

Tendencias sociales y política de desarrollo social en América Latina *

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA

INTRODUCCIÓN

1. El presente documento sintetiza una amplia información existente sobre los procesos de cambio social que acompañan las tendencias económicas recientes de los países de América Latina. Estos estudios, preparados por la Comisión Económica para la América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL), prestan especial atención a los cambios estructurales en los que las causas y efectos sociales y económicos se han entrelazado en un solo proceso, de modo que deberán ser entendidos en sus aspectos complementarios. Asimismo, se presta atención a las tendencias observadas en los sectores principales de la acción pública social. Ambas categorías de cambio sugieren las direcciones generales necesarias para una política de desarrollo social en América Latina, cuyas características sobresalientes serían: la reforma y modernización de las instituciones claves, y una acción pública social con objetivos más claros y de mayor eficiencia interna, tendiente a lograr una distribución más equitativa.

2. El cuadro I indica la posición relativa de los países de acuerdo a ciertos indicadores demográficos, sociales y económicos. Éstos deberán tenerse en cuenta al aplicar generalizaciones posteriores a países específicos, ya que sería imposible incluir en la extensión de este documento todas las excepciones y cualificaciones que deberían hacerse con respecto a casi toda exposición relacionada con América Latina.

3. Conviene recordar que entre las diversas regiones de los

*El informe adjunto cuyo título es el arriba mencionado (E/CN. 12/L. 38) fue preparado por la Comisión Económica para América Latina para una Sesión Especial, bajo los auspicios de la Junta Ejecutiva del UNICEF, sobre la Situación de la Infancia y la Juventud en América Latina. Autorizado para su publicación en la *Revista Mexicana de Sociología*.

países existen diferencias tan marcadas como entre los países que ocupan los primeros y los últimos lugares del cuadro. Por otro lado, aunque la mayoría de los indicadores demográficos y sociales cambian muy poco de un año a otro, las fluctuaciones anuales de los indicadores económicos pueden ser muy amplias. Las informaciones disponibles —y posiblemente las tendencias mismas— son tan ambiguas como para dar lugar a evaluaciones contradictorias que van desde un optimismo moderado a un pesimismo total sobre el porvenir de América Latina.

4. Según los nuevos enfoques, el “desarrollo” debe concebirse con otras pautas que las que rigen el tipo de crecimiento económico que se está efectuando ahora, proceso que se considera intrínsecamente autolimitado e inequitativo. El desarrollo “auténtico”, entre otras cosas, debe ser un proceso de cambio social con modificaciones trascendentales en las funciones y relaciones de poder de diferentes grupos en determinada sociedad. Como es natural, ese proceso sería propiciado por algunos grupos y resistido por otros.

5. Esta interpretación ha llevado a efectuar una serie de estudios sobre las élites reales y potenciales (dirigentes políticos, empresarios, administradores, líderes obreros, etcétera) de los cuales se desprende a veces una concepción de la estrategia del desarrollo como un asunto de manipulación.

6. De otra parte, ha contribuido a que se concentre la atención en lo que se ha dado en llamar los estratos “marginales” de la población —las masas desorganizadas y empobrecidas, muy numerosas en muchos países—, que no se han beneficiado en absoluto con el tipo de crecimiento económico que se está efectuando y que guardan con la estructura ocupacional relaciones cada vez más precarias. Se sostiene que el auténtico desarrollo debe buscar la participación activa y organizada de estos estratos y que para cumplir este objetivo no bastan las campañas de promoción de la unidad nacional, las promesas sociales que se formulan en la pugna partidista, ni el fomento de la acción popular en la esfera local para alcanzar metas transmitidas desde arriba. Debe haber un ir y venir entre las instituciones públicas y la demanda popular organizada, por el cual se modificaría el contenido de los programas que afectan al pueblo y los objetivos y modelos de desarrollo en formas que ahora no pueden preverse en detalle.

7. Lo que está ocurriendo en la realidad, según varios análisis recientes, no es ni con mucho un proceso de cambio social dinámico

de esa índole. Con el progreso de la urbanización, aumenta la variedad y la fuerza organizada de los grupos interesados en la promoción de intereses particulares, en tanto que apenas crece la capacidad del proceso político para incorporar estos intereses en un todo y para orientarlos por vías que conduzcan al desarrollo. La protección de los privilegios ocupacionales y la asignación de los recursos públicos a fines predeterminados son ejemplos conspicuos de este fenómeno. La lucha de los estratos marginales se ve deformada inevitablemente por el sistema de compartimientos estancos en el cual tratan de penetrar y por las aspiraciones de consumo que fomentan entre ellos los líderes populistas y los medios de difusión popular. Se dice que en los países que se encuentran en las etapas de desarrollo típicas de América Latina, los sistemas políticos basados en la “transacción” —y no en la “movilización de fuerzas”— se caracterizan necesariamente por evadir o postergar la adopción de las políticas fundamentales necesarias para elevar las tasas de desarrollo. Al ampliar la base de participación política, social y económica, para incluir estratos que anteriormente no tenían derecho a voz, se están planteando sin duda problemas difíciles aun en las sociedades de altos ingresos en que esos estratos constituyen pequeñas minorías. Diversos especialistas en ciencias sociales temen que las élites latinoamericanas, que participaban en los sistemas anteriores basados en la transacción, al ser incapaces de encarar los peligros inevitables de la transición a un orden social en que la participación popular sea efectiva a la vez que económicamente viable, se inclinen cada vez más a ampararse en regímenes de fuerza.

8. Algunos investigadores han ido más a fondo al formular críticas fundamentales y controvertidas sobre el tipo de crecimiento económico y cambio social que está ocurriendo. Se aduce que aunque tal crecimiento logra por un tiempo tasas satisfactorias de aumento del ingreso por habitante, implica necesariamente una mayor desigualdad en la propia región en su conjunto y entre ésta y las de más antigua industrialización; entre las grandes ciudades, los centros urbanos pequeños y el campo; y entre los estratos sociales de un mismo país. La creciente dependencia del mercado mundial y la inversión extranjera, y la creciente penetración a través de las grandes ciudades de la influencia extranjera en la cultura y el consumo se traducen en el “desarrollo parcial”, el “colonialismo interno” y la “concentración del progreso técnico”. El sistema actual de relaciones económicas vigentes en el mundo

genera, por su propia naturaleza y no por una deficiencia subsanable, un polo de desarrollo y otro de “subdesarrollo”. La teoría de que los países latinoamericanos se caracterizan por “sociedades duales” —que supone que la política de desarrollo debe prever la expansión de un “sector moderno” hasta que éste absorba la población que subsiste en un “sector tradicional” estancado y de bajos ingresos— ha sido sustituida por la afirmación de que el tipo de “sector moderno” que ahora está apareciendo exige mantener a los demás sectores en estado de pobreza permanente o creciente, por rápidamente que estos sectores estén perdiendo sus características “tradicionales”. El concepto de una creciente clase media como fuente de dinamismo y de estabilidad política es reemplazado por una imagen de las clases medias en que éstas son beneficiarias de las rigideces estructurales existentes y las defienden, poniendo así una barrera a la incorporación efectiva de los estratos marginales a las sociedades nacionales.

9. Sólo recientemente se ha comenzado a someter a prueba, mediante la investigación, la correspondencia entre dichas tesis y las tendencias actuales en cada país. Parece prematuro rechazar de plano la posibilidad de que las pautas actuales de desarrollo puedan llevar a la postre a difundir más ampliamente el progreso y sus frutos, y difícilmente se sostiene esta tesis con los datos disponibles. Por lo demás, ofrece escaso aliciente a planificadores y administradores que bregan por aumentar la eficiencia y la equidad de los programas en marcha sin tener más que una influencia limitada y fragmentaria para cambiar la estructura social, influencia que se hace casi nula cuando se trata de modificar la dependencia de su país con respecto de los centros mundiales de financiamiento, comercio y tecnología.

10. Sin embargo, es significativo que los propios organismos de planificación comienzan a preparar análisis de las estructuras sociales junto con las económicas, como base para evaluar la viabilidad de las políticas para definir las estrategias destinadas a llevarlas a la práctica. (Estos análisis se reflejan en algunas declaraciones formuladas recientemente por líderes políticos.) Dichas iniciativas emanan en gran medida del continuo diálogo entre los funcionarios de planificación, que ahora tienen más experiencia práctica sobre las limitaciones que envuelven las decisiones de planificación que se circunscriben a objetivos cuantitativos, y los investigadores teóricos, que hacen críticas cada vez más penetrantes de las estructuras en las cuales muy recientemente se ha introducido

CUADRO 1

AMÉRICA LATINA: INDICADORES DEMOGRÁFICOS, SOCIALES Y ECONÓMICOS

País	Población a mediados de 1965 (en miles)	Densidad de población		Distribución de la población por edad (en porcentajes a la fecha de los censos más recientes)			Población: porcentaje en centros de 20 000 y más habitantes, a la fecha de los censos más recientes	Tasa de cambio de la población			Esperanza de vida al nacer (años)	Educación			Ingresos tributarios del gobierno central como porcentaje del PIB (1965)	Porcentaje del gasto total del gobierno central en		Producto agrícola bruto como porcentaje del producto interno bruto Promedio 1963-65	Índice de producción de alimentos por habitante Promedio 1964-66 (1957-59 = 100)	Tasa de crecimiento anual del costo de vida 1960-1965	
		Nacional por km ²	Rural ^a	0-14	15-64	65 y más		Total	Rural ^f	Urbana ^g		Matrícula total como porcentaje de la población (1965)	Tasa anual de incremento de enseñanza media y superior 1956-1965	Porcentaje de la matrícula en la enseñanza superior 1965		Tasa anual de crecimiento del producto bruto 1960-1965	Educación (1965)				Salud (1965)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)	(17)	(18)	(19)	(20)	(21)
Argentina	22 352	8	46	29.0 ^b	62.1 ^c	8.9 ^d	57.5 (1960)	1.8	0.3	3.2	67 (1960-65)	19.8	2.9	28.7	2.8	5.3	17.2	4.4	16.5	100	23.2
Bolivia	3 697	3	—	39.6	56.1	4.3	19.6 (1950)	—	—	—	44 (1960-65)	17.8	9.4	15.8	4.7	8.6	27.5 ^k	2.8 ⁿ	28.2	97	5.1
Brasil	81 301	10	335	42.7	52.4 ^e	4.9 ^d	28.1 (1960)	3.1	2.1	6.5	56 (1960-65)	14.7	8.0	18.9	4.9	9.7	7.3 ^l	4.7 ^o	29.0	110	62.5
Colombia	17 787	16	443	42.6	54.3	3.1	36.4 (1964)	3.2	1.9	7.2	60 (1964)	17.9	9.5	17.3	4.5	7.1	9.9	4.7	32.6	100	12.4
Costa Rica	1 433	28	632	47.8	49.0	3.2	24.0 (1963)	4.0	3.8	4.5	66 (1963-68)	22.7	9.0	15.7	4.4	10.2	24.4	8.4	30.5	88	2.5
Cuba	7 631	66	—	36.4	59.4	4.2	42.8 (1963)	2.5	1.2	4.4	66 (1963-68)	20.8	8.2	15.2	—	—	—	—	—	—	—
Chile	8 567	12	216	39.6	56.1	4.3	54.7 (1960)	2.8	-0.2	5.9	59 (1960-65)	19.9	4.4	19.9	3.7	15.3	10.6	10.9	11.1	92	27.0
Ecuador	5 084	18	620	45.1	51.6	3.3	26.9 (1962)	3.0	2.0	6.6	54 (1965)	17.2	6.4	13.2	4.2	10.7	15.4	5.9	36.7	94	3.8
El Salvador	2 929	139	1 673	44.8	52.0	3.2	17.7 (1961)	2.8	2.3	5.8	52 (1961-66)	15.8	7.6	13.2	7.2	10.6	22.9	10.3	29.8	102	0.2
Guatemala	4 438	41	1 442	48.8	48.6	2.6	15.5 (1964)	3.1	2.7	5.6	47 (1960-65)	10.5	9.2	11.8	6.0	7.8	14.3	8.8	31.2	113	0.2
Haití	4 660	166	—	42.2	55.0	2.8	5.1 (1950)	—	—	—	45 (1960-65)	6.5	3.7	9.8	1.8	—	11.6 ^m	12.4 ^p	49.2	76	2.9
Honduras	2 284	20	410	47.8	49.7	2.5	11.6 (1961)	3.0	2.5	8.1	49 (1960-65)	14.5	12.0	8.4	6.4	9.5	19.7	6.8	51.1	110	2.9
México	40 913	21	185	44.4	52.2	3.4	29.6 (1960)	3.1	2.3	5.2	60 (1960-65)	19.4	8.6	12.7	6.0	7.2 ^j	23.4	14.9	16.1	111	1.8
Nicaragua	1 655	12	558	48.3	48.8	2.9	23.0 (1963)	2.6	1.9	5.9	49 (1964)	15.4	9.9	11.0	8.9	10.6	16.6	7.4	38.7	99	1.6
Panamá	1 246	16	489	43.5	53.0	3.5	33.1 (1960)	2.9	2.0	5.1	61 (1960-65)	20.7	5.6	23.8	8.0	11.3 ^j	23.7	13.1	22.0	103	1.0
Paraguay	2 030	5	118	45.5	50.6	3.9	16.8 (1962)	2.6	2.6	2.8	58 (1960-65)	20.5	3.8	10.8	4.3	9.9	16.3	4.1	38.4	93	5.3
Perú	11 650	9	314	43.3	52.9	3.8	28.9 (1961)	2.2	1.3	5.7	54 (1960-65)	18.8	8.1	18.4	6.3	14.9 ^j	27.1	16.2	23.0	103	9.2
Rep. Dominicana	3 619	74	1 480	44.6	52.5	2.9	18.7 (1960)	3.5	2.6	9.0	52 (1960-65)	16.1	2.7	9.9	3.4	14.7 ⁱ	13.3	6.8	—	82	2.8
Uruguay	2 715	15	47	28.0	64.2	7.8	61.3 (1963)	—	—	—	71 (1963-68)	18.6	2.9	26.9	0.3	15.3	26.5	—	21.4	115	28.1
Venezuela	8 722	10	153	44.8	52.4	2.8	47.2 (1961)	4.0	1.4	8.1	60 (1961-68)	19.7	14.9	18.5	5.4	12.3	11.9	8.6	7.6	128	—
Barbados	245	568	—	38.3	55.3	6.4	—	—	—	—	65 (1959-61)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Guyana	647	3	—	46.2	50.4	3.4	—	—	—	—	61 (1959-61)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Jamaica	1 773	162	—	41.3	54.4	4.3	24.8 (1960)	1.5	0.9	4.0	65 (1959-61)	18.6	4.3	8.9	—	—	—	—	—	—	—
Trinidad y Tobago	975	190	—	42.4	53.5	4.1	—	—	—	—	64 (1959-61)	—	3.5	9.5	—	—	—	—	—	—	—

FUENTES: Col. (1): *Boletín Estadístico de América Latina*, III, 2, cuadro 2.
 Col. (2): *Boletín Estadístico de América Latina*, III, 2, cuadro 2.
 Col. (3): *Progreso Socioeconómico de América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Fondo Fiduciario de Progreso Social, Sexto Informe Anual, 1966. ^a Número de habitantes rurales por cada 1 000 hectáreas dedicadas al cultivo y a pastizales.
 Cols. (4) — (5) — (6): *Boletín Estadístico de América Latina*, III, 2, cuadro 7. ^b 0-13; ^c 13-59; ^d 60 y más; ^e 15-59.

Col. (7): Cálculos de la CEPAL basados en datos censales.
 Cols. (8) — (9) — (10): Estimaciones de la CEPAL basadas en datos censales.
^f Población de centros de menos de 20 000 habitantes. ^g Población de centros de 20 000 habitantes y más.
 Col. (11): *Boletín Estadístico de América Latina*, IV, 1, cuadro 16.
 Cols. (12) — (13) — (14): UNESCO/MINEDECAL/6.
 Col. (15): *Estudio Económico de América Latina*, 1965, cuadro 6.

Cols. (16) — (17) — (18): ⁱ 1964. ^j Porcentaje del PNB. ^k 1966. ^l 1964. ^m 1966/67. ⁿ 1966. ^o 1964. ^p 1966/67.
 Col. (19): *Estudio Económico de América Latina*, 1966, cuadro IV-15.
 Col. (20): *Evolución reciente de la economía de América Latina*, (CIES/1138) cuadro I-4.
 Col. (21): *Estudio Económico de América Latina*, 1965, cuadro 15.

la planificación. La planificación misma, como proceso continuo de racionalización de la toma de decisiones, hasta ahora sólo ha sido introducida superficialmente en los mecanismos administrativos y políticos existentes, y es demasiado pronto, tanto para esperar resultados prácticos de la búsqueda aún más reciente de medios que le sirvan a la planificación para impulsar un cambio definido en la estructura social, como para que ésta reciba un impulso de dicho cambio.

11. En esta búsqueda, varios aspectos generales —que ya se destacaban a comienzos del decenio— se manifiestan con creciente claridad como facetas de un mismo problema. Ellos son: *i*) la rápida y concentrada urbanización; *ii*) la crisis rural vinculada con el estancamiento de los ingresos y la producción, que se combina con la desintegración parcial de los sistemas anteriores de relaciones de poder; *iii*) la incapacidad de las economías para ofrecer empleo productivo a una fuerza de trabajo que tiene una elevada tasa de crecimiento y poca especialización; *iv*) la aparición y rápido crecimiento de nuevos tipos de estratos “marginales” de población que mantienen relaciones crecientemente inseguras y frustradoras con las estructuras nacionales de producción, consumo y participación política. Es evidente que sobre la magnitud de estos problemas han influido muy poco desde 1961 las políticas y planes de desarrollo, derive o no la conclusión de que las políticas son incapaces de resolverlos. No puede inferirse, sin embargo, que las características más específicas de los problemas no hayan sido modificadas por las políticas. A continuación se presentarán primero estos problemas en forma más pormenorizada y luego se examinará la evolución de los programas y políticas sociales en las condiciones establecidas por los problemas no resueltos.

LOS CAMBIOS ESTRUCTURALES

Urbanización

12. La abundante literatura sobre la urbanización en América Latina destaca los aspectos ecológico-demográficos y las “consecuencias sociales”. La celeridad con que la población se concentra en unos pocos grandes centros se ha mirado con temor como fuente de un conjunto de problemas que parecen casi insolubles. Las técnicas actuales de planificación urbana, administración y

provisión de servicios sociales no parecen prometer una pronta solución. Y de persistir las tendencias actuales de crecimiento y redistribución de la población, estos problemas alcanzarían una magnitud que haría aún más difícil resolverlos.

13. Sin embargo, la concentración de la población en grandes centros urbanos sólo en un sentido muy limitado representa un “problema” que pueda atacarse con medidas directas. En cambio, constituye la manifestación más conspicua de fenómenos de alcance nacional y regional que afectan a toda la población, en diversos grados y formas, y cuyos rasgos predominantes difieren según el tamaño y la tasa de crecimiento de la población nacional, su homogeneidad o heterogeneidad cultural y el nivel de industrialización. La “urbanización” en su sentido más amplio es simultáneamente un proceso por el cual se concentra la población, se transforman o “modernizan” los patrones urbanos anteriores, que en América Latina son de largo arraigo, y se difunden patrones “modernos” —con muchas limitaciones y distorsiones— en toda la población, hasta en los grupos rurales más aislados.

14. En la América Latina de hoy esta transformación es más rápida en los países relativamente grandes y que al mismo tiempo se caracterizan por cierto grado de avance en su proceso de industrialización, altas tasas de crecimiento de la población, reservas apreciables de población rural y grandes contrastes internos entre regiones. La mayoría de los demás países se encuentran en etapas anteriores de transición, y probablemente se acelerará en ellos el proceso, hasta el límite que imponen sus poblaciones relativamente poco numerosas y su capacidad igualmente escasa para sostener una economía urbana.

15. Cuba, que en 1960 se habría hallado entre la Argentina y Chile en la escala de concentración urbana y modernización, está transformando las relaciones urbano-rurales alejándose del predominio urbano hacia el cual avanzan los demás países. En éstos y otros aspectos, Cuba avanza hacia una organización social fundamentalmente distinta de la que representan las tendencias observadas en el resto de América Latina.

16. Se ha dicho con frecuencia que la urbanización en América Latina no ha marchado de la mano con la industrialización, lo que es muy cierto, por lo menos en cuanto a que el crecimiento de la mayoría de las ciudades no ha dependido directamente de la ampliación del empleo industrial, pues éste ha absorbido sólo

una proporción exigua y declinante de la fuerza de trabajo disponible en las grandes urbes. Pero en el crecimiento de la producción industrial se ha apoyado la expansión del empleo en el sector de los servicios, el cual ha absorbido la mayor parte de la fuerza de trabajo urbana; sin este estímulo, hubiera sido difícil para las ciudades alcanzar el tamaño que tienen y su actual poder de atracción.

17. El tipo de modernización registrado se calca en los modelos de la industrialización mundial. Las grandes ciudades son centros que introducen, promueven y reparten los bienes industriales, creando necesidades que es preciso satisfacer con productos importados o locales. Según algunos estudios recientes, estas mismas influencias actúan entre las regiones internas de los países más grandes (especialmente en el Brasil y México), ya que las zonas de menores ingresos y escasa industrialización se están urbanizando al influjo de los centros industriales y comerciales del país.

18. La “modernización” se ha traducido en un intento de reproducir los más nuevos patrones urbanos —también en rápida evolución— de las ciudades norteamericanas y europeas. Es así como, a medida que crecen los grandes centros urbanos, se transforma su apariencia física y su organización interna. En este tipo de “modernización”, las modalidades de consumo, tradicionalmente pródigas, de las altas clases terratenientes parecen haberse fusionado con los estímulos provenientes del exterior para crear los niveles de consumo de los crecientes estratos medios.

19. A medida que las ciudades crecen, se acentúan los contrastes físicos que simbolizan la distinta capacidad de la población para lograr las nuevas aspiraciones. Extensos barrios suburbanos no se distinguen de los de ciudades norteamericanas. Distritos más grandes ocupan los estratos medios, que procuran hacer alcanzar sus ingresos para adquirir los bienes de consumo, el servicio doméstico y la educación privada de sus hijos, que consideran esenciales para mantener su posición.

20. En zonas urbanas aún más extensas, que incluyen barrios de tugurios cercanos al centro y asentamientos periféricos más nuevos, habitan los estratos cuyos ingresos sólo les permiten adquirir unos pocos de los bienes de consumo que se ofrecen en el mercado. Los sistemas “modernos” de comercialización llegan también tardíamente a esas zonas, las que dependen de vendedores de feria y de pequeños comercios con escasa rotación de capital y alto

margen de utilidad por unidad de venta. Después del problema del empleo, la vivienda es el problema que más afecta a los estratos urbanos de bajos ingresos.

21. En los distintos países, el crecimiento y la transformación han ido acompañados en diversos grados por la evolución de una subcultura popular —y probablemente de una subeconomía— en las masas que no tienen plena participación en las modalidades urbanas “modernas” de consumo y vivienda. Esta subcultura es claramente visible en algunas ciudades, que exhiben un notable sistema de asociaciones basadas en las localidades de origen de los migrantes, y modalidades excepcionalmente definidas y organizadas de apropiación de tierras y asentamiento en ellas de las familias de ingresos bajos.

22. Las formas que adoptan el crecimiento y la transformación de las ciudades están causando modificaciones importantes en el proceso político y en las exigencias de recursos públicos que se hacen por vías políticas. Además de las formas convencionales anteriores de organización urbana en filiales de partidos políticos, asociaciones comerciales, sindicatos, clubes femeninos, clubes deportivos, entidades de beneficencia, etcétera, han surgido asociaciones exclusivamente locales, cuyo fin es defender los intereses de los vecinos de las zonas urbanas más nuevas y obtener para cada barrio una porción mayor de los recursos municipales. La necesidad de organizarse se hace sentir con igual fuerza en los barrios suburbanos “modernos” de ingresos medios y en los asentamientos de bajos ingresos, aunque sus exigencias principales son distintas. Los barrios suburbanos aspiran a una infraestructura urbana y servicios públicos modernos (recolección de basura, jardines y parques, protección policial, etcétera) Los asentamientos desean las mismas cosas en escala más modesta, pero su preocupación inmediata es suavizar las condiciones en que las familias obtienen casas o terrenos, controlar los precios de los alimentos y lograr el mejoramiento del transporte público hasta los lugares de trabajo. En las demandas de ambos grupos se destacan inevitablemente el mejoramiento de los servicios públicos y el fortalecimiento del poder de consumo, y hay relativamente escasa disposición para la actividad local en beneficio propio; entretanto, las autoridades públicas, al tratar de satisfacer por lo menos un mínimo de las demandas más insistentes, ven muy limitadas sus posibilidades de fijar prioridades sistemáticas.

23. En los últimos años, las masas antes desorganizadas han hecho sentir su gravitación de dos maneras muy distintas. La formación de organizaciones locales es una tendencia más nueva y probablemente menos generalizada que la tendencia a confiar en el apoyo electoral a movimientos políticos populistas. Esta última tendencia ha alentado una verdadera competencia de promesas sociales, que posteriormente no pueden cumplirse por las limitaciones de los recursos públicos y por el poder de veto inherente a las estructuras económicas y sociales existentes.

24. En el otro extremo del cuadro social urbano, algunos gobiernos han iniciado programas que procuran la participación organizada de los estratos de ingresos bajos para alcanzar el desarrollo, con resultados que hasta ahora no pueden apreciarse con claridad. En medio de la intensa competencia política por atraer a las masas urbanas, esta actitud de las esferas oficiales inevitablemente crea movimientos contrarios, que tienen por objeto impedir que el gobierno consolide su base política, y que se manifiestan en mayores ofrecimientos de prestaciones sociales. Los gobiernos de coalición o carentes de libertad para ejecutar un programa —en el caso de falta de mayoría parlamentaria— han tenido grandes dificultades para lograr una participación popular en el proceso de desarrollo. El juego de las fuerzas políticas intensifica un malentendido entre los dirigentes gubernamentales y las organizaciones populares locales, que aun en el mejor de los casos sería inevitable: los primeros consideran los nuevos programas como un medio de estimular la iniciativa local y aliviar el sector público de algunas prestaciones de servicios, en tanto que las organizaciones populares consideran esos mismos programas como un medio de influir para obtener más recursos públicos con los cuales satisfacer necesidades locales. A esto cabe agregar que hasta los gobiernos más decididos a lograr la participación popular dependen en gran medida de la burocracia existente —casi siempre mal dispuesta hacia todo nuevo enfoque— y de sus propios partidarios, salidos en su mayoría de los estratos urbanos medios, predispuestos a las relaciones paternalistas con los estratos de ingresos bajos, y profundamente afectados por las presiones para alcanzar niveles de consumo más altos.

Cambio social en las zonas rurales

25. La política de desarrollo latinoamericano esbozada a comienzos del decenio destacaba la necesidad de transformar las estructuras

rurales económicas y sociales mediante reformas agrarias profundas. Desde entonces la mayoría de los países han puesto en vigor nuevas leyes y han creado mecanismos administrativos para aplicar la reforma agraria. Pero exceptuando parcialmente Chile, aún no se puede añadir país alguno al pequeño grupo formado por Bolivia, Cuba, México y Venezuela, que ya antes de 1961 inició reformas que afectaron directamente al grueso de la población rural; y aun en los países que han hecho progresos más apreciables las tendencias no ponen de manifiesto un tipo de desarrollo rural planificado e internamente coherente, como el que se concibió como complemento de las reformas respecto a la tenencia de la tierra.

26. En líneas generales, las leyes últimas han conservado los mismos rasgos que se atribuyen a las leyes latinoamericanas de reforma agraria anteriores a 1961 (complejidad, incoherencias internas, disposiciones que facilitan la acción jurídica dilatoria de los terratenientes), lo que refleja el equilibrio de poder en los cuerpos legislativos nacionales y las tácticas de los grupos que desean impedir su aplicación. Los programas incipientes de reforma agraria han sido en algunos casos los más afectados por las restricciones presupuestarias. Todo esto no significa que la situación rural haya permanecido estática o que la preocupación regional por la reforma agraria haya sido ineficaz. El temor a las reformas agrarias en gran escala y los programas rurales aislados que se han puesto en práctica han actuado en combinación con otras influencias, principalmente de origen urbano, para cambiar el panorama rural en muchos sentidos. Como es natural, los cambios varían de un país a otro y de una región a otra, y apuntan en distintas direcciones de acuerdo con el carácter que puedan tener en el futuro las sociedades rurales; por su parte, las investigaciones locales siguen siendo demasiado exiguas como para sustentar generalizaciones sobre lo que está sucediendo bajo la superficie. Pero por lo menos está claro que la complejidad creciente de las estructuras sociales en el medio rural está haciendo de la simple dicotomía entre "terrateniente" y "campesino" un marco cada vez menos satisfactorio para interpretarlas, como lo sugieren los siguientes hechos.

- a) El lento aumentar de la producción agrícola global encubre cambios en la importancia relativa de las diferentes zonas agrícolas y los cultivos. En general, estos cambios reflejan una declinación de las zonas agrícolas más antiguas y más densamente pobladas, centros tradicionales del complejo latifundio-

minifundio, en favor de otras zonas, principalmente costeras o ubicadas en lugares desocupados del interior. Al mismo tiempo, suele declinar la importancia de los cultivos tradicionales de alimentos corrientes en relación con otros cultivos alimenticios (como frutas), materias primas industriales y algunos cultivos para la exportación; sin embargo, en este sentido las tendencias son tan dispares que no admiten generalizaciones. Entre las consecuencias inmediatas de estos cambios figuran: *i*) el descenso de los niveles de vida y la necesidad de buscar medios con qué ganarse la vida para muchísimos pequeños agricultores y trabajadores de las haciendas tradicionales; *ii*) la organización de nuevos latifundios aplicando, a nuevas zonas, técnicas antiguas basadas en una gran densidad de mano de obra y poca densidad de capital, o bien creando empresas agrícolas que explotan la tierra racionalmente y en forma mecanizada; *iii*) transferencias de población desde las zonas agrícolas tradicionales a nuevas zonas agrícolas y a zonas de agricultura moderna “industrializada”, con las transformaciones consiguientes en las relaciones laborales y la organización de la comunidad.

- b*) En las zonas agrícolas más antiguas, la amenaza crónica de reformar el régimen de tenencia y el desasosiego rural se combinan con la productividad decreciente de haciendas trabajadas por métodos tradicionales, con los cambios en las relaciones de precios de los diferentes cultivos y con otros factores, y fomentan: *i*) la parcelación voluntaria (mediante la subdivisión entre parientes o la venta a pequeños propietarios); *ii*) el reemplazo de la numerosa fuerza de trabajo tradicional residente en el predio por personal calificado permanente mucho menos numeroso y la ayuda estacional de jornaleros de fuera, a la vez que se mecanizan las labores y se sustituyen los cultivos tradicionales por otros que necesitan menos mano de obra; o bien: *iii*) la reducción de las inversiones al mínimo y la explotación implacable de la tierra en espera de una eventual expropiación.
- c*) Las familias terratenientes más ricas, que han tenido siempre muchas vinculaciones con los intereses comerciales y últimamente con los industriales, están dependiendo cada vez más de estas fuentes no agrícolas de ingreso y se están haciendo más “urbanas” en sus intereses. Los terratenientes medianos, que en el pasado formaron las clases altas residentes en las

ciudades y pueblos provincianos, se están desplazando en número creciente hacia las grandes ciudades, a menudo cediendo sus tierras a los elementos ascendentes que se mencionan más adelante.

- d) La población rural pueblerina depende más día a día de los bienes de consumo y aun de los alimentos que proporciona el mercado nacional, y menos de la producción local. Esta tendencia obedece en parte a la influencia creciente de los patrones urbanos de consumo, que en muchas zonas va acompañada por un debilitamiento de la base productiva local. Está aumentando la importancia de los trabajos no agrícolas en las zonas rurales y en los pueblos pequeños, y crece el número de familias que tratan de ganarse la vida en el comercio en pequeña escala, vendiendo alimentos y bebidas, o en labores artesanales como la reparación de artefactos y edificios. Para la mayoría, estos trabajos son poco más que un desempleo encubierto, pero para los individuos más emprendedores e instruidos pueden significar el comienzo de una acumulación de capital y el ingreso a la clase de los intermediarios semirurales, que está reemplazando a la clase alta local tradicional.
- e) Los trabajadores rurales y los pequeños agricultores están expuestos crecientemente a las influencias de organizaciones o de movimientos políticos de origen urbano, al mismo tiempo que ven debilitarse el liderazgo político local de carácter paternalista. Estos influjos externos los han hecho más conscientes de los propósitos de una reforma agraria formulados por los gobiernos y de la existencia de leyes de salario mínimo y de otras disposiciones que protegen al trabajador. Estas disposiciones, que sólo últimamente se han extendido a los trabajadores rurales, se aplican en forma parcial en algunos países y no existen en otros; pero han contribuido sin duda a divulgar la existencia de los "derechos" del trabajador campesino frente al empleador y a los funcionarios públicos.

En algunos países los círculos oficiales han favorecido o tolerado el crecimiento de las organizaciones campesinas, mientras que en otros estos movimientos han debido hacerse clandestinamente; sin embargo, conocen ya el uso de armas como la huelga y la apropiación de tierras, y la posibilidad de influir en la política nacional por medio de la acción

política, en muchas zonas donde, de hace uno a dos decenios atrás, esas ideas eran inconcebibles.

- f) Está creciendo en magnitud relativa y en movilidad geográfica el estrato rural de los asalariados estacionales que no tienen trabajo durante gran parte del año ni vinculaciones con un predio determinado. Los agricultores que no pueden subsistir en sus predios sin contratarse para trabajos estacionales se hallan en situación casi igualmente desmedrada, y su número aumenta a medida que las explotaciones pequeñas se subdividen por la herencia o pierden fertilidad a causa de la erosión y el uso abusivo. En algunos países, se unen a este estrato los trabajadores de las grandes haciendas que adquieren el dominio de las parcelas que antes cultivaban como compensación parcial por su trabajo, ya sea conforme a disposiciones de las leyes de reforma agraria (como en el Ecuador y el Perú) o de manera extralegal. Pero, por lo general, no parecen aumentar las oportunidades de trabajo estacional asalariado que estos dos estratos necesitan desempeñar.
- g) La creación de organismos de reforma agraria y de desarrollo de la comunidad, junto con la expansión continua de la enseñanza rural y, en menor grado, de los servicios de salud, ha traído a los campos a funcionarios públicos urbanos no identificados con las estructuras locales de poder, y que responden (aunque sea de modo ambivalente) a la voluntad política nacional de cambiar esas estructuras e integrar la población rural a la sociedad nacional. Estos nuevos empleados públicos con funciones técnicas y de promoción están esparcidos, y están sujetos inevitablemente a predisposiciones urbanas burocráticas; pero en algunos casos se hallan a la vanguardia de la política nacional por su apoyo a la organización rural popular. Algunos elementos de organizaciones religiosas están asumiendo papeles similares con creciente vigor, en tanto que las brigadas universitarias que trabajan en las comunidades rurales refuerzan las influencias renovadoras.
- h) En muchas zonas cercanas a las grandes ciudades, especialmente gratas por su belleza o su clima, las familias urbanas compran tierra movidas por intereses total o parcialmente ajenos a la producción agrícola. El campo se transforma entonces en un anexo recreativo de la ciudad, poniendo ante los ojos de los trabajadores rurales las modalidades más nuevas de consumo urbano, y creando quizá nuevas oportu-

nidades de trabajo, que suelen significar un renacimiento de artesanías tradicionales para satisfacer la demanda de la clase media urbana.

27. Al considerarlas en forma aislada en el medio rural, varias de las tendencias anteriormente sintetizadas podrían ser etapas de procesos cíclicos que llevarían a situaciones sociales generales poco diferentes del pasado en cuanto a la concentración de la riqueza y el poder, y a los sistemas de control de la fuerza de trabajo. Cabe destacar que la declinación de las haciendas tradicionales y el éxodo a las ciudades de la antigua clase alta pueblerina pueden traer una nueva consolidación en manos de los intermediarios comerciales y dirigentes políticos de los pueblos, como ha ocurrido en el pasado en algunos lugares de la región. También puede suceder que la decadencia del sistema de haciendas en las zonas agrícolas más antiguas se compense con creces por la consolidación de grandes predios en otras zonas, lo que también ha sucedido antes. Los informes del Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA) sugieren que en el Brasil predomina la tendencia a consolidar grandes predios nuevos, en tanto que en algunos países de la costa del Pacífico este proceso tiene menos importancia que el debilitamiento de las haciendas tradicionales.

28. Sin embargo, parece ser irreversible la tendencia creciente de las zonas rurales y de los centros locales semiurbanos a depender directamente de las ciudades en lo económico, demográfico, político y cultural, tendencia a la que se agrega el influjo cada día más generalizado de la transformación urbana que se describió antes. En estas circunstancias, parece poco probable que se estabilicen las relaciones sociales en el medio rural, y es posible que tanto las potencialidades como las necesidades de reforma agraria cambien con más rapidez que la que cabría suponer a base de los términos en que continúa el debate sobre ella.

29. La capacidad de los terratenientes para resistir el cambio ha decrecido, sin que haya aumentado en forma correspondiente la capacidad del Estado para planificar y controlar ese cambio. En tanto no se formulen y apliquen políticas más efectivas de desarrollo rural, cabe esperar una combinación confusa de los siguientes procesos: *i*) aumento de la capacidad de algunos estratos de campesinos y trabajadores rurales para ejercer presión efectiva con el fin de obtener del Estado la distribución de la tierra, el amparo de las leyes y los beneficios sociales; *ii*) el aumento del número

de minifundios y disminución de su capacidad productiva; *iii*) aumento de la población semirural sin tierras, que subsiste recurriendo a diversos expedientes en condiciones agudas de subempleo; *iv*) emigración acelerada de la población rural en edad de trabajar; *v*) expansión de la agricultura comercial, que ofrece oportunidades limitadas de empleo con salarios relativamente buenos y no trata de abastecer al mercado interno de los productos alimenticios corrientes.

Empleo

30. Pese a que las estadísticas latinoamericanas sobre los niveles de empleo y desempleo y sobre la distribución del ingreso y de la productividad en las diferentes categorías de ocupación son muy insuficientes, los datos disponibles confirman las estimaciones generales de que la proporción de la población económicamente activa en la agricultura ha declinado sostenidamente en los últimos años (de 54.1 a 46.1 por ciento entre 1950 y 1965), en tanto que en la mayoría de los países sigue creciendo en cifras absolutas (de 28.1 a 35.2 millones entre 1950 y 1965). Entretanto, la proporción de la población económicamente activa en las industrias manufactureras ha disminuido levemente (de 14.2 a 13.8 por ciento) y el porcentaje de ella ocupada en la construcción y los servicios básicos ha aumentado moderadamente (de 7.8 a 9.1). El resto de la población económicamente activa —cuyo número crece aproximadamente en 3 por ciento anual— ha debido ser absorbida por los demás servicios y por “actividades no especificadas”, que en conjunto han aumentado de 22.8 del total a 30.3 por ciento del total, y en cifras absolutas, de 11.9 a 22.9 millones.

31. Las estimaciones de la participación de la industria manufacturera en el empleo no agrícola pone más de relieve la incapacidad de este sector para absorber la mano de obra que afluye a los centros urbanos. Se estima que en 1925, 35.4 por ciento de la fuerza de trabajo no agrícola trabajaba en las actividades manufactureras; al avanzar el proceso de urbanización, este porcentaje bajó a 33.9 en 1930, a 32.6 en 1940, a 30.8 en 1950, y a 27.1 en 1960. Desde el punto de vista estadístico, es evidente que los servicios heterogéneos o sector “terciario” han sido el principal refugio de la mano de obra excedente; pero esto no significa que el empleo poco productivo y el subempleo sean problemas coincidentes con este sector.

32. En realidad, el proceso de “modernización” urbana impulsado por las influencias descritas anteriormente está haciendo que en cada uno de los principales sectores de actividad económica tenga lugar, aunque con muy diversas tasas y proporciones, un crecimiento paralelo de dos tipos de actividades: las tecnológicamente avanzadas y productivas que sólo ofrecen empleo limitado, y las mal remuneradas, poco productivas y que ofrecen empleo intermitente, a las que afluye la mayor parte del incremento de la mano de obra. En relación con la agricultura, se señaló antes una diferenciación similar.

33. Es probable que en todos los sectores de empleo se esté agrandando la distancia entre los extremos de ingreso y productividad por habitante. Según una hipótesis, menos del 5 por ciento de la población empleada en la agricultura es de alta productividad, menos del 40 por ciento es de productividad mediana, y el resto es de productividad baja. En las manufacturas, la construcción y los servicios básicos, estas proporciones serían de 20, 60 y 20; en otros servicios, de 15, 50 y 35. En conjunto, 11 por ciento de la población activa, que genera 40 por ciento del producto regional, se hallaría en niveles de productividad similares a los de Europa occidental. En el otro extremo, 40 por ciento de la población tendría los mismos niveles de productividad que los países más pobres de Asia.

34. Cabe imaginar que la capacidad de las ocupaciones poco productivas para proporcionar medios de subsistencia a la población que afluye a los grandes centros urbanos puede llegar a saturarse, y que entonces el desempleo franco alcance niveles de crisis. Hasta ahora, la medición del desempleo urbano sólo se ha hecho en algunos de los países más urbanizados y menos característicos de la región, y en algunos países pequeños afectados por problemas especiales.

35. Lo general y especulativo de referencias a las ocupaciones de servicio en relación con el desempleo encubierto reflejan la escasez de información concreta respecto a la forma en que se las arreglan para subsistir los estratos más marginales de la fuerza de trabajo (sin exhibir síntomas más pronunciados de indignancia y desesperación que hasta ahora). Los medios que están a su alcance son fáciles de enumerar, pero se desconoce su importancia relativa. Por ejemplo, parece no haber estudios de las circunstancias por las cuales tanta gente pasa a engrosar las filas de los vendedores

ambulantes, ni del nivel de vida que esta ocupación les proporciona. Existen sólo algunas informaciones locales fragmentarias respecto a la medida en que la solidaridad familiar y vecinal ayuda a subsistir a los desempleados y a sus dependientes.

36. En las grandes ciudades, sin embargo, se diferencian cada vez más los lugares de residencia de los trabajadores con empleo regular y de los estratos marginales; lo que coincide también con una saturación creciente de la capacidad de absorción de las ocupaciones provisionales y con una elevación de las aspiraciones de consumo de los estratos marginales. Como las masas urbanas tienen una capacidad bastante grande para la acción política organizada, las autoridades públicas se ven en la disyuntiva de incorporar en sus políticas de desarrollo una estrategia amplia y verdaderamente eficaz para lograr el empleo pleno, o dar subsidios de cesantía y de consumo y prestar servicios de asistencia social en una escala que excede en mucho a su capacidad de movilizar recursos.

37. Para hacer viables las políticas de empleo pleno habría que decidir prontamente las grandes reformas estructurales a las que los países se han comprometido; en especial, los proyectos de reforma agraria deberían especificar qué cantidad de fuerza trabajadora ocupará la agricultura y qué otras posibilidades de trabajo habrá para la mano de obra rural excedente. Tales políticas también obligarían a efectuar un examen de la capacidad de absorción de todos los demás sectores ocupacionales, no tanto en términos globales como en relación con las ventajas relativas de crear empleo en las grandes ciudades —fortaleciendo así las actuales fuerzas centrípetas de concentración económica—, o de fortalecer las economías y la capacidad de dar empleo de los centros urbanos más pequeños y de las regiones del interior que ahora son las menos capaces de proporcionar a sus pobladores los medios de ganarse la vida. Las iniciativas de planificación regional de varios países han permitido ensayar diversos sistemas, que van desde la concentración de recursos en regiones internas excepcionalmente bien dotadas de recursos y con escasa población, hasta la concentración de recursos en regiones extraordinariamente pobres; sin embargo, hasta ahora no parece haberse logrado una eficaz integración de estas iniciativas con la planificación de desarrollo nacional.

38. Habrá que reconsiderar también los niveles tecnológicos de la industria y de la construcción, a fin de que se ajusten mejor a las calificaciones de la mano de obra que deberá ser absorbida, así

como la factibilidad de apoyar sistemáticamente a pequeñas industrias de gran densidad de mano de obra. Habrá que aprovechar la facilidad de adaptación, el afán de movilidad y la juventud de la fuerza de trabajo marginal, para compensar su escasa preparación escolar. No hay que olvidar, sin embargo, que las características del mercado actual de bienes industriales y construcción; las exigencias del desarrollo en cuanto a mayor productividad, costos más bajos y producción en serie; y el creciente control administrativo y financiero de las industrias nacionales por compañías que actúan en el plano internacional, son obstáculos formidables para una estrategia de creación de industrias con gran densidad de mano de obra, que pudiera modificar significativamente las tendencias del empleo. Por último, habría que modificar los servicios educativos, los sistemas de previsión y asistencia sociales y la legislación del trabajo (lo que sería difícil por los intereses creados envueltos en su orientación actual), para permitirles promover —en lugar de coartar— la absorción de la mano de obra marginal.

Marginalidad y marginalización

39. En el pasado, la “marginalidad” tuvo distintas acepciones entre los sociólogos. Su reciente popularidad en América Latina le ha agregado connotaciones que se asocian con diferentes interpretaciones de la realidad social, y quizá se halle en vías de convertirse nada más que en un sinónimo pedante de la palabra “pobreza”. Es preciso distinguir, entonces, las divergencias de origen semántico de las que derivan de hipótesis acerca de un fenómeno real merecedor de un nombre específico. Las hipótesis que parecen más útiles para los fines de este estudio parten de la premisa que proporciones crecientes de la población latinoamericana guardan con el cambio socio-económico una relación de marginalidad, distinta de la situación desmembrada que tenían las masas populares en el pasado.

40. Las páginas precedentes han señalado el crecimiento de estratos en estrecho contacto con las economías y sociedades nacionales e impulsados por múltiples estímulos a participar en ellas, pero que sólo pueden hacerlo “marginalmente”. Día a día las ocupaciones tradicionales les ofrecen menos posibilidades de ganarse la vida, los medios de comunicación urbanos los apremian a diversificar sus modalidades de consumo, y los movimientos políticos y el propio Estado les informan de su derecho a alcanzar niveles de

vida más adecuados. La acentuación de la pobreza —ya sea en términos absolutos o en función de la diferencia creciente entre las necesidades manifiestas y los ingresos; la creciente incertidumbre en cuanto al empleo, a los lazos comunitarios y familiares, a la vivienda y a la propia capacidad para encarar problemas, y la movilidad geográfica y ocupacional también creciente, son fenómenos que se dan juntos. La última de estas tendencias hace que las diferencias entre el fenómeno de la marginalidad en medios rurales y urbanos, todavía considerables, estén destinadas a desaparecer.

41. Presiones y estímulos contradictorios están dando forma a grupos sociales demasiado variados como para sintetizar en una interpretación tan simplificada; cabe suponer que la mayoría no juzga su propia situación en los mismos términos desoladores en que se ha expuesto aquí. La primera generación de migrantes venidos desde las zonas rurales y los pueblos pequeños parece creer que ha mejorado de condición al poner pie en la sociedad urbana moderna, y está dispuesta a soportar privaciones mientras busca la manera de arraigarse.

42. La prueba más clara del aumento de la marginalidad urbana se halla en el medio físico de las ciudades, en la rápida expansión de asentamientos que escapan a las normas modernas de construcción urbana. Las estimaciones de la población que vive en asentamientos de esa índole varían según las definiciones que se adopten; pero es probable que por lo menos el 25 por ciento de la población de las ciudades latinoamericanas en su conjunto vivan en ese tipo de asentamientos, y que esta población marginal esté creciendo con rapidez mayor que el resto de la población urbana, con tasas que fluctúan entre 10 y 15 por ciento anual. De persistir estas tendencias, al cabo de algunos años los asentamientos irregulares albergarán a una mayoría de la población urbana.

43. A medida que este fenómeno se ha ido estudiando con más detenimiento, su análisis ha ido tomando otro cariz. Es evidente ahora que existen diversos tipos de asentamiento, y muchos de ellos están habitados por familias de trabajadores relativamente acomodados que pueden invertir en materiales de construcción y pagar gastos de transporte entre un barrio periférico y su lugar de trabajo; en cambio, las familias que se hallan en situación más precaria y los migrantes recientes generalmente se instalan en tugurios urbanos más centrales. Cabe agregar que la ampliación de los

asentamientos irregulares ya no se considera en sí un mal sin atenuantes: por una parte, es un síntoma de la “marginalización” de estratos urbanos de bajos ingresos (más numerosos que los grupos agudamente marginales), provocada por modalidades de la administración urbana y de los mercados de viviendas urbanas que los excluyen; por otra parte, indica una flexibilidad de adaptación y un deseo vehemente de lograr la seguridad familiar, que pueden ser de valor incalculable en una política de desarrollo urbano que logre encauzarlas y alentarlas. Se permite distinguir varios criterios, basados en interpretaciones distintas, respecto a las características principales de la marginalidad. Según uno de estos criterios, la condición de marginalidad implica una incapacidad inherente de la población para superar sus desventajas y aprovechar las oportunidades y servicios que teóricamente están a su alcance; sin que el Estado y otros grupos organizados de la sociedad refuercen sistemáticamente su capacidad de organización y de ayuda recíproca, se ocupen en mejorar la preparación de estos grupos y adapten todos los servicios sociales públicos a sus necesidades y limitaciones especiales. Este punto de vista se refleja en diversos programas de desarrollo de la comunidad, de educación de adultos y de asistencia social.

44. Otro criterio considera la marginalidad como un proceso de “marginalización” derivado del carácter del crecimiento económico y de la modernización urbana que está en marcha, que se caracteriza por la incapacidad de los sectores más dinámicos de las economías para ofrecer suficientes oportunidades de empleo y para permitir que toda la población tenga pleno acceso al mercado. De ser así, sería absurdo esperar que por sí solas las medidas de índole social lograsen superar la marginalidad, excepto para pequeñas minorías de los estratos marginales. Sería también ilusorio esperar que el estímulo para la organización efectiva de la población marginal fuese principalmente externo y emanase de las mismas estructuras causantes de su marginalización. Ante todo, se necesitaría modificar las estructuras económicas y sociales más amplias para alterar el proceso de marginalización. El aumento mismo de los estratos marginales puede fortalecer las presiones para efectuar reformas estructurales y modificaciones profundas de las estrategias de desarrollo. Al mismo tiempo, los actuales procesos de adaptación de los estratos marginales permiten alimentar alguna esperanza de que la marginalidad no ha de ser un círculo vicioso permanente de pobreza, y de que los estratos marginales

pueden llegar a una participación constructiva en la evolución de las nuevas sociedades. En un ámbito más estrecho de la política de desarrollo urbano, la magnitud misma de los estratos marginales impide considerarlos como anomalías que han de ajustarse de alguna manera a normas urbanas preestablecidas. Estos estratos serán necesariamente los agentes de una evolución hacia normas diferentes.

EVOLUCIÓN DE LOS PROGRAMAS SOCIALES

45. Los acuerdos regionales suscritos en 1961 y en los años subsiguientes vinculaban los compromisos generales de efectuar las reformas institucionales y redistribuir el ingreso con metas más concretas que exigían la expansión de varios de los sectores de acción social pública. Podrían invocarse razones de peso basadas en el concepto de “desarrollo de los recursos humanos”, para alegar que los programas en todos estos sectores son indispensables para la causa misma del desarrollo, aparte de que responden a poderosas exigencias populares. Sus objetivos pueden formularse en términos sencillos y de atractivo político, sin haber encontrado su expansión la tenaz resistencia puesta a las medidas de reforma agraria y redistribución del ingreso. Por estos motivos, cabría haber esperado que avanzarían más rápidamente y con menos tropiezos que las medidas de reforma.

46. Las tendencias reales observadas desde 1961 en los distintos países y en los distintos sectores de la acción social parecen bastante irregulares. Algunos países han elevado sus gastos públicos sociales a un nivel que sólo pueden sostener con grandes dificultades. Según los informes más recientes del Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso (CIAP), otros países, entre ellos algunos con tasas de incremento del ingreso por habitante bastante elevadas, han mantenido sus asignaciones presupuestarias para programas sociales a niveles muy inferiores al que podrían alcanzar. Los intentos de incorporar los sectores sociales a la planificación general del desarrollo, o incluso de someter su crecimiento a la programación sectorial, han tenido un éxito limitado, y la situación actual es la resultante de las presiones ejercidas por los diversos sectores de la sociedad, que se estrellan con recursos presupuestarios limitados e inestables. En lo que toca a toda la región y a los programas sociales en su conjunto, en esa pugna aparentemente han quedado éstos en una situación en que apenas sostienen su

posición frente a otras formas de gasto público y privado. La relación entre el consumo público —que financia los programas sociales— y el consumo privado parece haber permanecido relativamente estable.

47. No se puede suponer que los obstáculos que se han opuesto a la ampliación de los programas sociales hayan sido exclusivamente problemas de carácter financiero. Las interpretaciones anteriores de los procesos actuales de cambio económico y social sugieren que las exigencias que, a falta de una planificación eficaz, están configurando la pauta de crecimiento de dichos programas pueden discrepar ampliamente, en su efecto global, de los objetivos de justicia social y desarrollo de los recursos humanos que cuentan con el respaldo oficial. Estas exigencias pueden proceder de:

- a) Las crecientes agrupaciones de profesionales y empleados públicos especializados de los diferentes sectores sociales y de las empresas privadas cuyos mercados dependen de los programas sectoriales. Cada sector tiene su propio impulso interno y sus aspiraciones, para conseguir una proporción mayor de los recursos públicos.
- b) Los estratos sociales que hasta ahora han constituido la principal clientela de los servicios de educación, vivienda, salud, seguridad social y bienestar social. Estos estratos son casi totalmente urbanos, y se componen de empleados y obreros —pertenecientes a los sectores “modernos” de la economía—, cuyos ingresos les permiten sufragar en parte los costos del servicio.
- c) De los estratos rurales y urbanos mucho más numerosos que sólo han recibido beneficios mínimos de la acción social pública —principalmente en forma de un año o dos de educación elemental y alguna protección contra las enfermedades transmisibles. Estas demandas no guardan relación con el poder adquisitivo privado o público, y los estratos más marginales tienen actualmente una capacidad limitada para establecer la relación entre ellas y sus necesidades más inmediatas. Sin embargo, desde el punto de vista político las demandas son reales y podrían llegar a ser abrumadoras.

48. El Estado enfrenta, así, presiones para aumentar los beneficios (de parte de la población que ya tenía acceso a ellos) y para universalizarlos (de parte de los beneficiarios potenciales). El primer

grupo parece estar poco dispuesto a moderar sus demandas en nombre de la justicia y la solidaridad social, en parte, sin duda, porque no están convencidos que los recursos que se desvían de la satisfacción de sus necesidades se destinarían realmente a esos fines. En estas circunstancias, todos los sectores de la acción pública social tienen problemas de costos, contenido, participación y relación con la política general de desarrollo que aún no han sido resueltos. Aunque los problemas de los distintos sectores muestran muchas similitudes, el carácter de las necesidades hacia cuya satisfacción están orientados los programas sectoriales y su evolución difieren tanto que valdría la pena examinar, por separado, las crisis que experimentan actualmente y las medidas que han adoptado las autoridades públicas para resolverlas.

49. Sin embargo, antes de considerar los problemas de los distintos sectores sociales, convendrá relacionar directamente las diferencias nacionales con las perspectivas de los programas sociales, utilizando una tipología burda. Se distinguen así cuatro modalidades nacionales.

50. En el tipo I se incluyen los países con niveles de producción por habitante muy superiores al promedio regional, pero con tasas bajas de crecimiento económico en el último decenio. La mayoría de su población es urbana, y los estratos medios son una proporción relativamente alta de ella. El crecimiento de la población se ha hecho más lento, los estratos urbanos marginales son relativamente pequeños, y la población rural-agrícola ya no constituye una enorme reserva de migrantes potenciales hacia la ciudad. Los programas de educación, salud pública y seguridad social llegan a la mayoría de la población, por dispareja que sea su distribución. Estos sectores de acción social pública absorben proporciones elevadas del producto nacional, y su impulso interno hacia una mayor expansión es vigoroso. Puesto que las tasas bajas de crecimiento económico limitan el crecimiento de los ingresos públicos reclamados por muchos sectores, la satisfacción de las exigencias sociales sectoriales se hace cada vez más difícil. Los países del sur de América Latina podrían asimilarse en distintos grados al tipo I.

51. El tipo II incluye países con ingresos por habitante medianos y tasas relativamente altas de crecimiento en relación con el promedio regional; con cifras nacionales que encubren grandes disparidades internas; con un proceso de urbanización y estratos medios crecientes, pero que aún no alcanzan los niveles característicos del

tipo I, y con grandes estratos urbanos marginales, que pueden acrecentarse incalculablemente por la migración desde las poblaciones rurales y desde las zonas rezagadas del interior. El alcance de los programas sociales se amplía con alguna rapidez desde niveles bajos; pero sus recursos se concentran desproporcionadamente en las ciudades más grandes y sus estratos medios. Estos países han alcanzado etapas de industrialización y diversificación económica en que la escasez de profesionales y técnicos y de trabajadores con instrucción elemental, estables y de buena salud, que la industria pueda absorber de inmediato, constituyen evidentes estrangulamientos de la capacidad para seguirse desarrollando; al mismo tiempo, sus instituciones públicas tienen necesidades reales de administradores calificados, economistas, especialistas en ciencias sociales, etcétera, que los sistemas educativos no son capaces de satisfacer. En los países de este tipo existe capacidad para asignar mayores recursos a los programas sociales; pero esa capacidad está lejos de ser ilimitada. Esto da margen para que, bajo auspicios públicos o privados, surja una gran variedad de iniciativas sociales desarticuladas, destinadas a satisfacer las necesidades más urgentes. Nacen así, en especial, nuevos mecanismos educativos y de capacitación, para responder a las demandas inmediatas de especialidades en el sector público y la industria; en tanto que el resto del sistema educativo sigue creciendo con algún desorden y muchos conflictos internos. La mayoría de los países latinoamericanos más grandes se acercan en diversos grados al tipo II.

52. En el tipo III, los ingresos por habitante tienen el mismo nivel que en el tipo II y también crecen con tasa bastante alta; pero la industrialización y la diversificación económicas son más limitadas y el crecimiento más dependiente de las exportaciones de algunas pocas materias primas. La urbanización y el tamaño de los estratos medios aumentan aproximadamente con las mismas tasas que en los países del tipo II, pero partiendo de niveles anteriores más bajos. El predominio de la población rural sigue siendo mayor que en el grupo II, y menor la importancia de la población marginal urbana. El alcance de los programas sociales también se está ampliando con tasas similares a las que se observan en los países del tipo II; pero como han partido de niveles recientes muy inferiores, su alcance y su participación en el producto todavía son bajos. En estos países, las necesidades aparentes de asignaciones sociales más cuantiosas son muy altas si se las juzga por normas internacionales; pero tanto el impulso interno hacia la expansión,

como la demanda externa u ocupacional de la contribución que pueden hacer tales programas al desarrollo de los recursos humanos, son moderados. Varios de los países latinoamericanos más pequeños se ajustan al tipo III.

53. Los países del tipo IV tienen un producto por habitante bajo y poco crecimiento económico, con un proceso de urbanización limitado y estratos urbanos medios pequeños en lento crecimiento. La población rural es una mayoría abrumadora, y la pobreza rural aún no ha generado una ampliación considerable de los estratos humanos marginales. El alcance de los servicios sociales, su tasa de ampliación y los recursos que se les asignan son muy bajos. En estos países, las presiones por obtener tales servicios que ejercen los diferentes estratos sociales son ineficaces, y la demanda de los sectores ocupacionales por obtener recursos humanos más calificados es débil. A ello se agrega la incapacidad del sector público para obtener recursos que le permitan financiar programas sociales, y su escasa capacidad técnica para dirigir tales programas. Actualmente, sólo uno o dos de los países latinoamericanos se encuentran en el tipo IV; pero muchas de las características de este grupo han surgido en otros países pequeños en periodos de convulsión política o de contracción de sus mercados externos. A falta de una integración latinoamericana efectiva, la posibilidad de quedar estancado en niveles tan bajos parece amenazar muy especialmente a los países pequeños con economías especializadas.

CUADRO II

TIPOLOGÍA DE LAS SITUACIONES NACIONALES EN RELACIÓN
CON LAS LÍNEAS DE CRECIMIENTO DE LOS
PROGRAMAS SOCIALES ^a

	I	II	III	IV
Producto por habitante	Alto	Mediano	Bajo	Bajo
Tasa de crecimiento del producto por habitante	Baja	Mediana/alta	Mediana/alta	Baja
Grado de industrialización y diversificación económica	Mediano/alto	Bajo	Mediano/alto	Bajo

Nivel de urbanización y tamaño de los estratos urbanos medios	Alto	Mediano	Bajo	Bajo
Tasa de urbanización y crecimiento de los estratos urbanos medios	Mediana/baja	Alta	Mediana	Baja
Importancia de los estratos marginales en la población urbana	Mediana/baja	Alta	Mediana/alta	Mediana/alta
Porcentaje de la población en la agricultura	Bajo	Mediano	Alto	Alto
Proporción de la población que puede participar en el proceso político mediante el voto y las demandas organizadas	Alta	Mediana	Baja	Baja
Grado de desigualdad del desarrollo y el ingreso entre las regiones del país	Mediano	Alto	Mediano	Bajo
Capacidad de absorción de profesiones y especialidades	Baja	Alta	Mediana	Baja
Alcance de los servicios educativos y otros servicios sociales y preparación del producto nacional que se les asigna	Altos	Medianos	Bajos	Bajos
Tasa de crecimiento del alcance de tales servicios	Mediana/baja	Mediana/alta	Mediana/alta	Baja
Presiones internas para ampliar los servicios siguiendo				

las mismas líneas actuales	Altas	Medianas/altas	Medianas	Bajas
Presiones para reformar y equiparar los servicios	Medianas/bajas	Altas	Medianas/bajas	Bajas
Capacidad técnica para planificar y reformar servicios	Alta	Mediana	Baja	Baja
Capacidad del sector público para aumentar las asignaciones a los servicios sociales	Baja	Mediana	Mediana/alta	Baja

^a La calificación se basa en el promedio latinoamericano y no en las normas internacionales.

POLÍTICAS SECTORIALES DE DESARROLLO SOCIAL

54. El resumen que figura a continuación se refiere a los cuatro sectores que formulan las mayores exigencias sobre los recursos públicos y que figuran en primer plano en las discusiones sobre la política social de la región. Podrían mencionarse varios otros sectores de acción social, cada uno de los cuales tiene sus propios problemas de conciliar los objetivos explícitos con las exigencias reales. Los problemas de las formas de acción pública que no plantean exigencias directas apreciables sobre los recursos, especialmente la ampliación de leyes de protección y leyes que fijan normas, merecen ser discutidos separadamente.

Educación

55. En el campo de la educación, las tendencias al crecimiento que se manifestaban desde mucho antes de 1962 han cobrado un impulso que ha transformado a los sistemas de educación en factores clave dentro de los procesos actuales de cambio social, como objeto de presiones ejercidas desde las sociedades, a la vez que como fuentes de presiones ejercidas sobre las sociedades. Entre 1956 y 1965, en la región en su conjunto, el porcentaje de la población total matriculada en escuelas de toda índole subió de 13.3 a 17.1. Este aumento exigió una tasa anual media de crecimiento de 7.2 por ciento, aproximadamente dos veces la tasa regional de creci-

miento demográfico. En la enseñanza primaria la matrícula subió 57.6 por ciento en el decenio, en la enseñanza media 110.6 por ciento y en la enseñanza superior alrededor de 92.3 por ciento. Estas tasas diferenciales de aumento hicieron bajar la participación de la matrícula primaria en la matrícula total de 86.0 por ciento en 1957 a 82.2 por ciento en 1965; en tanto que en la enseñanza media la matrícula subió de 12.4 por ciento a 15.8 por ciento y en la enseñanza superior de 1.6 a 2.0 por ciento. Naturalmente, varían las tasas de incremento en cada país; en efecto, tasas relativamente bajas caracterizan a algunos países cuyos coeficientes de matrícula eran elevados al comienzo del periodo y, asimismo, a algunos países que habían partido con tasas de matrícula muy bajas. Sin embargo, salvo una excepción (la República Dominicana), todos los países acusan una tendencia al crecimiento. La proporción del gasto público total y del ingreso nacional subió rápidamente en algunos países, aunque estos incrementos no parecen ser tan generales como el aumento de la matrícula, y a las diferencias entre los países en cuanto al financiamiento de la educación se suman otros factores que tornan arriesgadas las comparaciones. En 1964, Costa Rica, el Perú, Venezuela y algunos otros países probablemente dedicaban cinco por ciento y más de su producto nacional bruto a la educación, más del doble del porcentaje dedicado por algunos de los demás países.

56. Entre tanto, casi no mejoró la eficiencia interna del sistema de enseñanza, medida en función de su capacidad para retener a los estudiantes hasta completar su ciclo de estudios. En 1957, en la región en su conjunto, 41 por ciento de la matrícula primaria se concentraba en el primer grado, en tanto que sólo 7 por ciento correspondía al último grado de la enseñanza primaria. En 1965, los porcentajes eran 38 y 8 por ciento. En once de los diecisiete países que proporcionaron información por separado sobre la matrícula en las zonas rurales, dicha matrícula era inferior a la mitad del porcentaje correspondiente a las escuelas urbanas. Hay algunos motivos para creer que las tasas de retención han disminuido en la enseñanza secundaria y superior —en las cuales la matrícula aumentó con mucho mayor rapidez que en la primaria. Algunas universidades cuya matrícula acusa un aumento apreciable no están produciendo más profesionales que antes.

57. Estas tendencias han hecho que los países en que se ha expandido con mayor rapidez la educación hayan llegado a un

punto en que confrontan un difícil problema. Los fondos públicos asignados a la educación, en los países en que llegan al cuatro o cinco por ciento del ingreso nacional, no pueden aumentar mucho más. Y la ayuda externa, si bien puede significar un importante apoyo a determinados aspectos de la educación superior y la formación técnica, tiene limitaciones inherentes que le impiden aliviar en gran medida la carga general. Entretanto, la expansión de la educación primaria y media genera irresistibles presiones para ampliar la enseñanza inmediatamente superior. Cabe esperar, por varias razones, que los costos de la educación aumenten con mayor rapidez que la matrícula. Y aún más importante es el hecho de que el aumento diferencial de la educación media y superior hará subir desproporcionadamente los costos. Se ha calculado que el costo actual por educando primario asciende a 42 dólares; por alumno secundario general, a 155 dólares; por estudiante vocacional o normal, a 210 dólares, y por estudiante universitario, a 700 dólares.

58. Se ha criticado a los sistemas de educación porque no aportan todo lo que podrían al aumento de la producción necesaria para satisfacer sus propias crecientes demandas; dicho aporte consistiría en preparar profesionales que correspondieran más directamente a las necesidades prioritarias del desarrollo. Dejando de lado las pérdidas evidentes que representan los estudiantes que abandonan sus estudios sin completarlos, es evidente que un número creciente de estudiantes queda varado al terminar los cursos secundarios, preparatorios para el ingreso a la universidad, porque no logran entrar a ella, y que elevadas proporciones de estudiantes que terminan estudios especializados no aprovechan sus conocimientos o se marchan a trabajar al extranjero. La emigración de técnicos y profesionales a los países de elevados ingresos, especialmente a los Estados Unidos, parece indicar que una proporción apreciable de las inversiones latinoamericanas en educación contribuyen al crecimiento económico y a los programas sociales de otras regiones.

59. Las actuales tensiones en el sector educacional provocadas por la inflexibilidad o la inestabilidad de los recursos, las presiones a favor de una expansión y las exigencias de aumentar la contribución al desarrollo de los recursos humanos parecen consecuencias positivas a la vez que negativas. Por una parte, es evidente que la educación es objeto de una constante presión que hace bajar su calidad, a medida que se da cabida al creciente número de alumnos que pugna por obtener educación, ampliando las clases, estable-

ciendo varios turnos y rebajando las inversiones en equipos y libros. La educación está a la cabeza de los sectores sociales que hacen un examen crítico de sus objetivos y métodos, un esfuerzo serio por aumentar la eficiencia interna, encontrar medios de obtener nuevos recursos y establecer vínculos entre la planificación de la educación y las iniciativas de planificar la mano de obra (que todavía están en una etapa muy rudimentaria). Entre los encargados de la planificación de la educación y en las conferencias regionales se ha empezado a dejar de insistir en el aumento de los recursos, para hacer hincapié en su mejor aprovechamiento. A medida que se hace evidente la falta de viabilidad del sistema actual, está empezando a ganar terreno —contra las muchas fuentes de resistencia en la sociedad— la idea de reformar la enseñanza secundaria para diversificar la educación y poner fin a su orientación predominantemente universitaria. En las universidades, hay algunas indicaciones de que la combinación de la efervescencia ideológica y la parálisis de la organización (derivada de las presiones contradictorias que sobre ellas se ejercen) comienza a ceder el paso a nuevas estructuras capaces de satisfacer las actuales necesidades del desarrollo.

Salud

60. En la Carta de Punta del Este, aprobada en 1961, se establecen metas de salud para el decenio, expresadas en función de incrementos de cinco años en la esperanza de vida y de una reducción a la mitad de las tasas de mortalidad infantil para los menores de cinco años. La naturaleza de las estadísticas de esperanza de vida y la falta de cabalidad de las estadísticas vitales de la región impiden hacer una evaluación general del grado en que las tendencias actuales responden a dichas metas. Es probable que se mantengan las tendencias anteriores de aumento de la esperanza de vida y de disminución de la mortalidad; pero el ritmo de variación de esas tasas se ha hecho más lento a medida que se han obtenido los resultados más fáciles vinculados con las medidas de cuarentena, vacunación y control de insectos vectores.

61. El abastecimiento de agua potable y la aplicación de medidas de sanidad ambiental en las zonas urbanas de bajos ingresos, las ciudades pequeñas y las aldeas constituyen una nueva etapa importante y relativamente onerosa de la lucha contra las enfermedades cuyos efectos sobre la mortalidad y la esperanza de vida pueden

reducirse, cualesquiera que sean las tendencias de las condiciones generales de vida. El conjunto de enfermedades propagadas por las aguas contaminadas constituye la causa más importante de las defunciones en muchos países latinoamericanos y es importante en casi todas ellas. Se han estimulado los programas de abastecimiento de agua potable y de sanidad ambiental mediante préstamos que representan casi la tercera parte de los recursos externos que el Banco Interamericano de Desarrollo asignó a América Latina entre 1961 y 1966 por intermedio del Fondo Fiduciario de Progreso Social. El BID estima que cuando se hayan cumplido los programas actuales se habrá dotado de nuevos sistemas de agua potable y alcantarillado a 20 millones de personas y se habrán mejorado los servicios con que cuentan actualmente otros 17.6 millones. Estas cifras representan más o menos la sexta parte de la población regional, y probablemente continuarían sin protección los núcleos rurales más pequeños.

62. Como lo indica el cuadro I, los servicios de salud pública absorben ahora un porcentaje apreciable de los gastos efectuados por el gobierno central en la mayoría de los países. La magnitud y el impulso interno mismo de estos servicios, como en el caso de la educación, los protege en cierta medida de la inestabilidad presupuestaria; pero la expansión real de sus recursos parece haber sido relativamente limitada. El efecto agregado de las tres fuentes de demanda mencionadas se manifiesta en la permanente concentración de los hospitales y médicos en las ciudades grandes, en los persistentes problemas de duplicación de los servicios de salud para el público en general y los servicios proporcionados con los fondos de seguridad social, y en la demora con que se organizan y se dotan de personal las pequeñas clínicas para atender las zonas rurales y las zonas urbanas marginales.

63. Los aumentos notables de la esperanza de vida en los últimos dos o tres decenios no han influido apreciablemente en la distribución por edades, debido a que se mantiene la elevada fecundidad. Un mayor número de personas de todas las edades sobrevive en condiciones desfavorables para su salud. Aumentarán rápidamente las presiones para obtener una amplia variedad de esos servicios, desde los pediátricos hasta los geriátricos. La discrepancia que hay entre los servicios médicos a los cuales tienen derecho por ley los estratos urbanos de bajos ingresos y las largas esperas y la atención superficial que reciben cuando tratan de

hacer valer sus derechos, pone de manifiesto la incapacidad de los servicios actuales para satisfacer esas demandas.

64. El consumo de alimentos es uno de los elementos básicos que determina el estado de salud, y las tendencias ya mencionadas que se observan en la agricultura indican que el nivel de consumo de la mayoría de la población no puede haber mejorado mucho, en tanto que en muchos países tiene que haber declinado en los estratos de bajos ingresos. Con todo, la nutrición no es todavía un sector de acción social pública comparable en importancia con otros sectores que se ocupan de otros componentes del nivel de vida. La política pública no ha resuelto aún el problema planteado por la contraposición entre las presiones para elevar los precios agrícolas y las presiones para mantener bajos los precios de los alimentos.

Vivienda

65. Los procesos de cambio social, el crecimiento económico desigual y la redistribución geográfica de la población, conjuntamente con las características especiales de la vivienda, han contribuido a que en este sector se aprecie —en forma más notoria que en cualquier otro— la falta de un progreso. En repetidas oportunidades se han descrito los aspectos más aparentes de este problema: el ritmo de construcción de viviendas, en la mayoría de los países, se ha quedado a la zaga del ritmo de crecimiento de las ciudades, y la desigual distribución del ingreso excluye a una mayoría de la población urbana del mercado de nuevas viviendas construidas. Esta mayoría ha tenido que optar entre vivir más hacinada en los barrios de tugurios más antiguos y en las casas que abandonan las familias de altos ingresos que se trasladan a los suburbios, o improvisar su propia vivienda en cualquier sitio desocupado que encuentren. Crecientemente se ha recurrido a esta última solución, y en muchos países el ritmo de construcción “no fiscalizada” o “clandestina” supera ahora el ritmo de construcción conforme a las disposiciones legales. Entre tanto, la intensificación de la precaria situación general en que se encuentra gran parte de la población rural justifica la presunción de que se han deteriorado los bajos niveles anteriores de vivienda rural.

66. Hacia comienzos del presente decenio, la solución obvia parecía ser la aceleración planificada de la construcción de viviendas

económicas para impedir que creciera el déficit habitacional, y luego comenzar a reducir ese déficit. Un compromiso general en este sentido se incluyó en la Carta de Punta del Este, y las exigencias de las masas urbanas les confirieron un marcado atractivo político a los programas nacionales de vivienda expresados en metas cuantitativas. Los resultados han sido desalentadores casi en todas partes.

67. En los programas tradicionales de vivienda, a diferencia de los programas de educación y de salud, los costos principales no derivan de brindar un servicio permanente. Se necesita una inversión inicial elevada que sólo puede amortizarse lentamente. Los pocos países que han tratado de efectuar dichas inversiones en una escala que permita satisfacer las necesidades urbanas sólo han podido hacerlo durante unos pocos años consecutivos. El ritmo de construcción pública ha fluctuado apreciablemente según el estado de los ingresos públicos y la intensidad de las exigencias contrapuestas que sobre ellos se hacen, con los consiguientes efectos desfavorables sobre la eficiencia y el empleo en la industria de la construcción y la frustración de miles de familias que esperan un turno para obtener una vivienda. Ningún país ha alcanzado un ritmo sostenido de construcción equiparable al aumento anual calculado del déficit de viviendas. Por las razones indicadas, la ayuda externa sólo tiene una aplicación limitada en relación con los costos que representan los insumos de materiales y la mano de obra local.

68. Más aún, las dificultades con que tropiezan los programas de vivienda tienen raíces más hondas en las estructuras social y económica. Los estratos de población urbana que tienen necesidades más apremiantes de vivienda, por regla general, perciben ingresos demasiado bajos y precarios como para pagar la amortización de las viviendas de "bajo costo", sin tener que hacer sacrificios excesivos en otros rubros de consumo. En el caso de los programas públicos en pequeña escala esto significa que en la práctica las viviendas son ocupadas por familias de ingresos medios bajos, de las cuales una elevada proporción son empleados públicos. En los programas en gran escala, en la medida en que incluían familias de bajos ingresos, era difícil o imposible recaudar los pagos, especialmente cuando para mantener su nivel real era necesario efectuar reajustes periódicos a fin de compensar los efectos de la inflación. Las expectativas de que los programas nacionales permitieran crear un fondo rotativo, que sirviera para nuevas construc-

ciones, se vieron por lo general defraudadas. Las asociaciones de ahorro y préstamos, las cooperativas y otros mecanismos que tienen por fin encauzar el ahorro privado hacia la vivienda tampoco han podido superar la barrera entre las normas habitacionales y capacidad de ahorro de los grupos de ingresos medianos, y las muy distintas capacidades y necesidades prioritarias de las masas de ingresos bajos.

69. Éstas y otras dificultades están obligando a hacer una seria reevaluación de la política de vivienda en la que se tome crecientemente en cuenta la función potencial de millones de familias que han tratado de satisfacer sus propias necesidades con sus limitados recursos, no sólo sin ayuda sino también luchando contra las trabas impuestas por la legislación y la política oficial actuales.

Seguridad social

70. Los sistemas de seguridad social difieren de los demás sectores de acción social pública en que tienen mucha mayor autonomía administrativa y en que una apreciable proporción de sus recursos aparentemente queda al margen de la competencia por los recursos públicos. En realidad, en las primeras etapas hacen, por regla general, un aporte neto de los fondos del sector público. Quizás por esta razón, la seguridad social ha recibido hasta el presente menos atención que cualquier otro sector social importante de parte de los que proponen planes globales de desarrollo, pese a las enormes sumas encauzadas por intermedio de esos sistemas y las influencias multilaterales que ejercen en la fuerza trabajadora. La evolución de los sistemas de seguridad social en la región ha asumido principalmente dos formas:

- a) Establecimiento de fondos especiales para determinadas categorías de empleados y trabajadores, cada uno de los cuales tiene sus propias fuentes de ingresos legalmente establecidas, condiciones de afiliación, variedad de prestaciones, y aparato administrativo. La proliferación de estos fondos suele ir seguida (pero no ser sustituida) por la creación de instituciones más amplias que incluyen a la mayoría de los asalariados, excepto a los que abarcan los fondos existentes.
- b) Establecimiento de instituciones generales de seguridad social, en virtud de una legislación que prevé la ampliación gradual del campo de acción en cuanto a nuevas ocupaciones, zonas

geográficas y formas de protección. El primero de los sistemas, por regla general, se encuentra en los países en que primero se crearon instituciones de seguridad social; en tanto que el segundo caracteriza a los países que crearon esas instituciones en 1930 y posteriormente.

Expresado en forma muy simple, parece que en los últimos años los sistemas del primer tipo —más antiguos, más grandes y que se encuentran en etapas de su evolución en que para obtener excedentes ya no pueden depender del aumento del número de afiliados— están sufriendo crisis de financiamiento y de hipertrofia administrativa particularmente graves. Son incapaces de cumplir los compromisos asumidos en materia de beneficios, y son desiguales las prestaciones que reciben los asegurados de diversas categorías. Dichos sistemas se caracterizan por la existencia de líneas divisorias rígidas —entre los empleados que perciben sueldos y los trabajadores asalariados— que reflejan enormes diferencias entre los ingresos y las influencias de ambos grupos. En los sistemas del segundo tipo se destacan los problemas de incapacidad para cumplir el objetivo original de universalizar gradualmente el campo de acción, que parece haberse ampliado lentamente desde 1961. Mientras dicho campo continúe siendo limitado, los sistemas de esta índole serán particularmente susceptibles a las críticas de que redistribuyen el ingreso en una forma que perjudica a los estratos de bajos ingresos.

71. La escala de beneficios otorgados a los asegurados en virtud de una legislación fragmentaria; la rentabilidad muy baja de las inversiones efectuadas por las instituciones de seguridad social; los costos administrativos onerosos, y la evasión o demora generalizados en el pago de los aportes adeudados por el Estado, se combinan para ocasionar a la mayoría de los sistemas dificultades financieras cada vez más agudas. Al aumentar las tasas de los aportes —que en algunos países han alcanzado niveles equivalentes a casi la mitad del costo total de la mano de obra— sólo se aumentan los incentivos para evadir los pagos. Además, el Estado se siente tentado a recurrir a las reservas de seguridad social —para enjugar su propio déficit— al inducir a los fondos a comprar bonos del gobierno, en tanto que por efectos de la inflación se reduce el pago real a los beneficiarios; las largas demoras típicas de la tramitación de las solicitudes de jubilación sirven al mismo fin. Los países en que el campo de acción de la seguridad social

es amplio son, por regla general, países que también tienen una inflación grave y crónica, y entre las más destacadas consecuencias de la inflación se cuentan las luchas continuas para reajustar los beneficios; las jubilaciones casi nunca recuperan su valor inicial, excepto en el caso de algunas categorías de jubilados privilegiados. Por lo tanto, los sistemas se encuentran desfinanciados en un periodo en que son objeto de presiones para asumir responsabilidades más amplias de protección de los grupos urbanos y marginales que no pueden hacer aportes importantes para costear dicha protección.

72. Los beneficios de la seguridad social —incluidos los servicios de salud y bienestar social proporcionados mediante los sistemas de seguridad social y, asimismo, las jubilaciones— son ahora elementos de suma importancia en las expectativas de los empleados y obreros urbanos, y en algunos países también de los asalariados rurales. Desde el punto de vista político no puede pensarse en reducir los beneficios actuales, y se ejercen fuertes presiones sobre los cuerpos legislativos para que aprueben nuevos beneficios. En la práctica, se ajustan los beneficios a los recursos disponibles del sistema mediante las demoras administrativas, las evasiones y el empeoramiento de la calidad de los servicios.

73. Varios países ya han iniciado estudios para proponer proyectos de reforma globales, y los organismos internacionales que se ocupan de la seguridad social están reuniendo informaciones sobre las deficiencias e insistiendo en la urgencia que revisten esas reformas.

ALGUNAS CONCLUSIONES SOBRE LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO SOCIAL

74. La interpretación de las tendencias del desarrollo social, arriba mencionadas, constituyen un marco de referencia de política necesario; principalmente, como resultado de la experiencia obtenida al ensayarse la aplicación de técnicas de planificación del desarrollo y medidas destinadas a traducir los derechos humanos “sociales” en realidades. Durante los dos últimos decenios, los economistas y otros científicos sociales han participado más directamente que nunca en la preparación de políticas nacionales ya sea como funcionarios públicos o como críticos independientes. Un nuevo

cuerpo de especialistas en planificación, extraídos de diversos medios profesionales, ha aumentado rápidamente en número. Por las razones expuestas en la primera parte de este documento, la creciente participación de los científicos sociales y planificadores no ha significado un aumento equivalente de influencia sobre el curso de los acontecimientos. Las técnicas de planificación e instrumentos de política disponibles probaron ser frecuentemente inaplicables al ser confrontadas con las realidades nacionales, dando resultados a veces bastante diferentes a los deseados. Se vio la necesidad de nuevos enfoques sugeridos por *slogans* tales como “desarrollo de recursos humanos”, “promoción de movilidad social”, y “participación popular en el desarrollo”; pero los ensayos iniciales al aplicar tales enfoques revelaron incompatibilidades formidables con el funcionamiento real de las sociedades y economías. Estos ensayos iniciales para ampliar el originalmente estrecho énfasis de planificación de las inversiones y productividad revelaron, además, una disposición persistente, en los planificadores, de relegar el elemento humano y la compleja red de instituciones y valores desarrollados por el hombre a un plano secundario. El hombre fue visualizado como: *i*) insumo de producción en forma de recursos humanos con diferentes niveles de cualificación; *ii*) factor de “demanda efectiva” como consumidor de bienes y servicios; *iii*) beneficiario de ciertos gastos públicos en programas sociales, y *iv*) fuente potencial de iniciativa y esfuerzo a ser organizada y canalizada a fin de dar aumento a las inversiones convencionales dirigidas a mejoras infraestructurales.

75. Las conclusiones obtenidas por las diversas escuelas de pensamiento que ahora se encuentran buscándole un concepto más adecuado al rol del hombre y de las estructuras sociales que lo rigen en la aceleración planificada del desarrollo están lejos de ser unánimes, y se mencionan en diferentes contextos del presente documento. En este momento, basta con indicar un creciente consenso en el sentido que el desarrollo debe interpretarse como un proceso de cambio social y que la política de desarrollo limitada a los instrumentos y técnicas empleadas hasta el presente sólo puede fomentar cierto tipo de crecimiento económico que inherentemente se limita a sí mismo, que es injusto y que contribuye a la marginalización de vastos estratos de la población.

76. En este aspecto, la discusión se ha centrado en la necesidad sentida de que los dirigentes políticos y sus consejeros en plani-

ficación den definiciones más satisfactorias y organicen sus labores a medida que estas necesidades se desarrollen a través de ensayos y errores y bajo la atención crítica de los científicos sociales. La presentación del hombre como protagonista y, a la vez, objeto del desarrollo presenta otra interrogante de importancia: ¿Cómo define el público en general los límites de la política social? Esta definición se ha visto naturalmente influenciada por la diseminación, a nivel mundial, de nuevos conceptos del desarrollo y los derechos humanos; pero depende en gran parte de la creciente gama de políticas públicas de reconocible impacto sobre el bienestar individual y de la familia, y del creciente reconocimiento de este impacto sobre los diferentes estratos de la población.

77. Para el individuo, la política social es adyacente a las políticas que él considera tienen relación con su bienestar y con su sentido de justicia social. Desde este punto de vista, los límites tradicionales entre lo económico y lo social pierden significado, y la distribución del poder y derechos políticos se transforma, también, en una cuestión social. Hasta hace pocos años, los únicos programas públicos que la gente reconoció en relación con su bienestar —aparte de las funciones tradicionales del Estado de mantención del orden público y prevención del crimen— fueron los representados por la educación y la salud; no obstante que la mayoría ni siquiera tenía acceso a éstos. El público no tuvo conciencia de que las políticas de orientación liberal eran también para ellos (las minorías de mayores ingresos consideraron estas políticas como “sociales”, presentándose como beneficiarios de las mismas)

78. Cuando el Estado comenzó a intervenir en la economía y a regular la organización de los grupos sociales interesados y la gama total de políticas públicas, se transformó en objeto natural de presiones y demandas “sociales” Las medidas económicas tendientes al aumento de la porción del producto nacional destinado a inversión, a controlar la inflación, a promover la introducción de nuevas técnicas, a aumentar y redistribuir los impuestos, etcétera, tienen relación directa en forma fácilmente reconocible con el bienestar, la seguridad y el sentido de justicia social de la mayor parte de la población. El derecho a voto y a oportunidades para organización de grupos de personas afecta directamente la capacidad de las masas para obtener beneficios materiales y una legislación protectora por parte del Estado, al mismo tiempo que mayores salarios y mejores condiciones de trabajo por parte de los empleadores. Una

vez alcanzada esta etapa, el contraste previo entre la aparente homogeneidad de los objetivos económicos y la heterogeneidad de los objetivos sociales deberá desaparecer; las medidas económicas se hacen más fragmentarias y frecuentemente se obstruyen a medida que los fines que sirven se hacen más variados.

79. Estas consideraciones abogan por conceptos de políticas de desarrollo social que no estén circunscritas por los límites sectoriales tradicionales, y también sugieren algunos criterios positivos de importancia para tales conceptos. En primer lugar, estos conceptos deberán ser dinámicos y soportar los continuos cambios de contenido, ya que no pueden esperarse límites permanentes en áreas políticas consideradas sociales y que no se rigen por criterios exclusivamente económicos. En segundo lugar, estos conceptos deberán dar un lugar legítimo al conflicto y a la competencia dentro de la evolución de la política de desarrollo social, ya que el impacto de estas políticas en los diversos estratos de la población y la percepción de éstos acerca de sus propios intereses al solicitar u oponer ciertas políticas, no pueden dar lugar a una uniformidad o sentido de sumisión a un arbitraje final de los planificadores.