en América Latina, memoria presentada en la Escuela Latinoamericana de Sociología (FLACSO), 1970, inédita, 298 pp.

^{23/} Julia González, op. cit., p. 66.

^{24/} Julia González, op. cit., p. 69.

6. A partir de los trabajos mencionados queda de manifiesto la importancia decisiva de los factores estructurales en la explicación de los procesos de cambio. Indudablemente, a nivel individual, la teoría de McClelland es plausible. Es evidente que existen diferencias notables entre individuos, que los hacen reaccionar de manera diferente ante la misma situación. No cabe duda, por ejemplo, que entre quienes en determinada situación deciden emigrar de su lugar de origen y los que deciden permanecer allí, aun sufriendo penurias, deben encontrarse profundas diferencias psicológicas. Asimismo es seguro que aquellos sujetos que adoptan actitudes innovadoras y asumen cierto tipo de riesgos en la vida económica poseen algunas características de personalidad bastante diferentes de quienes no lo hacen así. La psicología como ciencia preocupada de los comportamientos individuales debe intentar explicarlos.

Pero lo que no se justifica, ni parece estar explicado suficientemente por McClelland, es la transferencia de esas observaciones formuladas en el nivel individual, al nivel de la sociedad global, para interpretar los cambios que se producen en su seno.

Por supuesto esto no implica caer en ciertas críticas que consideran que habría aquí una mezcla de niveles de análisis (el psicológico por un lado y el socioeconómico por el otro). Hacerlo así sería partir de una definición de las ciencias por el objeto de análisis, con lo cual se estaría olvidando que el objeto científico se alcanza mediante operaciones conceptuales que definen un nivel de análisis determinado.^{25/} El "objeto" que en última instancia interesa conocer es la "realidad" y en ella coexisten como elementos constitutivos de la misma e indisolublemente unidos entre sí, los aspectos y dimensiones que son seleccionados por los diferentes análisis.

Esto permite a algunos autores sostener la necesidad de la integración de los diferentes niveles y considerar que las teorías que así relacionan

^{25/} Véase Eliseo Verón y Silvia Sigal, "Notas sobre las relaciones entre sociología y psicología" en Revista Latinoamericana de Sociología, 1965, N° 2, pp. 220-221.

aspectos diversos de la realidad van por buen camino. Sin embargo, no parece ser ésta la forma de conseguir el análisis integrado. Si bien es imprescindible para una comprensión más acabada del fenómeno social global el manejar variables de diferentes niveles, la solución no está en destacar como importante una de un nivel y asignarle un poder explicativo dado de un fenómeno del otro nivel. Por el contrario, lo que podría hacerse es intentar construir un modelo explicativo del fenómeno en cuestión en que se tomen en cuenta variables que normalmente se manejan en el seno de las diversas disciplinas sociales, asignándoles el papel que les corresponda y la ponderación respectiva, lo cual exige también desarrollar una teoría que permita relacionar adecuadamente los diferentes niveles.

Si lo que interesa es explicar el desarrollo como fenómeno global, debería incluirse en el modelo teórico explicativo el conjunto de variables que parecen determinarlo. Y, por supuesto, habría en él algunas que seguramente tendrán más importancia que otras o que explicarían, usando una terminología propia de los estadísticos, "una mayor proporción de la varianza". En ese conjunto, también es dable suponer que variables de índole netamente psicológica jugarían un papel más o menos importante, pero secundario frente al conjunto de características estructurales de mayor peso explicativo.

7. La preocupación por la forma en que los valores y actitudes pueden afectar un proceso de desarrollo es relativamente reciente. En un primer momento, los economistas esbozaron sus modelos basados primordialmente en los casos de los países capitalistas de desarrollo inicial, estimando que los mismos podrían aplicarse sin inconvenientes en la nueva realidad que se intentaba alterar. Pero pronto comenzaron a percibir que, en la práctica, esos modelos no funcionaban. Tal descubrimiento los condujo a considerar que ciertos elementos que hasta ese momento aparecerían como supuestos no explicitados del modelo, eran obstáculos que impedían el normal funcionamiento del esquema. Se requería entonces tratar de individualizar esos obstáculos, tanto sociales, como políticos o ideológicos, para aplicarles las medidas que correspondiere y permitir por esa vía que el desarrollo económico - tal como lo preveía el modelo - se concretara.

/A esta

A esta visión corresponde, consecuentemente, la idea de lo que puede llamarse el enfoque complementario a que deberían abocarse las demás ciencias sociales y particularmente la sociología y que se transparenta en la expresión tantas veces usada de los "aspectos sociales del desarrollo económico". Puesto que se parte del supuesto de que se posee la teoría y el instrumental económico adecuados para producir el desarrollo y éste no se produce, se ve como razonable buscar en otras áreas del comportamiento las causas que explican ese hecho, esa especie de incapacidad de ciertas sociedades para alcanzar la plena "racionalidad económica".

Por esa vía se comenzó a prestar preferente atención a las diferencias que era dable percibir entre los sistemas de valores y actitudes propios de las sociedades "desarrolladas" y los correspondientes a las que estaban "en vías de desarrollo". En este contexto comienzan a aplicarse algunas de las teorías antes enumeradas. Se habla de la ausencia de valores "modernos" y del predominio de comportamientos "particularistas" y "adscriptivos", que dificultan o impiden el cambio. En muchos casos el lector podría encontrar gran número de aspectos y opiniones que podrían llevarlo a pensar que se trata de un nuevo florecimiento de las tesis del siglo pasado basadas en la dicotomía "civilización" y "barbarie". También se realizan abundantes estudios con el fin de detectar la presencia o ausencia de grupos innovadores, con mentalidad empresarial o de elites dinámicas que impulsen los cambios, etc., grupos sin los cuales se piensa que el proceso económico sufriría ciertas inhibiciones insalvables.

Esta manera de ver no podía subsistir por demasiado tiempo, ya que las situaciones que se querían captar y explicar mediante la teoría social y económica eran básicamente diferentes de las existentes en el mundo en el siglo XIX, momento en el cual dieron el gran salto adelante los países hoy avanzados y en que nació el esquema teórico que se intentaba aplicar. Ante tal circunstancia era necesario producir también modelos más ajustados a la nueva realidad si es que se deseaba comprenderla y explicarla.

La solución obviamente, no estaba en descubrir más o menos obstáculos. Lo que había que hacer era modificar de una vez el modelo, e introducir en

/él toda

él toda una cantidad de dimensiones de las cuales se había prescindido durante largo tiempo, creyendo que bastaba con abstraer lo económico y agregar la frase ceteris paribus para que lo demás se mantuviera como estaba. En este contexto empezaron a surgir los primeros intentos de lo que se ha dado en llamar el enfoque integrado del desarrollo, con el cual de alguna manera se intentó recuperar los aportes proporcionados por cada disciplina particular en una nueva perspectiva, buscando reintegrar las parcializaciones que cada una de ellas había hecho de la realidad para definir y estudiar su objeto, tratando así de explicar ese fenómeno social global que se les escapaba a cada una de las especializaciones por separado.

Cabe preguntarse aquí de qué manera aparece en este nuevo enfoque el problema de los valores y las actitudes. Parece que su ubicación en la vida social puede resumirse en estas palabras de Jean Piaget:

"Así como la psicología ha llegado a comprender que los datos de la conciencia no explican nada causalmente, y que la única explicación causal debe remontar de la conciencia a las conductas, es decir a la acción, así también la sociología, al descubrir la relatividad de las superestructuras con relación a las infraestructuras, nos lleva de las explicaciones ideológicas a las explicaciones por la acción: acciones ejecutadas en común para asegurar la vida del grupo en función de cierto medio material; acciones concretas y técnicas, que se prolongan en representaciones colectivas en lugar de derivar de ellas a título de aplicaciones".^{26/}

En esta perspectiva, son los factores estructurales los que determinan el surgimiento de representaciones colectivas que constituyen, entre otros aspectos ideológicos, los sistemas de valores sustentados por los grupos sociales en presencia. Los factores psicológicos, sin embargo, también juegan su papel en el proceso histórico a través de la acción de los individuos (y los grupos sociales), ya que la historia la realizan los hombres, o mejor dicho, los grupos de hombres organizados, aunque en

^{26/} Jean Piaget, Introduction à l'Epistémologie génétique, Paris, PUF., 1950, vol. 3, pp. 193-194.

condiciones estructurales bien determinadas. A partir de la realidad social y de las condiciones en las cuales debe desenvolver su acción, el hombre une esas imágenes al conocimiento acumulado con anterioridad y pone en juego el sistema de valores que sustenta, realizando determinada acción y contribuyendo así en mayor o menor medida a producir alteraciones en el contexto estructural en que actúa. De esta manera, los valores, indirectamente a través de los actos de los individuos pertenecientes a grupos sociales que interactúan y se oponen en la sociedad, influyen en las alteraciones que se ocasionan en ella.

En ninguna sociedad, por homogénea que sea, se encontrará un sistema de valores único que haya sido interiorizado por todos y cada uno de sus miembros. Por el contrario, individuos pertenecientes a las diferentes agrupaciones humanas en las que se fracciona el conjunto social mostrarán, a través de sus acciones concretas, que sus percepciones de la realidad y sus evaluaciones de la misma son divergentes. Muchas investigaciones empíricas realizadas tanto en países desarrollados como subdesarrollados permiten comprobar esta manera de ver el problema. Un buen ejemplo, que por razones de tiempo y espacio no es posible analizar con mayor detalle en este trabajo, lo constituye el estudio sobre los sistemas de valores de las elites venezolanas, realizado por el Centro de Estudios de Desarrollo de la Universidad Central de Venezuela con la colaboración del Instituto Tecnológico de Massachusetts.^{27/}

El hecho mencionado, de que los valores son propiedad de los grupos presentes en un medio social dado, conduce a sostener que aquéllos no serían en sí mismos favorables o desfavorables al desarrollo, entendido éste como un proceso de cambio social global. Sería necesario analizar el juego de los mismos en cada caso, teniendo en cuenta los grupos en interacción y las posiciones en que los mismos se encuentren. Debe tenerse en cuenta, como recuerda Florestan Fernandes, "el estado en que se hallan

^{27/} Frank Bonilla y José A. Silva Michelena, A Strategy for Research on Social Policy, The Massachusetts Institute of Technology Press, 1967.

los diferentes sistemas sociales globales que tienden, de modo constante, hacia el patrón de la integración de la sociedad de clases" y "el impacto que la situación históricosocial interna puede ejercer en cada sistema social global, en la forma de manifestación y en el grado de influencia de los factores psicosociales, ya que los fenómenos de esa esfera son regulados en última instancia por factores macrosociales".^{28/}

Por ello resulta importante distinguir situaciones nacionales para poder apreciar el papel que en cada una de ella desempeñan los valores y las actitudes. En el caso de América Latina pueden encontrarse casos con características sumamente diferentes desde el momento mismo de la colonización europea. En algunos casos los conquistadores y sus descendientes suprimieron a las poblaciones autóctonas. A partir de allí las nacionalidades que se generaron, tuvieron un esquema básico de valores típicamente europeo. No se presentan en el caso de estos países, instalados en regiones "vacías", problemas profundos de enfrentamiento de culturas, y las discontinuidades culturales existentes han sido generadas por el propio funcionamiento de la estructura socioeconómica, que establece accesos diferenciales tanto a las oportunidades de ocupación, como a las culturales. Las únicas referencias a los valores de las poblaciones precolombinas en tales países derivan de atribuciones hechas a algunos grupos generalmente rurales con los que se habían mezclado restos de los antiguos habitantes.

En otras regiones, en cambio, se produjo en el mismo espacio geográfico la coexistencia de dos formas culturales, cada una de las cuales poseía un sistema de valores prácticamente excluyente del otro. En general, las interpretaciones de tales procesos se hicieron desde el punto de vista de los grupos que se convirtieron en dominantes. Estos veían los valores y actitudes de los dominados como contrarios a su propio modelo de desarrollo. Desde esa perspectiva les imputaban tradicionalismo, crueldad, pereza, etc., sin preguntarse a qué razones más profundas podrían deberse tales actitudes.

^{28/} Florestan Fernandes, "Atitudes e Motivações Desfavoráveis ao Desenvolvimento", en Resistências a Mudanças. Fatores que Impedem ou Dificultam o Desenvolvimento, Río de Janeiro, Centro Latinoamericano de Pesquisas em Ciências Sociais, 1969, pp. 219-259.

En algunos casos, sin embargo, y esto parece particularmente verdad en México, desde el siglo XIX se hace un esfuerzo considerable por integrar la tradición de las culturas autóctonas dentro de la nueva cultura "nacional". Se ensaya, entonces, transmitir una concepción de la historia en la que lo "indígena" aparece como un antecedente ineludible, del cual hay que partir y que ofrece valores que merecen ser integrados.^{29/}

En etapas posteriores del proceso de desarrollo latinoamericano, los valores "modernizantes" aparecen opuestos a los "tradicionales" que serían característicos no tanto de los grupos autóctonos propiamente dichos, sino de ciertos grupos percibidos como conservadores, tales como la oligarquía latifundista. Los nuevos grupos emergentes, que cuentan con proyectos propios respecto a la mejor forma de organización social, descubren que los valores y las actitudes hasta ese momento dominantes deben ser sustituidos por otros que sean más funcionales para la forma de sociedad que desean implantar. Pero la misma permeabilidad de estos grupos y la necesidad de establecer alianzas y pactos como consecuencia de la carencia de poderío para imponer su proyecto por sí solos, permite la subsistencia de los sectores "tradicionales" en un sistema híbrido y, consecuentemente, hace que una serie de valores anteriores se incorporen a los nuevos y subsistan en compleja amalgama. Habrá otros, sin embargo, cuya subsistencia será francamente incompatible con la nueva disposición del conjunto social y que están destinados a desaparecer, ante el empuje de los grupos portadores de los valores modernizantes que tienden a imponer su hegemonía en todos los planos.

Pero no por ello se llega a un estado de adecuado ajuste, sino que el sistema nacido de la fusión antes indicada va generando nuevas y profundas contradicciones que suponen la existencia de valores y actitudes que se vuelven incompatibles con la subsistencia del statu quo implantado.

En definitiva, pues, serán las condiciones estructurales de la sociedad las que harán que los valores y las actitudes adquieran el carácter de

^{29/} Véase Josefina Vázquez de Knauth, Nacionalismo y educación en México, El Colegio de México, México 1969.

favorables o desfavorables. Además, debe recordarse que los efectos probables de un valor determinado no actúan en una sola dirección; éste tendrá efectos directos e indirectos que dificultarán o favorecerán el desarrollo, según los aspectos que se tomen en cuenta y el plazo (corto, mediano o largo) a que se refiere el análisis y, lo que es más importante, según la perspectiva del grupo que adopte el investigador para emitir su juicio. Es evidente que los diferentes sectores sociales en una situación concreta tienen concepciones diversas y en muchos casos antagónicas sobre lo que es el desarrollo y de cuáles son los valores y actitudes que es conveniente incentivar para favorecer un mayor éxito de su propia manera de verlo.

Las reflexiones precedentes dan una pauta de cuán arriesgado es realizar análisis abstractos sobre valores y actitudes y el asignarles de modo cuasi indiscriminado los calificativos "favorables" o "desfavorables". El investigador dedicado a tal tarea debería circunscribir adecuadamente su campo de estudio y, al mismo tiempo, dejar en claro la perspectiva desde la cual emitirá sus juicios.

Casi siempre, al formularse esos juicios, determinados grupos que se sienten amenazados por la posibilidad de cambios tratan de exaltar y difundir a través de mecanismos que estiman eficaces, sistemas de valores y actitudes que sustenten el conformismo y la estabilidad sociocultural. Para ello, no es indispensable que recurran a valores diferentes de los propuestos por los grupos que los confrontan. Lo más corriente es darles una interpretación distinta o llevar la discusión al plano de cuáles son los mejores medios para realizarlos. Por su parte, los grupos que quieren introducir cambios fijan prioridades diferentes dentro de los valores que aceptan en común e incorporan y tratan de difundir otros. No es por ello extraño que los juicios sobre el carácter "favorable" o "desfavorable" de ciertos valores sean casi siempre una consecuencia directa de las ideologías de quienes los formulan.

8. La posibilidad de actuar con eficiencia en una sociedad supone, entre otras cosas, tener una imagen de ella y de su funcionamiento. Es decir, requiere una teoría. Las teorías que tienen mayor capacidad de captación de la realidad se caracterizan por su abstracción y son elaboradas por diversos tipos de intelectuales dedicados al estudio de ciertas áreas específicas. Se trata de grupos minoritarios que crean y ofrecen modelos alternativos con los cuales se intenta la racionalización del mundo, desde la perspectiva correspondiente a diferentes grupos sociales, con signos ideológicos diversos.

Pero los usuarios potenciales de ese conocimiento están en situaciones muy distintas ya que tienen un acceso diferencial a los recursos materiales e intelectuales socialmente disponibles. La dimensión explicativa de tales diferencias es el poder. Sólo quienes se encuentran en ciertas situaciones que implican alguna disponibilidad de poder sobre los hombres y las cosas, están en condiciones de acceder al conocimiento y utilizarlo. Lo mismo ocurre con la posibilidad de construir planes de acción operativos y efectivos a partir de esos conocimientos.

Hay entonces evidentes diferencias en el seno de una sociedad entre quienes tienen acceso al conocimiento y a los medios necesarios como para llevar a cabo acciones racionales tendientes a alcanzar el desarrollo y aquellos otros grupos cuya participación es imprescindible para conseguirlo, pero que no están en condiciones de poseer siquiera el conocimiento mínimo que les permita comprender el papel que deberían desempeñar y las consecuencias favorables que de su cumplimiento se derivarían.

El que una teoría resuelva racionalmente los problemas de un cierto grupo social no implica que éste la acepte automática e inmediatamente, ni siquiera que la acepte cabalmente, incluyendo en esa aceptación algunos de los efectos que, necesarios para el funcionamiento del esquema total, pueden ser o aparecer como nocivos para los intereses inmediatos del grupo en cuestión.

Es así que el uso o no uso y la forma de utilización de una teoría está además, condicionada por la percepción que los actores sociales tienen

/de su

de su propia situación en la sociedad y de la forma como perciben a los otros actores sociales con los cuales interactúan.

Los modelos de desarrollo no han sido generados por los grupos y clases sociales que muchas veces aparecen en ellos como los promotores, agentes y beneficiarios del cambio. Surgieron de grupos intelectuales y fueron asumidos por líderes y sectores políticos representantes de grupos sociales más amplios. Por estos últimos, como se vió, no están casi nunca en condiciones de acceder a una comprensión cabal de dichos modelos. Se produce entonces una brecha en la transmisión y aplicación de los mismos, problema que encaran con mayor o menor fuerza todos los gobiernos, pero muy especialmente aquellos que intentan introducir en sus sociedades cambios radicales, en cortos espacios de tiempo. Es altamente probable que una vez en el ejercicio del poder, los representantes de los nuevos sectores sociales que han pasado a predominar políticamente perciban que gran parte de sus postulados se ven dificultados por el predominio de sistemas de valores en alguna forma incompatibles con el modelo que intentan realizar. Es así común preguntarse: ¿cómo sería posible movilizar, en el sentido de la consecución del modelo de desarrollo, a esos importantes sectores de la población que no han interiorizado valores compatibles con el mismo? ¿Cómo superar la situación de marginalidad en que se encuentran importantes grupos de la sociedad y de qué manera acabar con las discontinuidades culturales existentes en el país y superar la oposición de quienes sustentan sistemas de valores alternativos?

Evidentemente, la superación del primero de esos estados exigirá profundas modificaciones en la estructura económica que permitan incorporar al sistema nuevos dinamismos merced a los cuales se generen oportunidades ocupacionales que permitan absorber en forma creciente esa mano de obra disponible. Pero, paralelamente, será necesario movilizar las potencialidades humanas de esos grupos que permanecen paralizados como consecuencia de una marginación secular.

No corresponde formular aquí un recetario de las posibles medidas a tomar en tal sentido, ya que el tema reaparecerá en el Seminario al

/discutirse las

discutirse las cuestiones relativas a la participación popular. Sin embargo, merece destacarse la importancia que tendrían en tal sentido, por un lado la educación, en lo que respecta al mediano y largo plazo y, por el otro, los medios de comunicación de masas, para la solución de las necesidades más inmediatas.

En el caso de la educación, tales resultados no se logran sólo mediante su expansión más o menos rápida, sino que exigen la reestructuración total de sus contenidos con el fin de socializar a los educandos en un sistema de valores diferente al vigente y más acorde con ese nuevo esquema de participación social. Algo similar puede decirse en el caso de los mass media que deberán ser utilizados en el mismo sentido de transmitir valores y fomentar actitudes más acordes con el modelo. La investigación vinculada a este tema, que cobra día a día mayor importancia, puede proporcionar guías para la acción y la planificación en tal sentido.

Además, debe recordarse que si bien algunas teorías de las mencionadas no parecen responder satisfactoriamente a las preguntas que tienen que ver con la generación del cambio social, en cambio pueden tener respuestas sumamente útiles en lo que se refiere a los problemas de la movilización. No cabe duda que al nivel individual puede ser posible, mediante procedimientos adecuados, producir alteraciones sustanciales, sea en la necesidad de logro como postula la teoría arriba mencionada, sea en otros valores y actitudes, que se considere importante remover o incentivar.^{30/}

Aquí se presenta otro problema que no debe olvidarse. La mayoría de los intentos de aumentar la participación popular en los procesos de cambio social chocan con la dificultad de los grupos dirigentes de los mismos para poder traducir sus ideas y expectativas en términos asequibles a las grandes masas de la población. Tal cosa es especialmente cierta, en los países en los que las discontinuidades culturales son muy notorias.

^{30/} Véase especialmente David McClelland y David Winter, Motivating Economic Achievement, Nueva York, The Free Press, 1969, donde se describe el procedimiento y el funcionamiento de los cursos para incentivar la motivación de logro.

En este capítulo sólo se ha tratado de formular de manera sucinta un esquema de análisis que permitiera encarar el problema de los valores y actitudes en situación o situaciones concretas. Por otra parte, se ha tratado de indicar de qué manera pueden ser desfavorables al desarrollo aquellos valores y actitudes que no proporcionan los ajustes requeridos por las nuevas situaciones históricas a las que se enfrenta la sociedad en cuestión, así como los que no aseguran la suficiente plasticidad a la renovación continua y a la sustitución progresiva de las situaciones cuya eficacia social haya decaído o desaparecido.^{31/} En uno u otro caso se limitan las posibilidades potenciales de toda sociedad de alcanzar elevados niveles de desarrollo social.

La posibilidad de remover valores y actitudes desfavorables o difundir nuevas actitudes percibidas como necesarias para el desarrollo parece depender, pues, del proyecto de desarrollo que se tenga, de las condiciones estructurales existentes, de las que se tratan de crear y de la interacción de una y otras con los rasgos psicosociales anteriores que se trata de modificar. Si esto es verdad, las condiciones del problema son tan concretas que las afirmaciones generales que es corriente hacer sobre América Latina parecen tener más el valor de puntos de partida para la reflexión sobre el problema que de hilos conductores para la acción.

^{31/} Véase más extensamente Florestan Fernandes, "Attitudes e Motivações Desfavoráveis ao Desenvolvimento", op. cit.

Capítulo IV

PROBLEMAS RELATIVOS A LA ORGANIZACION DE LA ACCION DEL ESTADO

1. En los países de desarrollo originario permanece abierta la polémica acerca del papel que le cupo al Estado durante las primeras fases de ese proceso. Tradicionalmente, se ha sostenido la tesis de la presencia de un Estado "negativo", o sea, que intervenía escasamente dentro de los sagrados límites de la "sociedad civil", la que, por lo tanto, orientaba de manera autónoma su propio dinamismo. Era la procura de los intereses privados la que ordenaba la sociedad mientras que el Estado sólo garantizaba el mantenimiento de ese "orden", era su "guardián", su "gendarme".

Esta tesis de la existencia de un Estado negativo durante las fases formativas de las sociedades capitalistas desarrolladas - tan cara al pensamiento liberal clásico - ha sido desafiada con muy buenas razones. Por un lado, la participación del Estado fué decisiva en política exterior, donde regía su "prerrogativa" absoluta; por otro, no fue menos intensa en el ámbito interno, particularmente en lo que respecta a la armonización de intereses y a la regulación y orientación del proceso político.^{1/} De todos modos, y cualquiera sea la postura que se adopte respecto a esas primeras etapas, hay consenso en cuanto a la extensión de las funciones del Estado en fases ulteriores, particularmente a partir del último cuarto del siglo pasado.

^{1/} En relación con este carácter "negativo" del Estado liberal, se ha señalado que "... quien identificase 'negación' con 'debilidad' resultará víctima de una falacia histórica. El Estado liberal mostró siempre la fortaleza que le exigieron la situación política y social y los intereses de la sociedad. Sostuvo guerras y aplastó huelgas; con la ayuda de armadas poderosas protegió sus inversiones, con la de poderosos ejércitos defendió y extendió sus fronteras y con la policía restableció la paz y el orden" (p. 30). "Extraña teoría, por cierto, la de un llamado estado negativo que logra mantener una política imperialista" (p. 240). F. Neumann, El Estado democrático, y el Estado autoritario, Paidós, Buenos Aires, 1968.

/Este cambio

Este cambio es en gran parte consecuencia del ascenso político-social de los sectores obreros y de la injusticia del sistema y se expresa en transformaciones significativas en la misma doctrina liberal, que abandona en buena parte su concepción "clásica" del Estado y se orienta hacia las teorías "pluralistas" y del llamado "Welfare State".^{2/}

Similar problemática histórica ha sido planteada con relación al Estado en América Latina, pero no es del caso presentarla en este lugar. La expansión de las funciones del Estado en nuestros países ha sido tan grande en los últimos decenios que a nadie puede caberle dudas sobre la significación del papel que desempeña en relación con el desarrollo. Son muy pocos los que en la actualidad se animan a sostener que el desarrollo debe quedar librado al juego libre de las fuerzas presentes en la sociedad civil - "fuerzas del mercado" como se las denomina usualmente - y muchos los que, desde distintos enfoques doctrinarios o académicos, le asignan al Estado un rol protagónico en ese proceso.

Sin embargo, el hecho de que haya concordancia en este punto no garantiza, como es penosamente sabido, similar acuerdo en cuanto a los términos de la relación del desarrollo con el Estado. En otros capítulos de este informe se ha tratado de explorar la variada significación del primero; cabe aquí dedicarse a elucidar el segundo, aunque no en general sino desde la peculiar perspectiva que brinda su vinculación con el desarrollo. La intención de este capítulo es elaborar la mencionada relación de tal modo que facilite y oriente el debate del Seminario sobre el tema.

2. Debe afirmarse desde la partida que el concepto Estado encubre una variada gama de instituciones cuyo conjunto constituye lo que se ha llamado "sistema estatal": el gobierno, la administración, las empresas estatales, las fuerzas militares y policíacas, las asambleas parlamentarias, los gobiernos locales y las instituciones judiciales.^{3/}

^{2/} La expresión típica de este viraje es T. H. Green, y el llamado "grupo idealista de Oxford". Véase Ernest Barker, Political Thought in England, 1848-1914, Oxford Univ. Press, 1942.

^{3/} R. Miliband, The State in Capitalist Society, Weifendel and Nicolson, Londres, 1969, pp. 49 ss.

Este sistema estatal debe ser diferenciado del "sistema político" que incluye grupos de presión, clases, movimientos sociales, partidos políticos, etc., que interactúan entre sí y con el sistema estatal.^{4/}

Sistema estatal y sistema político son los dos focos, los dos momentos del análisis político. Los análisis de "estructura de poder" - tan de moda en estos tiempos - no pueden dejar de lado a ninguno de ellos: hay poderes que surgen en el sistema político (por ejemplo, todo aquel que tiene su raíz en el control privado de recursos económicos) y otros que surgen en el Estado (típicamente el control de los medios de coacción física). Su constitución e interacción es el núcleo de la problemática del poder.

Evitando una digresión sobre el apasionante tema del poder y volviendo a los sistemas político y estatal, cabe señalar que, como era de esperar, las distintas escuelas y enfoques tienden a acentuar la importancia de uno u otro. En términos generales puede afirmarse que la "ciencia política" que se ha desarrollado en el mundo anglosajón a partir de la segunda posguerra es propensa a concentrarse en el estudio del sistema estatal (aun cuando suele horrorizarse con el término "Estado"), mientras que la denominada "sociología política" ha preferido inclinarse hacia el análisis de las "bases económico-sociales" y las relaciones de fuerzas que subyacen al Estado. Los peligros de una y otra posición son evidentes: los primeros pueden reducir el sistema político (tal como se lo ha caracterizado aquí) a meras "demandas" que llegan al sistema estatal; los segundos, limitar el Estado al gobierno. Cualquiera que sea la reducción, sus consecuencias llevan al empobrecimiento de la interpretación, al simplismo.

Esta diferencia de énfasis ha tenido y tiene múltiples expresiones en los planteamientos que se han hecho sobre la relación entre Estado y

^{4/} La terminología en el caso de los componentes del sistema político es extremadamente variada y, además, es usada con cierta libertad por todos los autores; el término "etcétera" se ha usado para evitar el entrar en polémica sobre el punto. Enfoques como el marxista, considerado por muchos - defensores y detractores - como ejemplo de esquema "simple", ya que reduciría toda esa complejidad a un par de clases sociales, encierra una gran variedad: masas, clases en sí, clases para sí, grupos, clases de transición, fracciones de clase, etc.

desarrollo en América Latina. En un trabajo reciente se analizan con profundidad algunas versiones de la misma en las interpretaciones del "modelo político brasileño" actual.^{5/} Se señala, por un lado, aquellas que suponen que una vez que los grupos económicamente dominantes establecen su estilo de desarrollo, lo aplican a través del control que detentan sobre el aparato estatal, concebido como mero instrumento pasivo de los intereses económicos de esa clase. Este punto de vista - "economicista", como suele denominarse ^{6/} - se contrapone a aquel otro de los que imaginan que los proyectos de desarrollo de quienes detentan el poder estatal son el orientador primordial y casi absoluto de todo el proceso económico y político. Para unos, el poder económico de una clase lo es todo, para los otros el problema fundamental consiste en el control del aparato estatal. Planteado este problema para el conjunto de los países latinoamericanos, sólo puede llevar a la precaria afirmación de que la significación de uno u otro elemento variará según país y momento histórico, pero que, en general, conviene no dar por supuesta a priori una causalidad lineal en un sentido u otro y que la respuesta sólo puede ser dada por la investigación empírica en cada caso concreto.

Todo lo dicho permite presentar de manera sumaria algunas de las más difundidas hipótesis sobre la relación entre Estado y desarrollo en América Latina y que pueden servir de base para la discusión en el Seminario. Los párrafos anteriores permiten asimismo clasificar estas hipótesis en dos campos: por un lado, las que partiendo de las características del sistema

5/ F.H. Cardoso, O modelo político brasileiro, São Paulo, 1971 (mimeo) pp. 7 ss.

6/ N. Poulantzas, Hegemonía y dominación en el Estado moderno, Ed. Pasado y Presente, Córdoba, 1969, cap. II.

político señalan los condicionamientos que éste ejerce sobre el estatal y éste, o ambos, sobre el desarrollo. Por el otro, las que concentran su interés en el estatal y plantean las consecuencias que su peculiar estructura y funcionamiento ejercen sobre el desarrollo.^{7/}

3. Naturalmente son muchos los que han postulado que el rasgo característico de la vida política latinoamericana es la "falta de consenso" o la "ausencia de legitimidad", entendiéndolo por ellas ya sea la existencia de un desacuerdo básico sobre cuáles deben ser las reglas que regulen el juego político, ya el hecho de que una porción mayoritaria de los miembros de la comunidad política consideran como injustas o inadecuadas las normas por las cuales ella se rige. Ambas carencias serían las causas fundamentales del aspecto caótico o inestable que presentarían las relaciones políticas en nuestros países.

No es del caso detallar esta hipótesis tan ampliamente conocida; cabe, si, esbozar con cierto detenimiento una versión más sutil de la misma que ha presentado Ch. Anderson.^{8/} Para este autor los dos elementos básicos del proceso político son los actores políticos y los recursos de poder. Los primeros son todos aquellos que usan algún recurso de poder para alcanzar ciertos objetivos a través de la actividad política; los segundos, son todas aquellas propiedades que le permiten a un actor político ser políticamente influyente.^{9/} Su tesis fundamental es que para los

7/ Las hipótesis se plantean a partir de ciertos autores: sobre éstos cabe señalar dos aspectos: 1) que no son los únicos que las sostienen, aun cuando son los más conocidos; 2) que para casi todos la relación Estado-desarrollo no se agota en la hipótesis específica que de ellos se extraiga y que, en consecuencia, no puede implicar, de ninguna manera, un juicio sobre la obra completa de cualquiera de ellos.

8/ Charles Anderson, Politics and Economic Change in Latin America, Van Nostrand, Nueva York, 1967, cap. 4.

9/ En realidad el autor presenta definiciones más detalladas cuya discusión escapa a los fines de este informe; asimismo, lo que aquí se ha denominado actor político y recurso de poder son llamados en el original "contender for power" y "power capability" respectivamente. Los primeros son, por ejemplo, una clique militar, un partido político, un grupo de presión, etc.; los segundos, control de recursos económicos, control de medios de coacción física, capacidad burocrática, etc.

actores políticos latinoamericanos no hay ningún recurso de poder que sea considerado legítimo por sobre todos los demás, o para decirlo a la inversa, no hay recurso existente de poder que sea considerado propiamente "ilegítimo".

A esta conclusión llega Anderson a través de la comparación entre el proceso político en América Latina y en las "sociedades democráticas". En estas últimas, existiría una primacía del recurso de poder democrático por excelencia (la movilización y organización del "acuerdo" de los ciudadanos), mientras que en América Latina éste sería uno entre muchos otros recursos posibles de ser utilizados. Por ello sostiene que "América Latina no legitima a la democracia, o sea, no restringe el poder político a sólo aquello que podrían movilizar el 'consentimiento' (consent). De hecho, América Latina como región no ha experimentado una revolución que pueda legitimar un tipo especial de recurso de poder" y por lo tanto "... en el sistema político que ha surgido todas las técnicas políticas experimentadas por el hombre de occidente continúan como parte del sistema" (p.108). Ningún recurso de poder es legítimo o definitivo, pero el sistema prescribe que ninguno de ellos puede ser eliminado totalmente.

Son múltiples las consecuencias teóricas que Anderson extrae de la descripción de sociedades donde la única "fórmula política" que existe es la ausencia de fórmulas legítimas para alcanzar y mantener el poder político. La que más interesa en el contexto de este informe es aquella que se refiere a la capacidad del sistema estatal para orientar el proceso político-económico. Este sistema estatal es en gran parte reflejo del sistema político y éste está siempre basado en alianzas de actores políticos que se romperán cuando alguno de ellos sospeche que su recurso de poder está amenazado. En consecuencia, los "proyectos políticos" de cualquier gobernante deberán pasar por la criba de esa estructura de poder antes de ser realizadas, proceso en el cual perderán gran parte de su vigor de cambio llevando entonces a la natural frustración de buena parte de la población con respecto a la capacidad de acción del Estado desde que ella no advierte las limitaciones a que ésta está sometida.

/Un punto

Un punto de vista que tiene ciertas semejanzas con el de Anderson es presentado por J. Graciarena.^{10/} Este autor realiza un detenido y sugerente análisis de dos orientaciones "típicas" de los sistemas políticos que tienen especial relevancia para el desarrollo y que denomina - siguiendo la terminología de Apter - sistema de movilización y sistema de reconciliación. A este último dedica la mayor atención, ya que, a su juicio "... lo que parece cierto es que en la actualidad la mayoría de los países de América Latina coinciden en sus características, en un alto grado, con el sistema de reconciliación, puesto que su política interna se basa principalmente en el compromiso y en el equilibrio político entre los diferentes partidos y grupos de interés incorporados y legitimados por el sistema" (p. 80).

Cuando los sistemas políticos se orientan hacia el compromiso en un marco económico-social caracterizado por un bajo nivel de desarrollo, las posibilidades de incrementar este último se debilitan considerablemente. Dado que el sistema se basa en una alianza precaria de poderosas fuerzas antagónicas, el centro de decisión estatal adolece de una intrínseca debilidad. Su objetivo fundamental es mantener su propia estabilidad y garantizar la cuota correspondiente de poder y beneficios a los miembros de la alianza. La acción del Estado, así condicionada, termina siendo errática, incapaz de impulsar una política efectiva de desarrollo, preocupada más por lo que puede hacer que por lo que debe hacer.

El mismo fenómeno visto desde otra perspectiva aparece como carencia de nacionalismo, entendiendo este concepto a la manera de K. Silvert, como "la aceptación del Estado como árbitro impersonal y último de los asuntos humanos".^{11/} El nacionalismo, rasgo propio de las sociedades modernas, sería el elemento fusionador por excelencia, el valor que es

^{10/} Jorge Graciarena, Poder y clases sociales en el desarrollo de América Latina, Paidós, Buenos Aires, 1967, cap. III.

^{11/} Kalman H. Silvert, Nacionalismo y política de desarrollo, Paidós, Buenos Aires, 1964, cap. II.

capaz de unir, pese a todas las diferencias, a los miembros de la sociedad en la prosecución de objetivos comunes.

En el trasfondo de estos planteamientos - y a veces explícitamente - está el convencimiento de que la peculiar estructura de los sistemas políticos de América Latina, tal como se la ve en la actualidad, se explica al observar el proceso de su formación. Quizás sea José Medina Echavarría el que con mayor plasticidad lo ha expresado con su concepto de "permeabilidad de la estructura tradicional", es decir, que "la estructura tradicional, lejos de haber sido rígida e impenetrable, ha tenido la prioridad suficiente para modernizar buena parte de sus elementos, sin alcanzar una modernización rápida y radical".^{12/} Nuevos grupos y fuerzas sociales se van incorporando a la escena política con sus intereses y demandas sin provocar la eliminación de los antiguos detentadores del poder, lo que lleva a políticas de compromiso y al debilitamiento de la eficacia de la acción del Estado.

4. Para otros autores los problemas de la relativa incapacidad del Estado para impulsar el desarrollo se presentan por razones distintas. Por ejemplo, para R. Cibotti y F. Weffort la innegable ampliación de las funciones del Estado "constituye un instrumento para la adaptación de los grupos tradicionales a las nuevas condiciones económicas, pero sin modificar el esquema básico que sostiene las decisiones de política. En otras palabras, sin generalizar y racionalizar los intereses de la comunidad".^{13/} Ellos presentan la transición en América Latina de un Estado liberal a un Estado productor como consecuencia de los disloques que en nuestras economías provoca la crisis de 1929, tanto en lo relacionado con el comercio internacional, como en otros aspectos de la economía. Así, el Estado debe intervenir en los aranceles aduaneros, en la política

^{12/} José Medina Echavarría, Filosofía, educación y desarrollo, Siglo XXI, 2a edición, p. 316, 1970.

^{13/} R. Cibotti y F. Weffort, Características sociológicas del Estado y la planificación del Sector Público, ILPES, 1965, p. 10.

monetaria y cambiaria, en los servicios básicos, en la infraestructura económica, etc., para paliar los efectos de la crisis. Pero esa creciente intervención del Estado no supone una transformación de la estructura de poder presente en el sistema político y estatal, sino más bien la consolidación de la anterior con nuevos recursos de poder; los mismos grupos permanecerían en el control de un sistema estatal ampliado. En consecuencia, sería erróneo pretender del Estado lo que no puede dar pese a su crecimiento, i.e., una política de desarrollo en pro del interés general de la nación.

La llamada "teoría de la dependencia", que ha ganado gran difusión en los últimos años, también postula una especial relación entre los sistemas político y estatal. Presta particular atención a los procesos mediante los cuales los países hegemónicos captan excedente de los países dependientes. Uno de esos procesos es el control directo del aparato productivo y distributivo de los países periféricos por los hegemónicos: es el llamado "proceso de desnacionalización de las economías dependientes". Este proceso económico se realizaría a través de una alianza entre los grupos dominantes de los países hegemónicos con sus congéneres de los periféricos y, en la medida en que esa alianza controla el sistema estatal periférico se produce una "desnacionalización del Estado".^{14/} En estas circunstancias, tampoco sería dable esperar del "Estado dependiente" una política eficaz de desarrollo nacional.

Como es evidente, todas las proposiciones presentadas intentan mostrar de manera general la influencia que el sistema político ejerce sobre la acción del Estado, en tanto se lo considera "centro de decisiones". De manera sumaria puede afirmarse que las instituciones del Estado cumplen en este plano tres distintas funciones: toma de decisiones y aplicación y control de las mismas.^{15/} Con mayor precisión puede decirse que las

^{14/} J. A. Viera Gallo y H. Villela, "Consideraciones preliminares para el estudio del Estado en Chile", Cuadernos de la Realidad Nacional, Santiago de Chile, N° 5, septiembre de 1970.

^{15/} Karl Loewenstein, Teoría de la constitución, Ediciones Ariel, Barcelona, 1970, cap. II.

mencionadas proposiciones se refieren al condicionamiento que el sistema político ejerce sobre el proceso de toma de decisiones en el sistema estatal, particularmente en el gobierno. Sobre la aplicación de las decisiones estatales algo se dirá en párrafos posteriores, pero antes de entrar en ese tema es prudente subrayar nuevamente que la relación sistema político-sistema estatal no es unidireccional sino de mutua interacción o influencia. En períodos de relativo estancamiento cobran importancia las hipótesis que explican la debilidad o ineficacia del Estado (sea o no por el influjo que sobre éste ejerce el sistema político); en períodos de crecimiento se presta mayor atención al condicionamiento de la acción estatal sobre la sociedad. Este último punto de vista ha renacido como consecuencia de los cambios ocurridos en países como Brasil, Perú y Chile en los últimos tiempos y se puede esperar que oriente los estudios sobre el tema en el futuro próximo.

5. La relación entre los sistemas político y estatal se puede percibir también desde la perspectiva que brinda el análisis de la estructura y evolución histórica de la burocracia estatal en América Latina. El concepto "burocracia estatal" puede ser un tanto engañoso, pues hace referencia a un conjunto vasto y heterogéneo: en términos amplios comprende a todo el personal empleado por el Estado. Aun cuando se restrinja su sentido al personal civil, sigue englobando una enorme gama de funciones y niveles administrativos.

Desde el punto de vista de los límites y los intereses de este informe, son dos las perspectivas más fructíferas en el estudio de la burocracia estatal. La primera se refiere a la participación del Estado en los "sectores sociales" y las consecuencias que de ello se derivan tanto para el Estado mismo - ya que es empleador de buena parte de la clase media emergente - como para los destinatarios de la política social; este tema será tratado más adelante. La segunda se orienta hacia el estudio de aquellas posiciones del aparato estatal que juegan un papel decisivo en la elaboración e implantación de la política de desarrollo.

Uno de los escasos trabajos sobre este tema en América Latina esboza las etapas históricas que jalonan la evolución de estas "elites administrativas".^{16/} La primera etapa considera la formación inicial en estas elites después de la independencia cuando la ruptura del pacto colonial deja a los nuevos Estados sin los cuadros administrativos mínimos para su funcionamiento como tales. A esta fase caracterizada por la presencia de elites administrativas criollas ligadas al llamado "Estado oligárquico" sucede una de transición en que se combinan aspectos tradicionales y modernos tanto en el reclutamiento como en la definición del rol de estas elites. Es en esta etapa cuando comienzan a vislumbrarse los rasgos de la nueva elite técnico-profesional cuya emergencia y consolidación son propias de la tercera etapa.

Que la inserción de este último grupo dentro de Estado no es tarea acabada, ni siquiera en los países desarrollados, lo demuestra el hecho de la "indefinición" de su posición que a menudo es confundida - en la práctica, en su imagen y en la de los demás - con la del político y la del burócrata propiamente dicho.

A menudo esta elite técnica padece la ilusión de pretender eliminar o suplantar la política o los políticos como para orientar por sí misma la acción del Estado de acuerdo con su racionalidad "científica"; a menudo también hay quienes intentan reducirla al papel de burócrata, de mera ejecutora de decisiones políticas tomadas fuera de su ámbito de influencia.^{17/}

A medida que se expanden y complican las funciones del Estado, se afirma la presencia del técnico y por ello no debe extrañar que desde hace

^{16/} P. Torales, "Las elites administrativas", en Las elites urbanas en América Latina, ILPES, mayo 1966. (Mimeografiado).

^{17/} Ver José Medina Echavarría, La planificación en las formas de la racionalidad, Cuadernos del ILPES, 1971.

años mantenga actualidad en los países desarrollados - capitalistas y socialistas - la polémica acerca del poder de los técnicos y su significación sociopolítica. En otras palabras, se discute su grado de influencia en relación con otros grupos, dentro y fuera del sistema estatal, y la naturaleza de los intereses que defiende: si los propios, si los de la nación como un todo o si los de algún otro grupo o clase económica o políticamente dominante al cual se subordina.^{18/} No hay duda de que el Estado latinoamericano no posee la complejidad y refinamiento que tienen los países desarrollados, pero tiene una presencia en los problemas del desarrollo que compensa esa deficiencia y coloca a los técnicos en el primer plano de este proceso.

Tanto el técnico como sus evaluadores deben propender a evitar la ilusión tecnocrática y a fijar con realismo la esfera de sus responsabilidades, que no son otras que orientar y asesorar la toma de decisiones que se lleva a cabo en la esfera propiamente política. Esto no significa disminuir o menospreciar su papel sino adecuarlo a los límites de la racionalidad que le es propia; la significación de esta racionalidad en el proceso de desarrollo se evalúa en toda su magnitud cuando se carece de ella. En países en los cuales el Estado amplía de manera abrupta sus funciones a fin de dirigir un proceso de desarrollo planificado, esa falencia se transforma en una barrera de primera magnitud.

Sin embargo, para muchos el problema básico no radica en la ausencia de técnicos - los países latinoamericanos ya tendrían un considerable caudal de experiencia en la elaboración de planes - sino en la carencia de un aparato capacitado para ejecutar planes y programas. Un observador acucioso de estos problemas ha señalado que "se ha llegado a la conclusión de que los países han desarrollado más capacidad en la formulación de planes que en el diseño de proyectos específicos y en la

^{18/} Ver la interesante discusión en la obra de R. Miliband ya citada.

ejecución de políticas y actividades contempladas en dichos planes. Las deficiencias operativas y de organización han frustrado la ejecución de los mejores de estos planes".^{19/}

6. La organización eficiente de la acción del Estado implica un proceso de racionalidad creciente en todas las esferas: claridad de objetivos en el político, racionalidad instrumental en el técnico para poder mostrar al político cuál es el camino más adecuado a los fines que se ha propuesto, capacidad ejecutora y de organización en todos los niveles de la administración ligados a la realización de los planes. Es el proceso que suele denominarse "modernización del aparato del Estado", al cual es imperioso otorgarle prioridad.

Sin embargo, de la misma forma que el desarrollo económico ha sido confundido a menudo con el desarrollo tal como se presenta en algunos países occidentales y el desarrollo político con la consolidación de las instituciones de la democracia representativa, el "desarrollo administrativo" ("o modernización del aparato burocrático") ha sido concebido de acuerdo con las pautas que orientan su organización y acción en los países occidentales desarrollados.

Diversos autores han manifestado sus dudas sobre este último punto.^{20/} Si el papel del Estado en el proceso de desarrollo en los países latinoamericanos es notablemente distinto del que tuvo en los países occidentales ya desarrollados - por el rol protagónico que tiene en los primeros - ¿por qué suponer que la administración tiene que tender a igualarse en ambos? ¿No es posible suponer que los rasgos que presenta la administración de los países en desarrollo sean en parte funcionales de acuerdo con las tareas que debe cumplir y no un mero rezago "tradicional"? La evolución

^{19/} Donald C. Stone, "Conferencia sobre Administración Pública en los países en desarrollo", en Administración y Desarrollo, N°14, enero de 1964.

^{20/} Ver por ej. Joseph La Palombara, "Burocracy and Political Development. Notes, queries, and dilemmas", ibid (ed.), Burocracy and Political Development, Princeton Univ. Press, 1963.

de la administración se debería hacer, según este punto de vista, no a base de su adecuación a un modelo dado, sino por criterios de eficiencia; como afirma La Palombara sobre la organización del ENI (Ente Nazionali Idrocarburi): "Puede no ser democrática, pero funciona".

Pero aquí reaparece el problema de los fines humanos últimos del desarrollo y la crítica que a partir de ellos se hace sobre la utilización privilegiada del criterio de eficiencia para la evaluación tanto del sistema estatal como del político.

De donde queda claro que el problema de la organización de la acción del Estado termina penetrando de lleno en el campo de las ideologías y los juicios de valor y que por ello es oportuno cambiar la orientación de la reflexión guiándola hacia los problemas de la política social.

7. Las consideraciones anteriores proporcionan el marco general que permite comprender los problemas de la política social en América Latina. Estos son relativamente antiguos y solamente algunas de sus manifestaciones se han agudizado en los últimos tiempos. Generalmente, se toma como ejemplo de los intentos erróneamente diseñados a las políticas llamadas "populistas", que han sido objeto de críticas muy conocidas que sería ocioso repetir aquí. Sin embargo, las cuestiones que se plantean a propósito de y como críticas a las políticas "populistas" aparecen en mayor o menor medida en políticas a las que difícilmente se les podría aplicar ese adjetivo, aunque se encuentren estructuradas en otra forma.

8. Con respecto a las políticas sociales se pueden plantear los problemas generales que aparecen respecto a cualquier política.

En primer término, los problemas de definición o de establecimiento.

En segundo lugar, los de "coherencia", que pueden, a su vez, subdividirse en los problemas de coherencia interna, dentro del área objeto de la política, y los de coherencia externa, con las decisiones de política adoptadas en otras áreas.

En tercer lugar, los relativos a la amplitud e intensidad de la acción que se espera del Estado, puesto que toda política supone un área de ejecución y un determinado modo de acción organizada por parte del Estado.

/Por último

Por último, quedan los problemas de organización propiamente dichos, que se refieren al modo y la forma de ejecución, a las relaciones internas de los agentes a cargo de la política y a sus relaciones externas con los usuarios o beneficiarios.

9. De los párrafos 3, 4 y 5 se desprende que en los países de América Latina son generales las dificultades para definir claramente una política, entre otras razones, porque el Estado está sometido a presiones de muy diferente signo. En muchos casos, la sola existencia de una definición clara bastaría para frustrar las expectativas de algunos o muchos de los grupos de los que emanan las presiones. En muchos otros, como la acción pública debe enfrentar casi siempre una serie de resistencias, la claridad de la definición podría hacerlas más grandes y sin duda más eficaces.

De ahí la frecuencia de políticas sociales definidas de tal manera que abren un ancho campo a las controversias de interpretación, a través de las cuales se puede librar de nuevo la batalla respecto a su orientación efectiva.

Causas análogas obran para hacer difícil la coherencia, entendida aquí como la conexión racional entre las decisiones en un área determinada o entre aquéllas y las tomadas en otras áreas. Aun dentro del mismo campo de acción, ciertas presiones aparecen en determinado momento como irresistibles y llevan al Estado a empeñarse en la dirección de satisfacerlas. Esto tiende a provocar que otros grupos reclamen las mismas ventajas o que se organicen y articulen las resistencias o ambas cosas simultáneamente a través de diferentes actores sociales. Si el Estado no satisface la demanda de los grupos que percibe como estratégicos, pierde apoyo político y legitimidad social; si las satisface, crea, por ese mismo hecho, una precipitación de demandas antes inexistentes o no articuladas a las cuales es muy difícil dar satisfacción. De hecho, termina satisfaciendo unas y resistiendo otras sin mayor coherencia.

10. Las incoherencias externas no son menores. Cuando es necesario satisfacer demandas muy diferentes y difíciles de articular, es una tentación beneficiar a ciertos grupos en algunos terrenos y a otros grupos en otros.

/Pero a

Pero a poco que la capacidad de presión se encuentre distribuida será imposible evitar que las demandas de todos se dirijan a las más variadas áreas.

Estas presiones contradictorias y estos resultados incoherentes son los que llevan a muchos a pensar en que la acción puramente sectorial termina en numerosos absurdos y contradicciones que sólo pueden resolverse por una política global.

Si esto es cierto en términos generales, también lo es que abandonar la acción sectorial o minimizar su importancia a la espera de que se llegue a un consenso social que permita definir esa política global, sería una forma de agravar o, en el mejor de los casos, de evadir el problema. En ciertas condiciones estructurales, muy comunes en América Latina, si la acción sectorial es contradictoria y vacilante, la definición de una política global es simplemente imposible. Ponerla por escrito no va más allá de una piadosa exhortación realizada en nombre de una racionalidad formal que poco o nada tiene que ver con aquellas condiciones.

Tómese como ejemplo ilustrativo el caso de la seguridad social. En algunos países de América Latina, los sistemas de seguridad social empezaron a construirse mucho antes que en los países de Europa y que en Estados Unidos. Se comenzó por establecer sistemas de retiros y pensiones para ciertas categorías de asalariados, generalmente funcionarios públicos, que se agregaron a los militares que ya las poseían desde mucho antes. Poco a poco, pero en un proceso relativamente rápido, fué necesario extender a nuevos grupos las mismas o diferentes previsiones, hasta que el sistema llegó a universalizarse o a casi alcanzar ese límite. A lo largo de estos cambios siempre hubo desigualdades entre las categorías que tenían la seguridad social y las que estaban excluidas de ella y que desaparecen al final. Pero se mantienen aquellas que casi desde el inicio existieron, los regímenes más o menos favorables con diferencias muy considerables según las categorías. En muchos países se llega, en la actualidad, a que más de un doce por ciento del producto nacional está comprometido en la seguridad social. Otros países que han comenzado por un régimen más centralizado atienden a una pequeña proporción de la población, pero las presiones para obtener ampliaciones sucesivas son muy fuertes.

/En unos

En unos y otros, de hecho, es muy difícil o imposible integrar la seguridad social dentro de una política global. Cuando los recursos que hay que comprometer se vuelven excesivos, la inflación tiene la función de evitar una confrontación directa con los beneficiarios, al menos por cierto tiempo, y disminuir la carga efectiva.

11. La estrategia de los diferentes grupos sociales con respecto a la política social es muy variable y en muchos casos se dirige más que a su definición o establecimiento, a la ejecución misma. Los que resisten a una determinada política, por ejemplo, pueden librar la batalla contra ella en el plano de la definición o pueden esperar para resistirla en el momento de la ejecución. Resulta muy difícil oponerse a ciertas políticas sociales cuando ellas recogen ciertos valores y principios de justicia que todos los grupos sociales dicen compartir y con respecto a los cuales tiende a hacerse fácilmente la unanimidad entre todos ellos. Pero si esta circunstancia lleva a todos los grupos a colaborar en la definición y elaboración de esas políticas, muchos de ellos esperarán que, de hecho, fracasen en su ejecución. A la inversa, hay políticas sociales que nadie puede proponer expresamente, por ejemplo, hacer todavía más regresiva la distribución del ingreso, aunque en la realidad muchos grupos pueden conseguir que se haga verdaderamente más regresiva. Otro caso bien conocido es aquel en que se establecen ciertos servicios sociales y no se les dan los recursos para que puedan funcionar de acuerdo con la definición que se ha hecho de los mismos. La falta de coherencia externa es, en este caso, un índice del poder de ciertos grupos que si no pueden impedir la aprobación de ciertas políticas, pueden, en cambio, disminuir los fondos necesarios para llevarlas a cabo.

12. Como consecuencia de todos estos factores el Estado sólo tiene una capacidad limitada e insuficiente para imprimir direcciones adecuadas al crecimiento de los programas sociales. A los factores anteriores se une el hecho de que, muy a menudo, lo que se espera del Estado en cuanto a capacidad de organización y ejecución va mucho más allá de la capacidad efectiva de los estados latinoamericanos y, posiblemente, mucho más allá

/de la

de la que tiene o ha tenido cualquier Estado conocido. No existen prácticamente, por ejemplo, casos de sociedades hoy desarrolladas que hayan podido terminar con el fenómeno del analfabetismo por su sola acción. En casi todos los países occidentales hoy desarrollados su desaparición fue el producto de la acción del Estado y de muchos otros grupos que por razones religiosas o políticas veían en el analfabetismo un mal mayor con el que había que terminar. En los países socialistas, el mismo resultado se ha obtenido por una enorme movilización que, aunque dirigida por el Estado, ha ido mucho más allá de una acción a través de la educación formal empleando recursos humanos de los más diversos tipos insertados en estrategias extraescolares muy variadas. En América Latina, y a pesar de algunos propósitos en contrario que se expresaron sobre todo en el siglo pasado y que a veces se renuevan hoy, la acción alfabetizadora ha sido siempre esencialmente la acción estatal. No es extraño que sólo los países de una más larga tradición de desarrollo de la educación primaria hayan logrado acercarse al ideal de suprimir el analfabetismo.

Una situación muy diferente se presenta en el caso de la enseñanza media y superior, donde si bien el Estado ha desempeñado un papel preponderante en el caso de muchos países de América Latina, la acción privada la ha tenido también y se ha llegado como consecuencia a una extensión de los servicios que, en relación con el grado de desarrollo, parece satisfactoria. En este caso o el Estado ha cumplido satisfactoriamente su misión o los estratos medios que son la clientela esencial de esos niveles educativos han obtenido que amplíe sus servicios de acuerdo con sus expectativas o que apoye los esfuerzos que ellos hacían para lograr el mismo fin. Esto se ha logrado porque las presiones en favor de la expansión de la enseñanza media y superior ha sido sostenida por grupos cuya situación en la estructura social del poder era mucho más favorable que la de los potenciales demandantes de la real universalización de la enseñanza primaria.

13. Las batallas que se libran en torno a la ejecución de las políticas sociales no son únicamente las que derivan del enfrentamiento de los que apoyan o resisten determinadas políticas.

/Todas las

Todas las políticas sociales se fundan en la necesidad de extender una serie de servicios, ya sean definidos en función de los sectores tradicionales (educación, vivienda, salud) o en relación con poblaciones especiales (poblaciones marginales, juventud, etc.) para las que están pensadas. En cualquier caso, la organización de esos servicios supone una serie de costos. Una parte de esos costos está constituida por los empleos que es necesario crear para que los servicios sociales funcionen. En este sentido, pueden distinguirse en toda política social dos funciones: la que tiene como fuente de empleo y la creadora de servicios efectivamente recibidos por los beneficiarios. A los problemas de la administración y de la burocracia en general se ha hecho referencia más arriba en este capítulo. En esta parte, vale la pena insistir en que entre las presiones que influyen sobre la determinación de tipos y formas de organización de política social, están las que tienden a aumentar el número de empleos que es necesario crear para lograr su ejecución. Estas presiones pueden ser, y son generalmente, bastante independientes de las necesidades racionales de la política social misma. En ese sentido, cabe preguntarse en todos los casos cuál es la parte de los costos de una política social que llega de alguna manera efectiva a los supuestos beneficiarios de la misma y cuál es la parte que está destinada a cubrir las necesidades de funcionamiento. Numerosos estudios han demostrado que lo que llega directamente a los supuestos beneficiarios en la llamada "guerra contra la pobreza" en Estados Unidos es una parte mucho menor de lo que cabría imaginar a priori. No parece haber en América Latina estudios sobre la importancia respectiva de unos gastos y de otros; pero todo permite suponer que, en la mayoría de los casos, los beneficios que obtienen de la política social sus ejecutores son muy grandes y, en buena medida, a costa de lo que no obtienen los destinatarios de ella. Para citar un solo ejemplo, son bien conocidos los costos de funcionamiento comparativamente muy altos de los servicios de seguridad social en algunos países de América Latina.

/14. Estas consideraciones

14. Estas consideraciones llevan a plantear otros problemas que tienen también que ver con la organización de la acción del Estado. Es común que los sociólogos y, en general, las personas preocupadas por los sectores sociales, se quejen de que la parte destinada a la política social sea esencialmente residual o, en otras palabras, que en los planes los economistas determinen prioritariamente lo que puede considerarse como gastos de inversión y que una vez fijada la parte destinada a las necesidades estrictamente económicas, el resto sea dedicado a lo social propiamente dicho. Es posible que este hecho ocurra en la formulación de los planes, pero salvo en muy contados casos, no ocurre en el funcionamiento real de la política del Estado. Algunos servicios sociales son objeto de demandas autónomas de fuerza muy considerables que son, prácticamente, imposibles de resistir. Esas demandas provienen, simultáneamente, de los usuarios de los servicios y de sus empleados. Para citar un ejemplo, muchas veces mencionado, debe recordarse que en la mayoría de los países de América Latina, la educación pública es la empresa que tiene más empleados, hecho que se constituye en una fuente autónoma de presión para lograr que se entregue a la educación una porción importante de los recursos del Estado.

Si a esta presión organizada de los funcionarios se une la presión generalmente semi organizada, pero eficaz, de los usuarios, es fácil comprender que la parte de los gastos públicos que ciertos servicios insumen es bastante independiente de toda formulación ideal que pueda hacerse sobre ella en los planes. De hecho, es una experiencia muy frecuente que la necesidad de satisfacer todas esas demandas lleva al Estado a asignar teóricamente una parte tal de sus recursos a las políticas sociales, que la situación sólo se corrige - sin duda de la peor manera - a través de la inflación.

Si se hiciera una lista de aquellos servicios sociales que disponen de muchos recursos y de aquellos que los tienen muy escasos, se vería, en la mayoría de los países, que esas asignaciones responden muy poco a una asignación racional de los recursos en función de una política global y coherente.

15. La intensidad con que los servicios llegan a las poblaciones definidas teóricamente como beneficiarias dependen no sólo de los costos que no se traducen en servicios directos, sino también de la estratificación social. En teoría, los destinatarios más importantes de las políticas sociales son, siempre, los grupos menos favorecidos. En la práctica, sus beneficios o no llegan a esos grupos, o lo hacen en una proporción muy inferior a la prevista. Se ha mostrado, por ejemplo, que en muchos países de América Latina, las políticas de vivienda, concebidas para favorecer a los grupos de ingresos más bajos, han servido efectivamente mucho más a los grupos de ingresos medianos. En algunos casos se ha dado el absurdo de que, a través de sistemas de ahorro a los cuales pueden acceder ciertos sectores de ingresos bajos, como ocurre que éstos rara vez llegan a reunir la suma necesaria para comprar una vivienda, se reúnen recursos que son utilizados de hecho por los sectores de ingresos medios. Lo que ocurre con la política de vivienda ha ocurrido, en alguna medida, con casi todas las políticas sociales, cuya función de traslación de ingresos en favor de los más desvalidos ha sido mucho más presumida que demostrada, es decir, ha sido más asunto de declaraciones que de realidades.

16. Cuando se toman en cuenta estos factores además de otros particulares de cada política, se comprenden algunas de las dificultades que se ocultan detrás de las discusiones sobre lo que es política social y desarrollo social. Sin introducirnos en ese complejo problema,^{21/} vale la pena señalar que lo que es y no es política social depende no solamente de consideraciones teóricas, sino de lo que los diferentes grupos sociales opinan que afecta directamente sus niveles de vida. O si se quiere, las propias consideraciones teóricas están profundamente influidas por esa opinión y por los cambios que se producen en ella.

Lo que el público y los diferentes grupos perciben como política social está influido por la difusión de nuevas concepciones de desarrollo, de nuevos principios de justicia social que llaman a disminuir las

^{21/} C.F. para ello Naciones Unidas, El cambio social y la política de desarrollo social de América Latina, Nueva York, 1969, caps. X y XI.

desigualdades en general y a suprimir las que aparecen como más intolerables - supresión que tiende a sentirse como necesaria respecto a cada vez más desigualdades -, pero también depende de otros factores. El principal es la cantidad y variedad de las políticas públicas que tienen un efecto cierto sobre el bienestar del individuo y de la familia y por la percepción que individuos y grupos más numerosos tienen de ese efecto. Como se ha hecho notar,^{22/} desde este punto de vista las fronteras tradicionales entre lo económico y lo social carecen de sentido y están en constante revisión. De una situación, no muy lejana, en la que la mayoría de las personas sólo veía como relacionadas con su bienestar inmediato las políticas de salud y educación, se ha pasado rápidamente a otra en que más y más individuos y grupos se dan cuenta de que tales o cuales medidas consideradas tradicionalmente como de "política económica" los afectan o los pueden afectar en forma profunda. El mismo hecho de que las demandas dirigidas al Estado se amplíen termina por favorecer la multiplicación de este proceso. Los detentores del poder público se ven en la necesidad de demostrar, para obtener apoyo político, que una gama de medidas, cada vez más amplia, se toma en función del bienestar de la población; de señalar, cuando ciertas políticas directamente "sociales" no son muy bien recibidas, que en otros campos "económicos" se están tomando decisiones que a corto o largo plazo se traducirán en beneficios "sociales" considerables, etc. El funcionamiento mismo del Estado contribuye a ampliar la noción de lo que tiene que ver con lo social. Cuando este proceso llegue a sus límites, la población entera percibirá que toda política es social en sentido propio, cualquiera sea el área a que se refiera, con lo cual demostrará que tiene más sentido de la realidad que una buena parte del mundo académico.

22/ Ibid. p. 157.

17. Por otro lado, y como se ha mostrado antes en este capítulo, la ampliación de las bases del poder con la intervención de nuevos grupos en el compromiso o la necesidad de tener en cuenta a otros grupos lleva a que las políticas "económicas" se conviertan, también en mucho más fragmentarias, y que adolezcan de más incoherencias que en el pasado. Es cada vez más difícil, en la mayoría de los países, oponer la unidad de la política económica a la heterogeneidad de las políticas sociales. A medida que se produce el proceso descrito en el párrafo anterior, las diferencias desaparecen aun en ese aspecto. Si es posible, desde el punto de vista académico, clasificar las consecuencias en políticas y sociales - aunque no siempre sea clara la utilidad y el sentido de la clasificación - todas las consecuencias son vividas por la población como algo que la afecta directa o indirectamente.

Los resultados, al confluír sobre los individuos y los grupos, adquieren para ellos el carácter de una realidad global, por más heterogéneas e incoherentes que puedan ser las políticas que los producen. A medida que la conciencia pública tiende a percibir con mayor claridad la relación de todas las políticas, aun las aparentemente más lejanas, con esa realidad final, se tiende a elaborar una concepción global, aunque muy diferente y en niveles de conciencia y elaboración muy distintos a la que pueden tener los planificadores.

En ese sentido, de manera lenta y en un proceso de avances y retrocesos frecuentes, parecen aumentar las bases sociales para comprender la necesidad de una planificación global, tanto económica como social, la necesidad de intervenir en la fijación de objetivos y metas de cada vez más grupos, y se comienzan a vislumbrar ciertas exigencias de coherencia. La respuesta a esa conciencia que se abre paso difícil y lentamente parece estar en una concepción muy dinámica que revise constantemente los planes a la luz de las transformaciones continuas que se producen en la intervención de los distintos grupos, en el complejo de fuerzas sociales que presionan sobre el Estado, etc. Los planificadores deben revisar objetivos, metas e instrumentos según el peso y la dirección de las demandas del futuro como de los efectos que producirán sobre la acción pública.

/Estas consideraciones

Estas consideraciones desembocan, para concluir, en dos cuestiones esenciales. La primera es la importancia que para la organización de una acción coherente del Estado tiene el establecimiento de imágenes de la sociedad a la que se quiere llegar, dotadas de un mínimo de coherencia y un máximo de flexibilidad, que reconozcan los mecanismos para su propia reelaboración a través de la participación creciente, pero que den cierto sentido de dirección y de unidad al proceso que parece cada vez más evidente que sólo puede ser de desarrollo "económico" y "social" en el sentido de un verdadero proceso de desarrollo.

La segunda cuestión se refiere a la importancia creciente de las ideologías. En torno de las políticas sociales se configura y expande un proceso de movilización cuya naturaleza y caracteres dependen no solamente de la percepción que los diferentes grupos tengan de las ventajas inmediatas que pueden obtener, sino también de una visión más o menos vaga o precisa de la dirección a largo plazo que desearían tuviera el proceso y del papel que quisieran desempeñar en él. Entre la situación objetiva de los diferentes grupos y la movilización ideológica existe una interacción constante. La movilización ideológica adquiere un sentido que sólo puede tener dentro de ciertas situaciones objetivas y como consecuencia de ellas, pero a su vez, los actores sociales sólo pueden percibir la "situación objetiva" a través del prisma de una ideología. La ampliación de lo que se considera como "política social", a la que se ha hecho referencia, no podría explicarse solamente por los factores antes enumerados; debe mucho a la influencia de una serie de ideologías de distinto signo cuya sola confrontación lleva a más y más grupos, sobre todo a los antes preteridos, a adquirir conciencia del real significado de las alternativas de organización de la sociedad que de hecho se les proponen a través de las políticas "económicas" y "sociales". Este inmenso proceso que significa grandes cambios respecto a un pasado muy cercano se está encauzando o es resistido por muy diferentes vías en los países latinoamericanos, pero en todas partes parece estar dejando

/un residuo

un residuo común y cada vez más generalizado: la convicción de que no existen proyectos "neutrales" de desarrollo y la afirmación, cada vez más enfática, del derecho de todos los grupos, a participar en la definición de las ideologías que los informan.

BIBLIOTECA
OFICINA INTERNACIONAL
DEL TRABAJO

Santiago - Chile

Devuelva este libro a la Biblioteca
al vencer el plazo fijado para este
préstamo.

