

planificación social

EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE

**COORDINADOR
ROLANDO FRANCO**

ILPES-UNICEF

INDICE

Prólogo, Carlos Martínez Sotomayor, Director Regional para las Américas, UNICEF		7
Prefacio, Jorge Méndez Munévar, Director ILPES		13
La planificación social como instrumento de promoción del desarrollo	R. Franco	17 <i>Si</i>
I. DESARROLLO SOCIAL Y PLANIFICACION SOCIAL		
El desarrollo en capilla	F. H. Cardoso	25
Los derechos humanos como fundamentación de la planificación social	A. Flisfisch	57
Planificación social y política social	E. Pusić	71
El proceso de planificación: Lecciones del pasado y un modelo para el futuro	R. Bromley	89
La teoría sociológica y la planificación social.	C. A. Borsotti	97 <i>up</i>
Diferentes paradigmas y sus consecuencias	A. Di Filippo	119 <i>up/si</i>
La planificación social vista por un economista		
II. TEORIA DE LA PLANIFICACION SOCIAL		
Programación del cambio social	P. Rodríguez Noboa	141
✗ Redistribución del ingreso, empleo y política so- cial del trabajo	P. Demo	177
✗ Política social y pobreza. Lecciones de la expe- riencia	R. Franco y E. Palma	193 <i>up/si</i>
Administración y vida cotidiana. Algunos experi- mentos y usos en el análisis del acceso	B. Schaffer	239
III. TECNICAS DE LA PLANIFICACION SOCIAL		
✗ Hacia la construcción de sistemas nacionales de indicadores sociales	R. Franco y A. Llona	261 <i>up</i>
¿Qué estamos tratando de medir?	D. Seers	283
Análisis costo-beneficio y criterios de equidad	P. Self	303 <i>up/si</i>
Evaluación y diagnóstico en la planificación social	N. Genisáns	341
✗ La estrategia y la metodología de la evaluación de programas de desarrollo social	E. Hamilton-Smith	365

IV. PLANIFICACION DE LOS SECTORES SOCIALES

Desigualdad educacional en América Latina	A. E. Solari	395
Política social de la educación y la cultura	P. Demo	439
La vivienda en América Latina. Una visión de la pobreza extrema	G. Rosenbluth	449
El proceso de planificación alimentaria y nutricional	J. Toro	475
La seguridad social en América Latina. Problemas y recomendaciones	C. Mesa-Lago E. A. Isuani	493
Planificación social del turismo en los países en desarrollo	E. de Kadt	509

V. POBLACIONES-OBJETIVO DE LA POLITICA SOCIAL

La infancia y la planificación social	J. C. Cuentas-Zavala	525
La mujer, desafío para la planificación	C. Barros	539
La pobreza en América Latina: Diagnósticos y prescripciones	M. Wolfe	573

Prólogo

Durante las tres décadas de trabajo conjunto entre los gobiernos de los países latinoamericanos y los organismos de las Naciones Unidas, en actividades y programas en el campo del desarrollo social, se ha reafirmado con creciente validez la necesidad de enfrentar los problemas que restringen y menoscaban el bienestar de la población dentro de un marco de acciones y políticas globales que emanen de procesos planificados de desarrollo. Ha sido evidente, y se ha reiterado en numerosos estudios e informes acerca de la situación y desarrollo de los países de América Latina y el Caribe, que los resultados positivos obtenidos en el crecimiento de la capacidad productiva de los países no se han distribuido equitativamente entre los distintos sectores sociales, ni entre las áreas o regiones que los conforman. Por el contrario, los beneficios han dejado al margen de todo mejoramiento visible a importantes grupos de pobladores rurales y de las periferias urbanas cuyas necesidades seguramente han aumentado en volumen cuando no se han acentuado.

Los niños son los más afectados por las restricciones verificadas, lo que compromete las posibilidades del desarrollo de los países latinoamericanos, dado que son las nuevas generaciones las que asumirán en un plazo relativamente cercano la conducción de los procesos de desarrollo que se proyectan actualmente.

Al comparar la situación de la infancia en América Latina y el Caribe con la de los países desarrollados, se hacen más evidentes las enormes diferencias en las condiciones de vida. Para ilustrarles este aserto voy a citar un ejemplo. Se estima que para el conjunto de América Latina se producen anualmente algo más de un millón doscientas mil muertes de niños entre 0 y 14 años de edad. Si las tasas de mortalidad por edad en la región fueran análogas a las de Suecia, ese número sería sólo de ciento once mil. Es decir, alrededor de un millón cien mil muertes de niños serían evitables cada año.

Las deficiencias en la alimentación, en los servicios de salud y educación, en la salubridad del ambiente, en la vivienda, afectan el desarrollo de los niños. A ello se suman los problemas sociales que se originan en el desequilibrante proceso de urbanización, en las desigualdades desmesuradas de la distribución del ingreso, en la incapacidad para absorber, en el mercado formal del empleo, los contingentes crecientes de nuevas generaciones que buscan trabajo. Problemas que afectan seriamente a gran parte de las familias latinoamericanas y que les impide atender las necesidades de sus hijos.

Cuando se analizan las causas y repercusiones de estos problemas se reflejan claramente las interrelaciones existentes en la sociedad. Las explicaciones parciales tienen que ceder el paso a una visión global del conjunto social.

Del mismo modo, revela que el crecimiento del aparato productivo de los países, no genera espontáneamente beneficios para todos los sectores de la

población, si no está acompañado de medidas especialmente destinadas a corregir los resultados no deseados. Correspondientemente, no se pueden plantear políticas sociales desligadas de la capacidad real de los países para asegurar la afluencia de recursos necesarios para atender las expectativas generadas.

Al pasar revista a las políticas sociales que se han aplicado en los países de la región, se puede comprobar que los esfuerzos han sido significativos. Sin embargo, los beneficios y resultados no siempre alcanzan con la amplitud y cobertura deseadas a la mayoría de la población.

Buena parte de las deficiencias obedecen a que los servicios sociales en el campo de la salud, la educación, la alimentación y nutrición, el mantenimiento de un hábitat sano, la seguridad social, han sido organizados y administrados por lo general independientemente los unos de los otros y de las políticas y proyectos del desarrollo económico. Estos servicios si bien pueden mostrar ampliaciones en su cobertura, han experimentado limitaciones importantes cuyos efectos se hacen notar en los grupos de población que no tienen acceso social y geográfico a tales servicios, en los costos crecientes que parecen alimentar los procesos inflacionarios, en la poca complementariedad entre unos y otros y en la falta de precisión para beneficiar efectivamente a aquellos sectores de la población que tienen necesidades más apremiantes.

Particularmente en el caso de los problemas que afectan a la infancia, han sido evidentes las características antes señaladas. Por un lado, el crecimiento económico no ha tendido a satisfacer espontáneamente las necesidades de las nuevas generaciones, especialmente las de los niños de las familias pobres. Por otra parte, los servicios y programas organizados en su favor, han considerado muy restringidamente los requerimientos de complementariedad entre ellos y la necesidad de formularlos en conjunto con programas y proyectos que refuerzan la posición económica de las familias.

Otra conclusión tiene que ver con la dilación en la aplicación de las políticas. Con frecuencia no están acompañadas de programas que traduzcan en acciones las proposiciones formuladas, ni tienen los recursos necesarios para tener un impacto significativo en los sectores de la población a los cuales se pretende atender. Además, en la mayor parte de los casos, las medidas dictadas han sido adoptadas sin la participación de los directamente interesados.

Sin embargo, no es posible dejar de señalar algunos hechos positivos que se han registrado respecto al mejor tratamiento de los problemas sociales. Cabe destacar el relativo consenso que hay respecto a que lo social tiene que ser materia de análisis, formulación de políticas y acción conjunta y coordinada de los organismos públicos, las entidades privadas, las comunidades y las propias familias. Desde luego, las discrepancias surgen al definir el rol que corresponde jugar a cada uno y el peso relativo de ese rol. También es de aceptación general que el mejoramiento de la situación en que se encuentran importantes sectores de la población, es responsabilidad de toda la sociedad, dado que las desventajas de estos grupos son el resultado de las deficiencias que presentan

los estilos de desarrollo que se proyectan en la región. Igualmente, la necesidad de incrementar los recursos públicos para prestar servicios sociales ha sido reconocida y respaldada por compromisos asumidos por los gobiernos de la región.

En la Estrategia Internacional de Desarrollo para la Década del 70 y en conferencias y eventos de carácter internacional se han reiterado estas apreciaciones. Igualmente, el criterio unificado del desarrollo, en el que sus dimensiones económica, social, política, espacial, tienen igual importancia y se apoyan mutuamente, ha estado presente en los debates públicos relativos a la formulación de políticas y a la asignación de recursos. También ha sido materia de análisis en las controversias que con carácter científico se han producido acerca del desarrollo de los países.

Algunos organismos públicos del campo social han ensayado programas conjuntos especiales en regiones y áreas de los países, que presentaban mayores deficiencias relativas en indicadores de bienestar social. Se ha tratado de concentrar recursos y servicios en forma coordinada apoyando proyectos productivos destinados a dar ocupación e ingresos a las familias.

El desarrollo de la planificación como sistema incorporado a la formulación de políticas y a la asignación de recursos, si bien ha presentado ciclos en su importancia y efectiva ingerencia en la política nacional, ha terminado por imponer su necesidad, utilidad y presencia.

Estos hechos que, desde luego, no compensan las comprobaciones negativas anotadas inicialmente, sirven de antecedentes para situar el apoyo al desarrollo de la planificación social en los países de América Latina y el Caribe. Un somero análisis de las características que presentan los sistemas de planificación y su práctica en los países de la región, verifica el desbalance como consecuencia del mayor tratamiento que recibe la dimensión económica del desarrollo en comparación con la dimensión social. El marco teórico, el desarrollo metodológico y los procedimientos de ejecución y control en el campo económico de la planificación, muestran una mayor riqueza de planteamientos y creación científica que en el campo social de la planificación. Igualmente, desde el punto de vista institucional y de las funciones públicas, las Divisiones o Direcciones de Planificación Económica, tienen mayor relevancia y mecanismos mejor definidos de influencia en la toma de decisiones, comparativamente a las Divisiones o Direcciones de Planificación Social. Resulta entonces, importante influir para que ese desbalance disminuya y luego se traduzca en resultados favorables al desarrollo integral de los países.

La formación de recursos humanos ha tenido también una marcada preferencia por el campo económico y regional de la planificación. Está mejor perfilada la relación entre los centros académicos y de investigación y los organismos y mecanismos de ejecución en el área económica de la planificación. En cambio en el campo social no es muy frecuente encontrar esa necesaria relación. Los centros de formación superior en materias vinculadas al desarrollo social no reciben el apoyo indispensable para el cumplimiento cabal de sus funciones, ni son consultados en materias de su quehacer científico para decidir sobre

cuestiones importantes de la política general. Por su parte, estos centros han tendido preferentemente a desarrollar análisis críticos del proceso social de los países, que si bien son útiles, deberían ser complementados también con proposiciones y alternativas que puedan ser elegidas como fórmulas operables por los políticos y técnicos gubernamentales.

Desde otro punto de vista, cabe destacar la necesidad e importancia que cobra el desarrollo de la planificación social, si se examina la magnitud de recursos que se utilizan en la prestación de servicios que contribuyen al progreso social de los países. Los sectores de educación, salud, saneamiento del medio, vivienda, invierten y gastan cada año importantes porcentajes de los ingresos fiscales. Estas inversiones y gastos no sólo deben recibir planificación, programación, control y evaluación de los respectivos sectores, sino que también se requiere de una visión multisectorial que los complemente y coordine y los vincule a los proyectos económicos nacionales y regionales.

Hay problemas y carencias que afectan especialmente y en forma más drástica a determinados sectores de la población. Por ejemplo, la pobreza extrema parece ser un fenómeno perfectamente localizable geográficamente; y que requiere de un tratamiento especial. Es el caso también de los grupos relegados o marginados, como los indígenas y los pobladores de las periferias urbanas, cuyas limitaciones merecen soluciones particulares. Estas situaciones requieren de un análisis específico que la planificación social estaría en condiciones de realizar.

El tratamiento de los problemas que afectan a la infancia se beneficiaría muy claramente con el progreso de la planificación social. En principio sería mucho más factible abogar por mayores recursos tendientes a satisfacer sus necesidades básicas, teniendo en cuenta que el gasto en favor de la infancia representa una inversión social en la formación de las generaciones que próximamente asumirán el rol protagónico en el proceso de desarrollo que planificadamente se trate de llevar a cabo en el mediano y largo plazo. Sería posible establecer con mayor claridad los servicios complementarios que requiere su atención integral y definir más precisamente los grupos de familias que merecen un apoyo especial en consideración a la situación precaria que sufren.

La atención a las necesidades y formación de las nuevas generaciones alcanza un sentido más pleno dentro de un contexto de desarrollo social equilibrado. Pueden conseguirse mejores resultados si las actividades que benefician a la infancia son parte de la política y planes de desarrollo de los respectivos países. Pero para que esto sea efectivo, es necesario que los instrumentos que se preparan y utilizan en la planificación, tengan en cuenta las variables sociales que cruzan el proceso de desarrollo como un todo, y que los planes y programas traten con necesaria especificidad los sectores a través de los cuales sea más conveniente realizar programas y actividades de carácter social.

Por su parte, la consideración de los problemas de la infancia puede contribuir al desarrollo metodológico y programático de la planificación social, al constituirse en contenido específico de algunos de sus objetivos. La coordi-

nación de servicios públicos, la distribución de ingresos sociales en beneficio de los grupos relegados, el apoyo a las familias pobres, pueden ser factibles de cumplir teniendo en cuenta las necesidades de la infancia.

El UNICEF estima que la planificación y la política social constituyen campos de su trabajo y de su competencia, ya que son el instrumento y el marco que le permiten programar y orientar sus acciones de promoción del bienestar de la niñez y la juventud, con un sentido integrado a las realidades sociales de los países. Además, esas acciones están revestidas de una profunda vocación ética, que acredita el que los problemas que afectan a la sociedad sean también problemas propios de la actividad que nuestro Fondo tiene que encarar.

Como se puede apreciar, hay argumentos que justifican y explican el especial interés que el UNICEF tiene en el desarrollo de la planificación social. Ha cooperado en este campo, apoyando la constitución de unidades de planificación social, aportando asesoría técnica a los países, propiciando el intercambio de experiencias entre las instituciones de planificación y formando recursos humanos en el nivel nacional. Estas formas de cooperación las ha realizado en coordinación con otros organismos de cooperación internacional, y en algunas oportunidades con CEPAL e ILPES.

Estas consideraciones indican claramente que se debe dar un mayor impulso a la planificación social en sus aspectos conceptuales, institucionales, metodológicos y de operación, y en el cumplimiento de esa tarea esta obra constituye un pilar importante.

Se debe tratar de poner el crecimiento del aparato productivo al servicio de la satisfacción de las necesidades de la población, principalmente de los sectores sociales y grupos generacionales que presentan mayores deficiencias. Pero, al mismo tiempo, los adelantos sociales deben contribuir a la mayor producción de bienes y servicios requeridos para responder a la demanda generada.

Las estrategias sociales para traducirse en acciones, tienen que incorporar modalidades que permitan proyectar los beneficios a todo el conjunto social.

Los organismos de planificación social, globales y sectoriales, deben reforzar su capacidad técnica para definir políticas, formular programas, evaluar resultados e influir en la distribución de los recursos. En este sentido es importante establecer mecanismos de coordinación entre las instituciones que tienen responsabilidades definidas en el campo social del desarrollo y entre los distintos niveles de actuación, nacional, regional y local. La coordinación de servicios y sectores aumenta el impacto de los insumos, pero para que así ocurra, debe responder a una integración conceptual de objetivos y apoyo mutuo en la acción y no al establecimiento de agencias administrativas artificiales, aisladas y generalmente ineficientes.

Los planes, las políticas y los problemas se convierten en declaraciones vacías y reiterativas de propósitos si no están acompañadas por recursos y financiamiento adecuadamente presupuestados y si el flujo de éstos no corre parejo a la ejecución de las acciones.

La participación de la comunidad en las actividades del desarrollo ofrece una rica fuente de recursos adicionales y un medio eficaz para la confluencia

coordinada de las actividades de las instituciones públicas y privadas. Esa participación no reemplaza ni libera las responsabilidades gubernamentales ni municipales, por el contrario, las enriquece y amplía según sea el tipo de comunidad, los trabajos en que confluyen y los objetivos que se persiguen.

Las tareas que se deben emprender requieren esfuerzos constantes. Las acciones aisladas tienen escasas posibilidades de influir en las tendencias de los procesos sociales. Por ello es que el UNICEF ha venido intensificando su cooperación con la CEPAL y el ILPES, no sólo en la formación de recursos humanos calificados, sino también en investigaciones y estudios que clarifiquen la magnitud y características de los problemas sociales y en la búsqueda y promoción de políticas que puedan desencadenar acciones que contribuyan a superarlos. En esta línea se inscribe la publicación del presente libro.

En lo que falta del siglo, la población de América Latina y el Caribe seguirá creciendo fuertemente y la proporción de niños continuará siendo alta. Lógicamente ello ejercerá una fuerte presión por expandir los servicios. Si, además, se consideran las carencias actuales y las limitaciones de recursos, será fácil comprender la dimensión de las exigencias y las tensiones sociales que puedan generarse. Va a ser necesaria mucha imaginación para eliminar los problemas más críticos.

Sin embargo, debe mantenerse un optimismo responsable. Se ha ganado experiencia y no han sido pocos los resultados positivos obtenidos. Incluso los sensibles fracasos han dado lecciones que permiten introducir cambios en la formulación de políticas. Mucho de ello se ha sistematizado en los trabajos que componen este libro.

No se trata obviamente de dar fórmulas para que sean aplicadas indistintamente en realidades tan diversas como son los países latinoamericanos. Por el contrario, se intenta desarrollar una capacidad de análisis y discutir métodos de planificación y evaluación, para que sean luego adecuados a las realidades nacionales donde les corresponda actuar.

Sin duda, constituirá una herramienta valiosa para quienes se encuentran comprometidos en la tarea de promover el desarrollo social.

Carlos Martínez Sotomayor
Director Regional
del UNICEF para las Américas

Prefacio

El Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) da especial importancia a la aparición de este libro por la prioridad que su programa de trabajo otorga al tema de la planificación social. El Instituto considera que el cambio social, las políticas y los programas sociales, no pueden ser solamente un conjunto de ideales o de empeños morales por mejorar la estructura social, o por defender los derechos de las mayorías pobres de nuestros países. Esos programas sociales tienen profundas repercusiones en lo económico, y viceversa.

El esfuerzo de relacionar lo social y lo económico, y examinar los aspectos económicos, organizativos, financieros y administrativos de los programas y proyectos sociales, constituye un elemento central de la planificación social y, por consiguiente, de este libro, que me interesa especialmente enfatizar.

Esa tarea resulta vital para la suerte de los grandes propósitos de cambio social en la América Latina. Cuanto más convencidos estemos de la necesidad de tales transformaciones, más importante será asegurar que dichos proyectos cumplan los requisitos básicos, en cuanto a su eficiencia, a la seguridad y estabilidad de su financiamiento, y a la claridad y precisión de su inserción en el contexto general de la economía nacional.

Todo ello es muy urgente, sobre todo porque en los últimos tiempos ha cundido en algunos círculos latinoamericanos una cierta confusión sobre la validez y viabilidad de los programas sociales. Ello tiene dos causas principales.

En primer lugar, ha resurgido en algunos países y en algunos importantes centros académicos, la tesis de que el aumento de la producción, de las inversiones y del comercio exterior es lo que verdaderamente importa y que, si se logra un ritmo sostenido y elevado de crecimiento económico, los problemas sociales se resolverán automáticamente. Los esfuerzos por solucionar los problemas sociales serían, para tal manera de ver, contradictorios con el desarrollo de los sectores productivos. Como corolario se postula que el esfuerzo por lo social debe ser sólo marginal, pues respetando las reglas de la economía, los problemas sociales de las grandes mayorías pobres se solucionarán automáticamente.

Esta nueva fuerza de lo neoclásico pretende colocar en una posición defensiva a los reformadores sociales, quienes de pronto se han visto acusados de ser simplemente agitadores políticos, ilusos promotores del desperdicio de los recursos, o creadores de obstáculos a que las economías nacionales tomen firmemente el camino del progreso económico y del crecimiento acelerado.

Quienes seguimos pensando en la urgencia de una concentrada acción social no debemos ignorar la importancia del crecimiento económico y de la eficiencia en la asignación de los recursos, sino que, más bien, debemos

renovar esfuerzos para confirmar y comprobar, con argumentos y análisis muy completos, que el cambio social es, precisamente, un elemento indispensable de la fluidez del progreso de la sociedad y que, por lo tanto, los programas sociales constituyen no solamente una forma de justicia y de preservación de la paz social, sino que también son un instrumento básico para utilizar y movilizar recursos humanos, para aprovechar la potencialidad, hasta ahora desperdiciada, de la mayoría de la población, y para construir economías integradas, en las que participe toda la sociedad, en vez de mantener estructuras débiles, con sectores enormemente distanciados entre sí y fundamentalmente antagónicos, en los cuales un pequeño núcleo moderno y de altos ingresos navega, complacientemente, en un mar de pobreza, de frustración y de desesperanza. La superación de ese dualismo requiere acciones que se justifican, repito, no solamente en la justicia sino también en la noción de la eficiencia en el uso de recursos.

En todo caso, nuestro deber es redoblar los esfuerzos por demostrar que los programas sociales tienen un sentido económico y un papel muy importante que jugar en el proceso de fortalecimiento de la economía. La prioridad de lo social debe considerarse un elemento decisivo para la estabilidad del conjunto de la economía y no un factor antagónico a la modernización y al crecimiento.

En segundo lugar, es importante estudiar los aspectos económicos de los programas sociales, precisamente por su significado económico y por las profundas repercusiones favorables al crecimiento económico que ellos pueden tener.

Debe cuidarse especialmente la forma en que se los prepara y ejecuta y su correcta inserción en el conjunto de la política de desarrollo. No puede haber algo más nocivo para los propósitos de cambio social y de solución de problemas sociales concretos, que la acción social se proponga como un hecho aislado del conjunto de la economía, o que los programas y proyectos sociales no hayan sido objeto de una preparación seria y acabada, en la que se hayan planteado adecuadamente los aspectos operacionales, administrativos, financieros, y se hayan previsto sus efectos sobre la ciudad, la región y la economía global. A este respecto, puede decirse que las experiencias en la América Latina, en las últimas décadas, no han sido siempre felices. Muchos programas y proyectos sociales han perdido prestigio o han fracasado por no haber tomado las suficientes precauciones organizativas, o porque no fueron bien financiados y se convirtieron en pozos sin fondo que gravaron excesivamente al erario público, o porque no se estableció adecuadamente su prioridad frente a proyectos o programas alternativos.

A este respecto, es bueno recordar lo que ya dijimos en ocasión de la inauguración del Curso Seminario de Planificación Social 1979: es aún más importante planificar bien un proyecto social que un proyecto económico. Los programas sociales tienen repercusiones más hondas que los económicos, crean más expectativas, a la vez que tienen mecanismos naturales de resistencia y de adaptación más débiles, y son más complejos. Los proyectos económicos, las grandes inversiones en industria o en comercio o en agricultura, se

defienden mejor por sí mismos, o si fracasan, disponen de mejores instrumentos de rescate.

Por todas esas razones, el ILPES le da un extraordinario significado al tema de la planificación social, al igual que lo hacen los gobiernos latinoamericanos como surge de la simple lectura de los planes de desarrollo. Por ello me complace la aparición de este libro que espero sea útil para las tareas de los planificadores sociales de la región.

Jorge Méndez Munévar
Director
Instituto Latinoamericano de Planificación
Económica y Social

La Planificación Social como instrumento de promoción del desarrollo: una introducción

Rolando Franco

A mediados de los sesenta, un autor podía afirmar que el gran ausente de la planificación latinoamericana eran los aspectos sociales. Hoy, la situación ha cambiado. De distintas maneras y con variados acentos, los países de la región están incluyendo crecientemente contenidos sociales en sus planes.

Probablemente, las razones de este cambio son variadas, pero conviene destacar algunas. Por un lado, hay consenso en que no es necesariamente verdadera la visión optimista inspiradora de muchos de los esfuerzos en pro del desarrollo realizados en el pasado. Dicha visión estaba basada en la creencia de que el crecimiento económico traería aparejado, ineludiblemente, el mejoramiento del nivel de vida de las grandes masas. La experiencia ha mostrado que es posible que una economía tenga un desempeño muy aceptable, incrementando su ingreso per cápita, sin que se produzcan efectos distributivos importantes e, incluso, generando un agravamiento de la concentración de los bienes sociales y un aumento de la proporción de la población que vive en situación de pobreza crítica.¹

Lo anterior no implica negar la importancia del crecimiento económico, por cuanto la redistribución sin crecimiento es un juego de suma cero de contenidos conflictivos muy altos. Es muy difícil hacer política social si la economía no funciona eficientemente. El crecimiento del producto crea condiciones, especialmente de índole sociopolítica, que facilitan la redistribución. Ciertas tesis nacidas en los países desarrollados que tienden a promover la idea del crecimiento cero carecen de sentido en América Latina, no sólo por la argumentación anterior, sino también dados los niveles de ingreso per cápita de la mayoría de estos países. Esto, empero, no debe oscurecer el hecho de que sea necesario elegir un tipo de crecimiento que se adecúe a las condiciones de estos países, que no sea puramente imitativo y que promueva un manejo adecuado de los recursos naturales.

Por otro lado, el gasto social no puede verse sólo como consumo sino también como una inversión. El mejoramiento de las condiciones generales de vida de la población, mediante las políticas de nutrición y alimentación, salud,

¹Véanse los artículos de Fernando H. Cardoso, Rolando Franco y Agustín Llona, y Dudley Seers, en este volumen. También Rolando Franco, *Tipología de América Latina. Ensayo de medición de las discontinuidades sociales*. Cuadernos del ILPES, Santiago, 1973.

educación y vivienda, por ejemplo, contribuye poderosamente a elevar la productividad de la mano de obra y, por tanto, al mejoramiento de los indicadores puramente económicos. Este argumento, que algunos podrían considerar utilitarista y que se maneja desde siempre, no ha perdido sin embargo su validez.

Además, todo ello conduce a la realización práctica de los derechos humanos tal como los concibe la Carta de las Naciones Unidas. La planificación social, por lo mismo, se ve en este libro como un instrumento que encuentra allí su fundamento último.²

Otro elemento que convierte en muy central a la planificación social en el momento actual, es la crisis de la política social tradicional. La experiencia reciente tiende a poner en duda, en muchos casos, que las políticas sectoriales faciliten, por lo menos en la extensión requerida, la incorporación de nuevos contingentes humanos a los frutos del progreso. Por lo mismo se tiende a explorar nuevos caminos, muchos de ellos típicamente multisectoriales, que persiguen lograr un mayor impacto redistributivo del gasto social, mediante una precisa identificación de los grupos focales de las políticas y la integración de éstas, para así aprovechar su capacidad multiplicadora. Los enfoques basados en la pobreza crítica,³ la satisfacción de las necesidades básicas, el desarrollo rural integrado y otras experiencias similares se orientan en tal dirección, aun cuando adolezcan de fuertes limitaciones.

La orientación anterior deriva de haberse verificado las dificultades existentes para aumentar el bienestar y elevar el nivel de vida de las grandes masas. No es fácil obtener resultados convincentes en ese campo, pero la perspectiva de este libro acepta que *es posible*, mediante una intervención racional y planificada, conseguir un mejoramiento de la situación de las grandes mayorías nacionales.

Ello conduce a visualizar la planificación social como un campo más amplio que las acciones puramente sectoriales, aunque no se desconoce la importancia de éstas, a las que se dedica toda una Parte del libro.⁴ Se afirma que toda política pública tiene contenidos sociales, en el sentido de que produce un impacto, contribuyendo a disminuir o a aumentar las desigualdades sociales. La planificación social, disciplina orientada por el propósito de disminuirlas, tiene que manejar como criterio básico para la evaluación de las políticas públicas el no considerar "social", como ha sostenido Pedro Demo, a las que no tengan claros efectos redistributivos.

Es evidente para cualquier observador atento de la realidad, que perseguir ese objetivo significa comprometerse en una tarea sin fin. Cada situación social

²Véase al respecto el artículo de Angel Flisfisch, en este volumen.

³Cf. Marshall Wolfe en este libro. También Rolando Franco, compilador, *Pobreza, Necesidades Básicas y Desarrollo en América Latina* de próxima aparición.

⁴Se trata de la Parte IV, "Planificación de los sectores sociales", que incluye artículos de Aldo E. Solari, Pedro Demo, Carmelo Mesa-Lago y Ernesto Isuani, Emanuel de Kadet, Guillermo Rosenbluth, y Javier Toro.

tiende a generar nuevas desigualdades.⁵ Quienes se ven favorecidos en una coyuntura dada persiguen perpetuarla. La tarea de la planificación social es, justamente, contribuir a que las políticas públicas actúen en el sentido de promover la mayor igualdad de oportunidades posible, contraatacando frente a los intentos de cristalización y estabilización de situaciones de privilegio y desigualdad.

La planificación, a partir de tal perspectiva, tiene que ser redefinida respecto al modo en que era concebida anteriormente, tanto en el aspecto puramente técnico,⁶ como en las dimensiones que debe tener en consideración.

Ello sólo puede lograrse considerando que la política social no es un compartimiento estanco y aislado del resto de las decisiones gubernamentales. Ya se dijo que ésta, por lo menos, no es la perspectiva adoptada en este libro. Por el contrario, hay relaciones —tal vez todavía poco estudiadas y, por lo mismo, oscuras— entre lo económico y lo social. Las interacciones van en ambas direcciones, como se insinuó al comienzo. Pero sólo es posible conseguir avances perdurables en el campo social si se actúa no a través de acciones paliativas y circunscritas, sino mediante políticas más generales que tengan impacto sobre la diada ocupación-ingreso: ocupación para elevar el ingreso, e ingreso para aumentar las posibilidades de consumo. Allí está el centro de la política social,⁷ junto con los servicios complementarios que persiguen aumentar el consumo, al margen de la relación con los ingresos percibidos.

Es evidente también que los programas y proyectos sociales han carecido en muchos casos de una evaluación adecuada y no han sido bien estructurados desde el punto de vista operativo y financiero.

Indudablemente, los planificadores sociales sienten grandes carencias en los aspectos metodológicos y técnicos de su disciplina. Tal cosa no deriva sólo de problemas de formación, aunque ellos puedan ser importantes, sino también del escaso desarrollo de la teoría al respecto.⁸ No es lo mismo evaluar proyectos económicos que hacerlo con los proyectos sociales. Las soluciones que postula el análisis social de proyectos tienden a caer en reduccionismos que, incluso, pueden agravar la situación que se quiere solucionar. El análisis costo-beneficio adolece de grandes limitaciones en su aplicación al ámbito social.⁹

Es claro que reconocer las carencias existentes y la dificultad de trasladar las técnicas desde otras disciplinas al campo de lo social, no basta. Es necesario, una vez reconocida tal limitación, avanzar en la elaboración de otras más adecuadas. En este sentido queda mucho por hacer en planificación social.

⁵Como demuestra Eugen Pusic, en su trabajo incluido en este libro.

⁶Véase al respecto especialmente el artículo de Raymond Bromley.

⁷Véase al respecto el artículo de Pedro Demo.

⁸Aportes en este sentido realizan, desde los ángulos de la sociología y la economía respectivamente, los aportes de Carlos A. Borsotti y Armando Di Filippo, a este volumen.

⁹Cf. el artículo de Peter Self.

Por otro lado, como se dijo antes, es necesario también convencer a quienes trabajan en otros ámbitos y crear metodologías adecuadas para introducir la evaluación "social" de proyectos no sociales. Cualquier proyecto tiene un impacto progresivo o regresivo sobre la distribución de bienes y, por lo tanto, tiene que ser evaluado en la misma forma en que lo es cualquier programa social.

Respecto a estos últimos hay dos cuestiones. Por un lado, es necesario generar urgentemente información estadística confiable que permita manejarlos de acuerdo a las reales necesidades de la población.¹⁰

Por otro, parece recomendable adoptar un enfoque centrado en los problemas del acceso,¹¹ que muestre las dificultades y problemas que se presentan a los potenciales usuarios para poder llegar efectivamente a ellos, y postular soluciones para tornarlo más fácil.

Pese a la centralidad destacada de las dimensiones ocupación, ingresos y servicios públicos, no son ellas las únicas a considerar en la programación del cambio social.¹² Junto a las usualmente mencionadas afloran otras, como la cultura,¹³ la comunicación de masas y, también, el turismo.¹⁴ Esta última dimensión muestra, justamente, la presencia de la planificación social en todos los campos, porque las medidas que se tomen en cada uno de ellos tienen impactos sociales que deben considerarse. Ello, además de que una disciplina que persigue la concreción de los derechos humanos tiene que preocuparse por el derecho al descanso.

La perspectiva ampliada de la planificación social no debe hacer olvidar que sigue siendo responsabilidad de la disciplina preocuparse por ciertas poblaciones-objetivo de especial relevancia, como los niños,¹⁵ los jóvenes, las mujeres,¹⁶ y otros grupos que la conciencia social de cada época va presentando a la preocupación ciudadana, como sucede ahora con los ancianos y los minusválidos.

Todo lo anterior no tendría sentido si no se diera en un marco de participación popular amplia. Una disciplina que se fundamenta en los derechos humanos debe actuar fomentando que sean los propios interesados quienes toman las decisiones sobre los temas que les atañen.

Los trabajos que se presentan en este libro concuerdan con la orientación

¹⁰Véase al respecto el artículo de Rolando Franco y Agustín Llona.

¹¹Como el postulado, en su artículo para este libro, por Bernard Schaffer.

¹²Véase la sistemática presentación efectuada por Percy Rodríguez Noboa.

¹³Cf. Percy Rodríguez Noboa y Pedro Demo.

¹⁴Un aporte significativo es el formulado por Emanuel de Kadt.

¹⁵Véase el artículo de José Carlos Cuentas-Zavala.

¹⁶Véase el aporte de Carmen Barros sobre este tema.

que, brevemente, se ha reseñado aquí. Ellos expresan sólo las opiniones personales de sus autores y, por lo mismo, no comprometen ni a las instituciones para las que ellos trabajan ni a las que han patrocinado este libro. Son esbozos, en fin, de un esfuerzo que persigue sistematizar y codificar hipótesis y experiencias, como la única manera científica de avanzar en la constitución de una disciplina que permita que la acción social sea más efectiva en la solución de los problemas sociales de las grandes mayorías latinoamericanas.

I. DESARROLLO SOCIAL Y PLANIFICACION SOCIAL

El desarrollo en capilla*

Fernando H. Cardoso

Introducción

No bastó la Segunda Guerra Mundial para mostrar a los crédulos habitantes de este planeta, que el Siglo XIX había terminado. La creencia en el *progreso* no se debilitó pese a la destrucción causada por dos conflictos mundiales, el fanatismo político hitleriano masacrando poblaciones enteras, en suma, la reminiscencia de los horrores de la guerra en una escala en que ni la imaginación febril de Goya previera y que necesitó de la sintaxis picassiana para simbolizar en Guernica lo irracional corporificado. Tal vez porque, contradictoriamente, fue la ciencia la que posibilitó la destrucción máxima. La razón, domesticada por la técnica, ayudó a construir la posibilidad del irracional absoluto. Se alcanzaban así los límites de lo posible, la destrucción de la humanidad es una hazaña al alcance del Dr. Strangelove. Pero se siguió creyendo, por algún tiempo, en la victoria de la razón.

Poco a poco, las indagaciones más ácidas comenzaron a roer el corazón de la fiera que es el cerebro, cuando la racionalidad formal se convirtió en una especie de ley divina suprema y el científico se escondió tras el fetiche del gran sacerdote, disfrazando, tras su condición sagrada, la fuerza del guerrero, del empresario y del político. ¿Hasta qué punto el Siglo de las Luces se corporiza en el Siglo del Progreso y éste dará, en nuestra época, la victoria a la Razón?

A esta altura de la historia contemporánea, existiendo el riesgo de un enfrentamiento global para dirimir las querellas entre socialismo y capitalismo, o mejor dicho, entre URSS y USA, el viejo empirismo del *trial and error* comenzó a sustituir la creencia totalizante y metafísica que cada uno de los dos bloques tenía (y en gran medida todavía tiene) de encarnar aisladamente la victoria de la razón y el apogeo de lo humano. Mientras tanto, la reconversión de la historia de los dioses en la crónica de los hombres, viene siendo hecha penosamente y nunca a costa del Olimpo. La pasión de lo imposible se desplazó hacia el Vietnam de tantos heroísmos, hacia el suelo milenario de una Tierra Prometida pavimentada de cadáveres masacrados por la penúltima palabra de la técnica guerrera, al Cuerno de Africa de las inciertas fronteras. Como no se puede correr el riesgo de un enfrentamiento global, los límites orgullosos de la razón se delinearán sobre los cuerpos quemados de los que no sufrieron el bautismo de la "civilización tecnológica".

*Este artículo se publica por gentileza del Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales (ILET), con sede en Ciudad de México.

Sería difícil después de eso, que el corazón mismo de la civilización occidental permaneciera intocado: lo que está en juego es la creencia en la Razón o, por lo menos, la creencia en la forma por la cual la Razón se hace presente como Técnica y como principio formal ordenador del mundo.

De ahí deriva también, aunque no siempre de modo inmediato, la crisis de la idea de “desarrollo”, y más específicamente, de desarrollo económico. Para entender la contribución de las ciencias sociales latinoamericanas al debate contemporáneo y para delimitar sus alcances es necesario, por lo tanto, enfocar la cuestión del desarrollo desde el ángulo del mismo gran problema que atormenta, en un nivel más general, al pensamiento occidental. La conciencia de la existencia de un “problema del desarrollo”, que constituyó el abc de la contribución del pensamiento sino *del* Tercer Mundo, por lo menos *sobre* el Tercer Mundo, supuso siempre un parámetro: se sabía qué significaba el progreso y suponíase que éste era deseado. Hoy, en los países centrales se pone en duda la idea de Progreso y no todos, en la periferia desean el tipo de progreso que permitió la construcción de la civilización contemporánea, gracias al dominio de la Técnica por la Razón (o, dirán los más prudentes, de la Razón por la Técnica).

Es natural que al iniciarse la crítica, el asunto sea poco claro: se piensa que es la Razón en sí la que pervierte: el buen salvaje atrae nuevamente. Pero el argumento sería poco convincente si la erosión crítica parase allí. El desafío que se antepone está referido al viejo problema, que fue también el de Marx y Weber: ¿será posible ir más allá de la razón formal e indagar sobre los por qué y los para quién?

Al analizar las nuevas propuestas sobre el desarrollo se tratará de poner en evidencia que asistimos a los primeros balbuceos de una nueva visión del mundo. En estas propuestas se hace, frecuentemente, *tabula rasa* de lo que constituyó en el pasado inmediato la creencia básica de los reformadores: la idea de la acumulación de riqueza, del progreso técnico, de la distribución racional de recursos (planeamiento) como instrumento para alcanzar ideales humanísticos. Partiendo de este impulso inicial se olvida frecuentemente que si los objetivos propuestos por los pensadores del Siglo XIX se basaron en la Razón, sería también a través de la Revolución que podrían ser alcanzados y ésta, no sólo incluiría un momento de Voluntad (y, no necesariamente de racionalidad), sino que también se realizaría por medio de la *destrucción* de la dominación. De algún modo, junto con el escepticismo respecto al progreso, surge una especie de desánimo en cuanto a la capacidad genuinamente transformadora de las instituciones. Tal como si el Estado hubiese engullido a la sociedad y frente al nuevo minotauro, apoyado en la Técnica, sólo quedara la desesperación jansenista de refugiarse del pecado en el propio mundo, construyendo aldeas que darían la ilusión de ser globales (*global village*), sin creer más en la posibilidad de destruir la dominación o al menos reformar al Estado. Para los “nuevos filósofos”, por ejemplo, la dominación es un *dato* y el Estado-revolucionario (liberador), un contrasentido. Sólo quedaría, por lo tanto, refor-

zar las áreas individuales de reacción y libertad, en un retraimiento de la problemática política, hacia el interior de las aldeas autosuficientes (*global villages*).

Ahora bien, si en algo se basó la perspectiva desarrollista, al menos la elaborada en América Latina, fue precisamente en la capacidad de identificar problemas, intentar superar obstáculos y abrir caminos para la acumulación de riqueza y para que se pudiesen compartir los frutos del progreso técnico. En este contexto si hubo alguna institución en la que nuestros reformadores iluministas tuvieron fe, ella fue el Estado. La crisis de la ideología contemporánea alcanza de lleno, por lo tanto, al instrumental analítico construido en el pasado.

En este ensayo se hará una brevísima síntesis de la "teoría del desarrollo" que se elaboró en América Latina, mostrando el comienzo del movimiento reflexivo que la criticó "desde adentro", a través de la "teoría de la dependencia" y señalando los cambios tanto de los términos en que se plantea el problema del desarrollo, en el momento en que intensifican los reclamos por un "nuevo orden económico internacional", como de las ideologías vigentes sobre los nuevos "estilos de desarrollo". En la medida de lo posible, se hará un contrapunto entre el pensamiento que busca sintetizar los pedidos de la periferia por un mundo reformado y las orientaciones valorativas que se están constituyendo en las sociedades industriales avanzadas. Finalmente, se tratará de diseñar los parámetros de la Nueva Utopía, que parecen estar entre un replanteo válido de los estilos de desarrollo, y la revitalización de la creencia en la posibilidad del control social de la Razón. Quién sabe si por esta vía, el Siglo Veinte consigue escapar de la camisa de fuerza que le fue impuesta por una visión demasiado optimista de la capacidad de la inteligencia, sin dejarse asimilar por el colectivismo milenario o por el individualismo que puede ser "racional", pero difícilmente tiene en cuenta el ansia por lo colectivo, que también es parte constitutiva de los deseos contemporáneos.

La teoría "latinoamericana" del desarrollo

El prestigio de algunas ideas nacidas en la CEPAL, respecto al desarrollo económico, podría llevar a creer que existe un conjunto de propuestas relativas a una "teoría latinoamericana del desarrollo". Y, de hecho, en años recientes, como se verá más adelante, tanto Celso Furtado¹ como Osvaldo Sunkel y Pedro Paz² dieron a la tradición de análisis llamado estructuralista formulaciones sintéticas en el sentido de la consolidación de un paradigma analítico. Sin embargo, en las formulaciones originales, los enfoques sobre el desarrollo

¹Celso Furtado, *Teoría e política do desenvolvimento econômico*, 5.^a edición revisada y ampliada, San Pablo, Editora Nacional, 1974. La primera edición es de 1967.

²Osvaldo Sunkel y Pedro Paz, *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. México, Siglo XXI Editores, 1970.

fueron fragmentarios. Si despertaron particular interés fue porque *delimitaron problemas* importantes y, a pesar de ser teóricamente modestos, contrastaban con lo que la teoría económica ortodoxa presentaba como “verdad establecida”.

Si se toma el *Estudio Económico de América Latina 1949* de la CEPAL o algún artículo clásico de esa orientación,³ se verá que la preocupación central no era la de una “teoría del desarrollo”, sino la de dar una explicación a las desigualdades entre economías nacionales que se venían *acentuando* a través del comercio internacional. Hans Singer había mostrado mediante una serie de datos que abarcaban más de 70 años, que existía una tendencia a la caída de los precios de los productos primarios, en relación a los precios de los productos industriales exportados por el centro.⁴

Ello contradecía a la teoría del comercio internacional, especialmente en su versión neoclásica, que había previsto lo opuesto: la especialización de la producción y el intercambio, en la medida que permitía el aprovechamiento óptimo de los factores productivos, según la dotación de recursos de cada país, provocaría una tendencia a la equiparación *relativa* de la remuneración de los factores de producción. Consecuentemente, el comercio internacional sería un mecanismo que tendería a equiparar las diferencias internacionales y no a acentuarlas.⁵

La expectativa “clásica” de las varias versiones de la teoría del comercio internacional tenía como condición la existencia de “progreso técnico” y que el comercio internacional sirviese como palanca para la equiparación. Poco importaba que el progreso técnico se concentrase, inicialmente, en la industria, por cuanto el mecanismo del mercado induciría a la caída de los precios de los productos industriales en relación a los agrícolas, permitiendo que los exportadores de éstos se beneficiasen indirectamente de los frutos del progreso técnico. La era de la razón encontraba en la industria y el mercado la justificación para su creencia orgullosa en los efectos del progreso.

Véase el contraste:

a) para John Stuart Mill, “los valores de intercambio de los artículos manufacturados, comparados con los productos de la agricultura y las minas, tienen una tendencia absoluta y cierta a bajar a medida que aumentan la población y la industria.”⁶

³Raúl Prebisch, “El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas” (E/CN. 12, 89/Rev. 1, 27 de abril de 1950). *Boletín Económico de América Latina*, Vol. VII, 1962, p. I.

⁴Hans Singer, “The distribution of gains between investing and borrowing countries”. *American Economic Review*, Vol. XL, Mayo 1950.

⁵Entre los autores del Siglo XX que reelaboraron la teoría del comercio internacional es necesario mencionar a Eli Heckscher que escribió, en 1919, “The effect of foreign trade on the distribution of income”, vuelto a publicar en *American Economic Association. Readings in the Theory of International Trade*, Philadelphia, 1849, B. Ohlin, *International Trade*, Harvard University Press, 1933 y Aba Lerner, “Factor prices and International Trade”, *Economía*, febrero 1952.

⁶John Stuart Mill. *Principles of Political Economy*, Edición Ashley, p. 703.

b) para Raúl Prebisch, los ingresos crecen en el centro con mayor velocidad que en la periferia porque el aumento de la productividad en la producción industrial *no* se transfiere a los precios debido a que los oligopolios defienden su tasa de beneficio y los sindicatos presionan para mantener el nivel de los salarios.⁷ Por ello, en el intercambio internacional hay una tendencia a la caída relativa de los precios de los productos primarios.

No es difícil entender por qué afirmaciones aparentemente tan simples han provocado tanto ruido. Se negaba la importancia del comercio internacional *per se* como fundamento de la igualdad económica entre las naciones y se incorporaba a la explicación de estos factores *institucionales* y *estructurales*, situados más allá de la esfera del mercado y de la libre fluctuación de los precios, tales como la lucha sindical, la capacidad organizativa de los obreros y de las empresas en el centro y los efectos de los monopolios.

Sin embargo, no se negaba la necesidad de la técnica y sus efectos multiplicadores, ni su relación con la riqueza (o más precisamente, con la acumulación de capitales), etc. Al contrario, se ponía énfasis en la toma de decisiones *políticas* para permitir que de la racionalidad técnica resultase un provecho sustantivo para las naciones y para los estratos perjudicados. No viene al caso repetir aquí síntesis o interpretaciones del pensamiento cepalino,⁸ basta destacar que los primeros pasos en el análisis de los problemas del subdesarrollo, aunque no hayan derivado de una teoría o de un sistema analítico completo, afectaron profundamente cuestiones claves propuestas por otras teorías y lo hicieron no sólo propugnando políticas alternativas, sino buscando en el plano estructural, las condiciones de una racionalización sustantiva.

Esta perspectiva básica se mantuvo tanto en los textos cepalinos como en los de autores latinoamericanos que buscaron elaborar académicamente la teoría del desarrollo. Celso Furtado, por ejemplo, afirma: "Sintetizando, el desarrollo tiene lugar mediante el aumento de la productividad a nivel de todo el conjunto económico. Ese aumento de productividad (y de renta *per cápita*) está determinado por fenómenos de crecimiento que tienen lugar en subconjuntos o sectores particulares. Las modificaciones de estructura son transformaciones en las relaciones y proporciones internas del sistema económico, las que tienen como causa básica modificaciones en las formas de producción, pero

⁷"Durante el ciclo de expansión (económica), una parte de los lucros se fue transformando en aumento de salarios, gracias a la competencia entre empresarios y a la presión que sobre ellos hacen las organizaciones de los trabajadores. Cuando, en la fase decreciente, el lucro tiene que comprimirse, la parcela que se transformó en tales aumentos en el centro pierde su fluidez, gracias a la conocida resistencia a bajar los salarios. La presión se traslada entonces a la periferia con más fuerza de la que se ejercería naturalmente, si los salarios y los lucros no fuesen rígidos debido a las limitaciones de la competencia. Cuanto menos puedan comprimirse los ingresos en el centro, tanto más tendrán que hacerlo en la periferia", R. Prebisch, *op. cit.* p. 7.

⁸Véase Fernando H. Cardoso "La originalidad de la copia: la CEPAL y la idea de desarrollo", *Revista de la CEPAL*, N.º 4, 2.º semestre de 1977, pp. 7-40.

que no se podrían concretar sin modificaciones en la forma de distribución y utilización de la renta.”⁹

Renta y productividad son, para Furtado, los conceptos claves. Renta correspondería “a remuneración (o costo) de los factores utilizados en la producción de bienes y servicios. La renta generada en un período determinado puede ser concebida como el costo de la producción realizada, o como el poder de compra engendrado por el proceso de producción”.¹⁰

Furtado percibió y enunció la relación entre el concepto de desarrollo y el de progreso, considerando empero que los economistas habían dado un paso decisivo al precisar aquella idea vaga, mediante la elaboración del concepto de “flujo de renta”, cuya expansión era susceptible de cuantificación. “El aumento del flujo de renta, por unidad de fuerza de trabajo utilizada, ha sido aceptado, desde la época de los clásicos, como el mejor indicador del proceso de desarrollo de una economía”.¹¹

El análisis de Furtado parece en este punto haber redefinido la teoría de Prebisch apenas por medio de una formalización de sabor neo-clásico con condimento keynesiano. Pero introdujo otras ideas que, hasta cierto punto y paradójicamente, basan las modificaciones de estructura, concebidas estrictamente en la forma arriba mencionada, en modificaciones regidas por la *demanda*, la que, para Furtado, no puede ser vista separadamente del sistema de preferencias individuales y colectivas:

“El concepto de desarrollo puede ser igualmente utilizado en referencia a cualquier conjunto económico, en el que la composición de la demanda expresa preferencias individuales y colectivas, basadas en un sistema de valores. Si el conjunto económico presenta estructura simple, esto es, si la demanda no es autogenerada, como en el caso de una empresa o de un sector productivo especializado, conviene evitar el concepto de desarrollo y utilizar simplemente el de crecimiento”.¹²

Más adelante escribe:

“El concepto de desarrollo, abarca la idea de crecimiento, superándola. En efecto: se refiere al crecimiento de una estructura compleja. Esa complejidad estructural no es una cuestión de nivel tecnológico. En verdad ella expresa la diversidad de las formas sociales y económicas engendradas por la división social del trabajo”.¹³

El análisis de Furtado continúa abriendo el flanco a la crítica marxista (y ya veremos que los teóricos de la dependencia harán hincapié en ese punto), tanto

⁹Celso Furtado, *op. cit.* p. 92. La versión original fue publicada, bajo el título *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*, en 1961.

¹⁰Celso Furtado, *op. cit.*, p. 89-90.

¹¹*Ibidem.* p. 90.

¹²*Ibidem.* p. 90.

¹³*Ibidem.* p. 90.

por partir de la noción de flujo de renta, sin referirse a la explotación social que supone el capital, cuanto porque enfatiza como elemento dinámico la demanda y no la producción.

Mientras tanto, no sólo reintroduce el planteo estructural de la división social del trabajo, sino que también establece un puente con las teorías en boga sobre "otro desarrollo". En efecto, para explicar el desarrollo, Furtado no supone la autonomía del factor técnico, e incluye como componente central de la explicación el sistema de preferencias, o el sistema de valores. A veces, el texto produce la impresión de que es la autonomía de ese sistema la que caracteriza un auténtico desarrollo, en contraposición al mero crecimiento.¹⁴ Sin embargo, por lo menos en el libro considerado no va tan lejos en su ruptura parcial con el estilo cepalino de análisis: califica sus afirmaciones de modo tal que el problema del desarrollo se vuelve, al mismo tiempo, un problema de autonomía valorativa y de aumento de la productividad física:

"El aumento de la productividad física con respecto al conjunto de la fuerza de trabajo de un sistema económico, sólo es posible mediante la introducción de formas más eficaces de utilización de recursos, las cuales implican o acumulación de capital, o innovaciones tecnológicas, o más frecuentemente, la acción combinada de esos dos factores. Por otro lado la reasignación de recursos que acompaña el aumento del flujo de renta, está condicionada por la composición de la demanda, que es la expresión del sistema de valores de la comunidad".¹⁵

La síntesis propuesta por Furtado, va desde el aprovechamiento del instrumental analítico de la economía "ortodoxa" hasta las preocupaciones por el horizonte valorativo de opciones, pasando por el énfasis en los elementos estructurales y en la racionalidad en el uso de los factores. Pero mantiene la fe en lo más clásico que el Siglo XIX legó a la ciencia social contemporánea: la idea de optimización del uso de factores y la crítica iniciada por el marxismo a la pura racionalidad formal. Sólo que, al rebelarse contra la racionalidad formal, introduce un abanico indeterminado (y, por lo tanto, en el límite de lo irracional) de opciones: el sistema valorativo. La tensión entre lo que se quiere (¿quién quiere?) y el progreso material posible (no sólo en términos físicos, sino también en lo referido a las técnicas de su utilización) constituirían la ecuación no resuelta del desarrollo.¹⁶

La formulación de Sunkel y de Paz están más próximas de las revisiones de la teoría cepalina que se hacían en Chile a mediados de los años sesenta. Ellos también enfatizan la relación entre las ideas de progreso y de desarrollo. Muestran, sin embargo, que no todos los teóricos del desarrollo aceptaban el optimismo inherente a la creencia en el éxito de la razón —el progreso técni-

¹⁴Volverá sobre ese tema en Celso Furtado. *O mito do desenvolvimento econômico*, Río de Janeiro, Paz e Terra, 1974.

¹⁵Celso Furtado, *Teoría e Política...*, cit, p. 93.

¹⁶Ver ambas obras citadas de Furtado, en especial *O mito do desenvolvimento econômico*.

co— para solucionar los problemas sociales. La preocupación por los efectos del progreso técnico sobre la acumulación, sobre la distribución del ingreso y sobre la asignación de los recursos, —que caracterizan el debate sobre el desarrollo— no derivan del mero progreso técnico, por cuanto se había llamado suficientemente la atención sobre sus efectos concentradores.¹⁷

Más aún, Sunkel y Paz prestan menos atención a los aspectos dinámicos del “flujo de la renta” y de las variaciones en la demanda, que a las diferencias de *estructura*. En aquel entonces el debate sobre la dependencia ya ganaba adeptos entre economistas de la CEPAL:

“Las nociones de subdesarrollo y desarrollo conducen a una apreciación muy diferente, pues según ellas las economías desarrolladas tienen una conformación estructural distinta a la que caracteriza a las subdesarrolladas, ya que la estructura de estas últimas es, en grado significativo, una resultante de las relaciones que existieron históricamente y perduran actualmente entre ambos grupos de países”.¹⁸

La noción de dependencia (que, conviene repetir, fuera diseminada en Santiago de Chile por la crítica sociológica) aparece ya incorporada al enfoque, aunque en una versión más próxima a la oposición entre *país* dominante y *país* dominado:

“El desarrollo y el subdesarrollo pueden comprenderse, entonces, como estructuras parciales, pero interdependientes, que configuran un sistema único. La característica principal que diferencia a ambas estructuras es que la desarrollada, en virtud de su capacidad endógena de crecimiento, es la dominante, y la subdesarrollada, dado el carácter inducido de su dinámica, es dependiente: y esto se aplica tanto *entre* países como dentro de un país”.¹⁹

Concebido el problema del desarrollo como una cuestión relativa a la “capacidad endógena de crecimiento” y referido ésta a los determinantes históricos que establecieron una forma de dominación, el paso a la politización del análisis ya está dado:

“Esta forma de concebir el desarrollo pone énfasis en la acción, en los instrumentos de poder político y en las propias estructuras de poder, y son éstas, en última instancia, las que explican la orientación, eficacia, intensidad y naturaleza de la manipulación social interna y externa de la cultura, de los recursos productivos, la técnica y los grupos socio-políticos” (...).

“Del mismo modo se acentúan los aspectos relacionados a la capacidad de investigación científica y tecnológica, por ser elemento determinante —junto con la estructura del poder— de la capacidad de acción y manipulación, tanto interna, como de las vinculaciones externas del país”.²⁰

¹⁷Aníbal Pinto, “La concentración del progreso técnico y sus frutos en el desarrollo latinoamericano”, *El Trimestre Económico*, enero/marzo, 1965.

¹⁸Sunkel y Paz, *op. cit.*, p. 25.

¹⁹*Ibidem*, pág. 26. La referencia a “dentro de un país” parece relacionarse con el “colonialismo interno”, pero no está clara.

²⁰*Ibidem*, pág. 38.

Quien dice *política*, en la acepción anteriormente señalada, dice también *voluntad y objetivos*. En este aspecto, Sunkel y Paz incorporan lo que era la aspiración valorativa predominante entre los que criticaban los “efectos perversos” (concentración de la renta y de las oportunidades de vida) del patrón de desarrollo capitalista de la periferia:

“El concepto de desarrollo, concebido como un proceso de cambio social, se refiere a un proceso deliberado que tiene como finalidad última la equiparación de las oportunidades sociales, políticas y económicas, tanto en el plano nacional, como en relación a sociedades que poseen patrones más elevados de bienestar social”.²¹

O sea, que ni Furtado revisando su libro en 1975, ni Sunkel y Paz en 1970, dieron énfasis a la cuestión de los *estilos de desarrollo*. No cuestionaron, como lo haría Furtado posteriormente, la posibilidad y la deseabilidad de alcanzar *los mismos* patrones de desarrollo de los países industrializados. Mayor homogeneidad, sí, igualdad de condiciones y de oportunidades entre naciones e internamente en las naciones, también, pero el supuesto era que con una política adecuada, era posible y deseable generalizar lo que ya se había alcanzado en los países industrialmente avanzados.

La herencia de la noción del progreso se redefine, pasando por el tamiz de la política y de los valores igualitarios, pero no se quiebra.

El enfoque de la dependencia²²

Al mismo tiempo que se fue desarrollando la teoría cepalina y que la práctica de las políticas de industrialización fue revelando las dificultades y los choques que el proceso de transformación económico-social provocaba, surgieron “contra-teorías”.

Las consecuencias prácticas del enfoque cepalino y de los desafíos efectivos del desarrollo, han llevado a los *policy-makers* a sostener:

a) La necesidad de reforzar los centros de decisión, que podrían articular la “voluntad deliberada” de alterar una situación diagnosticada como desfavorable. Por lo tanto, el fortalecimiento del Estado y su modernización, a través de la creación de “agencias públicas de desarrollo”, pasaron a ser consideradas como precondiciones para mejorar el nivel de vida nacional;

b) la necesidad de absorber el progreso técnico, inicialmente a través de la inversión de capitales extranjeros, para asegurar la industrialización, meta capaz de materializar las aspiraciones de transformación;

²¹*Ibidem*, pág. 39.

²²Como ya expliqué en otros trabajos prefiero evitar el título pretencioso de “teoría de la dependencia”, no obstante que cediendo a la moda, también utilizaré en este ensayo dicha expresión. Ver Fernando H. Cardoso, *Dependency Revisited*, Institute of Latin American Studies, University of Texas, Austin, 1973, y “The consumption of dependency theory in the United States”, *Latin American Research Review*, vol. XII, N.º 3, 1977.

c) la necesidad de expandir los mercados internos, para trasladar el eje del sistema económico desde el exterior hacia el interior, lo que llevaba a apoyar algunas medidas redistributivas. Principalmente se necesitaba una reforma agraria acompañada de la tecnificación de la economía rural, lo que aseguraría no sólo mercado para los productos industriales sino también oferta de alimentos a la ciudad, corrigiéndose los efectos inflacionarios de las políticas industrializadoras. Todo esto sin dejar de considerar lo que, desde Prebisch, era fundamental: la incorporación a los precios de los productos de exportación de los costos de una mano de obra dignamente remunerada.

La crítica a estas políticas vino de la izquierda y de la derecha. Esta última, como es fácil comprender, ponía en duda los beneficios de la industrialización, a base de los argumentos sobre las ventajas que proporcionarían la especialización de la producción y el libre cambio. En dicha perspectiva, las tesis cepalinas contenían gruesos errores o eran encubiertamente contrarias al sistema capitalista al que atacaban, proponiendo quimeras, como la industrialización y el estatismo. La izquierda, por su parte, criticaba las "teorías del desarrollo" porque oscurecían lo principal, esto es, que no hay "desarrollo" sin acumulación de capital y ésta sólo es la expresión de una relación de explotación de clases.

Sin profundizar la cuestión, en términos de las situaciones particulares de cada país y de cada coyuntura de la economía mundial, esta crítica era, en realidad, anterior a las teorías cepalinas. En su forma más tosca (durante los años treinta y cuarenta) denunciaba el colonialismo y el imperialismo como "frenos al desarrollo". Y, naturalmente, para quien considera que existe una diferencia entre "crecimiento" y "desarrollo" y que el último supone decisiones autónomas de los sistemas nacionales y distribución más equitativa de los frutos del progreso técnico, hasta por definición, el imperialismo bloquea al desarrollo. Más aún, hasta mediados de los años cincuenta, el grueso de las inversiones extranjeras en América Latina, se hacía para controlar la producción y la comercialización de productos agrícolas y de materias primas. En general, los inversionistas de los países centrales preferían vender productos industriales acabados, manteniendo en la periferia sólo industrias de montaje o de reparación.

Sin embargo, a partir de esa época, la estrategia de los conglomerados y de las empresas multinacionales cambió, a consecuencia de la reacción local consustanciada en políticas industrializadoras y proteccionistas. Durante la Segunda Guerra Mundial, cuando se interrumpió el flujo de importaciones, la acción del empresariado local (privado y público) había demostrado que existían posibilidades "técnicas" de producir bienes industriales de consumo corriente y de sustituir importaciones. La participación del Estado en la reglamentación económica y la protección de los mercados, así como la puesta en marcha de la producción de insumos industriales básicos (acero, petróleo, energía, según los países) y, más todavía, la difusión de una *ideología* favorable al desarrollo, crearon desafíos para la antigua política del capital extranjero. En

adelante, la competencia por los mercados internos de los países periféricos, así como la creciente internacionalización y diversificación de la producción, propiciada por la concurrencia entre las grandes empresas oligopólicas, tornó obsoleta la creencia en el papel "anti-industrializador" del capital extranjero, por lo menos en el caso de los países que tenían importantes mercados internos potenciales.

En el momento de transición entre esas coyunturas internacionales (a partir de mediados de los años cincuenta), el empeño de la CEPAL se volvió en cierta medida repetitivo y limitado, mientras pasaron a ser erróneas las ideas de que las relaciones imperialistas se asentaban en una alianza entre el latifundio ("feudal" agregarían los más simplistas) y el capital extranjero. La crítica cepalina era limitada, sin embargo, sólo en un aspecto: los grandes inversores también comenzaron a propiciar la industrialización. Pero éste, ni fortalecería al *Estado nacional*, ampliando el contenido endógeno de las decisiones, ni tendría como condición la ampliación del mercado de consumidores *populares*. Reforma agraria, políticas salariales redistributivas, impuestos progresivos, etc., continuaron, por cierto, siendo mencionados en la retórica oficial, especialmente después de la reunión de la OEA, realizada en Punta del Este en 1961, pero no se aplicaron en la práctica. Esta se caracterizó por la concentración del ingreso, por la modernización del aparato del Estado, por su vinculación, a través de las políticas que impulsaba, a la gran empresa multinacional, por las *joint-ventures* uniendo el sector productivo estatal a las multinacionales, etc.

Cuando ese panorama ya se delineaba en el horizonte, a mediados de los sesenta, fue que el llamado "enfoque de la dependencia" conquistó fuerzas como una "contra teoría" o "contra ideología" que criticaba, simultáneamente, las formulaciones cepalinas y las surgidas de la izquierda tradicional, que seguía viendo en la alianza "latifundio-imperialismo" el gran enemigo del desarrollo.

¿Cuáles eran las tesis principales de los "dependentistas"?

Desde el punto de vista histórico-metodológico, las teorías sobre la dependencia ponían énfasis en el carácter histórico-estructural de la situación de subdesarrollo e intentaban vincular el surgimiento de esa situación, así como su reproducción, a la dinámica del desarrollo del capitalismo a escala mundial. En los trabajos de Cardoso y Frank²³ tal vez se encuentran las primeras formulaciones totalizantes sobre el carácter histórico-estructural del subdesarrollo y la crítica a los que sostenían que los "obstáculos" al desarrollo podrían removerse mediante la modernización de las formas de conducta y de expectativas y los efectos multiplicadores y de demostración provocados por las inversiones externas. Debe recordarse que el énfasis puesto en el análisis de la expansión

²³F. H. Cardoso. *Empresario Industrial no Brasil e Desenvolvimento Econômico*, Sao Paulo, DIFEL, 1964, Cap. I; Andre G. Frank, "The development of underdevelopment", *Monthly Review*, vol. 18, N.º 4, 1966.

del capitalismo internacional como medio para una mejor comprensión de la naturaleza del subdesarrollo y su ligazón estructural con los polos de desarrollo externo, era anterior al enfoque de la dependencia. Así, los análisis de inspiración marxista, especialmente de historiadores²⁴ pero también de economistas, enfatizaban las conexiones entre la expansión del capitalismo y sus efectos en la periferia. Cabe recordar que la idea de "dependencia externa" era trivialmente admitida en los análisis cepalinos. El coeficiente de "apertura" de las economías locales, reiterado en los análisis de la CEPAL, medía la relación, por ejemplo, entre importaciones y producto nacional bruto.

Lo específico del enfoque de la dependencia no fue, por lo tanto, el énfasis en la "dependencia externa" concebida en la forma antes citada, sino el análisis de los patrones estructurales que vinculan, asimétrica y regularmente, las economías centrales a las periféricas. Se introducía, por lo tanto, la noción de *dominación*. Con este concepto, no se intentaba mostrar que debía existir un componente de *voluntad deliberada*, de *propósitos*, para caracterizar el "desarrollo autónomo", como harían Sunkel y Paz más tarde. Al contrario, se ponía énfasis en la negativa: no es probable un desarrollo autónomo, *ceteris paribus*. No quiero discutir aquí el acierto o error de esta afirmación, sino sólo destacar que en el polo opuesto (y discontinuo) del enfoque de la dependencia lo que se vislumbra no era el desarrollo autónomo sino... el socialismo. Esto, por cierto, no fue explícito en muchos autores, pero la crítica a la posibilidad del "desarrollo", especialmente en lo que a "desarrollo nacional" se refiere, había sido el punto de partida del análisis de Dos Santos, Quijano, Marini, Faletto y Cardoso, por mencionar algunos autores.

Más aún, no se veía la dominación sólo *entre naciones*. Se intentaba mostrar que ésta supone una dominación *entre clases*. No todos los autores que serían considerados "dependentistas" encaraban la cuestión en esa forma. Pero, especialmente los sociólogos (y los recién citados son todos sociólogos) estaban preocupados con la especificación de patrones de explotación de clase y con la constitución de estructuras de poder y oportunidades de reacción política. Estas serían *variables* según el tipo de vinculación estructural de la economía local con las economías centrales. Esta vinculación podría realizarse a través "de enclaves", de productores nacionales o mediante el desarrollo industrial que asociaba los grupos empresariales locales a las multinacionales. Esta última forma de dependencia —por actual— fue la que llamó más la atención: era la "nueva dependencia".

Hay un consenso bastante generalizado en la caracterización de lo que estaba ocurriendo en las sociedades dependientes que se industrializaban, entre los diversos "dependentistas" e inclusive entre éstos y los cepalinos de

²⁴Ver por ejemplo, Sergio Bagu, *Estructura Social de la Colonia*, Buenos Aires, Editorial El Ateneo, 1957, y Caio Prado Jr., *Formação do Brasil Contemporâneo (Colônia)*, São Paulo, Editora Brasiliense, 2.^a edición, 1945.

pura cepa. Las diferencias se dan más en términos del énfasis en lo político y el papel de la explotación entre clases (la cual obviamente no es negada tampoco por los cepalinos), pero es vista de modo menos predominante que la explotación entre naciones,²⁵ para explicar las características de las economías subdesarrolladas y dependientes.

Es posible resumir la forma en que los “dependentistas” articulaban sus argumentos, recurriendo a la síntesis formulada recientemente por autores no comprometidos con la elaboración de teorías de la dependencia, pero sí preocupados por verificar su consistencia:

- a) se trata de situaciones en las cuales existe penetración financiera y tecnológica por parte de los centros capitalistas desarrollados;
- b) ésta produce una estructura económica desequilibrada tanto internamente, como en sus relaciones con el centro;
- c) ello supone limitaciones para el crecimiento económico autosostenido en la sociedad periférica;
- d) propicia el surgimiento de patrones específicos de relaciones capitalistas de clase;
- e) las que requieren modificaciones en el papel del Estado para afianzar tanto el funcionamiento de la economía, como la articulación política de una sociedad que contiene, en sí misma, focos de inarticulación y desequilibrio estructural.²⁶

Por más simplificadora que sea la síntesis anterior, tiene la virtud de no detenerse en el reconocimiento de una relación de “dependencia económica”. Ciertamente, ésta es, la base sobre la que se asienta el análisis de los “dependentistas”, pero ni se restringe a la “penetración externa” (financiera y tecnológica), ni la ve como un “hecho discreto”. Al contrario, es el movimiento de expansión del capitalismo y, por consiguiente, a través de relaciones sociales de producción que incluyen la explotación y la dominación, que se registra, como especificidad, la dependencia. Ahora bien, ¿qué especificidad es ésa?

Por un lado, en el aspecto económico, existen limitaciones para el crecimiento autosostenido: no se trata de la inexistencia de tecnología propia en sí misma, o de la deuda externa por sí sola. Ambos fenómenos son indicadores de la debilidad de la acumulación capitalista en la periferia. Luego, no existe dependencia sólo porque un Estado-nación central domina a otro, periférico. Esa es la expresión (o equivale, simplemente) del movimiento internacional del capital que, aunque se expanda a escala mundial, *formal y estructuralmen-*

²⁵Dígame de paso que la discusión de la oposición entre clase y nación dio (y sigue dando) lugar a polémicas equívocas, aclaraciones y marcha atrás. Ver especialmente, Francisco C. Weffort, “Notas sobre ‘Teoría da Dependência’: ¿Teoría de classe ou ideologia nacional?”, *Estudos CEBRAP*, N.º 1, São Paulo, 1971, y F. H. Cardoso “Teoría da dependência ou análises concretas de situações do dependência?”, *ibidem*.

²⁶R. Duval y B. Russett “Some proposals to guide research on contemporary imperialism”, no publicado, p. 2.

te, se da uniendo términos que son *diferentes y asimétricos*: la reproducción del capital implica *su circulación* y en ésta existe transferencia de plusvalía, por el intercambio desigual, y apropiación de excedentes por parte de las burguesías centrales, gracias al deterioro de los términos de intercambio (aspectos superficiales de la dependencia), pero implica esencialmente la extracción de plusvalía, a través del proceso de *producción*. Y esta extracción, en el caso de situaciones de dependencia, implica una cuestión de *control* (de “penetración”) del trabajo local por capitalistas extranjeros, característica *accidental*, desde el punto de vista de la extracción directa de plusvalía que también puede ser hecha por capitalistas nacionales. Y también implica la transferencia, para asegurar el circuito de producción, de la masa de recursos acumulados de la periferia hacia el centro, dada la heterogeneidad del sistema productivo a nivel mundial y la debilidad relativa de los sectores tecnológicos avanzados de la periferia. Es por eso que las “deliberaciones” y “decisiones” de la periferia encuentran obstáculos *reales* en la estructura, no sólo del *comercio mundial* sino también del *sistema productivo internacional*. Y es obvio que el análisis de estas cuestiones pase tanto por la dinámica de la relación entre las clases como por las relaciones entre los Estados, que constituyen la forma concreta por la cual la dominación local se articula y la relación entre las burguesías se da en el plano mundial.

Por otro lado, en el aspecto social, la naturaleza incompleta y heterogénea de la industrialización periférica (sin olvidar que de forma todavía más escandalosa ocurre algo de este tipo con las economías agroexportadoras) produce efectos que los dependentistas señalaron hasta el cansancio: burguesías que sólo se complementan asociándose en la producción al capital extranjero y/o subordinándosele en el comercio mundial; proletariado que se distancia del resto de la masa popular, como consecuencia del progreso de la industrialización o la prosperidad de los enclaves exportadores agrarios y mineros; “masas marginales” que no son fácilmente absorbibles, ni siquiera cuando la industrialización prospera; una “pequeña burguesía”, que no corresponde al uso que se daba a ese concepto en la época del capitalismo concurrencial europeo, por cuanto se trata de amplias capas de asalariados (empleados de cuello blanco y técnicos) generados por la forma oligopólica e internacionalizada de la empresa multinacional, que aplasta la estructura anterior de prestación de servicios y de comercialización; una estructura social rural que, aunque subordinando las distintas clases y camadas al gran capital muestra un amplio espectro de relaciones sociales de producción (desde los “campesinos” que trabajan la tierra explotando la fuerza de trabajo familiar, hasta los trabajadores rurales asalariados, pasando por variadas relaciones de intermediación, de inquilinato, de trabajo semicompusivo, etc.).

Finalmente, en el plano político emerge un nuevo Estado que, al mismo tiempo que se presenta como nacional, para buscar consenso, organiza e implementa también la explotación capitalista. Al hacerlo, a veces choca con los intereses inmediatos de la burguesía local y de las multinacionales y se con-

vierte en un Estado capitalista-productor y, al mismo tiempo, en pieza esencial de la acumulación privada y garantía de los mecanismos de distribución del ingreso y del gasto público, de circulación de bienes, y de formación del capital financiero que convierten en viable el desarrollo dependiente-asociado. Se vuelve así al Estado como fuerza motora del estilo de desarrollo excluyente, concentrador del ingreso y basado en un sistema productivo que atiende la demanda de los estratos de altas rentas.

Cada uno de los aspectos acá mencionados fue tratado, en forma diferente, por los autores que caracterizaron las situaciones de dependencia. Las controversias entre ellos son grandes, y la polémica no estuvo ausente de la producción intelectual latinoamericana. A pesar de eso, es fácil demostrar que el enfoque de la dependencia se singularizó frente a enfoques anteriores. Como se vio al comienzo de este artículo los problemas planteados por los cepalinos son diferentes a los que plantearon los dependentistas, aunque la metodología estructuralista, en el sentido que le atribuyen los economistas, hubiese sido la misma.

No haré comparaciones innecesarias. Antes de finalizar esta sección quiero referirme a la incorporación, por parte de algunos "dependentistas", de un tema que si bien estaba presente en ciertos planteos cepalinos, tenía otra dimensión: me refiero al tema cultural.

Aunque la "dependencia cultural" casi siempre haya corrido por cuenta de las implicaciones a ser derivadas de la situación de dependencia en general, por lo menos un autor, entre los primeros "teóricos" de la dependencia planteó la cuestión en términos directos.²⁷ Muchos otros se refirieron, naturalmente, a la cuestión de la autonomía tecnológica y algunos, como Sunkel, mencionan la "transculturización" provocada por la internacionalización del sistema productivo.²⁸

De cualquier forma, los enfoques de la dependencia, además de enfatizar la relación entre las economías periféricas y centrales, en términos de expansión del capitalismo y de verlas como relaciones de explotación entre clases y naciones que dan a las estructuras sociopolíticas dependientes cierta especificidad, muestran también, por lo menos en algunas de sus formulaciones, la existencia de aspectos culturales directamente ligados a la conservación de la dependencia.

Los autores que formularon "teorías del desarrollo" también han destacado la importancia del sistema de creencias y valores. Pero lo hacen ya sea para constituirlo en variable relativamente independiente, capaz de generar de-

²⁷Aníbal Quijano, "Cultura y Dominación", *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*, N.ºs 1/2, junio-diciembre, 1971, p. 39-56. Otro autor que dio este enfoque a las cuestiones culturales en relación a la dependencia fue Tomás A. Vasconi, *Dependencia y superestructura y otros ensayos*, Caracas, Universidad Central, 1971.

²⁸Oswaldo Sunkel, "Capitalismo Transnacional y Desintegración Nacional en América Latina", *El Trimestre Económico*, N.º 38, 2.

mandas nuevas para el sistema productivo, ya sea postulando la necesidad de una *autonomía* cultural. Los "dependentistas" también sostienen el ideal de la autonomía cultural. Sin embargo, concentran el análisis en los maleficios de la dependencia cultural y no aceptan plantear la cuestión del sujeto histórico de esa autonomía sin plantear la cuestión de la revolución ya que, en general, son versados en la teoría marxista.

Este es, tal vez, el talón de Aquiles de las teorías de la dependencia: ¿por intermedio de qué agente histórico será posible superar la dependencia?

Presbisch, más modesto en su análisis, tenía respuesta para las cuestiones que planteaba. No necesitaba suponer una revolución, ni necesitaba una crítica general a la dominación burguesa. La modernización del aparato del Estado de los países periféricos permitiría desencadenar políticas industrializadoras, controlando pero no rechazando al capital extranjero, y forzar la distribución de las ganancias del progreso técnico en beneficio de los obreros y los trabajadores del campo. Estas serían las medidas preliminares para asegurar la igualdad entre las naciones. Se complementaría la batería de políticas reformadoras con el control de los mecanismos del comercio mundial (lo que se expresaría más tarde en la UNCTAD), con una política de transferencia de recursos de los países ricos para los pobres y el acceso a la tecnología por los países subdesarrollados.

También Furtado, en sus obras más antiguas, insistía en la importancia de aumentar la productividad, lo que supone innovaciones tecnológicas e inversiones de capitales. La acción del Estado para disciplinar la demanda y controlar la transferencia de capitales y de tecnología, sin desnacionalizar la economía, aseguraría la posibilidad del desarrollo. Igual que Sunkel, presuponía el poder autónomo para "equiparar oportunidades" y la creatividad tecnológica, para lograr el "desarrollo autónomo".

¿Y los dependentistas?

Estos, implícita o explícitamente, o se limitan a verificar las deformaciones (o lo que los cepalinos designaron como "estilo perverso" de desarrollo) generadas por la expansión del capitalismo en la periferia, o a proponer como alternativa el socialismo. Pero, en dichos análisis, la alternativa no alcanza a ser presentada con la misma fuerza con que se realiza la crítica a la situación de dependencia. O, si se la formula, está cimentada, frecuentemente, en la idea, que ya critiqué tantas veces,²⁹ de la inviabilidad de la expansión capitalista en la periferia o en la extrema deformación que tal proceso provocaría, dados los procesos de "marginalización creciente" de la población, la existencia de la *lumpen* burguesía, el "desarrollo del subdesarrollo", etc.³⁰

²⁹Fernando H. Cardoso, "The consumption of dependency theory in the USA", *op. cit.*, y José Serra y Fernando H. Cardoso, "As desventuras da dialéctica da dependencia", *Estudios CEBRAP*, N.º 23, s/f, pp. 33-80. Y también en Fernando H. Cardoso, "O desenvolvimento dependente associado".

³⁰Andre G. Frank, *op. cit.*

Llama la atención que, a pesar de la fuerza innegable de algunas caracterizaciones disponibles sobre las situaciones de dependencia, el análisis político subsiguiente haya dejado escapar la multiplicidad de lo real para refugiarse en una especie de escatología que afirma la validez del principio de la revolución, al mismo tiempo que esconde la debilidad de la propuesta de los caminos para llegar a ésta. Esta debilidad se esconde mediante la presentación de un cuadro de catástrofes que da la ilusión de llevarnos a una transformación radical, dados los *impasses* económicos crecientes, aunque no señale convincentemente la clase o clases que podrían dar el salto negador del orden existente.

¿Por qué sucede esto?

En este punto cabe volver a las especulaciones iniciales. Los dependentistas, tanto como los cepalinos, recogen la creencia de la racionalidad de la historia y no se asustan, a pesar de la fea cara del progreso que descubren. ¿Acaso no fue Marx quien nos ayudó a convivir con la idea de que el polo positivo —la acumulación de riqueza— encuentra su complemento en el polo opuesto —la acumulación de miseria— y que la oposición entre ambos se hace de tal forma que, por caminos sinuosos, se llega a la superación de ambos polos, con la condición de que la fuerza negadora de los explotadores, destruya a los que la oprimen? Y este momento de explosión revolucionaria —de violencia— ¿no fue pensado como una condición para que el progreso pudiese continuar? Entonces, por qué los dependentistas habrían de poner en duda la idea de desarrollo? Desarrollo, sí; capitalista, no. La *distribución* de los frutos del progreso ha de ser diferente; la apropiación de los medios por los cuales son logrados, también. Pero los componentes formales —el modelo— están dados por la propia historia del desarrollo capitalista. Y los *agentes históricos* de esta transformación —las masas explotadas, y *primus inter pares*, el proletariado— también están dados de antemano por la misma teoría subyacente a las explicaciones dependentistas.

De tal palo, tal astilla. Lo que permite a los dependentistas tratar con soberbia a las teorías cepalinas de las cuales han nacido diciéndoles “vean, el Estado que ustedes creían poder reformar es el Estado burgués, expresión de todos los males del subdesarrollo” es, al mismo tiempo, su lecho de Procusto. Si la caracterización cepalina es insuficiente, también lo es la crítica: los dependentistas se vuelven sorprendentemente estériles a causa de su afán por sostener una visión racional e integrada derivada de la experiencia del pasado europeo. Proclaman lo que no debe ser, pero paran a medio camino en la crítica concreta. No llegan a especificar, a no ser como creencia, las fuerzas transformadoras y sólo replantean parcialmente el ideal a alcanzar: proponen el *mismo* desarrollo, en beneficio de *otras* clases. Tal vez tengan razón. Pero la verdad es que no se ajustan todavía las cuentas con los teóricos de “otro desarrollo”.

En lugar del Estado-Reformador de los cepalinos, los dependentistas presentan una imagen de la Sociedad-Reformada, pero no llevan hasta las últimas consecuencias las dos cuestiones claves: ¿qué tipo de sociedad reformada y por quién?

Cabe aquí un paréntesis. En el auge de la reformulación de las teorías latinoamericanas del desarrollo, en el mismo momento en que los dependentistas disertaban sobre los efectos de la explotación de clase y las consecuencias del capitalismo internacional sobre la industrialización de la periferia, surgía en América Latina una opción política desafiante: Cuba y, más que eso, el "guevarismo".

Llamando a las cosas por su nombre hay que decir que el análisis derivado de la revolución cubana y, especialmente, la interpretación de Guevara, contradecían las ideas de "desarrollo" y de la posibilidad de un desarrollo dependiente. Desde 1961, cuando en la Conferencia de Punta del Este, Guevara criticó la "revolución de las letrinas", el reformismo, hasta su leyenda boliviana de 1967, cuando la "teoría del foco" sucumbió heroicamente con su formulador, la verdad es que la práctica política revolucionaria puso en jaque (aunque no en jaque mate) a las pálidas teorías académicas.

La complementación *política* de las tesis dependentistas no se derivaba del análisis que proponían, sino del injerto que sobre ellas se hizo de la *Revolución en la Revolución* de Régis Debray. Y cuando cayó Guevara, legando a la historia las reflexiones de su *Diario*, el pensamiento político latinoamericano continuó impotente. No sacó las conclusiones necesarias. No fue más lejos en el replanteo de las cuestiones políticas: juzgó a Allende desde el punto de vista de la necesidad de la destrucción del aparato del Estado y no de su aprovechamiento para la revolución, no planteó frontalmente la cuestión de la teoría política del proletariado (aunque fuera para reafirmarla). Apenas la apoyó en abstracto, mezclándola aquí y allá con la justificación de la guerrilla tupamara, de los montoneros, y del ERP, sin ir al fondo de la cuestión de por qué fracasó la Unidad Popular y el movimiento de Torres, etc.

No fue sólo en lo económico que el Siglo XIX triunfó en el pensamiento latinoamericano. Más allá de la creencia en la racionalidad de la historia, este pensamiento abrigó y todavía abriga, la creencia en el progreso social: nos detuvimos en el umbral de las cuestiones decisivas para mantener la convicción de que no precisamos preguntar cuáles son los portadores concretos del futuro al dejar implícita la respuesta política o al aceptar como solución remiendos externos a nuestro análisis. No merecemos nuestra condición de intelectuales, o sea, de hombres que puedan aceptar el momento histórico de transformación violenta, el grado de verdad de lo imprevisible, pero que tratan luego de explicar por qué, cómo y para quién, aunque mantengamos nuestras convicciones sobre la inevitabilidad de que mañana será otro día y la Revolución se impondrá.

En la senda de la utopía

Mientras en los países de industrialización avanzada se ponía en duda la propia noción de progreso y de desarrollo, el pensamiento social latinoamericano se mantenía aferrado a la racionalidad de un saber, supuesto como probado e incorporaba, disfrazadamente, explicaciones poco convincentes sobre el pro-

ceso de transformación histórica, sin cuestionar la vaguedad de la política que el mismo proponía y sin cuestionar las nuevas visiones que surgían.

No es éste el momento para acompañar estas diversas manifestaciones de la historia de las ideas contemporáneas. Bastan algunas notas. Desde los planteos de Marcuse y las rebeliones de las minorías norteamericanas, pasando por la revuelta de mayo del 68 en Francia, se delineaba una nueva actitud en la cultura occidental: había que hacer frente a una especie de "crisis de civilización".

Esto no puede explicarse sólo por la *malaise* provocada por la civilización capitalista urbano-industrial. Junto a-ella hay otros fenómenos más complejos: la "revolución cultural" China y el desencanto por las formas burocráticas del socialismo. Mientras tanto, en América Latina, el discurso habitual sobre el desarrollo y la dependencia se afirmaba en lo real. La indignación moral frente al avance de un sistema productivo discriminador y expoliador, de forma todavía más visible en sus fases de acumulación "salvaje", alentaba la idea de revolución, sin exigir de ella perfil más nítido. En los países capitalistas avanzados se registraba una cierta perplejidad frente a la tradición del pensamiento social de creencia en la filosofía de la historia que aseguraba el progreso, el socialismo y la liberación.

A partir de mayo del 68 las señales de duda comenzaron a mostrarse con más insistencia. Los nuevos críticos piensan que sin una revisión de valores, sin que haya una discusión más substancial sobre lo que debe ser la sociedad del futuro y sin una afirmación orgullosa de los deseos frente a la realidad (*prendre tes désirs pour la réalité*) será difícil construir la sociedad justa que el socialismo anunció desde el Siglo XIX.

Poco a poco, el anarquismo comenzó a revivir en los medios intelectuales de izquierda y en ellos se vislumbró la ruptura con la escatología marxista. Las tensiones sinosoviéticas, el movimiento de los disidentes, el súbito descubrimiento de la "pandilla de los cuatro", sólo contribuyeron a echar más leña al fuego. Un viento libertario que traía consigo las simientes de otras utopías, comenzó a corroer la creencia en un futuro de racionalidad y justicia, históricamente anclada en la verdad objetiva de la lucha de clases y, hegelianamente, en la "negación de la negación", o sea, en la revolución que supere los obstáculos y convierta el futuro contemporáneo de los más escandalizados deseos. Se trataba de utopías menos "racionales", de fuerte sabor individualista, desconfiadas de toda y cualquier dominación, del mismo principio de autoridad, y que no creían en los análisis *estructurales* para concentrarse en *afirmaciones* existenciales.

No habrá sido ésta la primera moda en occidente. Y difícilmente será la última, antes del milenio. Pero impactó fuertemente porque esta vez encontró un terreno propicio. El existencialismo posterior a la guerra tenía el sabor de la desesperación y sucumbió ante la promesa de la revolución social. El utopismo libertario de la década presente está alimentado por otra fuente, aunque haya nacido en los movimientos hippies de contracultura y de la anticivilización

industrial, en general también algo desesperados. Las utopías contemporáneas recibieron nuevo aliento de los efectos sociales y culturales negativos de la civilización tecnocrático-industrial, impulsada por las grandes corporaciones económicas multinacionales, sumados al descubrimiento de que el socialismo también puede padecer de burocratismo y de alienación.

Fue en este contexto —pero redefiniendo actitudes— que prosperó la crítica a las teorías “objetivas” del desarrollo y que las perspectivas valorativas se abocaron con mayor fuerza a la definición misma del *desarrollo*. Por cierto, existen esfuerzos de redefinición muy diversos. Algunos, negando la posibilidad de dar un curso racional al proceso histórico y de ver en los estilos tecnológicos la fuerza básica del desarrollo, no dudaron en formular la utopía regresiva: es mejor parar y ya mismo; mejor sería el no-desarrollo que un desarrollo perverso.

El reaccionarismo implícito en esta posición la hacía inaceptable para los que, bien o mal, asumían una posición crítica, suponiendo la necesidad de corregir las desigualdades entre naciones y clases. El *zero growth* no tuvo futuro como idea-fuerza en las naciones subdesarrolladas. Se rechazó con fuerza su catastrofismo implícito, que negaba la creencia en que las sociedades son capaces de enfrentar, absorber y dar curso razonable a los desafíos de la técnica e incluso de la naturaleza. El curso de los sucesivos informes del Club de Roma, hasta su aproximación a posiciones defendidas por los países subdesarrollados es ejemplo elocuente del fenómeno de rechazo al trasplante cultural. La idea de *zero growth* es ajena a lo más querido que se construyera en el pasado, para resolver las grandes cuestiones sociales relativas a la igualdad entre las naciones y el crecimiento.

Limadas las exageraciones y distorsiones de esa posición, quedó una advertencia: perdió apoyo la creencia de que el mismo estilo de desarrollo de los países avanzados podría resolver las cuestiones del subdesarrollo y de la dependencia. No se trataría sólo del sistema social de producción capitalista o socialista, sino de que el *patrón civilizador*, de base tecnológico-industrial, genera consecuencias discutibles para el bienestar de los pueblos.

No siempre la formulación de nuevas utopías sobre las formas del desarrollo, se asienta en presupuestos razonables. Entre las críticas a los estilos de desarrollo hay muchas sobre el horror a la abundancia, de base ética, originadas en grupos intelectuales pertenecientes a sociedades opulentas. Pero existe también algo de firme en la crítica:

a) por una parte, incorporó preocupaciones reales por la destrucción de los recursos naturales no renovables y la destrucción del medio ambiente que, innegablemente, apunta a ciertos “límites exteriores” que son parámetros para el desarrollo no sólo de los países menos desarrollados sino, especialmente, de los más avanzados industrialmente;

b) por otra parte, revigorizó ideas de igualdad a ser buscadas menos en la abundancia dilapidadora y más en el uso racional de recursos relativamente escasos;

c) esta última preocupación vino junto con la reafirmación en la creencia de que si no existe hoy mejor distribución de recursos entre países y dentro de los países, no es tanto por el nivel de escasez absoluta de riqueza, sino por su mala distribución (concentración del ingreso y la riqueza y miseria han vuelto a ser, como decía Marx, dos caras de la misma moneda);

d) finalmente, junto con las formulaciones relativas a otro estilo de desarrollo, resurgió la idea de que es en el plano político donde ha de romperse el equilibrio favorable a la concentración de la riqueza, y que, para empezar, será posible romper el círculo de la pobreza, mediante la reestructuración de las relaciones de intercambio entre naciones en un nuevo orden económico internacional;

e) para alcanzar tales objetivos se diseñaron nuevas estrategias que resaltan la imposibilidad de quebrar la causalidad circular de la riqueza y la miseria, si no se cuenta con más y mejores informaciones para asegurar la autonomía de las decisiones y estimular la creatividad, especialmente la tecnológica, y sin que se establezcan de algún modo, fuertes conexiones de los perjudicados entre sí (naciones y clases).

El enfoque alternativo

La noción de que el desarrollo no tiene por objetivo la acumulación de capitales, sino la satisfacción de las necesidades básicas del hombre, pasó a ser una constante en los documentos producidos por las reuniones de expertos y representantes gubernamentales. No es nueva, por cierto. Según fue formulada en el siglo pasado por la crítica socialista ("a cada uno según sus necesidades, a cada uno según sus posibilidades") para alcanzar el desiderátum de esta idea sería necesario modificar primero las estructuras de dominación política y de explotación económico-social. Sólo se alcanzarían la igualdad y la atención de las necesidades después que, a través de la lucha de clases, se instaurase un orden social ecuánime. En consecuencia, debía pasarse por drásticas modificaciones políticas que irían desde la revolución social hasta el establecimiento de la dictadura del proletariado para instaurar, por fin, una sociedad sin dominación de clase (con un Estado reducido a la administración de las cosas). Más aún, se repudiaba la noción de necesidades mínimas a partir de un parámetro fijo (tantas calorías dadas o tantos metros cuadrados de habitación), considerando que las necesidades eran históricamente creadas y sus límites físicos prácticamente no existían (gracias a la creencia en el progreso y en la inagotabilidad de los recursos planetarios).

¿Qué dicen hoy los paladines del *development need-oriented*?

Cualquiera que sea el documento tomado, desde la Declaración de Coyoacán, pasando por el Coloquio de Argel hasta, en la formulación más uniforme disponible, el relatorio de Uppsala, sobre *Another Development*, un desarrollo con esas características debe ser orientado a satisfacer las necesidades humanas tanto materiales como inmateriales. Empieza por satisfacer las necesidades

básicas de los dominados y explotados que constituyen la mayoría de los habitantes del mundo y asegura, al mismo tiempo, la humanización de todos los seres humanos satisfaciendo sus necesidades de expresión, creatividad, igualdad, condiciones de convivencia y permitiendo entender y dominar sus propios destinos.³⁰

La búsqueda de un estilo de desarrollo más “equilibrado” no nació con la estrategia orientada a satisfacer las necesidades básicas. Bastante antes que ese tipo de formulación alcanzara su *momentum* en la discusión internacional existía, desde 1977, dentro del propio sistema de las Naciones Unidas, el llamado “enfoque unificado” para el desarrollo, que buscaba corregir los excesos economicistas relativos a la obsesión por el crecimiento del producto nacional bruto per capita, a través de un tipo de planeamiento capaz de atender si no las *basic needs*, por lo menos las necesidades sociales”.³¹ O en la búsqueda de un desarrollo económico y social “balanceado”. Como reconoció uno de los participantes más críticos a este tipo de estudios, mucho del debate se hacía alrededor de “innovaciones terminológicas” cuando no de confusiones:

“No puede ser accidental que las discusiones interminables sobre desarrollo hayan dejado intacta la confusión entre el desarrollo concebido como el proceso de cambio y el crecimiento empíricamente observable en alguno de los procesos de cambio y de crecimiento empíricamente observable en alguno de los sistemas sociales y el desarrollo como progreso hacia la versión que el observador tiene de la Buena Sociedad.”³²

No obstante, como ocurre con las utopías progresivas, la formulación genérica del deseo de satisfacer las *basic needs* acabó generando una crítica persistente en cuanto al grado de “pobreza acumulativa” (comparable, por su generalidad, al del socialismo utópico del siglo pasado). Permitió también que nuevos ángulos críticos pudiesen ser asumidos frente a los asuntos del desarrollo.

Todo esto se hizo, es verdad, dando margen a una cierta inespecificidad cómoda: es el “desarrollo salvaje” y no el “sistema capitalista” —como se afirma en la crítica socialista o, menos claramente, en la crítica de los dependentistas latinoamericanos— el responsable de los males del mundo. Se evita así, en los foros internacionales, el espinoso problema de la crítica más concreta y contundente a situaciones sociales dadas. En vez de que el capitalismo esté en capilla son los desvíos del “estilo de desarrollo” los crucificados. Al argumento se agrega, lateralmente, que los sistemas socialistas en su expresión actual, si bien mejoran la atención de las necesidades básicas, no siempre respetaron la participación democrática y los *outer limits*, que es la

³⁰The Dag Hammarskjöld Foundation, *Another Development*, Uppsala, 1979, p. 10.

³¹Para una descripción de las varias etapas del *unified approach to development*, así como para el análisis de sus éxitos y limitaciones, el mejor documento es el ensayo de Marshall Wolfe, *Elusive Development: The quest for unified approach to development analysis and planning: histories and prospects*, CEPAL/PV/SD 185, Santiago, diciembre de 1978.

³²Wolfe, M., *idem*, p. 80.

otra obsesión de los formuladores de la nueva estrategia del desarrollo. Esto pasó a ser algo más amplio. Si su centro es la atención de las necesidades básicas, se complementa por el respeto a las exigencias ecológicas, tanto en lo que se refiere a una relación adecuada entre el ecosistema local y los límites externos que la preservación de la vida presenta y que las generaciones futuras imponen, como en lo que se refiere al uso de tecnologías apropiadas para la explotación racional de los recursos naturales y humanos.

En esta línea de preocupación creo que hubo una contribución positiva que agrega algo al anterior debate sobre desarrollo. En el plano más general de análisis la noción de ecodesarrollo, especialmente en la formulación de Ignacy Sachs, sintetiza la nueva posición crítica frente a la conciencia del límite de ciertos recursos naturales (la temática de los recursos “no renovables”), llama la atención hacia la existencia de *outer limits* y pone énfasis en las formas predatorias y contaminantes del avance tecnológico:

“El ecodesarrollo es un estilo de desarrollo que en cada eco-región requiere soluciones específicas para los problemas particulares de la región a la luz de los datos tanto culturales como ecológicos y tanto de largo plazo como considerando las necesidades inmediatas”.³³

En esta formulación no se trata de establecer la utopía del “desarrollo comunitario”, que ha sido la otra línea de propuestas, surgida especialmente de la pluma de escritores asiáticos, influidos por el paso de la economía campesina y por la incapacidad del desarrollo capitalista para resolver los problemas sociales de las poblaciones rurales. Por lo contrario, Sachs se mantiene en la tradición de pensamiento que propugna transformaciones de fondo, tanto tecnológicas como de los sistemas productivos, pero llama la atención hacia la necesidad de tomar en cuenta que, en las condiciones políticas del mundo actual sin *self reliance*, sin participación activa de la base y sin una tecnología “apropiada” que respete los *outer limits* y que tome en cuenta los recursos locales, tanto humanos como naturales, no habrá un desarrollo razonable.

De alguna manera Sachs intenta hacer compatibles la noción de racionalidad formal con la de racionalidad sustantiva; en vez de proponer la razón técnica como fuerza propulsora de la historia del crecimiento económico, prefiere una posición en la que lo “razonable” suponga una adecuación entre objetivos sociales y humanos, medios disponibles y la posibilidad de cálculo técnico.

Tal vez en la tensión entre la utopía comunitaria y de participación a todo nivel, por un lado, y, por otro, la preocupación por una actitud “razonable”, que tome en cuenta la base técnica necesaria y los límites reales al desarrollo —teniendo como objetivo la atención de las necesidades sociales básicas— esté lo más valioso que ese enfoque viene dejando al análisis contemporáneo de los problemas del desarrollo.

³³Ignacy Sachs, “Environment and Styles of Development”, en William Matthews, editor, *Outer Limits and Human Needs*, Uppsala, The Dag Hammarskjöld Foundation, 1976.

En la línea del desarrollo como producto de la voluntad comunitaria (desde un nivel de la aldea hasta el de la federación de intereses de los pueblos o estados subdesarrollados y oprimidos) el concepto clave es el de *self reliance*. En la línea de análisis de los nuevos instrumentos de desarrollo económico sobresale el énfasis puesto en las tecnologías apropiadas y en los *outer limits*. En el centro del problema de la atención de las necesidades básicas, subsiste la cuestión de la reforma política necesaria para conseguirlo. Como documentos centrales para la comprensión de estas posiciones (habiendo sobreposiciones entre ellos) están el Informe Dag Hammarskjöld 1975,³⁴ y el proyecto sobre la Reestructuración del Orden Internacional.³⁵ A éstos se agregan los estudios del World Order Model Project.³⁶

Buscando ser breve, resumiré aquí sólo los conceptos claves de *self reliance*, por una parte, y de tecnología apropiada, por otra; y pondré énfasis en las propuestas de construcción de un nuevo orden económico internacional, que son el resultado político inmediato de esta estrategia.

Por *self reliance*, muchos ya lo dijeron, no se entiende autarquía o autosuficiencia, sino como afirma el Informe Hammarskjöld, la “definición autónoma de estilos de desarrollo y de vida”, que estimule la creatividad y conduzca a la mejor utilización de los factores de producción, disminuya la vulnerabilidad y la dependencia, de tal forma que las sociedades cuenten más con sus propias fuerzas de resistencia, confíen en sí mismas y tengan medios para ser dignas. Se aplica la *self reliance* tanto a nivel local (de comunidad) como nacional e internacional.

El componente valorativo en tal definición es claro. Nociones como “dignidad”, “auto confianza”, etc. implican *elecciones*. Y esto no es así por azar: a la “lógica de la producción” impuesta por el capital (cuyo mayor crítico pero también mejor analista fue Marx), los que proponen otros estilos de desarrollo contraponen una “lógica del consumo”, buscando erradicar la pobreza y distribuir mejor los recursos entre los grupos sociales.³⁷ Unida a la noción de *self*

³⁴Fundación Dag Hammarskjöld, “¿Qué hacer?” *Development Dialogue*, N.º 1-2, 1975. Como documentos complementarios, ver la publicación editada por E. F. Chagula, B. T. Feld y A. Parthasarati, *Pugwash on Self Reliance*, New Delhi, 1977.

³⁵Jan Tinbergen, coordinador, *Reestructuración del Orden Internacional*, Informe al Club de Roma. Fondo de Cultura Económica, México, 1977. Ver también la serie de ensayos publicados en homenaje a Tinbergen, por Anthony Dolman, y Jan van Ettinger, *Partners in Tomorrow. Strategies for a New International Order*, E. P. Dutton, Nueva York, 1978.

³⁶Ver Richard Falk, *A Study of Future Worlds*, The Free Press, 1975. No consideraré en este trabajo las ideas de Falk y de sus asociados. José Medina Echavarría, en una sugestiva revisión crítica, consideró sin embargo, que estos estudios, gracias a su poder de síntesis, al tipo específico de una sociología prospectiva y al reconocimiento explícito de su carácter utópico, presentan ventajas sobre otras del mismo género de visión más “cibernética” o burocrático-institucional. Ver José Medina Echavarría, *Las propuestas de un nuevo orden económico internacional en perspectiva*, CEPAL, D. S. 1148, Santiago, noviembre de 1976.

³⁷Celso Furtado fue uno de los primeros latinoamericanos que revisó su instrumental analítico replanteando el problema de la autonomía relativa de la demanda. Ver los libros ya citados.

reliance viene la propuesta de distribuir mejor los recursos y organizar los estilos de consumo. Con esa estrategia, un problema grave del mundo actual, como el de la llamada "crisis energética", sería repensado más fácilmente. En vez de producir por medios técnicos devastadores más energía, sería posible balancear su uso: "podemos optar por patrones de consumo de baja energía y preferir en este sentido sistemas de habitación, de transporte urbano y de uso del tiempo que consuman esa poca energía".³⁸

Ocurre, lógicamente, que tal enfoque del problema del desarrollo obliga a rever los conceptos sobre tecnología. Casi tautológicamente, "debe entenderse por tecnología la invención y utilización de procesos y modos de organización del trabajo que se adaptan mejor a las circunstancias particulares, tanto económicas como sociales, de un país o sector particulares".³⁹

La crítica fácil aduce que con esas nociones se estaría apenas reforzando el el tipo de dominación vigente sin cambiar las condiciones productivas de los países subdesarrollados, pero ella es rebatida con energía por quienes adoptan la noción de "tecnología apropiada". Esto no significaría una *tecnología atrassada* sino un *blend* tecnológico que, otra vez, se orienta por lo *razonable*, sin perder de vista los objetivos básicos del desarrollo (*basic needs*), sin adoptar un criterio puramente *imitativo* de lo que ocurrió en los países industrializados, pero sin desdeñar la ciencia y el avance de las fuerzas productivas.⁴⁰ La implementación de políticas de desarrollo tecnológico orientadas por esas preocupaciones y por las nociones de desarrollo autosostenido para atender las necesidades básicas requiere una nueva pauta de relaciones internacionales en lo que se refiere a investigación y desarrollo, que transfiera tecnología pero, al mismo tiempo, lleva a su creación autónoma y a la selección del tipo de ella a ser absorbida. Todo eso pasa por el problema de formación de personal especializado y por políticas que eviten la fuga de cerebros.

Como mencioné antes, la noción de que algunos recursos naturales no sean renovables y de que exista el peligro de la degradación de la biósfera obligó a los defensores del ecodesarrollo a adoptar posición respecto a los "límites externos al desarrollo" (*outer limits*). En resumen:

"El concepto de 'límites exteriores' exige una aclaración. Los 'límites' son el punto a partir del cual un recurso no renovable se agota, o un recurso renovable, o un ecosistema, pierden su capacidad de regenerarse o de cumplir sus funciones principales en los procesos biofísicos. Los factores determinantes son, por un lado, la cantidad de recursos y las leyes de la naturaleza y, por

³⁸Ignacy Sachs, "El ambiente humano", en Jan Tinbergen, *op. cit.*, p. 458.

³⁹Alexander King y A. Lemma, "Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico", en J. Tinbergen, *op. cit.*, p. 414.

⁴⁰Ver Amílcar Herrera, *An Approach to the Generation of Technologies Appropriated for Rural Development*, Informe a la UNEP, mimeo; y también sus contribuciones junto a Jorge Sábato al Simposio de Campinas sobre Tecnología. Sobre la estrategia para alcanzar mayor autonomía en la creación tecnológica ver A. Parthasarathi, "Self Reliance in Science and Technology for development: some aspects of the Indian experience", en Chagula y otros, *op. cit.*

otro, la acción de la sociedad sobre la naturaleza y especialmente sus modalidades técnicas. Para definir el adjetivo calificativo 'exterior' hay que precisar el contexto en el que son considerados los límites: local, nacional, regional o global. La elección de un contexto tiene implicaciones políticas y científicas diversas."

El nuevo orden económico: ideología y realidad

En posesión de los instrumentos críticos ya indicados, los participantes de la corriente de opinión relativa a las formas alternativas de desarrollo se encontraron en una encrucijada teórica y práctica. ¿Qué consecuencias analíticas podrían sacar del punto de vista valorativo que asumieron y qué políticas transformadoras deberían proponer?

No se requiere mucha sutileza teórica para percibir que el nuevo abordaje posee algunos parámetros no definidos. Por un lado, las "necesidades básicas"—centro mismo de sus análisis—terminaron por expresar dos preocupaciones: erradicación de la pobreza y la creencia que, en las condiciones productivas y tecnológicas actuales, ese objetivo sólo se alcanzará mediante una redefinición de los estilos de vida y, consecuentemente, de los estilos de desarrollo.⁴¹ Por otro lado, así como los "dependentistas" se confundieron cuando tuvieron que precisar en el ámbito de sus perspectivas teóricas cuáles serían los sujetos históricos de las transformaciones, los teóricos del *another development* tampoco son explícitos en el análisis de este problema.⁴² Pero, mientras que los desarrollos cepalinos, bien o mal, veían en el Estado Ilustrado (orientado para el bienestar de las clases oprimidas) el principio ordenador del desarrollo, eludiendo la cuestión de la revolución, y los dependentistas mantenían en-

⁴¹Fue precisamente, desde este ángulo que el nuevo enfoque encontró más ecos, social y políticamente en América Latina. La "nueva izquierda", de inspiración marxista, guevarista o directamente cristiana, asumió implícitamente el punto de vista de que en los países subdesarrollados aun el socialismo debería ser construido con parsimonia, casi como una repulsa a los estilos de vida de las sociedades opulentas. En el plano teórico, autores como Aníbal Pinto o Jorge Graciarena aceptaron el desafío de los estilos alternativos de desarrollo y contribuyeron a su análisis. Ver Jorge Graciarena. "Poder y estilos de desarrollo. Una perspectiva heterodoxa" y Aníbal Pinto, "Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina", en *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, N.º 1, enero-septiembre 1976. Pinto distinguía la noción de "sistema" (capitalista y/o socialista) de la noción de "estructura" que señala el funcionamiento de la economía (o grado de diferenciación del aparato productivo) y para el planteo y relacionamiento de ellas en el esquema mundial, como dominantes o subordinados (habría sociedades capitalistas industrializadas, capitalistas subdesarrolladas, socialistas industrializadas, socialistas subdesarrolladas). El estilo de desarrollo señalaría la forma por la que, "dentro de un determinado sistema se organizan y distribuyen los recursos humanos y materiales con el objetivo de resolver los interrogantes sobre qué, para quién y cómo producir los bienes y servicios". (pág. 104).

⁴²Dígame de paso que la primera dificultad teórica, la de centrar la teoría del desarrollo en la lógica de las necesidades básicas, viene siendo elaborada no sólo por Furtado, como ya indiqué, sino por Ignacy Sachs. Ver, de este último, *Styles* etc.

cendido el fuego sagrado de esta última (aunque sin explicar de qué modo y con qué fuerzas se daría frente a las transformaciones de la economía contemporánea que ellos mismos resaltan en sus análisis), los propugnadores del estilo alternativo de desarrollo oscilan en sus textos entre la categoría valorizadora de la dignidad humana y... la reforma burocrática-institucional, a nivel de las Naciones Unidas.⁴³

Bien o mal, fue a este nivel burocrático que el *another development* tuvo mayor secuencia. Los puntos principales de la propuesta para un nuevo orden económico internacional reflejan la filosofía del desarrollo antes reseñada. Insisten en la necesidad de estimular los mecanismos de *self-reliance* selectiva, a través de acuerdos entre países subdesarrollados y con el objetivo de redistribuir la riqueza mundial. Desconfían, por cierto, de las estrategias de "ayuda al desarrollo" y de la transferencia del patrón civilizador de los países industrializados para los subdesarrollados, y no dejan de criticar las "distorsiones" de la economía internacional.

"Muchos países industrializados tienen intereses grandes y crecientes en las economías de muchos países pobres. Para citar sólo un caso, los rendimientos de la inversión extranjera directa de los Estados Unidos, como proporción del total de los lucros nacionales, aumentaron de 8% en 1950 a 20% en 1958."⁴⁴

Como remedio, los formuladores del nuevo desarrollo proponen un aumento del control de las inversiones extranjeras y una estrategia de valorización de la negociación colectiva por parte de los países subdesarrollados para mejorar las condiciones de negociación entre los productos primarios y los industrializados, en el "Diálogo Norte-Sur". No desdeñan la importancia de la opinión pública mundial para alcanzar estos resultados. De esta posición deriva la necesidad de rever el sistema de informaciones mundiales, especialmente en cuanto a los *mass-media*.⁴⁵ La batería de medidas y sugerencias elaboradas es considerable, especialmente en los documentos fundamentales ya referidos y en los textos del Coloquio de Argel. Van desde la preocupación por los bienes colectivos (como el fondo de los océanos), la definición de un código de ética para las empresas transnacionales, la reformulación del Derecho Internacional, la propuesta de elaboración de indicadores de desempeño de desarrollo econó-

⁴³No resumiré aquí las reformas propuestas para el sistema de las Naciones Unidas porque eso escaparía demasiado al enfoque de este trabajo. Basta consultar *Another Development* o el proyecto R.I.O. para ver sus líneas principales. Conviene decir que algunos de los principales documentos relativos a los enfoques alternativos para el desarrollo fueron aceptados expresamente para influir en las reuniones preparatorias de las Asambleas de la ONU y, específicamente, para el Séptimo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General, que trató el nuevo orden económico internacional.

⁴⁴Jan Tinbergen, *op. cit.*, p. 167. Digase que si el Informe Hammarskjöld proyectó con fuerza los nuevos objetivos de desarrollo, el proyecto R.I.D. presenta más detallada y sólidamente las políticas a ser implementadas.

⁴⁵A este respecto, ver Juan Somavía, "Can we understand each other? The need for a new international information order", en Dolman y Ettinger, *op. cit.*, pp. 228 y siguientes.

mico que tengan en cuenta la evolución de la atención de las necesidades básicas, etc., hasta la cuestión de la militarización de la producción mundial y la necesidad de una política desarmamentista, para proporcionar más recursos para un desarrollo "saludable". Todo eso en el contexto de una visión que valoriza la *self reliance*, la creatividad local y la diversidad de los caminos para el desarrollo.

"El objetivo principal del Nuevo Orden Económico Internacional debe ser organizar nuevas relaciones económicas internacionales que pongan fin a la dependencia, a la injusticia y a la discriminación y que facilite la *self reliance*" (...). "Un factor importante de esta relación entre desarrollo y militarización es que la carrera armamentista dilapida capital y recursos naturales y humanos que sería más útil consagrar a la mejoría de las condiciones humanas en todo el mundo" (...). "las necesarias modificaciones radicales entre los Estados sólo serán posibles si también en el mundo civilizado algunos países o ciertas fuerzas sociales deciden esforzarse por llegar a nuevas relaciones fundadas en la no explotación, en la justicia y en la dignidad".⁴⁶

Además de tanto empeño en sólidos cambios orientados por la buena voluntad, se analizaron hechos. En esta línea —más coherente con la tradición de análisis clásica— hubo estudios sobre los efectos de las corporaciones internacionales en la economía mundial contemporánea que destacan tanto su crecimiento como, lo que es decisivo, su contradicción con los objetivos del *another development*.

"La importancia que las empresas transnacionales adquirieron queda simplificada por el hecho de que el valor agregado de cada una de las diez mayores empresas transnacionales asciende a más de 3 billones de dólares, una cifra mayor que la del PNB de 60 países del mundo."⁴⁷

A partir del reconocimiento de los efectos de la acción de las empresas multinacionales en la economía mundial y de su contradicción con los valores del "desarrollo alternativo", Samir Amin hace explícito el supuesto no discutido en la mayoría de los textos:

"De hecho, la verdadera cuestión es si las alternativas pueden ser definidas como lo han hecho, esto es, independientemente de los fines últimos, la elección entre socialismo o capitalismo. En otras palabras: ¿el objetivo del

⁴⁶*Coloquio de Argel*, págs. 13, 14 y 38 respectivamente.

⁴⁷I. Jagairy, P. Kuin y J. Somavía, "Las empresas transnacionales" en Jan Timbergen, *op. cit.*, pág. 431. Coherentes con sus análisis los autores agregan que: "Muchos de los objetivos de desarrollo autónomo descritos en la Segunda Parte de este Informe chocan con la lógica actual de la empresa transnacional. La autonomía es un estilo de desarrollo basado en el reconocimiento de la diversidad cultural, como tal es un instrumento contra la homogeneización de las culturas. Al contrario, la lógica de las empresas transnacionales se basa en que la mayoría de los productos pueden venderse con ventaja en casi todos los países en que operan, teniendo en cuenta apenas sus niveles de desarrollo". (*Ibidem*, pág. 441.)

desarrollo capitalista autónomo en el Tercer Mundo es realista? (...). Pueden ellos (los países periféricos) convertirse en *self reliant* sin retirarse del sistema internacional de intercambio de mercancías, tecnología y capital? ¿Pueden hacerlo forzando el sistema mundial a reajustarse, imponiendo una división del trabajo que sea igualitario y ya no desigual? ¿Pueden alcanzar este objetivo por intermedio de los instrumentos definidos por el programa del nuevo orden económico internacional?"⁴⁸

Su respuesta a estas interrogantes es clara: no existe posibilidad de solucionar estos problemas a través de un "capitalismo autónomo" en la periferia. Sólo el socialismo y la lucha antiimperialista dan contenido no demagógico a las propuestas sobre otro estilo de desarrollo.⁴⁹

Así, después de un gran rodeo, los que hicieron una contribución más crítica a las categorías del nuevo desarrollo van a Canossa. Concretamente existirían el tema de las multinacionales y la aspiración a la igualdad y el control de las decisiones. En medio de declaraciones de buena fe y de buena voluntad.⁵⁰

Revaluando el camino recorrido

No obstante la crítica contundente de Samir Amin, no es justo liquidar el enfoque alternativo para el desarrollo en nombre de su falta de realismo. Aunque sea un componente indiscutible de tales propuestas, es necesario reflexionar mejor sobre su significado y desconfiar un poco del "Abrete, Sésamo" que la propuesta de salida por el socialismo parece contener.

Para comenzar, aclaro que los valores de igualdad y la aspiración del socialismo se plantean hoy con tanta fuerza como en el siglo XIX. Pero si para algo sirvió la crítica contemporánea sobre los efectos desastrosos de cierto tipo de desarrollo, fue para hacer resaltar que no basta la apreciación colectiva de los medios de producción si se va a producir lo mismo que la empresa privada es

⁴⁸Samir Amin, *Some Thoughts on Self-Reliant Development Collective Self-Reliance and a New Economic Order*, IDEP, Dakar, 1976, mimeo.

⁴⁹Amin va más lejos: "El hecho es que los temas del nuevo orden incluyen la aspiración a controlar los recursos naturales y a robustecer los Estados nacionales, que el imperialismo no acepta. Para eso, por lo tanto, sería conveniente sustituir el *R.I.O. Project* que es una formulación ideológica de las necesidades de transferir algunas de las industrias del centro hacia la periferia bajo las alas de las multinacionales" (*Op. cit.*, pág. 25).

⁵⁰Nótese que la reacción crítica de los economistas "ortodoxos" fue semejante. Por ejemplo, el Subsecretario de Comercio de los Estados Unidos ha intentado mostrar la no consistencia de los argumentos morales en favor de la redistribución de la riqueza (desde el punto de vista de la propia filosofía moral) y el no realismo de las exigencias del Tercer Mundo. Propone "negociaciones razonables" que garanticen el acceso a los mercados de los países industrializados para los países de la periferia y mejores condiciones comerciales en los dos sentidos (*a more for market*). Véase Richard Cooper, *Developed Countries Reactions to Calls for a New International Economic Order*, Mimeo, 1977.

capaz de hacer; que no basta sustituir el gigantismo de las multinacionales y de las burocracias de los ejecutivos por el mutismo del sector estatal controlado por una burocracia estatal fiel a un partido también burocrático. Aunque este último permita mayor igualdad y posibilidades más fáciles para atender las necesidades humanas básicas (lo que es indiscutible) y represente, por tanto, un avance, subsisten algunos de los problemas fundamentales del *another development*.

En efecto, la imitación de los aspectos civilizadores de la sociedad capitalista (referentes al consumo y a la tecnología productiva) puede ser explicada tal vez porque la competencia entre los modelos civilizadores continúa en vigor, por lo menos en lo que hace a la guerra y a la carrera armamentista, que constituyen lo fundamental de las decisiones de inversión de las potencias líderes del mundo contemporáneo. Pero el control estatizante y no democrático —opuesto a la *self-reliance* y a la participación ampliada— no encuentra justificativos sino en términos de una estructura de poder no controlada por la base de la sociedad en los países líderes del mundo socialista y en la difusión de una ideología que no atiende las aspiraciones de autonomía y de igualitarismo.

De poco sirve pasar a la ligera sobre estos problemas. Ellos no tienen respuestas simples. La relación entre los problemas del poder mundial, las implicaciones de la producción técnico-industrial y el tipo cultural (o estilo de desarrollo), tanto en el mundo capitalista como en el socialista, son limitaciones reales y complejas.

Es frente a ellos que la creencia en el Estado Ilustrado de los cepalinos se vuelve parcial e ideológica, así como el énfasis en la lucha de clases de los dependantistas se torna necesario pero insuficiente. Los teóricos del *another development* pisan en terreno fértil cuando, ingenuamente sin embargo, replantean ideologías imbuidas de utopismo. Sólo que este utopismo se desfigura y empobrece cuando la generosidad de las posturas ingenuas es sustituida por la fragilidad de las propuestas de negociaciones entre el mundo de los pobres y el de los ricos, o por el entusiasmo por reformas burocráticas de la ONU o de los aparatos gubernamentales. Gana un contorno más promisor cuando el “reformismo” propuesto se dirige hacia otro lado, e intenta sustituir la creencia absoluta en el progreso y en la razón con una postura no “maximalista” o del “todo o nada”, valorizando lo razonable, y replanteando la cuestión de la iniciativa autóctona de la diversidad cultural y de la redefinición de los estilos de consumo. En fin, una “utopía realista”, pese a la contradicción en los términos.

En otras palabras, con la condición de que no se olvide que existen determinantes fundamentales cuyos intereses y formas objetivas de acción (las multinacionales o el interés del Estado, por ejemplo), que modelan el mundo contemporáneo y son los que deben ser criticados y controlados para obtener los fines deseados por la nueva utopía, el énfasis crítico a los estilos de desarrollo, que plantean los defensores del *another development* corresponde a una dimensión importante de la crisis civilizadora actual. Esta aparece con más fuerza

por las obvias razones de la existencia de la explotación de clase en el mundo capitalista; alcanza, redefinida, al mundo socialista y pone en jaque la forma por la que se da la transición de las sociedades capitalistas hacia el socialismo.

En este sentido, el pensamiento político implícito en los análisis de desarrollo es pobre. Repitiendo: si los cepalinos simplemente desdeñaron la cuestión y los dependentistas no dieron nitidez a las fuerzas sociales de transformación (aceptando implícitamente que sería el proletariado), los teóricos de esta década, cuando enfrentan concretamente el problema, plantean como sujeto el proceso de transformación a las burocracias internacionales. Esto es el talón de Aquiles del pensamiento actual sobre el *another development*: revoluciones sin sujeto o reformas con sujetos ocultos. Tal vez se tenga en el horizonte un conjunto de alternativas sobre los para qué del desarrollo y hasta de los para quién. Falta saber quién y cómo lo hará. Pero sería injusto pedir a los teóricos solución a los problemas que la práctica, que es la madre de la teoría, apenas señala como una posibilidad objetiva.

Los Derechos Humanos como fundamentación de la Planificación Social*

Angel Flisfisch

Introducción

El tipo de prácticas estatales que se podría convenir en englobar en la noción de políticas sociales y planificación social, presentan grados de variabilidad y de constancia a través de los países y a lo largo del tiempo.

Por otra parte, esos grados de variabilidad y constancia se relacionan tanto con los patrones de desarrollo y evolución discernibles en la región, considerada en su totalidad, como con las peculiaridades propias de cada una de las unidades nacionales que la integran.

En otras palabras, esas prácticas encuentran una determinación social, económica y política, que les otorga un carácter eminentemente histórico.

No obstante, esa visión del tema es incompleta, en términos de la elaboración de una concepción teórica sobre la planificación social.

En efecto, si bien la verificación de ese carácter histórico de las prácticas de planificación social es un momento necesario en el proceso de aproximación a tal concepción, ella no es suficiente, puesto que detenerse en ese nivel implica dejar librado el objeto propio de la planificación social a una indeterminación fundamental inadmisible.

En definitiva, el aparato categorial de todo intento de teorización *sustantiva* sobre la realidad social está afectado por una historicidad radical. Sólo las dimensiones analítico-formales a que ese intento debe recurrir pueden gozar de un grado de intemporalidad y universalidad respetable pero, a la vez, esos aspectos tienen un carácter meramente instrumental respecto del conocimiento sustantivo y no pueden sustituirlo.

Sin embargo, y pese a esa historicidad radical aludida, es imprescindible acotar, de un modo lo menos ambiguo posible, el objeto de conocimiento, en el entendido de que esa determinación es válida sólo dentro de ciertos límites temporales y que será superada en algún momento.

De esta manera, lo que se persigue es caracterizar el objeto de la planificación social, en cuanto discurso teórico distinto de las prácticas que intenta comprender, analizar y, en definitiva, guiar y orientar.

*El conjunto de ideas, presentadas esquemáticamente y de forma más o menos apodíctica en el presente documento, fueron discutidas largamente con Eduardo Palma y Rolando Franco, sin cuya contribución éste no habría sido posible. Obviamente, la forma final dada a esas ideas es responsabilidad exclusiva del autor.

La planificación social como un tipo específico de actividad estatal

La planificación social es, primariamente, un tipo específico de actividad estatal, esto es, una clase de actividad estatal que encuentra su identidad propia por referencia a los fines que persigue.

Ello plantea, desde ya un primer problema. Según es bien sabido a partir de Weber, la actividad estatal se caracteriza no en virtud de perseguir determinados fines, sino por los medios que le son peculiares, fundamentalmente el aval coercitivo de su naturaleza imperativa. De hecho, la actividad estatal puede perseguir los más variados fines, ya que no los tiene privativos; ergo, puesto positivamente, esos mismos fines pueden ser perseguidos también por sujetos distintos del Estado.

En el ámbito de la planificación social, y en términos de las diferentes alternativas de fines que se pueden proponer para caracterizarla, resulta claro que ellos pueden ser perseguidos también por agentes no estatales.

Hay que concluir entonces que la planificación social no es, necesariamente, una actividad "pública" y que puede ser una actividad privada.

Sin embargo, la envergadura de los recursos que detenta el Estado y, muy en especial, ciertos recursos que monopoliza —concretamente, sus capacidades regulatorias e imperativas generales— lo convierten obviamente en un agente más que privilegiado, y ello explica que la planificación social sea pensada preferentemente en relación con el Estado, esto es, como una actividad "pública".

La dificultad mayor se plantea respecto de la identificación de los fines que son propios de la planificación social. Sobre esto, se han avanzado distintas concepciones: para unos, la planificación social persigue la reducción de las desigualdades sociales básicas;¹ para otros, se trata de la promoción y preservación de la legitimidad del orden social, político y económico vigente;² en tercer lugar, hay quienes sostienen que la finalidad específica de la planificación social reside en la erradicación de la extrema pobreza;³ finalmente, podría sostenerse que la planificación social debe orientarse por la concepción de las necesidades básicas.⁴

Independientemente de los méritos relativos de estas posiciones, hay un rasgo común en ellas, que puede destacarse: se trata de orientaciones —o tipos de finalidades— que tienen que ver con imágenes o nociones de la "buena vida", esto es, visiones más o menos inclusivas de un estado de cosas deseado o

¹Véase por ejemplo: R. Franco y E. Palma, *Política Social y Pobreza. Lecciones de la experiencia*. ILPES, Santiago, 1979, *passim*.

²Véase P. Demo, *Desenvolvimento a Política Social no Brasil*, Biblioteca Tempo Universitário, Brasília, 1978, *passim*.

³Véase por ejemplo: S. Molina y S. Piñera, *La pobreza en América Latina: Situación, evolución y orientación de políticas*, CEPAL, Santiago, 1979.

⁴Véase J. Graciarena, *Estrategia de las necesidades básicas*, Revista de la CEPAL.

éticamente postulado que se contrasta con un orden existente imperfecto.

Ello es cierto aun en el caso en que la finalidad propia de la planificación social es vista con un sentido más instrumental: como orientada hacia la preservación y promoción de legitimidad socio-política. Aun aquí hay, por necesidad, una imagen de la "buena vida" bajo el supuesto, eminentemente realista, de que la legitimidad socio-política se gana *en última instancia* porque se ofrece algo mejor de lo que se tiene.

Este rasgo compartido por las diversas posiciones es inescapable: no es posible ofrecer una concepción de la planificación social, con contenido sustantivo, si no es sobre la base de un elemento valorativo de esa índole que, necesariamente, va a jugar un papel constitutivo y central en toda la elaboración.

La única manera legítima de soslayar esa exigencia residiría en definir la planificación social como un conjunto de técnicas y métodos puramente formales pero, en ese caso, se dispondría de un cuerpo de conocimientos absolutamente estériles en cuanto a la capacidad de emitir posiciones sobre la realidad concreta. Por la inversa, una construcción que contuviera proposiciones sustantivas y que se presentara como *wertfrei*, simplemente escamotearía el problema de modo espurio.

Las diversas posiciones anteriormente señaladas padecen de deficiencias, que las hacen inadecuadas en términos de una identificación conveniente del objeto de la planificación social.

Dos de ellas restringen en demasía el ámbito de acción de la planificación social, excluyendo orientaciones o finalidades que usualmente la noción engloba.

Así, la noción de que la finalidad propia de la planificación social es la reducción de las desigualdades sociales básicas, o la erradicación de formas de extrema pobreza, soslayan la posibilidad muy real de que la planificación social persiga objetivos que benefician a la sociedad global, esto es, genere bienes públicos en sentido estricto y no sólo para grupos subordinados o radicalmente destituidos.

Así, por ejemplo, la erradicación de epidemias, ciertas obras de saneamiento ambiental, etc., no tienen por qué limitar sus efectos a grupos con esas características y, a la inversa, pueden ser de beneficio general.

Además, la planificación social puede también perseguir objetivos que no contribuyan de manera directa —o que, simplemente, no contribuyan en un plazo significativo— a la consecución de esas finalidades, sin perjuicio de que paralelamente se den otras actividades que sí lo hagan. Así, la transformación de la educación superior puede ser necesaria, sin que ello implique beneficios inmediatos y ostensibles en materia de reducción de desigualdades básicas o de erradicación de formas extremas de pobreza.

En el caso de la concepción de necesidades básicas, las dificultades involucradas son de otro carácter. Principalmente, el problema reside en que, al convertirla en fundamento de la planificación social, se establece un compromiso con una modalidad de sociedad muy determinada y específica que,

además, presenta el rasgo de poseer un contenido fuertemente utópico, en el sentido de encontrarse muy distante de los tipos de realidad social hoy vigentes.

Ello acarrea un doble efecto: por un lado, empobrece notablemente a la elaboración buscada, en cuanto elimina del ámbito legítimo de la planificación social un sinnúmero de experiencias no orientadas por ella —o hasta orientadas por visiones contradictorias, las cuales dejan de ser materiales válidos para la elaboración del conocimiento al que se aspira; por otro, restringe las prácticas válidas de planificación social a un tipo de transformación social de gran envergadura, lo que a la vez empobrece el dominio práctico de ella.

Tal como la planificación social puede perseguir finalidades de reducción de desigualdades básicas o de erradicación de formas extremas de pobreza, pero no se agota en ellas, asimismo sería posible incorporar el enfoque de las necesidades básicas como una especificación o particularización más de un fundamento valorativo más general, en el entendido de que ese mismo fundamento general es susceptible de otras especificaciones, y que la cuestión de los méritos relativos de unas y otras es un problema abierto, cuya discusión y análisis es, precisamente, una de las tareas centrales en el seno de la planificación social en cuanto al cuerpo teórico.

Finalmente, debe desecharse también la noción de que lo distintivo de la planificación social es la preservación y promoción de la legitimidad sociopolítica, y ello por tres órdenes de razones.

Primero, porque los procesos de generación y preservación de legitimidad se estructuran en torno a dimensiones que no cabría incluir en el universo de prácticas de planificación social, aun cuando es evidente que frecuentemente esas prácticas cumplen, o intentan cumplir, esa función. Así, la generación y preservación de legitimidad descansa de modo esencial en la manipulación afectiva de símbolos, una práctica ajena a la planificación social. Del mismo modo, esos procesos contemplan también como elementos esenciales ciertas finalidades estrictamente políticas, que tampoco se podrían adjudicar fácilmente a la planificación social, so riesgo de distorsionar significativamente el sentido históricamente heredado que posee la noción.

En segundo lugar, atenerse a esta finalidad puede implicar elegir un fundamento precario para la planificación social en cuanto discurso teórico, especialmente si se considera la situación latinoamericana contemporánea.

En efecto, esa situación puede caracterizarse en términos de una crisis de legitimidad bastante generalizada, lo que implicaría una indeterminación importante del objeto propio de la planificación social, puesto que en esas situaciones no hay, por definición, criterios claros y relativamente fijos acerca de cuál es la “buena vida” que el Estado debe promover, promoción que es justamente la actividad que legitima a ese Estado.

Por último, y éste es quizás el argumento de mayor peso, este punto de vista puede traer consigo un empobrecimiento relativamente radical de la planificación social porque es posible concebir actividades que sean indiferentes, en sus efectos, a la preservación y promoción de legitimidad —por lo que

quedarían excluidas—, o bien actividades que *objetivamente* erosionen formas de legitimidad existentes, con lo cual no sólo quedarían excluidas, sino que recibirían una evaluación negativa. En el extremo, la sujeción de la planificación social al problema de la legitimidad podría implicar la negación de importantes posibilidades de cambio social.

Lo que se requiere es, entonces, un fundamento valorativo y constitutivo de la planificación social, en cuanto discurso teórico que, por una parte, esté provisto de un grado suficiente de generalidad como para no restringir abusivamente el dominio de experiencias y prácticas a considerar y que, por otra parte, presente un carácter relativamente “neutro” —por paradójico que esto pueda parecer—, de modo que no implique un compromiso con una modalidad específica de sociedad, sino que permita rescatar la pluralidad de situaciones existentes en la región.

**La promoción y actualización de los contenidos en la
Declaración Universal de Derechos Humanos
como finalidad distintiva de la
planificación social**

Frente a las posibilidades examinadas en el párrafo anterior, surge la alternativa de considerar como finalidad propia y distintiva de la planificación social la promoción y actualización de la Declaración Universal de Derechos Humanos (en adelante, derechos humanos).

Esta opción presenta, sin duda, varias ventajas. En efecto, se trata de un fundamento valorativo lo suficientemente general como para incluir la gran variedad de prácticas que, en materia de planificación social, presentan los países de la región.

Así, las estrategias de erradicación de pobreza pueden concebirse como incluidas en esa finalidad de promoción y actualización.

De la misma manera, el problema de la reducción de desigualdades sociales básicas y de las estrategias conducentes es una cuestión abierta al debate y al análisis en el interior del cuerpo de conocimientos.

Así, se podría avanzar desde ya la hipótesis de que la actualización de determinados derechos humanos supone, en cuanto condiciones de esa actualización, la reducción de determinadas desigualdades sociales básicas.

No obstante, lo que importa destacar es que ese objetivo de reducción de desigualdades sociales no se asume *a priori*, sino a título hipotético, como un problema discutible y analizable, y sobre el cual es posible producir conocimientos que puedan fundamentar decisiones más elaboradas y menos intuitivas.

De esta manera, no hay un rechazo *a priori*, y en virtud de una pura toma de posición doctrinaria, de otros discursos y otras posturas que puedan negar la validez de ese objetivo, sino que se los incorpora en cuanto puntos de vista provisoriamente válidos a la elaboración analítica e investigación.

Así, la planificación social, en cuanto cuerpo teórico, puede resultar notablemente enriquecida, precisamente por la amplitud con que se define su objeto.

Y, además, esa amplitud se da conjuntamente con un alto grado de precisión, en razón de que las finalidades para la actividad estatal vienen dadas por normas relativamente claras, y no por nociones provistas de un grado de ambigüedad irreductible, tales como las de bienestar o felicidad, que más de alguna vez han sido postuladas como finalidades distintivas de la planificación social.

Los derechos humanos como fenómeno cultural vigente en la región

Una de las grandes ventajas que presentan los derechos humanos como fundamento de valor para la planificación social es su arraigo cultural en los países de la región.

En efecto, la Declaración Universal no sólo es un texto básico para las Naciones Unidas, que tiene el reconocimiento formal de los países latinoamericanos y del Caribe, sino que constituye a la vez un conjunto de orientaciones ético-culturales que han venido integrando progresivamente las diversas formas de conciencia social.

Obviamente, lo anterior debe entenderse en relación con una situación generalizada de gravísimas carencias de promoción y actualización de derechos humanos, y con la calificación de que el grado de validez intersubjetiva de que gozan es variable a través de los países, a través de los grupos sociales, y a lo largo del tiempo.

En este sentido, la situación no difiere de aquella padecida por cualquier constelación ético-cultural con resonancias universales; así, por ejemplo, ninguna de las grandes religiones ecuménicas ha tenido una vigencia plena, con una capacidad total de orientación y ordenamiento de la vida social. La historia de toda constelación ético-cultural es una historia de imperfecciones, carencias y retrocesos, pero ello no obsta a su vigencia cultural, y la importancia de esa vigencia reside en que ella es una condición para los esfuerzos de superación y transformación de esas carencias.

Adicionalmente, hay que destacar que el abigarrado conjunto de prácticas de planificación social observables en la región, *objetivamente* se corresponden con las orientaciones deducibles a partir de la Declaración Universal. Ello constituye un argumento suplementario para inclinarse por la opción que aquí se ha adoptado.

La naturaleza histórica del fundamento de valor de la planificación social

Si bien la opción por los derechos humanos permite contar con criterios bastante precisos para la identificación de las finalidades de la planificación social, no

es menos cierto que la determinación de los contenidos subsumidos bajo cada norma no constituye un proceso mecánico de aplicación simple y universal.

En otras palabras, las normas respectivas están sujetas a interpretación, y esa interpretación encuentra un condicionamiento temporal y sociocultural bien claro, lo que es propio de toda actividad interpretativa.

Así, por ejemplo, la noción de una existencia conforme a la dignidad humana (Artículo 23, 3, de la Declaración Universal) es lógicamente variable, y la concreción que ella alcance va a depender del grado de desarrollo material de la sociedad de que se trate, de las orientaciones culturales predominantes, y así por delante.

Habría que esperar, en consecuencia, un rango de variabilidad probablemente significativo en cuanto a los sentidos que socialmente se atribuyen a las normas contenidas en la Declaración Universal.

No obstante, aun en este respecto, la opción por la Declaración Universal como fundamento de valor para la planificación social presenta ventajas en relación con otras alternativas posibles.

En efecto, dentro del conjunto de derechos que ella contempla, hay algunos que admiten sólo muy escasa o ninguna latitud en su interpretación. Tal es el caso del derecho a la vida (Artículo 3 de la Declaración), donde las posibilidades de interpretación son mínimas e independientes del contexto de aplicación, salvo casos límites susceptibles de controversia (por ejemplo: aborto, pena de muerte, revoluciones).

A esta clase de derechos, cuyo rango de variabilidad es significativamente menor—y, por tanto, cuya historicidad es también menor— se los puede llamar primarios, en oposición a aquellos que, por presentar una historicidad más amplia, pueden ser considerados secundarios.

Esta distinción plantea dos órdenes de ventajas. Por una parte, es posible considerar a los derechos secundarios en una relación instrumental con respecto a los primarios, que por su menor historicidad son menos controvertibles y presentan criterios y orientaciones de mayor fijeza.

Así, por ejemplo, el derecho a un nivel de vida adecuado que asegure la vivienda es instrumental para la preservación de la vida misma, de donde resulta que el derecho primario—el derecho a la vida— impone una restricción a las posibilidades de interpretación del derecho secundario: no es admisible como nivel de vida adecuado aquel que no asegure una vivienda que efectivamente posibilite la preservación de la vida.

Por otra parte, la distinción permite jerarquizar los derechos en términos de que no es admisible que la promoción y actualización de un derecho secundario implique un deterioro en cuanto a la vigencia de derechos primarios (por ejemplo, no se puede vulnerar el derecho a la vida de algunos en pos del derecho a participar en la vida cultural). En el lenguaje de la economía del bienestar y de las decisiones colectivas, se diría que los derechos están sujetos a un orden lexicográfico.

De este modo, y pese a la variabilidad e historicidad de los contenidos, la

opción por los derechos humanos es más ventajosa en cuanto permite disponer de criterios y orientaciones provistas de un mayor grado de fijeza.

Planificación social y modelos de sociedad

Los derechos humanos, en cuanto marco de orientación valorativo, pueden ser referidos realidades sociales muy diversas, y permiten problematizar situaciones más o menos globales, más o menos parciales, insertas en los más diversos tipos de contextos nacionales.

En otras palabras, la planificación social no prejuzga acerca de los modelos de sociedad, vigentes y alternativos, ni implica un compromiso *a priori* con modelos de sociedad determinados.

Obviamente, ello no significa que la discusión, el análisis y la investigación sobre modelos adecuados de sociedad, en relación con el fundamento de valor escogido, quede excluida de la órbita de preocupaciones de la planificación social. Pero ello constituye un problema abierto, respecto del cual no hay un *a priori* doctrinario o ideológico.

En este sentido, se puede sentar la hipótesis —de naturaleza exploratoria— de que, en definitiva, es conveniente admitir en este punto un pluralismo significativo: los modelos de sociedad adecuados pueden ser múltiples.

En todo caso, ello permite establecer una primera determinación, aun cuando negativa, respecto de la naturaleza de la planificación social en cuanto cuerpo teórico: la planificación social *no* es una teoría sobre la operación de ningún modelo específico de sociedad.

Por el contrario, ella persigue dar respuesta a problemas de promoción y actualización de derechos humanos en los más diversos tipos de sociedad.

La planificación social es un cuerpo necesariamente heterogéneo de conocimientos

La naturaleza misma del fundamento de valor escogido hace que la planificación social no pueda ser una teoría sobre la operación de un modelo específico de sociedad.

No obstante, la radical pluralidad de situaciones a las que debe atender, exige que ella incluya diversas elaboraciones teóricas sobre la operación de diversos modelos de sociedad. Así, la promoción y actualización de derechos humanos en contextos capitalistas supone la utilización de conocimientos disponibles sobre la operación de esos modelos de sociedad; lo mismo es válido para contextos socialistas.

Ello introduce, desde ya, un elemento de heterogeneidad importante en la planificación social.

De la misma manera, la planificación social no es una técnica, aun cuando sin duda ella comporta aspectos y dimensiones técnicas, pero esos aspectos o dimensiones, que implican necesariamente un punto de vista técnico, son complementarios de otros que implican otros puntos de vista.

Por lo tanto, hay que tener siempre presente que el punto de vista técnico es complementario de muchos otros.

Así, se tiene una segunda fuente de heterogeneidad, puesto que la planificación social, sin ser una técnica, debe integrar en su seno técnicas diversas.

En tercer lugar, y en razón de la heterogeneidad propia del fundamento de valor escogido, la planificación social debe recurrir a conocimientos provenientes de las más diversas disciplinas: biología, medicina, sociología, economía, psicología social, agronomía, geografía, etc.

En otras palabras, la planificación social es un enfoque eminentemente interdisciplinario, con la calificación de que, al enfrentar una situación, se requiere integrar conocimientos provenientes no sólo de las ciencias sociales y humanas, sino también conocimientos provenientes de las ciencias naturales, especialmente las aplicadas.

En cuarto lugar, la planificación social debe contener, como objeto de conocimiento esencial, un conjunto de criterios heurísticos o principios heurísticos que posibiliten, más allá de la investigación y análisis, la toma de decisiones concretas frente a las situaciones y problemas que se le plantean.

En ausencia de estos principios, se estaría frente a un cuerpo de conocimientos, puramente teórico, y la planificación social es, por definición, aplicada.

Evidentemente, estos principios heurísticos están íntimamente vinculados al fundamento de valor escogido.

Frente a esta significativa heterogeneidad, lo que puede constituir un principio de unidad es el hecho de que, en definitiva, la planificación social cristaliza en un *modo de razonar* frente a las situaciones y problemas.

Es en la consecución y codificación de ese modo de razonar, peculiar al planificador social, donde reside la posibilidad de una integración efectiva de elementos por necesidad dispares.

La planificación social como ingeniería social

El hecho de que la planificación social se constituya como un cuerpo de conocimientos heterogéneos, una pluralidad de técnicas probablemente disímiles y un conjunto de principios heurísticos, con una clara filiación normativa, permite hablar de la planificación social como una ingeniería social.

Cabe entonces preguntarse por las exigencias que se hacen a esta ingeniería social, esto es, qué capacidades se piden de la planificación social.

De manera esquemática, esas capacidades exigidas podrían bosquejarse así:

- a) la capacidad de *problematizar* situaciones sociales, teniendo como referencia la finalidad de promover y actualizar los derechos humanos;
- b) la capacidad de *explicar* causalmente la situación existente, dando cuenta de sus rasgos o características relevantes en términos del conocimiento acumulado por las diversas disciplinas que deban concurrir al examen del problema;

c) la capacidad de *identificar cursos alternativos* de evolución de la situación y de ofrecer, en consecuencia, estrategias de transformación o *soluciones* para el problema que se enfrenta;

d) la capacidad de *llegar a decisiones racionales* en términos del problema, esto es, de optar entre las estrategias o soluciones identificadas por aquellas que son preferibles.

En esta caracterización se ha evitado la nomenclatura clásica en materia de planificación (diagnóstico, imagen-objetivo, estrategia), ya que ella parece sentar exigencias de racionalidad mucho más estrictas. Ello parece particularmente cierto en cuanto a la noción de imagen-objetivo, que además posee un fuerte contenido voluntarista.

En esta concepción de la planificación social, se trata de identificar problemas de promoción y actualización de derechos humanos, y de identificar una o más soluciones —si es posible— para el problema de cuestión. Por lo tanto, no se prejuzga sobre un estado deseado de cosas, susceptible de una determinación *a priori*. El único supuesto subyacente es el de una cierta confianza en la capacidad humana para hacer algo mejores, o menos peores, las situaciones existentes, en términos de la promoción y actualización de derechos humanos.

En este sentido, el enfoque adoptado está más cercano al de *problem solving*, que a aquellos que imputan capacidades de comportamiento racional fuertemente exigente.

La racionalidad acotada en la planificación social

Se exige de la planificación social la capacidad de evaluar las situaciones existentes, problematizándolas por relación a la promoción y actualización de derechos humanos, y de proporcionar elementos para una decisión en cuanto a la opción entre soluciones a los problemas identificados.

Obviamente, en este punto son esenciales los principios heurísticos o criterios de opción, derivados del fundamento de valor de la planificación social.

Sin embargo, es necesario establecer aquí algunas calificaciones.

Primero, el ejercicio de estos principios tiene siempre un carácter *situado*, esto es, se da bajo determinadas condiciones de información, que no serán usualmente óptimas. Por el contrario, son por lo general condiciones de información muy limitada.

Segundo, si bien el marco valorativo de referencia proporciona algunos puntos de apoyo relativamente inamovibles, en la casi totalidad de los casos van a existir dificultades de interpretación, que conducirán a una indeterminación, mayor o menor, de los términos del problema.

Por estas razones, la racionalidad a que aspira la planificación social no apunta a la identificación de óptimos, sino que es una racionalidad acotada, en los términos en que esa noción es utilizada por Simon.⁵

⁵Véase H. Simon, *Models of Man*, Wiley, 1957, *passim*.

En casi la totalidad de los casos, esta racionalidad acotada se expresará en la posibilidad de una búsqueda sucesiva de soluciones satisfactorias, a partir de la situación inicial y a partir de cada una de las soluciones que se puedan ir identificando. No obstante, hay una gran mayoría de casos en que, por las condiciones del contexto, el planificador social podrá darse por contento si llega a identificar una solución que se pueda juzgar como satisfactoria.

La naturaleza concreta de la planificación social

La planificación social enfrenta situaciones concretas; por ello, en cuanto cuerpo teórico, debe respetar ese condicionamiento, y debe evitar las proposiciones que se mueven en altos niveles de abstracción.

En consecuencia, la elaboración teórica en planificación social se propone como meta lograr teorías de alcance medio, cuya aplicación no distorsione los términos del problema.

Ello no implica que la planificación social prescinda del macroanálisis, o de las teorizaciones más globales (por ejemplo, teorías sobre la operación de modelos globales de sociedad).

Pero esas macro-determinaciones y esas teorizaciones globales se integran en una óptica que privilegia lo concreto, y que obliga a especificarlas en relación con los particulares términos del problema que se enfrenta.

Esta naturaleza concreta de la planificación social tampoco implica prejuzgar acerca de la magnitud de la transformación social que se trata de producir.

Su carácter distintivo no reside en el tipo de cambio social, de acuerdo a la envergadura de éste, sino en su vocación por lo concreto.

Así, esta ingeniería social que es la planificación social puede estar orientada hacia cambios sociales incrementales, hacia reformas sociales, o hacia verdaderas revoluciones sociales.

Un ejemplo puede ilustrar los riesgos que encierra el vicio del abstraccionismo en materia de planificación social. Uno de los problemas discutidos con frecuencia es el del asistencialismo.

Sin duda, la erradicación del asistencialismo es una finalidad legítima de la planificación social, en razón del derecho a la participación y el libre desarrollo de la personalidad.

No obstante, hay problemas cuya solución implica necesariamente un grado de asistencialismo, por lo cual obtener su erradicación podría conducir en estos casos —cuya frecuencia es mucho mayor de lo que se cree— a paralizar toda acción.

Una correcta integración de la meta de erradicación del asistencialismo en la planificación social no implica negar su uso, sino afirmar que deben buscarse soluciones que lo refuercen en el menor grado posible. Obviamente, donde no sea necesario el asistencialismo, aplicarlo sería una mala solución.

Materiales para la elaboración teórica de la planificación social

La elaboración teórica de la planificación social latinoamericana se nutre de diversas fuentes.

Por una parte, están las experiencias latinoamericanas de transformación social, y las elaboraciones sobre esas experiencias de transformación. Sin embargo, resulta claro que tanto la codificación de ese conocimiento, como el trabajo renovado sobre esos materiales, es algo que aún está en proceso.

En segundo lugar, descansa en la existencia de similitudes y analogías observables en los patrones de desarrollo y evolución de los países de la región.

Tercero, la planificación social integra, en cuanto cuerpo de conocimientos, las características generales y específicas de las distintas coyunturas nacionales, muy especialmente en relación con la inserción internacional, tanto de cada país, como de la región en su globalidad.

En cuarto lugar, concurren a constituir la planificación social las diversas ciencias sociales, en términos de sus desarrollos extrarregionales y, muy especialmente, aquella producción referida más específicamente a la región, y las disciplinas científicas naturales.

Finalmente, está la experiencia de los propios planificadores sociales, que constituye el elemento esencial para el conocimiento de una dimensión básica: la planificación social como un modo de razonar frente a situaciones, o bien, como una lógica peculiar de análisis y acción.

Nunca se insistirá lo suficiente sobre este último punto, puesto que la planificación social no es una disciplina académica, sino un arte (o una ciencia de la acción, si se prefiere).

Los beneficiarios de la planificación social

Si la planificación social persigue la promoción y actualización de derechos humanos, resulta claro que la determinación de sus beneficiarios es algo eminentemente variable y que depende del tipo de problemas de que se trate.

Sin embargo, conviene subrayar esta conclusión porque, en razón de los fundamentos de valor que tiende a otorgársele —erradicación de formas extremas de pobreza, reducción de desigualdades sociales básicas—, se ha concluido que los destinatarios de la planificación social constituyen segmentos bien determinados de la población. De acuerdo con la opción por los derechos humanos, no sería así.

Por lo demás, las prácticas de planificación social en los distintos países latinoamericanos no se orientan con exclusividad a un solo grupo social, sino que presentan una gran variedad de destinatarios.

Lo anterior no niega el hecho de que los problemas de desigualdad y pobreza son de enorme importancia para la región, pero ellos no agotan la problemática latinoamericana de derechos humanos.

La identificación de los problemas que enfrenta la planificación social

Los tipos de problemas que los países reconocen como vigentes, es un asunto eminentemente empírico.

Aquí, se trata más bien de sentar algunas proposiciones sobre los procesos mediante los cuales una situación llega a ser reconocida públicamente como problema y, por lo tanto, como tarea para la planificación social.

Es sin duda el Estado, o más propiamente el gobierno, el vehículo clásico en la individualización de problemas.

No obstante, debe recordarse que toda gestión gubernamental, a la vez que otorga prioridad y da un carácter público a ciertas situaciones y problemas, relega también otras a lugares secundarios, o no les otorga carácter público.

También es preciso destacar que la decisión gubernamental —o, más en general, político-administrativa— no opera en un vacío social, ni es tampoco el único canal por el cual una situación puede devenir pública.

Por una parte, las reivindicaciones sociales juegan aquí un papel esencial, sea porque constituyen el material básico para las decisiones gubernamentales, o bien porque, a través de una expresión organizativa más autónoma (sindicatos, organizaciones vecinales, partidos políticos, grupos de presión, etc.), logran dar un carácter público a la reivindicación.

Además, hay que subrayar la función que tiene, en el proceso de identificación de problemas, la opinión pública, donde los medios de comunicación social masivos (periódicos, radio, televisión) y los profesionales periodistas ocupan una posición central.

Tercero, la opinión pública internacional —originada gubernamentalmente o no— es otro elemento cuya importancia en la identificación de problemas es creciente.

A ello habría que agregar la presencia de los organismos internacionales y, *last but not least*, a los propios planificadores sociales que no son simples receptáculos de demandas exógenas, sino personas a las que su propio oficio las convierte en agentes privilegiados en este punto.

La planificación social y la autonomía relativa de lo social

De acuerdo a las concepciones prevalecientes hasta hace poco los procesos de desarrollo social se concebían como dependientes de otros procesos, vistos como más básicos y, por ello, no se requería de una actividad significativa en el ámbito de la planificación social, por cuanto el desarrollo social seguiría automáticamente de otras transformaciones y procesos.

Así, se ha pensado que el crecimiento económico generaría por sí solo dentro de plazos razonables, efectos redistributivos y sociales y, en definitiva, un significativo desarrollo social.

De la misma manera, se supone usualmente que la implantación de un determinado modelo de economía —por ejemplo, una economía centralmente planificada— acarrea consigo, de manera igualmente automática, la consecución de metas de desarrollo social.

Contemporáneamente, existe ya evidencia suficiente que muestra la escasa validez de estas concepciones. Ello se manifiesta fundamentalmente en dos planos.

Por una parte, es posible detectar, a partir de los procesos de crecimiento o de implantación de determinados modelos económicos, la existencia de *efectos perversos* o no queridos.

Es decir, los procesos económicos, librados a su pura operación, no sólo no garantizan la actualización de metas de desarrollo social, sino que muchas veces producen efectos que son contradictorios con ellas.

Así, por ejemplo, es de sobra conocido que los procesos de crecimiento económico de naturaleza neo-capitalista no sólo no han producido, en la región, impactos redistributivos, mejoras de los indicadores sociales básicos, etc. sino que, por el contrario, muchas veces han traído consigo deterioros importantes de la situación social, evaluada por referencia a la promoción y actualización de los derechos humanos.

Igualmente, la implantación de un modelo de planificación central no sólo no lleva automáticamente a incrementar significativamente los niveles de participación en la sociedad, sino que, al contrario, puede conservarlos estacionarios y, a partir de allí, deprimirlos.

Por otra parte, existe ya algún grado de conciencia en el sentido de que la gran mayoría de las finalidades de la planificación social, poseen, en cuanto su cristalización en situaciones concretas, una legalidad *científico-fáctica propia*, esto es, se trata de procesos que responden a causas y determinaciones relativamente independientes de la economía y/o vinculadas a ella de modo bastante mediato o lejano.

Por ello, la consecución de la gran mayoría de los objetivos de desarrollo social implica, necesariamente, el despliegue de actividades específicas, apoyadas en conocimientos igualmente específicos.

Así, por ejemplo, el objetivo de mejorar la calidad del sistema educacional, mediante el logro de una educación no autoritaria no sólo es relativamente independiente del progreso material, sino que requiere de un esfuerzo específico, apoyado en el conocimiento acumulado por varias disciplinas especializadas: psicología (infantil, de la adolescencia, de adultos), psicología social, sociología de la familia y de la educación, teoría de las organizaciones, técnicas e investigaciones pedagógicas, etc. Esta afirmación se ve avalada por el hecho de que los sistemas educacionales autoritarios coexisten con las más variadas formas de orden económico.

Obviamente, lo anterior no debe entenderse en el sentido de una desvalorización del progreso material general. Este es imprescindible, pero él sólo sienta condiciones de posibilidad para el desarrollo social. Por eso, el desarrollo y la creciente superación de la planificación social, como conjunto de conocimientos orientados a la promoción y actualización de derechos humanos, constituyen un imperativo en términos de los destinos de los países de la región.

Planificación Social y Política Social¹

Eugen Pusić

Planificación social e intereses

El tema de este trabajo es la planificación social y la política social general. La planificación se concibe como una forma de regulación social cuyo objeto es ejercer influencia sistemática sobre los intereses de las personas en contextos socialmente relevantes. "Regulación" significa ejercer influencia directa o indirecta sobre el comportamiento humano, cambiando e influyendo en los intereses de la gente. El concepto de "interés" será, por lo tanto, central a esta discusión.

La planificación social como una forma o variedad de la planificación es un instrumento de la política social general, vale decir, de un sistema de medidas orientadas e integradas por un concepto comprensivo de desarrollo social.

Los que dirigen la política social están orientados por una imagen de lo que les gustaría que fuera su sociedad. Pero, en el mejor de los casos, las definiciones son problemáticas. Incluyen variados significados, pero el verdadero sólo se descubre conociendo el trasfondo de donde deriva. Por lo tanto, hay que comenzar con este trasfondo o sistema total de pensamiento del cual proceden las definiciones.

Otra razón para referirse a este trasfondo es que existen distintos sistemas culturales y económicos y, por lo tanto, para discutir la política social hay que conseguir cierto acuerdo que haga significativo lo que se diga sobre la política social general. Como política social y planificación social significan hacer algo por la sociedad en su conjunto, es necesario aclarar dos cuestiones que están en el trasfondo.

La primera es qué se puede hacer en la sociedad. Sobre este controvertido tema pueden encontrarse diferentes respuestas. En la primera mitad del siglo XIX, predominó la idea de que la sociedad era maleable, modificable, y que se podía hacer con ella lo que a uno se le ocurriera. La razón regía suprema; si ella determinaba un cierto orden de sociedad, era posible realizarlo en la práctica. Sólo era cuestión de ser razonable y comprender el dictado de la razón sobre la mejor forma de sociedad.

En oposición a esta visión optimista hay, históricamente, una perspectiva

¹Versión corregida de las Conferencias dictadas por el autor en el Curso-Seminario sobre Planificación Social, organizado por ILPES y UNICEF, dictado en Santiago de Chile, durante los meses de marzo y abril de 1979.

fatalista: "no puede hacerse nada", la sociedad es demasiado compleja, está gobernada por fuerzas que escapan al poder humano. En último término, está gobernada por la fe, por los dioses, y no puede hacerse nada al respecto.

Hoy tiende a predominar una posición intermedia. Es obvio que no puede hacerse cualquier cosa con la sociedad: ella no es maleable hasta tal punto. Pero si bien existen limitaciones objetivas, hay cosas que pueden hacerse. Los hombres no están totalmente amarrados por el destino, por los dioses, o por otras cosas. Dentro de los límites y circunstancias objetivas impuestas por la geografía, la economía y la biología sobre la especie humana, es posible hacer algo para transformar a la sociedad, a efectos de ajustarla a los ideales, a los esquemas y a los intereses que se suscriben. Ahora bien, con el objeto de discutir los límites objetivos de lo que puede hacerse y, después de eso, los intereses que se quieren realizar, hay que considerar el siguiente esquema o matriz de sociedad (Ver Cuadro 1).

Cuadro 1

Matriz de Sociedad

I. Medio Ambiente

	<i>Natural</i>	<i>Humano</i>	<i>Material</i>	<i>Social</i>
p.e.:	Clima	Demografía	Herramientas	Sistema familiar
	Geografía	Patología	Transporte	División de trabajo
	Geología	Habilidad	Armas	Estructura de clases

II. Conciencia

	<i>Semánticos</i>	<i>Normativos</i>	<i>Cognoscitivos</i>	<i>Intereses</i>
p.e.:	Intención	Valores	Mitos	Motivo
	Comprensión	Convenciones	Filosofía	Necesidad
	Comunicación	Leyes	Ciencia	Aspiración

III. Interacción

	<i>Dependencia-Independencia</i>	<i>Cooperación-Conflicto</i>
p.e.:	Poder	Amistad
	Servidumbre	Enemistad
	Libertad	Igualdad

IV. Instituciones

	<i>Simbólicas</i>	<i>Regulativas</i>	<i>Productivas</i>	<i>Asociaciones</i>
p.e.:	Idioma	Religión	Bienes materiales	Defensivas
	Matemáticas	Gobierno	Servicios materiales	Adquisitivas
	Arte	Información	Servicios no materiales	Recreacional

Esta matriz trata de representar el campo dentro del cual se realiza la acción humana y, por tanto, el marco en que se da la planificación social y la política social. Es lo suficientemente general como para servir de marco de referencia para el estudio de la política social con independencia de los sistemas económicos, sociales y políticos.

La primera fila contiene los elementos más objetivos, permanentes y difíciles de cambiar de la escena social, generalmente designados como "medio ambiente". Este comprende cuatro aspectos: natural, humano, material y social.

El medio ambiente natural (la geografía, el clima, la geología) están dados; poco o nada en absoluto puede hacerse para alterarlos. Los elementos humanos, con sus determinantes biológicos, son comparativamente constantes, y sólo podrán ser modificados después de un largo y arduo esfuerzo. Como ejemplo recuérdense las tareas del crecimiento poblacional. En todas partes y quizás más en América Latina, se habla de la explosión demográfica y se enfatiza la necesidad de cambiar los hábitos de reproducción humanos. Pero esto, aunque no imposible, es difícil de lograr. Mientras los hábitos reproductivos se mantengan, las variables demográficas permanecerán inalteradas. Todos los problemas sociales y económicos, las cuestiones referentes al empleo y a las inversiones, deberán verse en relación con este fundamental elemento demográfico. Si se logra un 5% de aumento del ingreso nacional, pero hay 2.5% de crecimiento de la población, los resultados del desarrollo económico serán menos exitosos.

Los elementos del medio ambiente material incluyen, antes que nada, los medios de producción. ¿Cuál es la tecnología que permite a los pueblos obtener la base material de su vida en la agricultura, la industria y los servicios? ¿Cuáles son las herramientas con que obtienen sus medios de subsistencia? La tecnología cambia, pero lo hace bajo condiciones especiales, a un ritmo determinado, con costos determinados, y mientras permanezca inalterada, constituirá un factor objetivo.

Finalmente están los elementos sociales del medio ambiente. Hay un modelo de estratificación social (clases sociales, estratos sociales) propio de cada sociedad que puede ser cambiado pero, nuevamente, con gran esfuerzo. En cuanto no se lo altere constituirá un hecho objetivo. Recuerdo haber hecho un informe para las Naciones Unidas sobre un país del Asia. El problema era qué se podía hacer con la política agraria, con gente pobre trabajando la tierra. Se habrían escrito y publicado gruesos volúmenes sobre esta materia, pero la respuesta era muy simple. En este país, la propiedad de la tierra estaba concentrada en manos de un pequeño grupo de terratenientes. Si eso no cambiaba, sería totalmente inútil todo lo que se escribiese sobre política social de ese país. Debían cambiarse los modelos de tenencia de la tierra. Sin cumplir esta condición, nada efectivo podría hacerse para mejorar la situación de las masas agrarias sin tierra.

Tanto el cambio social, como las políticas sociales y la planificación social, están hechas por personas. Y, por lo tanto, examinando el grupo de elementos

presentados en la segunda fila del Cuadro 1, puede verse lo que hace que la gente actúe de cierta manera.

Hay impulsos originados en el medio ambiente que repercuten en la persona, influyéndola. Puede distinguirse un “medio ambiente” constituido por el mundo externo, y un “medio ambiente” referido al propio organismo. El hambre, por ejemplo, es un impulso que proviene del organismo, mientras que el tratar de huir de un peligro se origina en algo que sucede en el medio ambiente externo. Ambos tipos de impulsos, empero, se filtran a través de la conciencia.

Corresponde aquí un paréntesis sobre el tema de la conciencia humana como elemento del desarrollo social general. En las ciencias sociales del siglo XIX fue un poco dejada de lado. Aquella fue la época de las “leyes de hierro” (de los salarios, de la oligarquía en las organizaciones, etc.). La conciencia humana no era tenida en cuenta porque todo estaba predeterminado por leyes objetivas de diversos campos de actividad social, independientes de la conciencia humana. En el siglo XX se ha reivindicado la importancia de la conciencia humana como factor social. Tradicionalmente, la sociedad estaba regida por medios normativos, reglas, leyes, valores, ideologías, sistemas de normas que prescribían lo que se debería hacer. Pero, cada vez más, pasa a estar regida por elementos cognoscitivos. La ciencia, la esencia del entendimiento cognoscitivo ha llegado a ser en el mundo moderno una fuerza de producción. Cincuenta años atrás nadie hablaba sobre la ciencia. Las fuerzas de producción eran las máquinas, el trabajo manual humano. Hoy, el conocimiento incorporado a la ciencia es una fuerza material de producción, y lo será aún más, en tanto prosiga el desarrollo.

En mi opinión, esto tendrá como consecuencia que cada vez más se orientará la reglamentación del comportamiento humano hacia la dimensión cognoscitiva y menos hacia la normativa. Para dar un ejemplo simple: se puede colocar en un cable eléctrico de alta tensión un letrero que diga: “Prohibido tocar”, pero es más frecuente que hoy se diga “Peligro de muerte”. Esta información cognoscitiva opera mucho mejor que una prohibición normativa. No hay que prohibir nada; lo importante es que la gente sepa que la corriente eléctrica de alto voltaje es peligrosa.

La conciencia implica:

a) *Elementos semánticos*, es decir, el significado de cada cosa; que son los más profundos de la conciencia y, a menudo, alcanzan al subconsciente. Lucien Lévy-Bruhl, en su obra *La Mentalité Primitive*, habla de una tribu y de su lenguaje, en el que no existen formas ni para el pasado ni para el futuro, todo está en el presente. Por lo tanto, esta gente no piensa, no puede pensar, ni en el pasado ni en el futuro, porque su equipo mental carece de instrumentos que le permitan hacerlo. Para ellos todo es ahora. El hechicero realiza un maleficio sobre su víctima para matarla y el resultado se realiza en el momento mismo. La víctima está ya muerta; no hay nada que pueda suceder en el futuro.

Los significados son esenciales para el pensamiento. Los idiomas que no pueden contar hasta más de tres, no pueden desarrollar las matemáticas. Las

culturas que no conocen sino una escala musical de cinco notas diferentes, sólo puede hacer música con estos tonos. El ser humano sólo piensa y opera con los instrumentos semánticos que tiene a disposición.

b) Los *elementos normativos* (leyes, reglas y valores) son modos de evaluación del medio ambiente. El ser humano posee determinados patrones en su mente que lo llevan a decidir lo bueno y lo malo, lo útil y lo peligroso, lo aceptable o aquello que no lo es, lo satisfactorio o lo insatisfactorio.

c) Los *elementos cognoscitivos* son el conjunto de cosas que el hombre cree que sabe. No se trata de la verdad material, objetiva, ya que nadie puede alcanzarla. Ella es evasiva. Uno se aproxima a la comprensión, pero jamás la alcanza totalmente, aun cuando en un momento, crea poseerla. Si los aborígenes australianos explican el mundo como el producto de un enorme pez, un pez que desova, y cuyos huevos son el sol, la luna, las estrellas, todo eso es, en ese momento y para ellos, un conocimiento tan válido y bueno como la teoría de la relatividad lo es hoy para nosotros. Las cosas que los seres humanos creen que son verdaderas constituyen su mundo objetivo y representan otra capa del filtro de la conciencia.

d) Finalmente, están los intereses, sin embargo, dado el carácter central de este concepto, se lo analizará posteriormente.

Respecto a las filas 3 y 4 del Cuadro 1, conviene recordar que todo lo que la gente hace es una forma de interacción; ella es la materia prima de la sociedad; la gente se relaciona con otra gente, escucha, responde, hace algo o no hace nada, se aleja. Todo esto es interacción. Ella tiene como característica básica su fluidez; es cambiable, es impredecible; tiene efectos que hacen difícil anticipar a dónde llevará una forma de interacción.

La inducción y el gatillar (*triggering*) son dos consecuencias de la interacción. La "inducción", expresión que deriva del fenómeno físico de la corriente eléctrica, significa la intensificación de la emoción a causa de la interacción. La gente empieza hablándose tranquilamente, sin ira ni miedo pero, a medida que se desarrolla la conversación surgen el temor, la ira y otras emociones inducidas mutuamente, y entonces hay una escalada de la interacción que puede terminar en una riña, bajo el ímpetu de emociones que no existían al comienzo y que no son el resultado de sus intereses particulares anteriores, sino que fueron intensificados por la interacción.

"Gatillar", expresión tomada del hecho de accionar un revólver, busca expresar aquella situación en que las consecuencias no guardan proporción con la causa. En física, una explosión tiene un efecto gatillador. Una causa pequeña, o un impacto sobre una cápsula, produce una explosión mayor, una liberación de energía. Lo mismo sucede con la interacción humana. Por causas a veces muy difíciles de descubrir, se producen grandes consecuencias, como movimientos de masas o formas de histeria religiosa; asimismo, las revoluciones se desatan a veces por acontecimientos insignificantes. Por lo tanto, el campo de la interacción está lleno de sorpresas.

¿Por qué es tan difícil predecir el desarrollo social, anticipar lo que va a

pasar? Es posible averiguar todo lo referido al medio ambiente y a la conciencia, pero la prognosis resulta falseada como resultado de la interacción humana. En ella, sucede algo que lleva a que la gente se comporte de modo totalmente imprevisible a partir de la consideración de las circunstancias objetivas de la situación particular. Debido a que la gente se siente frustrada por los desarrollos imprevisibles, en particular por el comportamiento imprevisible de los otros seres humanos, tratan de volver previsibles dichas conductas, de estabilizar el comportamiento de la gente. El resultado de tales esfuerzos se convierte en instituciones.

Las instituciones son, sencillamente, el residuo estable de la interacción. El comportamiento que se repite, se fortifica, se estabiliza, se hace relativamente permanente a través de reglas, creencias y roles, denominados instituciones.

Hay cuatro tipos de instituciones, relacionadas con los cuatro tipos de conciencia:

a) Las instituciones *simbólicas*, corresponden a los elementos semánticos de la conciencia, son el lenguaje, las matemáticas, las artes, vale decir, todo lo que sirve para simbolizar con el objeto de comunicar;

b) Las instituciones *regulativas* como la religión o el gobierno, corresponden al contenido normativo de la conciencia, y sirven para influir de manera estable, en los intereses y comportamientos de las personas, según criterios preestablecidos, en una dirección determinada con antelación.

c) Las instituciones *productivas* corresponden al contenido cognoscitivo de la conciencia e incluyen toda organización que produce un contenido útil para satisfacer intereses existentes, trátese de una fábrica de calzado o una orquesta sinfónica. El hombre usa lo que sabe para producir resultados que satisfagan sus intereses.

d) Finalmente, la institución de *asociación* corresponde a los intereses mismos, en el sentido de que la gente se asocia para defender y satisfacer sus propios intereses, lo que se logra mejor colectiva que individualmente.

Hay que retomar el elemento central de los intereses, ya que ellos constituyen los motivos que llevan a la gente a comportarse de maneras determinadas y, por lo tanto, constituyen la materia prima de cualquier política, incluyendo la social.

A veces se habla de intereses objetivos y subjetivos. Los *intereses objetivos* corresponderían a lo que la gente realmente necesita, o a aquello en que debería interesarse, mientras que los *intereses subjetivos* representan lo que realmente interesa a las personas. El interés objetivo es, simplemente, una hipótesis, una presunción, que indica que ciertas situaciones en el mundo externo maximizan ciertos valores para un individuo o para un grupo. Esta presunción puede ser errónea. Podría decirse, por ejemplo, que limitar el precio de los arriendos de casas es un interés objetivo para los arrendatarios, aun cuando no se den cuenta de ello. Pero esto es una presunción sujeta a discusión. La gente puede pensar, por ejemplo, que si se establece un tope para los arriendos, disminuirá la inversión en construcción y, por lo tanto, los

arrendatarios potenciales quedarán en peor situación, ya que no tendrán dónde habitar.

Lo que más importa aquí es la noción de *conflicto* de intereses. Este se da en situaciones donde la satisfacción de un interés sólo puede lograrse a costa de otros intereses. Puede haber un conflicto de intereses intrapersonales, al interior de una persona. Por ejemplo, si quieren hacer dos cosas a un mismo tiempo lo que, siendo imposible, obliga a adoptar una decisión.

Ahora bien, lo importante es que los conflictos de intereses pueden resolverse sólo de maneras lógicamente posibles.

a) Una posibilidad es la dominación de intereses: un interés encuentra satisfacción a expensas de otro.

b) Otra es el compromiso, mediante el cual todos los intereses en conflicto encuentran satisfacción parcial, sin que ninguno en particular sea satisfecho totalmente. Todos consiguen algo y nadie obtiene todo lo que quiere.

c) Una tercera posibilidad es la reorientación, cuando una o las dos partes de un conflicto de intereses abandonan su interés particular y dirigen su atención hacia otra cosa. Si dos niños pelean por una pelota de goma, y llega un adulto que desvía el interés de uno de ellos hacia una muñeca, consiguiendo que olvide la pelota, habrá solucionado el problema. El otro extremo puede encontrarse cuando, para desviar el descontento por la gestión gubernativa, se inventa un conflicto internacional, con lo que se reorientan los intereses de una porción de la población hacia un supuesto peligro externo, distrayéndola de sus intereses y demandas relacionadas con la situación política interna.

d) Finalmente, está la posibilidad de expansión, que significa resolver un conflicto determinado aumentando los medios disponibles para la satisfacción de los intereses. Si dos niños pelean por una manzana, la aparición de otra resuelve el conflicto. Quizás no sería conveniente generalizar a los planos político y económico, a base de este ejemplo, porque a menudo se ha visto que un aumento en el nivel de vida no resuelve necesariamente los conflictos sociales, sino que incluso hasta puede aumentarlos, y llevar a la carga emocional implicada en ellos.

Los intereses se producen por un proceso de filtración a través de la conciencia. Pero este proceso de filtración no se desarrolla en un vacío. Sobre el proceso puramente psicológico influirán circunstancias sociales que pueden ser naturales o institucionales. Lo principal acerca de los intereses es que pasan por una etapa de interacción inestable, para luego tender a la estabilización.

Si una situación es favorable a la satisfacción de intereses de un individuo o de un grupo social, éste tratará de estabilizar la situación para hacerla permanente. Ciertos intereses en la interacción humana siempre terminan por dominar a otros. En otros casos, el compromiso o la dominación es resultado de la relación de fuerzas vigente en un momento determinado. Pero, cualquiera sea la causa, el vencedor tratará de estabilizar la situación que le ha permitido imponer sus intereses.

Los intereses se estabilizan en la conciencia por un proceso que podría llamarse de adquisición de legitimidad. Los intereses se presentan referidos a

conocimientos, normas, significados; constituyen un sistema mental total dentro del cual se legitimizan, y donde la gente cree tener derecho a que sus intereses encuentren satisfacción.

Ahora bien, para poder fortificar o estabilizar la situación más permanentemente, se exige pasar por un proceso de institucionalización. Aquellos que tengan intereses, tratarán de crear instituciones (asociaciones, instituciones productivas y regulativas), para influir directamente sobre las situaciones sociales y el comportamiento de la gente. Por ejemplo, si la idea de que la propiedad de la tierra es algo que pertenece a un individuo y a sus descendientes se encuentra lo suficientemente arraigada también en la conciencia de quienes no poseen tierra y trabajan para los terratenientes, no cabe duda que esa sociedad basada en la propiedad privada de la tierra estará fuertemente estabilizada y será difícil cambiarla.

La *política social* es una empresa signada por el esfuerzo constante por conseguir la igualación de las oportunidades de satisfacer los intereses, evitando la formación de posiciones estables de privilegio o de dominación de intereses. La palabra clave es "estable" por cuanto la dominación y el establecimiento de privilegios existe en toda interacción humana. Por lo mismo, tiene que ser constantemente combatida y contrarrestada, manteniendo la atención frente a la posibilidad de que algunos grupos logren estabilizar en beneficio propio posiciones de privilegio y comiencen a satisfacer sus intereses a costa de los intereses de otros. Ello exige, entonces, desarrollar métodos adecuados para tornar imposible o, al menos, para hacerlo tan difícil como sea posible, contrarrestando esa tendencia. Ello constituye una meta tan válida en los países socialistas como en los capitalistas, sean desarrollados o en vías de desarrollo. Por supuesto, los métodos para lograr esa meta tendrán que ser diferentes según las características del respectivo sistema social, pero la meta será la misma. Las revoluciones en Europa persiguieron la abolición de los privilegios y del dominio ejercido por una clase dominante. Sin embargo, en la mayoría de los países después de la revolución comenzaron a desarrollarse nuevas posiciones de privilegio y de dominación, por aquellos estratos burocráticos y tecnocráticos que estaban en condiciones de reservarse determinados privilegios materiales. El problema aún persiste.

La política social general debe centrar su atención siempre en un grupo social, sea la familia, una empresa, una tribu, una clase, la población de una ciudad, pero siempre se trata de un grupo que demanda la rectificación de las relaciones de interés existentes en una sociedad.

Es posible, por supuesto, que haya individuos en dificultades, por cuanto el mal funcionamiento individual es algo que sucede, que debe tomarse en cuenta, y sobre el cual algo tiene que hacerse. El trabajo de bienestar social, que trata de ayudar al individuo y corregir las dificultades individuales, es parte de la política social en sentido amplio pero, ciertamente, no es la parte más importante de ella. El trabajo social podría definirse a partir de que en toda sociedad hay individuos con problemas que requieren intervención y corrección. No obstante, el énfasis y el acento de la política social deben ponerse en los

elementos estructurales de la sociedad que hacen posible que un grupo satisfaga sus intereses a costa de otro grupo. La política social trata de corregir esta situación, que existe antes de que haya surgido cualquier tipo de dificultad individual. La intervención en ayuda de personas aisladas no afecta los desequilibrios básicos y la dominación de intereses en la sociedad.

Planificación social y cambio social

La política social general tiene el propósito de maximizar la igualdad de oportunidades de satisfacción de intereses y minimizar las posibilidades de establecer relaciones estables de dominación de intereses. Es necesario considerar esta meta en un contexto de cambio social. Todas las sociedades cambian, dado que constituyen sistemas dinámicos. Ello ha conducido a que se defina la planificación como actividad que quiere orientar el cambio de un sistema social. La política social sería, en este contexto, la orientación del desarrollo social de una sociedad, a fin de igualar las oportunidades de satisfacción de intereses y minimizar las posibilidades de que se establezca una situación de dominación de intereses.

Con esto se vuelve a la primera pregunta ¿puede hacerse algo acerca de la sociedad? ¿es posible cambiar significativamente las relaciones sociales? Conociendo a la política social como un intento de igualar las oportunidades sociales de satisfacción de intereses y de minimizar las posibilidades de dominación, puede afirmarse que puede hacerse algo, con lo que la pregunta inicial adquiere una forma más concreta: ¿De qué manera, mediante qué métodos puede alterarse la sociedad en el sentido de las metas propuestas? Es posible ilustrar este dilema refiriéndome a un muy conocido libro de Arthur Koestler, *The Yogi and the Commissar*, personajes con los que simboliza las diferencias de actitud con que es posible aproximarse al cambio social. El yoga afirma que puede cambiarse la mente de la gente, empezando por la propia, que puede llegarse a ser más sabio y más justo por medio de la autoeducación y el mejoramiento moral y que ninguna otra vía puede funcionar. El comisario, en cambio, piensa que la única forma de cambiar a la gente es cambiando las estructuras sociales básicas. Nada puede mejorar mientras no se hayan logrado estos cambios básicos. Abolido que sea el gobierno de clase e introducida la propiedad colectiva, será posible cambiar cualquier cosa del todo social, incluyendo la mente y la moral de la gente. Por lo tanto, el origen del cambio, a su manera de ver, no está en la conciencia de la gente, sino en las relaciones sociales. Ambos, el yoga y el comisario tienen parte de la razón pero ninguno de ellos la tiene por completo. Para conseguir el cambio hay que actuar tanto sobre la conciencia como sobre las estructuras sociales generales. El problema es cómo hacerlo. Probablemente, una de las respuestas es construir instituciones que puedan implementar planes sociales, y fomentar así procesos de cambio social. Pero las instituciones son instrumentos potencialmente peligrosos, por cuanto estabilizan el comportamiento esperado e introducen orden a las fuerzas derivadas de la interacción, lo que es positivo dado que, de otra manera,

serían caóticas, desordenadas. Pero, puede que estabilicen demasiado. Así, cuando se intenta cambiar el comportamiento individual, las instituciones frenan su modificación, petrificándolo, esclerotizándolo. Esto sucede con todas las instituciones, incluyendo las que fueron diseñadas con el propósito de generar el cambio social. Recuérdese el ejemplo de los partidos políticos revolucionarios que pueden convertirse en una forma de conservación del *statu quo*. Toda organización humana es una estructura, una combinación no fortuita de elementos (gente, recursos, información, instrumentos), que requiere ser alimentada por un constante flujo de energía. Por ejemplo, las organizaciones de política social, desde las que se dedican a acciones basadas en la solidaridad hasta las preocupadas por la seguridad social general, requieren ajustes crecientemente complejos que sólo pueden ser mantenidos mediante un flujo constante de recursos (gente, dinero, máquinas, instrumentos, tecnología). Si no se poseen tales recursos, no pueden funcionar. Un servicio nacional de salud, por ejemplo, carecería de sentido si no dispusiera de hospitales, ambulancias, doctores, enfermeras, personal de laboratorio, etc., que le permitieran proporcionar atención de salud. Si sólo se afirma que todo el mundo tiene derecho a la salud pública pero se carece de la maquinaria para proporcionar tal servicio, lo único que se logra es crear expectativas que no pueden cumplirse, con lo cual la gente estará peor que antes.

A lo largo de la mayor parte de la historia, la responsabilidad por los aspectos sociales ha recaído sobre el gobierno. La meta de la política social en relación a las organizaciones de poder, en particular el Estado, consiste en tratar de usar ese poder para lograr sus metas, es decir, maximizar las oportunidades de igualdad y minimizar las posibilidades de dominación de intereses. La experiencia de los últimos cien años ha demostrado que son precisamente estas medidas basadas en el poder gubernamental, las más efectivas para lograr los fines de la política social. La redistribución del ingreso por parte del Estado, el financiamiento de los servicios sociales, la legislación social en sus más variadas formas, la fijación de salarios mínimos y del máximo de horas laborales, la tributación progresiva, así como los sistemas de seguridad social públicos directos han sido y son, en muchos contextos, las medidas más efectivas para aumentar la igualdad y disminuir la dominación de intereses. Cuando se pone el acento en el poder gubernamental pueden alcanzarse, mediante su uso, metas de política social. Pero también puede que se produzca el surgimiento de servicios y organizaciones profesionales que pongan énfasis en la necesidad de que ciertos cargos sean ocupados por personas profesionalmente capacitadas, que los desempeñen sobre la base de cuerpos de conocimientos y habilidades crecientemente complejas, desde el análisis psicológico profundo, hasta la planificación del uso de la tierra, desde la corrección de defectos del habla de los niños, hasta la psiquiatría social. La red de organizaciones e instituciones que ofrecen estos servicios están basadas principalmente en la información diferenciada y especializada subyacente a sus métodos de trabajo.

La coordinación de estas redes institucionales es hecha por fuerzas externas, comúnmente por el gobierno. Pero esta intervención externa comienza a

ser cada vez menos necesaria. Al hacerse más densa la red, las instituciones sociales, hasta cierto punto, comienzan a autorregularse. Su principio integrador pasa de las estructuras a los métodos. La organización jerárquica clásica se basa en que la gente respete la estructura jerárquica, obedezca a sus jefes, evacue sus informes, escriba sus memoranda, establezca lazos jerárquicos dentro de la organización. En cambio, la moderna organización de servicios, sea un hospital clínico o una oficina de planificación de arquitectura, un laboratorio de investigación química, o una facultad universitaria, puede estructurarse de cualquier modo, siendo algunas veces más jerárquica que otras y, en ciertos casos, careciendo de toda jerarquía. Estas diferencias estructurales no son importantes para su función, porque el elemento integrador son, ahora, los métodos. Así, en tanto los investigadores químicos hagan bien su trabajo desde un punto de vista científico, no falsifiquen los resultados experimentales, no se apropien de los resultados alcanzados por otros y respeten los métodos de investigación científica, el trabajo prosigue, cualquiera sea la estructura de la organización. Esto se hace más verdadero aún en el caso de las organizaciones de servicio social: cuanto mayores sean sus elementos de experiencia, menos importantes son las formas de organización.

Estas redes están integradas por organizaciones de investigación social, que analizan y explican la estructura social subyacente y la configuración de los problemas sociales; por instituciones destinadas a la educación y la capacitación de profesionales del servicio social; por agencias que proporcionan servicios para el hogar; por empresas de contabilidad, mantención, información, bancos de datos e instituciones similares que sirven a un gran número de centros u organizaciones activas en el campo de la política social.

Planificación social. Instituciones y métodos

La planificación social puede hacer su primera aparición como planificación gubernamental, a saber, como un programa comprensivo de medidas (de redistribución de ingresos, construcción habitacional, estabilización de precios, asistencia pública, asistencia institucional, programas de seguros, asistencia especial de grupos vulnerables, etc.) que el gobierno intenta para lograr la meta de la política social.

La planificación gubernamental apunta más allá del gobierno. Tiene una lógica propia basada en la evolución de la situación social, en las cambiantes necesidades de la población, en la composición de los grupos en desventaja, en las posibles nuevas fuentes de dominación de intereses.

Con el transcurso del tiempo, a medida que la influencia del gobierno sobre la política social se hace menos necesaria y se tornan más densas las redes de servicios sociales y las instituciones y centros de servicios, aumenta la importancia de la planificación social. Los grandes sistemas dentro de un medio ambiente denso se hacen más y más autorregulados.

La densidad, en este sentido, es una relación entre la incidencia, la frecuencia de actividades organizadas en relación con la cantidad total de gente y

los recursos disponibles para ella. Teniendo la misma cantidad de gente y recursos, la densidad significa simplemente mayor número de organizaciones y mayor frecuencia de actividades organizadas. Mientras más denso sea el medio ambiente, menor es el espacio de maniobras que tienen los elementos individuales.

En una red amplia, los elementos individuales pueden moverse en varias direcciones relativamente sin obstrucción. En un medio ambiente denso, el espacio de maniobra es mucho más estrecho. Eso significa que, alcanzada cierta densidad general, el sistema es autorregulado. Por ejemplo, lo que un señor feudal hacía, constituía una incertidumbre para todos: podía hacer cualquier cosa. En un medio ambiente de baja densidad económica, una empresa puede comportarse de cualquier manera, expandirse o contener su expansión, cambiar su tecnología, su clientela, o su ubicación. En un medio ambiente denso, en cambio, incluso lo que puede hacer el Estado, aun cuando obviamente sea más poderoso que un señor feudal medievo, es mucho más limitado. Si no es una superpotencia, tiene límites muy estrictos en sus actuaciones en la arena internacional. Desgraciadamente, puede hacer muchas cosas desagradables a sus propios ciudadanos, pero en el contexto internacional está limitado. Una empresa en un sistema económico denso está atada a las leyes del mercado y sus posibilidades de maniobra, de cambio de sus productos, de sus métodos, de su tecnología y de su ubicación son, en verdad, muy pequeñas.

De esta manera, las instituciones sociales, las organizaciones y los centros también se hacen autorregulados. Esto significa que las reglamentaciones externas se reducen y son menos necesarias. El sistema funcionará incluso sin regulación externa, sin que intervenga el gobierno o cualquier otra persona. Funcionará por su propia densidad autorregulatoria, pero con una condición muy importante, a saber, que se acepten las implicancias de interés de su autorregulación. Como ejemplo recuérdese que hace doscientos años Adam Smith concebía el mercado económico como un sistema autorregulado. En su muy conocida metáfora de la mano invisible decía que cuando todos proceden de acuerdo con sus propios intereses egoístas, de la suma total de sus comportamientos resulta el bien común, un incremento de la producción y de la riqueza y que, por lo tanto, la sociedad como un todo obtiene un provecho del comportamiento egoísta de cada uno de sus miembros. Adam Smith, como lo demostró posteriormente la historia, estaba equivocado.

El mercado no es un sistema autorregulado de esta naturaleza o por lo menos no lo era en la época en que él escribió. Pero el principio en sí parece bueno. A medida que aumenta la densidad, cualquier sistema económico, social o político, se vuelve autorregulado bajo la condición de que se acepte que el aumento de la riqueza y productividad económica constituye una bendición para la sociedad. Era fácil concordar con esto en la segunda mitad del siglo XVIII. Es un poco más difícil estar de acuerdo con ello hoy. En los países desarrollados particularmente, se habla mucho acerca de los límites del crecimiento. Se considera que la expansión económica ilimitada agotará los recur-

sos, restringiendo las capacidades de alimentar la población y de absorber la contaminación. Por lo tanto, se recomienda planificar con tiempo y restringir el crecimiento.

Sin entrar en este momento en la discusión de esta posición particular, debe hacerse notar que ella ilustra la posibilidad de no estar de acuerdo con las implicaciones de interés de un sistema autorregulado. Un sistema económico autorregulado continuará produciendo más, más y más. Supóngase, sin embargo, que se concluyera que este crecimiento ilimitado de la producción es peligroso. Entonces, por supuesto, la situación será diferente; habrá que intervenir en condiciones más difíciles, porque se trata de modificar un sistema autorregulado, alterando sus propios principios. Para la regulación social esto implica un dilema muy importante e interesante: ¿puede haber una sociedad, que encuentre su autorregulación en el principio de maximizar las oportunidades de satisfacción de intereses, de maximizar la igualdad de oportunidades de satisfacer intereses y de minimizar las posibilidades de dominación, que es la meta de la política social? ¿Puede una sociedad entera autorregularse bajo tal principio?

Una mirada retrospectiva a la historia y en especial a la historia del presente, conduce a una conclusión negativa. Dondequiera que se haya dejado a las sociedades por su cuenta, algunos obtuvieron una tajada más grande de la torta, y otros quedaron en desventaja. Los fuertes siempre han dominado a los débiles. Sin embargo, podría tenerse una visión más optimista considerando que la historia pasada es una historia de escasez, una historia de necesidad; no había suficientes recursos para cubrir las necesidades materiales básicas de toda la población. Nunca hubo lo suficiente; ni siquiera en la actualidad. Puede suponerse sin embargo, que en el futuro, gracias a la tecnología, surgirá una sociedad de abundancia para todos. En este caso, podría decirse que si las necesidades materiales, la escasez y la pobreza ya no son problemas, en consecuencia, los mecanismos autorregulatorios de la sociedad podrían estar ligados precisamente a esta meta de la política social, a fin de maximizar la igualdad y minimizar la dominación.

Pero aquí, de nuevo, debe recordarse el dilema de los límites del crecimiento. Si realmente se llega en algún momento a consumir un tope de los recursos mundiales, entonces habrá que enfrentarse a una situación muy difícil en verdad, desde el punto de vista de la política social y de sus metas. Dasgupta ha calculado que de igualarse los niveles de vida en todo el mundo, se alcanzaría, como término medio, el que caracteriza hoy a Irán, país subdesarrollado donde la mayor parte de la gente es pobre, con niveles de vida tan bajos que cualquier europeo o norteamericano se consideraría muy desafortunado si tuviera que vivir en esas condiciones. Intentar bajar los niveles vigentes en el mundo desarrollado resultaría casi imposible, ya que no hay nada más difícil que presionar a la gente para que acepte un nivel inferior al ya alcanzado. En los países desarrollados se considera normal comer tres veces al día, disponer de facilidades habitacionales normales e, incluso, trasladarse en automóviles particulares. Despojar a sus habitantes de ese tipo de vida es casi imposible.

Por el momento sólo pueden hacerse conjeturas sobre el futuro, concentrándose en lo más inmediato, a saber, el papel de la planificación social en un mundo como el actual.

Pueden asignarse dos funciones principales a la planificación social. Una, de índole cognoscitiva, consiste en recolectar y presentar analíticamente la información sobre las necesidades y los servicios sociales disponibles, sobre fuentes de desigualdad y posibilidades de dominación. También puede diseñarse un programa de medidas que tiendan a relacionar los servicios con las necesidades, para contrarrestar las fuentes de desigualdad más relevantes en cierto momento, y las tendencias más peligrosas que conducen a la estabilización de la dominación. Todo esto configura el plan como instrumento cognoscitivo.

Pero el plan tiene, al mismo tiempo, una función de interés, a saber, decidir qué necesidades son prioritarias, evaluar situaciones determinando cuáles son dañinas para la igualdad o pueden conducir a la dominación. La evaluación, es una actividad interesada. Depende de quién es el que toma las decisiones.

Ahora bien, ¿qué estructura institucional, en sentido amplio, podrá llevar a cabo, al mismo tiempo, la función cognoscitiva y la función de interés, de manera socialmente satisfactoria? Haciendo abstracción de las diferencias de la tradición histórica, del desarrollo y del conocimiento administrativo en los diferentes países, estas condiciones pueden ser formuladas, en forma general, de la siguiente manera:

a) Las instituciones de planificación deberían poder movilizar la habilidad y la experiencia necesarias para el entendimiento cognoscitivo de las situaciones sociales, de los procesos sociales en desarrollo. Esta habilidad no está muy ampliamente distribuida en la sociedad. Generalmente, está concentrada en algunas instituciones de investigación, en las universidades. Movilizar esta habilidad para proporcionar a los planificadores sociales la información necesaria para analizar las situaciones sociales de modo adecuado es una de las condiciones que debe cumplir una estructura de planificación adecuada.

b) Como complemento, la estructura de planificación debería poder expresar adecuadamente los intereses involucrados, primordialmente, los intereses de los grupos en desventaja y vulnerables. En este sentido, la política social y la planificación social como su instrumento tienen una función necesaria y permanente de crítica social, destacando la existencia de grupos que están en peores condiciones y que exigen, por tanto, que se representen sus intereses. Esta es una tarea difícil de cumplir para una estructura institucional, pero es una condición necesaria.

c) La estructura de planificación debería poder avanzar paso a paso desde niveles especiales a niveles más generales de planificación; desde el ámbito local al mundial; desde una institución aislada hasta una red interinstitucional. Obviamente, el contenido de la planificación en cada nivel es diferente, debiendo estar relacionados unos con otros. Pero también tienen que poder decidir materias de su competencia, independientemente de los demás. En la presente etapa de la tecnología de información, la estructura de planificación

debería poder concentrar la información pero, al mismo tiempo, descentralizar al máximo la toma de decisiones. Esto no es imposible. Las líneas aéreas, por ejemplo, lo consiguen día a día. Hacen reservaciones de asientos en miles de lugares del mundo y toda esa información es coordinada y concentrada en un computador central, ubicado en alguna parte. Los canadienses tienen un interesante método para distribuir la asistencia pública. Ella está toda computarizada y centralizada en un solo lugar, incluyendo las estadísticas y la administración financiera. Pero las decisiones sobre la asistencia son tomadas en miles de oficinas gubernamentales locales. Es ventajoso concentrar la información y, al mismo tiempo, descentralizar la toma de decisiones, materia que se deja en manos de los interesados.

d) Finalmente, la estructura institucional de la planificación social debería poder combinar la previsión de lo que podrá pasar, con la retroalimentación y la posibilidad de reaccionar flexiblemente frente a desarrollos inesperados. El escepticismo y la autoironía son cualidades necesarias en los planificadores. Ellos tienen que entender que se equivocarán, que cometerán errores, que sucederán cosas que no habían previsto y que, por lo tanto, la estructura institucional deberá construirse de manera que estos acontecimientos no previstos puedan ser controlados, que algo se pueda hacer al respecto. Todas estas condiciones se encuentran con mayor facilidad en niveles más altos de desarrollo. Estarán basadas en muchas instituciones y estructuras de uso corriente, pero también requerirán soluciones institucionales nuevas y originales. Por lo tanto, al hablar acerca de planificación social, deben tenerse en mente las palabras de Francis Bacon: para lograr los fines nunca antes intentados, hay que usar medios nunca antes utilizados.

Planificación y sistema socioeconómico

La planificación logró éxitos antes que en otro lado, en la Unión Soviética, simplemente porque para imponer determinadas soluciones de interés, se necesita un poder muy fuerte, y el poder de ese gobierno era lo suficientemente fuerte como para lograrlo. Pero imponer un plan social general a los productores en sistemas de empresas privadas, al tiempo que se mantiene un sistema político democrático, es distinto. Es extremadamente difícil asegurar la aceptación de un plan económico, porque los empresarios privados siguen preocupados de sus propios intereses privados y de sus ganancias, y son reacios a seguir las directivas del plan de gobierno. Sin embargo esto ha cambiado aún en los países capitalistas, e incluso en la planificación económica.

Después de la Segunda Guerra Mundial, en muchos países fue puesta en práctica la idea de que la intervención gubernamental en la economía constituye una condición necesaria de su funcionamiento. Estas ideas derivaron de las enseñanzas de Keynes, y fueron experimentadas primero en Gran Bretaña y, posteriormente, en otros países capitalistas. Esto resultó mucho más efectivo, porque cuando el grueso del público aceptó la idea de que la intervención

gubernamental no debía ser sólo excepcional, sino una influencia constante que asegurara el armonioso flujo del proceso económico, fue más fácil pasar a medidas indirectas de regulación.

En el caso soviético las regulaciones primarias del gobierno eran directas, es decir, que cada fábrica tenía una tarea de producción —producir determinado bien y venderlo a un precio dado—. En los países capitalistas, después de la Segunda Guerra Mundial, la planificación comenzó a depender de medidas indirectas: manipulación de las tasas de interés, bonificaciones a la exportación, intervención del gobierno en el mercado, abastecimiento de mercancías de los stocks del gobierno para regular la oferta y la demanda. Estas medidas se hicieron mucho más efectivas de lo que eran treinta años antes, no sólo porque la gente ha aceptado la idea de la intervención gubernamental, sino también porque el sistema económico se ha hecho más denso y, por lo tanto, las medidas indirectas tenían un efecto mayor en la determinación del comportamiento humano, por cuanto la conducta de la gente estaba ya restringida por la densidad del sistema mismo. De modo que, en materia de planificación, las posibilidades han aumentado incluso en los países capitalistas.

Pero los países capitalistas no podían proporcionar soluciones institucionales dentro del marco normal de gobierno, y cada país tenía que diseñar instituciones que eran diferentes de sus estructuras normales de gobierno. Por ejemplo, Holanda que fue pionero en planificación dentro de los países capitalistas, tenía fuera del Parlamento, un órgano responsable de la planificación, integrado en forma tripartita por 45 miembros, de los cuales 15 representaban a los trabajadores, 15 a los empresarios y 15 al gobierno. Estos representantes debían ser especialistas, poseer el conocimiento y la información necesarias para las tareas de planificación, pero al mismo tiempo, debían representar los intereses de los grupos que los habían nominado. Muy a menudo, este órgano planificador ha sido fuertemente criticado por los políticos y por la opinión pública aduciéndose que se trata de una clase de cuerpo que se aparta del sistema político vigente y asume responsabilidades que corresponderían al Parlamento. Lo mismo vale para el famoso Comisariato del Plan francés, que ha sido repetidamente acusado de convertirse en una institución tipo “Gosplan” basada en el modelo soviético, porque toma decisiones fuera de los procesos gubernamentales normales.

En la planificación social la situación es un poco diferente, por cuanto el elemento político es, por el momento, más importante que el conocimiento técnico. Es más importante asegurar que los intereses de los grupos sociales subprivilegiados y vulnerables sean protegidos en el proceso político, que manipular el conocimiento implicado de una manera técnicamente satisfactoria. Todavía no hay sistemas sociales tan sofisticados como para que se necesite mucho conocimiento técnico para integrar todo el sistema. En lo que concierne a los planes sociales, yo diría que el proceso político basta. La cuestión es que hasta cierto punto el proceso político es defectuoso, por estar ligado a los intereses de aquellos grupos que pueden influirlo más frecuentemente. Y éstos son los grupos más ricos y más poderosos, y no los desfavorecidos, subprivile-

giados y vulnerables. Por lo tanto, en la planificación social será más importante asegurar la influencia política necesaria para impulsar la legislación social, para imponer la igualdad, para combatir la dominación de intereses, que proporcionar el conocimiento técnico necesario para hacer todo eso. Esto va a cambiar. Con el tiempo, el aspecto técnico de la planificación social llegará a ser más importante y, en ese entonces, se habrá superado la etapa en la cuál la separación de poderes era considerada relevante. Yo no recomendaría, en manera alguna, una concentración de poderes; ésta es una solución peligrosa. Pero los servicios sociales como un todo, en esa época futura, probablemente serán operados fuera del sistema gubernamental. Cuando ello suceda, el cuerpo o cuerpos dedicados a la planificación social serán independientes del poder gubernamental y de la separación de poderes.

Debe recordarse, en este contexto, que el planificador no tiene absolutamente ninguna garantía de que, en un contexto gubernamental, sus planes sean aceptados o incluso si se los acepta formalmente que ello conduzca a los resultados previstos y deseados. Los planificadores como tales se proponen medidas, pero no toman la decisión final, siendo ésta responsabilidad del proceso político. Pero el planificador, con su propuesta, ha confrontado a quienes detentan el poder político con esta responsabilidad. Si carecen de argumentos cognoscitivos contra el plan propuesto, sólo pueden tener argumentos de intereses. Pueden decir: sí, estos resultados son posibles, pero no los queremos, están contra nuestros intereses. Entonces, al rehusar el plan, toman la responsabilidad de defender sus intereses como detentadores de poder político. Si el planificador consigue esto ha logrado mucho, porque generalmente los políticos son demasiado astutos como para aceptar tal responsabilidad. Tratarán de discutir el plan en términos cognoscitivos. Pero en tal plano, uno como planificador, está en mejor posición, tiene generalmente más formación, y cuando se trata de una discusión política, si es que está permitida, el planificador tendrá una posición más fuerte. Así, tarde o temprano, en este intercambio quedará de manifiesto que no se trata de una cuestión cognoscitiva, si el plan es factible o no, si sus argumentos son verdaderos o no, sino de una cuestión de intereses. ¿Estamos listos para aceptar las consecuencias de los intereses? En un sistema de poder político lo único que uno puede lograr es hacer clara la situación de intereses.

Otro punto importante es saber cómo lograr la coordinación dentro del sistema gubernamental, dado que es el principal agente de la política social y de los servicios sociales. Los sistemas administrativos son diferentes y tienen diferentes tradiciones históricas que limitan sus posibilidades de cambio y de acomodación a ciertas necesidades nuevas. En todas partes es relevante la cuestión de coordinar las políticas sociales de diferentes departamentos gubernamentales. La manera de lograr dicha coordinación ha sido, sin embargo, diferente, dependiendo de las tradiciones administrativas, de la manera de proceder administrativa y de las posibilidades presentes en cada sistema. La solución lógica sería un comité interministerial, encabezado por un funcionario influyente, si es posible un vicepremier, el sustituto del Primer Ministro, y

compuesto de funcionarios de alto nivel procedentes de los departamentos en cuestión. Esta solución proporciona una respuesta, por supuesto, sólo a la coordinación técnico-administrativa. ¿Cómo proporcionar una plataforma constructiva en la cual los diversos intereses comprometidos puedan confrontarse unos con otros y ser llevados a algún tipo de compromiso?

Esto, por supuesto, depende del sistema político, porque el manejo del sistema es un método político y sólo puede resolverse políticamente. Si se trata de un sistema político democrático con una organización política libre, obviamente, el lugar donde encontrar la protección de los intereses de los desfavorecidos será una organización política, un partido político. En tal caso, no puede hablarse de coordinación; por el contrario, se trata de una situación de confrontación entre diversos intereses, bajo las condiciones políticas imperantes. ¿Qué tipo de compromiso puede lograrse? Este no siempre será similar.

Una función importante de la profesión es, simplemente, trabajar para que se acepte el principio general de aumentar la equidad y minimizar la dominación de intereses. Sería difícil decir algo contra este principio de manera general. Por supuesto, cuando se trata de las implicancias prácticas del mismo, entonces la lucha ha comenzado y no puede esperarse evitar una confrontación política. Para dar una respuesta general a una pregunta general dentro de un sistema administrativo gubernamental, yo diría que el comité interministerial, encabezado por un funcionario de alto nivel, debería encargarse de coordinar la política social. Pero debería haber, al mismo tiempo, un claro entendimiento de que la política social es un método de confrontación política y que los profesionales sociales que trabajan en el gobierno o fuera de él, tienen cierto papel que cumplir, incluso cuando no están comprometidos en la actividad política. En algunos sistemas esto está completamente prohibido. Se supone que los empleados de gobierno no participan en la política. Estos pueden influir simplemente extendiendo la aceptación del principio de igualdad social y el principio de oposición a la dominación de intereses. Este debería ser su propio credo profesional y deberían poder mejorarse las oportunidades para que tal principio sea aceptado crecientemente en cada sociedad.

El proceso de planificación: lecciones del pasado y un modelo para el futuro*

Ray Bromley

Introducción

Analizar las experiencias de planificación de la mayoría de los países deja una abrumadora sensación de desaliento e inutilidad. La planificación y los planificadores simplemente no han estado a la altura de las expectativas, y tanto las críticas como las recomendaciones para que mejoren, abundan.¹ Tras una fachada de precisión técnica, los planificadores del desarrollo parecen carecer de un conocimiento efectivo de su propia sociedad, de la capacidad de predecir las tendencias futuras, y de los medios para lograr que los planes se lleven a cabo. Pareciera que todas las frases que comienzan con las palabras "Los planificadores..." que uno escucha o lee terminan en crítica o en burla. Los años cincuenta y sesenta fueron inusuales en el sentido de que la mayoría de los países y organizaciones internacionales atribuyeron una alta prioridad y considerables recursos a la planificación económica del desarrollo en la creencia de que a través de esta actividad compleja resolverían sus problemas y crearían un mundo mejor. En la actualidad, el optimismo ha cedido lugar a una actitud cínica y los planificadores han sido atacados desde todos los flancos y se han convertido en el chivo expiatorio de políticos, consultores, académicos y de amplios sectores la opinión pública.

El presente artículo se ha escrito con la convicción de que, en la mayoría de los países y situaciones, la planificación contemporánea es inadecuada e incluso suele ser perjudicial, pero también de que las sugerencias de "abolir la planificación" están básicamente equivocadas. Se pretende ofrecer una concepción viable de la planificación y de la función que desempeña, y sugerir un modelo que pueda servir de base para la planificación del desarrollo en el futuro. Poco de lo que se dirá es nuevo. Lo único original de este trabajo es que se da a cada tema y actividad un énfasis distinto al de otros autores y se ofrece una receta que contiene, prácticamente, los mismos ingredientes pero mezclados en proporciones diferentes y en un orden distinto.

*Publicado originalmente en inglés en *IDS Bulletin*, vol. 9, N.º 3, febrero 1978.

¹Por ejemplo, Albert Waterston, *Development Planning. Lessons of Experience*. Baltimore, John Hopkins University Press, 1965. Keith B. Griffin y John L. Enos, *Planning Development*, Reading, Mass, Addison-Wesley, 1970. Mike Faber y Dudley Seers, *The Crisis in Planning*, Londres, Chatto & Windus, 2 volúmenes, 1972. Naomi Caiden y Aaron Wildavsky, *Planning and Budgeting in Poor Countries*. Nueva York, John Wiley & Sons, 1974.

¿Qué es la planificación?

En términos generales, la planificación se ocupa de definir y alcanzar objetivos para el futuro, de tal modo que los cambios que acaezcan no sean determinados sólo por circunstancias fortuitas o externas, sino a través de las decisiones y acciones deliberadas de algunos o de todos los habitantes de esa sociedad. No obstante, hay que reconocer que una planificación perfecta y completa parte de la base de que se cuenta con los poderes divinos de la omnisciencia, la omnipresencia y la omnipotencia y, obviamente, ello es falso. Por lo tanto, es evidente que sólo puede planificarse una gama reducida de actividades y por un plazo limitado y que tal vez la planificación no pase de ser “un ideal de reorganización racional, en que haya menos derroche por descuido y confusión, o por la búsqueda de ideales incompatibles”.² Ninguna sociedad puede partir de la base de que posee conocimiento perfecto del presente, autonomía y control totales de sus propios asuntos, capacidad de predecir las tendencias y sucesos futuros o consenso universal sobre los cambios que se desean para el futuro.³ El mundo es variable, interdependiente y a menudo conflictivo, y es absurdo creer que una sociedad pueda concebir y crear en forma exacta su futuro. En el mejor de los casos, en el plano societal, la planificación es un intento de definir y de avanzar en una dirección deseada. Debe hacer frente a las discrepancias y a la indiferencia internas, y a la oposición externa. La planificación del desarrollo es una labor mucho más difícil que la que confrontan normalmente el arquitecto-constructor de una vivienda o el diseñador-administrador de una línea de producción industrial, de modo que lo más probable es que un modelo concebido para diseñar y ejecutar o planificar y realizar habrá de fracasar.

La planificación del desarrollo es una aventura hacia lo desconocido que crea situaciones y problemas que nunca antes se habían dado dentro de un marco determinado. Un proceso de esta naturaleza exige capacidad de acción permanente, vigilancia, reacción e innovación y no sólo concebir y llevar a cabo un plan maestro. Muchos planificadores urbanos, descontentos del criterio tradicional del plan maestro, han reconocido estos requisitos y ello ha llevado a elaborar un concepto amplio de “planificación en acción”.⁴ El criterio de la planificación en acción es un gran avance con relación a la elaboración rígida de planes maestros, pero no se han especificado adecuadamente las funciones y

²Colin Leys y Peter Marris, “Planning and Development” en Dusley Seers y L. Joy, editores, *Development in a Divided World*, Harmondsworth, Inglaterra, Penguin, 1971, p. 270.

³Zygmunt Bauman, “The Limitations of Perfect Planning”, en B. M. Gross, editor, *Action Under Planning*, Nueva York, McGraw Hill, 1967.

⁴Otto Koenigsberger, “Planning for a Rapid Change”, *Report of Proceedings; Town and Country Planning Summer School: Queen's University of Belfast*, 1967. Londres, Town Planning Institute, 1968. Otto Koenigsberger, “Action Planning”, *Journal of the Architectural Association*, mayo 1964. Patrick Wakely, Hartmut Schmetzer and Babar K. Mumtaz, editores, *Urban Housing Strategies: Education and Realization*, Londres, Pitman, 1976.

actividades en la planificación en acción, por lo que existe el grave peligro de que ella degenera en un "incrementalismo desarticulado",⁵ un modelo de admirable flexibilidad pero con poca capacidad para resolver una depresión grave o una crisis súbita. Por otra parte, un grupo de autores norteamericanos ha reconocido la rapidez de los cambios y la necesidad de considerar la planificación como un "proceso de aprendizaje por tanteo" y no como "la concepción y creación de la utopía".

Esta "escuela de planificación como aprendizaje societal", ha producido obras de apreciable mérito para analizar y pronosticar los cambios tecnológicos y sociales, pero no ha proporcionado un modelo adecuado para el proceso de planificación.⁶

¿Qué hay de nuevo sobre la planificación?

En lo que respecta a su definición, la planificación contemporánea no difiere de la que realizaban nuestros antecesores. La planificación siempre se ha ocupado de definir y lograr objetivos para el futuro y las diferencias significativas entre la planificación del pasado y la actual radican en el profesionalismo y la división del trabajo, y no en la labor básica. En los últimos años, la planificación se ha profesionalizado y se supone que los planificadores deben adquirir una formación especializada, lograr la competencia y poseer destrezas ignoradas por el hombre común e incluso por muchos administradores públicos y políticos. Naturalmente, la profesionalización es una espada de doble filo. Por una parte, los conocimientos técnicos son cada vez más necesarios en un mundo complejo pero, por la otra, como dice Illich⁷ respecto de los maestros y doctores, el profesionalismo puede fomentar actitudes pretenciosas, crear grupos de intereses tecnoburocráticos y aumentar el aislamiento en que se encuentran los profesionales con relación a aquellos a quienes supuestamente deben servir.

En lo que respecta a la división del trabajo, la mayoría de los países han impuesto una separación marcada entre los encargados de redactar los documentos relacionados con un plan (elaborar planes) y los que deben llevarlos a cabo y esta división a menudo consagra la separación de la responsabilidad no sólo entre los profesionales, sino también entre las dependencias gubernamen-

⁵David Braybrooke y Charles E. Lindblom, *A Strategy of Decision*, Nueva York, Free Press, 1963, pp. 81 a 143.

⁶Véase Donald N. Michael, *The Unprepared Society: Planning for a Precarious Future*, Nueva York, Harper & Row, 1968. Donald N. Michael, *On Learning to Plan and Planning to Learn*, San Francisco, Jossey-Bass, 1973. Edgar S. Dunn, *Economic and Social Development: A Process of Social Learning*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1971. John Friedman, *Retracking America: A Theory of Transactive Planning*, Nueva York, Anchor-Doubleday, 1973. Daniel Bell, *The Coming of Post Industrial Society*, Londres, Heinemann, 1974.

⁷Iván Illich, *Deschooling Society*, Edimburgo, Calder & Boyars, 1971. Iván Illich, *Medical Nemesis: The Expropriation of Health*, Londres, Calder & Boyars, 1975.

tales. La separación puede fácilmente traducirse en el aislamiento y muchos autores han señalado que el obstáculo fundamental para una planificación efectiva es la ejecución inadecuada de los planes.⁸

La profesionalización de la planificación y la división del trabajo entre quienes elaboran los planes y quienes los llevan a cabo ha institucionalizado una "visión estricta" de la planificación, que consiste en la simple elaboración de planes: la redacción de los documentos que constituyen el plan y el trazado de mapas y diagramas para fines de planificación. Usualmente corresponde a los planificadores profesionales y se realiza en oficinas de planificación especializadas e incluso en "Ministerios de planificación". La planificación estricta, tiende a ser tecnocrática, rara vez incluye una forma efectiva de participación de la opinión pública y a menudo sólo entraña la participación marginal de los dirigentes de la sociedad. Por lo general, es un proceso discontinuo centrado en documentos y no en modificaciones del mundo real y, por lo tanto, a menudo se le da el apodo de "planificación de papel". Fácilmente degenera en una "pseudo-planificación"⁹ en un "acertijo simbólico".¹⁰ En el peor de los casos, la planificación restricta es simplemente una pérdida de tiempo, dinero y personal que tiende a postergar e incluso impedir los cambios y no a producirlos.

Una alternativa a la planificación estrecha

Para eludir los males de la planificación estrecha hay que volver al ideal original de que la planificación define y logra objetivos para el futuro, elaborando un concepto de "planificación en sentido amplio" que facilite este proceso. Esta clase de planificación puede concebirse como el proceso integral de cambio societal deliberado. Se logra a través del análisis de la información pertinente, incluidas consultas con todos los grupos de intereses importantes, la preparación de pronósticos, la selección de objetivos, el diseño y la aprobación de planes de acción, la ejecución de estos planes y la vigilancia, evaluación y modificación gradual de los planes, las estrategias de ejecución y los resultados obtenidos. La planificación en este sentido amplio es, necesariamente, un proceso permanente, integrado, que afecta y compromete a una parte apreciable de la sociedad y que comprende en especial, a los que detentan el poder político y económico.

Como la mayoría de los que participan en ella carecen de formación profesional en el campo de la planificación estricta, la planificación en sentido

⁸Por ejemplo, Albert Waterston, *op. cit.*, pp. 293-370. Bertram M. Gross, "Activating National Plans", en B. M. Gross, editor, *op. cit.* C. P. Cacho, "De cómo lograr la ejecución de los planes", *Finanzas y Desarrollo*, vol. 12, N.º 4.

⁹Dudley Seers, "The Prevalence of Pseudo-Planning", en M. Faber y D. Seers, editores, *op. cit.*

¹⁰Raymond Bromley, *Development and Planning in Ecuador*, Londres, Latin American Publications Fund, 1977.

amplio puede evitar los excesos de la tecnocracia y del utopismo y puede facilitar la movilidad de los funcionarios entre las instituciones que se ocupan de las distintas partes del proceso de planificación.

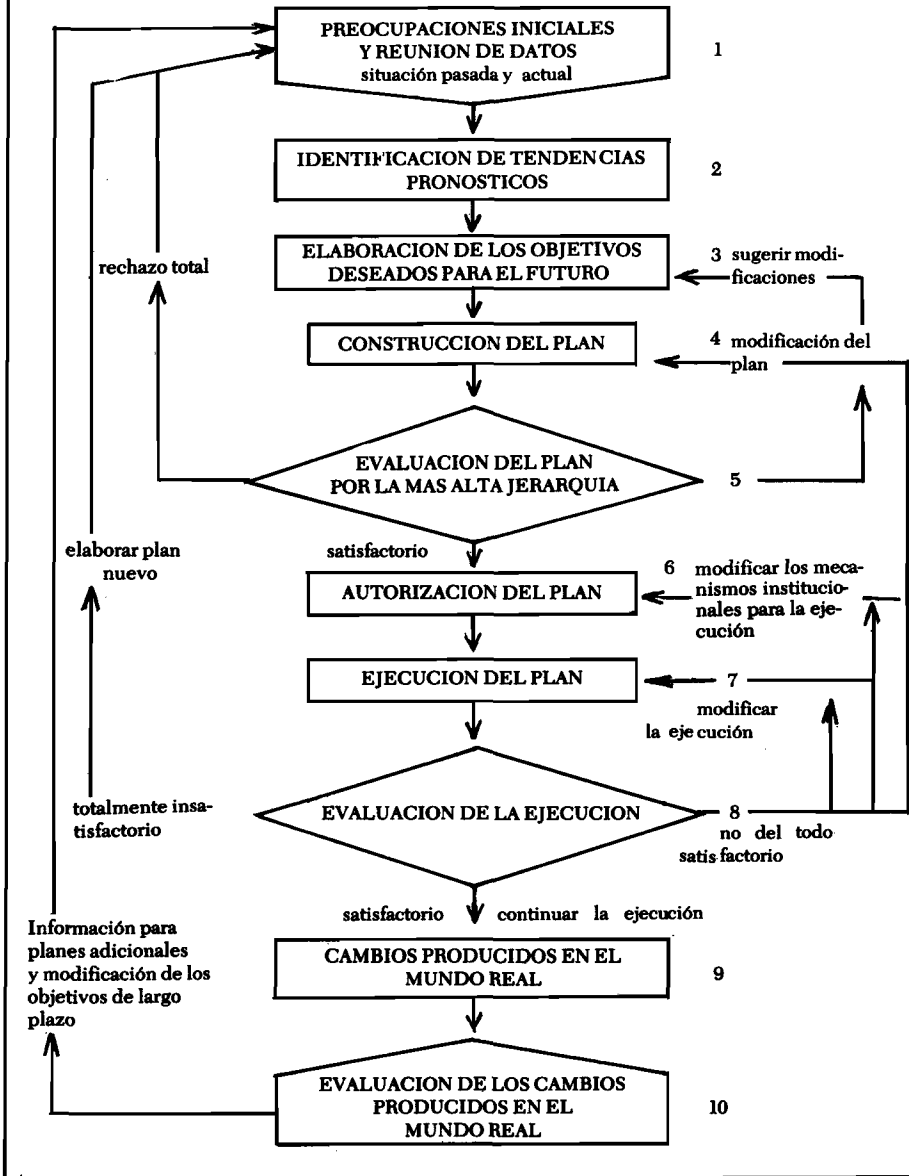
El modelo de planificación en sentido amplio que contiene el gráfico 1 se propone evitar los inconvenientes de la mayor parte de la planificación del desarrollo contemporánea y presentar un proceso más inteligible que la literatura disponible sobre la “planificación para la acción” o la “planificación como aprendizaje societal”. El modelo presenta una secuencia de actividades que, después de comenzar en el recuadro 1, se convierte en un proceso permanente, en que hay una corriente de información y, a veces también, de instrucciones, del recuadro 1 al recuadro 10 y en que la retroalimentación de la información y de las instrucciones convierten la secuencia esencialmente lineal del 1 al 10 en una serie de pasos interrelacionados. Las personas y dependencias pueden especializarse en secciones determinadas del proceso y, sin embargo, todas las partes de éste deberían considerarse integrando íntimamente un todo único. El modelo es deliberadamente sencillo puesto que, para tener éxito, debe resultar inteligible para todos los políticos y funcionarios de gobierno y para una proporción apreciable de la población.

El modelo presentado facilita la estrecha integración de los ciclos presupuestarios anuales al proceso de planificación y permite presentar revisiones trimestrales y anuales del avance logrado y listas de proyectos y de las fechas estimadas de terminación. No existe el requisito de contar con un documento principal único del plan, pero el proceso no impide elaborar planes anuales o de mediano plazo (3 a 10 años). En la mayoría de los países, los planes de mediano plazo sólo deberían abarcar tres o cuatro años y deberían coordinarse sea con presupuestos y planes anuales para producir un sistema de planes renovables, o con el ciclo electoral, en caso que los cambios de gobierno sean usualmente periódicos. Sin embargo, incluso en marcos relativamente inestables, los planes de corto y mediano plazos deberían basarse en “objetivos generalizados” de largo plazo a fin de evitar la concentración en proyectos de alto coeficiente de capital y rentabilidad rápida a expensas del abandono de reformas y de cuestiones distributivas más fundamentales a largo plazo. El modelo no impone a la planificación una estructura institucional determinada, pero la necesidad de vincular estrechamente la construcción del plan con su ejecución indica que ambas operaciones deberían normalmente realizarse dentro de las mismas instituciones, trabajando en sectores determinados (por ejemplo, en los ministerios ejecutivos) y en los planos nacional, regional y local. Por lo general, los problemas de distribución intersectorial e interregional de los recursos deberían resolverse principalmente en el plano superior del gobierno nacional, en la Presidencia o en la Oficina del Primer Ministro y en el Gabinete o Consejo de gobierno, con el asesoramiento de una pequeña Secretaría de Planificación.

Una de las características más importantes de este modelo es el énfasis que pone en la reunión y evaluación de información, incluidas las consultas a los grupos de interés importantes, la definición de tendencias, los pronósticos y la

Gráfico 1

PROPUESTA DE MODELO DE PLANIFICACION PERMANENTE E INTEGRADO



vigilancia de los proyectos y programas en marcha. Las deficiencias que presentan estas actividades en muchos sistemas de planificación contemporáneos son tan graves como la separación prácticamente total entre la construcción del plan y su ejecución. El título de la obra de Stolper, *Planning without Facts*, refleja las realidades de la planificación del desarrollo en gran parte del mundo.¹¹

La información es inexistente o resulta prácticamente inservible y su inutilidad se debe a la reunión de datos que no vienen al caso, a las grandes demoras en el procesamiento y publicación de los mismos o a la simple inexactitud de la información. Por lo general, la evaluación de proyectos se dificulta por la falta de líneas de referencia o de información sobre el grupo de control y, a menudo, las principales fuentes de datos, tales como los censos, las estadísticas de cuentas nacionales y los mapas topográficos parecen estar concebidos más para comparaciones internacionales y para los investigadores extranjeros que para la planificación. Hay especial necesidad de reorganizar la reunión y procesamiento de los datos en la mayoría de los países, para que la información reunida pueda ajustarse mejor a las necesidades de una planificación del desarrollo eficiente y para que los datos puedan presentarse más rápidamente y desagregarse con mayor facilidad a fin de informar sobre la distribución por zonas locales y grupos sociales concretos.

Limitaciones del modelo

Si bien el modelo propuesto puede ayudar a mejorar la toma de decisiones y la ejecución de los planes y puede asegurar la interacción entre los distintos grupos de interés, su adopción no puede resolver las cuestiones fundamentales del poder político y de la participación. La mayor parte de los problemas que el modelo no resuelve son aquéllos que condicionan los objetivos de la propia planificación. Ningún sistema de planificación puede resolver los problemas de un país gobernado por un dictador mentalmente desequilibrado, ni de un país que se encuentra al borde de la guerra civil. Un sistema de planificación efectivo ayuda a los que están en el poder a lograr sus objetivos, pero no decide quién detenta el poder ni cuáles son su ideología y sus objetivos políticos. El modelo no garantiza la participación popular masiva en la planificación y lo más probable es que tal participación sea imposible a menos que exista un alto grado de descentralización administrativa y fiscal y que predomine la propiedad social y no la empresa privada o estatal. El modelo tampoco resuelve el problema de si los planificadores debieran asumir funciones de defensa de ideas políticas¹² o si, por el contrario, deberían tratar de envolverse en un manto

¹¹W. Stolper, *Planning without Facts*. Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1966.

¹²Roger E. Kasperson y Myrna Breitbart, *Participation, Decentralization and Advocacy Planning*, Ressource Paper N.º 25, Washington D.C., Association of American Geographers, 1974.

de neutralidad política y servir, simplemente, los objetivos de los políticos. La planificación comprometida entraña gran entusiasmo y entrega de parte de los planificadores, pero también lleva envuelta gran inestabilidad para los funcionarios públicos cuando se produce un cambio de gobierno. El modelo tampoco dice qué equilibrio hay que impartir a las medidas indicativas y obligatorias, o a los incentivos materiales y morales, y no ayuda a resolver los problemas de la corrupción en el gobierno.

Por lo tanto, en cierto sentido este breve artículo elude los principales problemas de la política de desarrollo y sólo presenta un modelo altamente generalizado, que integra la reunión y transferencia de información, la elaboración de los planes y la ejecución de éstos. El modelo es aplicable a todos los principales tipos de planificación del desarrollo (económica, social y física) y a la planificación en los planos nacional, regional y local. Puede utilizarse, a la vez, para una planificación global en países o regiones más pequeñas o para planificar programas y proyectos seleccionados, sin un plan global que lo abarque todo. En la mayoría de los países, los planes globales son ingenuos desde los puntos de vista técnico y político.¹³

Las cuestiones de la asignación intersectorial e interregional de los recursos y los objetivos societales a largo plazo deben determinarse a través de un proceso esencialmente político con asesoramiento técnico, y no mediante un proceso esencialmente técnico que luego se somete a la aprobación política. No existe una estrategia de desarrollo óptima para un país determinado. Hay muchos óptimos posibles, cada uno de los cuales favorece determinado equilibrio de intereses y representa un conjunto de prioridades diferente. La planificación es, más que nada, un proceso de definición y ejecución política y la política, a la vez, se determina políticamente y tiene objetivos políticos explícitos o implícitos.

¹³Colin Leys, "A Conception of Planning?", en M. Faber y D. Seers, editores, *op. cit.*, Vol. I, p. 74. Tony Killick, "The Possibilities of Development Planning", *Oxford Economic Papers*, N.º 28.

La Teoría Sociológica y la Planificación Social diferentes paradigmas y sus consecuencias¹

Carlos A. Borsotti

1. Delimitaciones del campo

El objetivo de este artículo es, en último término, el cambio social, el cambio de la sociedad y en la sociedad, pero como los elementos y procesos presentes en cualquier desarrollo histórico y los puntos de vista desde los cuales pueden abordarse son innumerables, es necesario delimitar el campo de reflexión.

En una formulación aproximativa podría decirse que el tema de este trabajo consiste en la posibilidad de producir cambios intencionales que conduzcan desde la sociedad actual a una sociedad futura y deseada, recurriendo a medios seleccionados de acuerdo a una conexión demostrada de medios y fines.

Puede decirse que actualmente existe consenso acerca de que es posible producir intencionalmente cambios sociales racionales, cualesquiera sean las sospechas que se puedan tener sobre la racionalidad de ese consenso y los conflictos que puedan suscitar los objetivos divergentes que se persigan. Ese consenso es producto de un desarrollo histórico en cuyo transcurso la Humanidad, que ha llegado a manipular tantas cosas, intenta también manejar su vida social. Sin pretender remontar los acontecimientos a sus orígenes, ya Maquiavelo afirmaba la posibilidad de producir intencionalmente cambios sociales racionales cuando, basado en sus estudios históricos, recomendaba al príncipe determinados cursos de acción.

Ese embrión se ha concretado en esa forma particular de ingeniería social que se denomina planificación y que implica una diversidad de prácticas teóricas y políticas.

Aquí se va a adoptar una concepción genérica según la cual, toda planificación social, global o sectorial, consta de los siguientes momentos: a) imagen de la sociedad actual; b) valoración positiva o negativa de ella; c) valoración positiva de una imagen de la sociedad futura, lo que implica querer mantener o cambiar la sociedad presente; d) medios que se estiman racionalmente adecuados y eficaces para pasar de la sociedad presente a la sociedad objetivo; e)

¹Este artículo es una nueva versión de "Notas sobre la teoría y la metodología de la planificación sociodemográfica. (Estudio basado en los planes nacionales de desarrollo de Argentina, Brasil, Colombia y Perú)", que apareció en el volumen publicado por PISPAL y CLACSO originado en el Seminario sobre "Estructura política y Políticas de Población", realizado en mayo de 1975, en Santiago y organizado por CELADE. Esta versión sistematiza y amplía los aspectos sustantivos de la anterior a la que se remite en todo lo referente al material empírico.

aplicación de dichos medios. Todos y cada uno de estos momentos pueden analizarse en cualquier plan y en cualquier sistema de planificación existente.

Por cierto, un estudio a fondo de los planes y los sistemas de planificación, así como de sus productos e impactos en la realidad social debería incluir aspectos tales como: los sistemas administrativos y organizativos que intervienen en su elaboración, formulación y ejecución; la evaluación de la compatibilidad de las metas, los objetivos y las políticas; el papel mismo de la planificación dadas ciertas relaciones entre el Estado y la sociedad civil; las relaciones entre los plazos y la factibilidad física, económica, social y política; los condicionamientos históricos en juego; las funciones latentes y manifiestas de los planes y la planificación, según el uso que hacen de ella los distintos actores sociales; la ubicación social de los planificadores en cuanto actores que no están fuera del esquema de poder (aunque no lo posean); ni son representantes abstractos de la lógica planificadora; la coordinación entre las distintas reparticiones políticas y administrativas participantes en las diferentes etapas de la planificación; la disponibilidad de recursos técnicos, humanos y financieros y de información; el poder efectivo y real para aplicar los planes; etc. Casi todos estos aspectos han sido objeto de estudios específicos y, en su oportunidad, cada uno de ellos fue responsabilizado de la prescindibilidad e ineficacia de la planificación y de los planes. Todos estos aspectos (vinculados a la ciencia administrativa, a la ciencia política y a la sociología) cuya importancia es innegable, no constituirán parte de este trabajo. Es más, se va a suponer que todos ellos están en la situación más favorable para una planificación eficaz y se va a suponer también que hay acuerdo en la valoración de la sociedad actual y de la sociedad objetivo. Pero, a diferencia de lo que sucede con la planificación actual, no se identificará implícitamente al Estado con la sociedad civil, sino que el problema se va a considerar desde el punto de vista de ésta.

En suma, este trabajo se circunscribe a reflexionar sobre la teoría y la metodología utilizada en la planificación contemporánea.

2.El problema

Es un hecho aceptado que las distintas disciplinas que conforman las ciencias sociales tienen aproximaciones alternativas para estudiar el segmento de la realidad que se han asignado. En sociología se contraponen las escuelas basadas en el conflicto y las basadas en el consenso: el historicismo, el materialismo histórico, el estructuralfuncionalismo, el criticismo. En economía, se encuentran diferencias entre economía política clásica, escuela neoclásica anglosajona y pensamiento económico de raíces marxistas.

Ahora bien, normalmente no se asumen todas las consecuencias que se desprenden de estas diferentes alternativas para aproximarse a un segmento de la realidad. La planificación, en cuanto aplicación del conocimiento social al intento de llegar desde la sociedad actual a una sociedad futura, constituye un caso crucial y privilegiado, ya que cabe preguntarse si hay tantas maneras de

planificar como paradigmas de conocimiento social o si, a pesar de esos distintos paradigmas, la planificación en curso se basa sólo en alguno de ellos.

Si para cada paradigma teórico alternativo hubiera una manera correspondiente de planificar, tendría que haber otras tantas teorías y metodologías de la planificación. Pero si hay una planificación o una manera consensualmente aceptada de planificar, quiere decir que hay una sola teoría y una sola metodología a la que recurre dicha planificación.

Si para cada paradigma teórico alternativo hubiera una manera correspondiente de planificar, existiría una planificación basada en el consenso, otra basada en el conflicto; una de corte historicista, otra estructural-funcionalista. Si, en cambio, hay una sola manera generalizada de planificar, con su correspondiente teoría y metodología, esto significaría que el recurso a verbalizaciones extraídas de otras teorías y metodologías, son puro nominalismo, lo que no significa desconocer el poder de convocatoria política de las palabras.

Puede sostenerse que existe la posibilidad de una planificación que recurra a una alternativa teórica y a la metodología correspondiente a otra teoría. En este caso habría que analizar la situación para poder decidir cuál de los dos momentos (el teórico o el metodológico) es el determinante. Porque puede suceder que el momento metodológico-técnico subordine al momento teórico y, en este caso, el momento teórico habría perdido su autonomía y quedaría subordinado, finalmente, a la teoría implícita en toda metodología.

Por último, si a pesar de las diferentes verbalizaciones, la planificación en curso se basa en una sola teoría y su metodología pertinente, ¿qué consecuencias se derivan?

De acuerdo a la forma en que se ha delimitado el campo de este trabajo, el problema en análisis se refiere exclusivamente a la práctica teórica y política de la planificación global estatal y no, por cierto, a cualquier ejercicio de previsión de su situación futura que pudieren hacer los individuos o grupos. Sería interesante poder determinar hasta qué punto este trabajo es aplicable a la formulación de propuestas de sociedades futuras o a los proyectos nacionales, que hacen los grupos o colectividades que participan en la lucha política con la pretensión de que dichas propuestas lleguen a ser socialmente obligatorias (partidos políticos, sindicatos, iglesias, empresas, etc.).

Estas reflexiones se basan en el análisis de cuatro planes de desarrollo.²

²Se analizaron los siguientes planes globales de desarrollo:

a) Argentina. *Plan trienal para la reconstrucción y la liberación nacional, 1974-1977*, Buenos Aires, CODEX, 1974;

b) Brasil, *First National Development Plan 1972-1974*, noviembre 1971, s.l., IBGE Foundation, 1971;

c) Colombia. *Plan de desarrollo económico y social 1970-1973*, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, diciembre de 1970. Volumen general en dos tomos. Documento DNP-675-J, mimeo;

d) Perú. *Plan nacional de desarrollo para 1971-1975*, Volumen I, Plan global. Aprobado por decreto supremo N.º 915-71-PM, del 28.V.71, Lima, Peisa, s.d.

La elección de esos planes se hizo por tratarse de países cuyos gobiernos se proponían seguir

Podría objetarse que es inútil analizar los documentos en que se exponen los planes de desarrollo, fundándose en las siguientes razones: a) sólo son una imagen documental e irreal, contradicha en la realidad por acciones de todo tipo; b) expresan sólo la visión de un grupo de técnicos sobre el programa de un gobierno; c) no incluyen la totalidad de las políticas que efectivamente pueden ser puestas en práctica por los gobiernos; d) no son más que una expresión de deseos formulada por un aparato técnico que carece de poder y que tiene escasa coordinación con otros organismos del Estado; e) se formulan a partir de una información imperfecta, deficiente, poco coordinada y escasamente confiable; f) al poco tiempo de formulados, la realidad se encarga de cortar la escasa relación que los planes tienen con ella; g) a pesar de su probada inutilidad en el ejercicio efectivo del poder, se siguen formulando por inercia burocrática, por propio interés de los planificadores, para mantener una apariencia de modernización técnica del aparato estatal, por exigencias internacionales.

Si bien todas estas razones son válidas en relación con la vigencia y aplicación de los planes en la realidad, ninguna de ellas se refiere al objeto y al problema de este trabajo. El documento del plan concreta el pensamiento social (explícito o implícito) subyacente a su formulación, la metodología utilizada y las posibilidades y limitaciones tanto de la teoría como de la metodología. El plan nacional global es la forma más desarrollada de previsión y orientación del desarrollo histórico de las sociedades y lo que se diga respecto de ellos se aplica también a las políticas sectoriales o aisladas y a los intentos de planificación llevados a cabo por otras entidades no estatales.

3. La articulación teórica de la ingeniería social

Como se ha señalado, la ingeniería social es el intento de prever y orientar el desarrollo histórico de las sociedades. El logro de la situación objetivo o estado de cosas futuro al que se desea llegar, se prevé como resultado de la adopción y ejecución de ciertas medidas e instrumentos que se estiman aptos para producir la desaparición, el mejoramiento o el mantenimiento de la situación actual, por su incidencia sobre los elementos que la han producido y su capacidad de introducir nuevos elementos considerados conducentes para lograr el objetivo.

La ingeniería social es aplicación de ciencia social, ya que es impensable

pautas de evolución o estilos de desarrollo económico, político o social diferentes, según toda la información disponible. Dada la índole del trabajo, se consideró secundario que los planes estuvieran vigentes, estimándose suficiente su reciente elaboración. Se revisaron otros planes, pero se desechó la idea de incluirlos dado que el tiempo requerido para la elaboración del material básico no se veía compensado con el aporte de nuevos elementos de significación muy distinta a los contenidos en los planes antes citados. Los cuatro planes fueron sometidos a un análisis de contenido no numérico a fin de aislar los modelos causales utilizados, buscando la conexión entre instrumentos y medidas, metas y objetivos, así como detectar las proposiciones básicas, los elementos o términos que las integran, las relaciones entre términos y sistemas de proposiciones. El material así obtenido constituyó la base empírica de este trabajo.

el intento de construir intencionalmente una situación social futura sin una utilización continua del conocimiento acumulado sobre cualquier elemento del complejo mundo social. Por cierto, dicha utilización no siempre es explícita, consciente y sistemática. Por el contrario, lo más frecuente es que el conocimiento sea utilizado de manera rutinaria, acrítica, asistemática, implícita y no del todo consciente. Por su carácter predominantemente reactivo ante situaciones específicas, el espontaneísmo político no configura ingeniería social, lo que no significa que no constituya una política. Tanto el espontaneísmo como el pragmatismo se caracterizan por una desvalorización del conocimiento social acumulado, lo que no significa que dejen de hacer continuas remisiones implícitas a él, aunque sea de manera fragmentaria.

El recurso continuo al conocimiento acumulado se manifiesta de distintas maneras. En primer término, para caracterizar y comprender una situación presente y sus causas (diagnosis) y para diseñar una situación futura (prognosis), así como los nexos que llevan de una situación a la otra, es necesario recurrir a cierto instrumental teórico y metodológico y al saber empírico. En segundo término, predecir una situación futura es estimar la probabilidad de que ella se produzca a partir de una situación actual, lo que sólo es posible por aplicación de resultados de alguna explicación disponible.

La ingeniería social, así, aparece como una combinación de explicaciones y predicciones estructuradas lógicamente como sistemas de hipótesis, lo que podría graficarse con el siguiente esquema:

Momento lógico	Esquema lógico	Proposiciones	Causación	Momento histórico
Explicación	A	Alto nivel	Causa (medio)	Situación pasada
	B B'	Nivel medio	Efecto (fin)	Situación presente
	C C' C''	Bajo nivel		
	C C' C''	Medidas e instrumentos	Causa (medio)	
Predicción	B B'	Metas	Efecto (fin)	Situación objetivo
	A	Objetivos		

Puede ser que en relación con la explicación y la predicción, el esquema hipotético-deductivo que acaba de exponerse sea común a distintas formas de pensamiento, lo que no implica que dichos sistemas se configuren y operen de la misma manera y con el mismo sentido cuando se construyen bajo la orientación de distintas formas de pensamiento.

Corresponde entonces considerar sucesivamente la estructura teórica de los planes y los supuestos que hacen, para analizar luego los aspectos metateóricos.

4. La estructura general de los planes

En líneas generales, la estructura de los planes globales consiste en una serie de modelos causales. Para un sector determinado de políticas (empleo, educación, agricultura, sector externo, etc.) la adopción de ciertos instrumentos y medidas especificados, conducirá al logro de una meta prefijada. El logro de ésta implica el logro de los objetivos. En algunos planes aparecen como metas lo que en otros son objetivos, o resultados secundarios de políticas, o medios de acción, o hechos que han de producirse sin que en esos planes se considere necesario incluirlos como metas u objetivos.

a) *Los objetivos globales.* En los planes analizados los objetivos globales son formulados recurriendo a términos que tienen dos características básicas: i) son vagos y equívocos; y ii) de difícil operacionalización posterior. La vaguedad y equivocidad de los términos (calidad de vida, independencia, bienestar, liberación, democratización, desarrollo, integración, transformación, modernización, participación, marginalidad, pobreza, etc.) es reconocida y el único acuerdo que existe sobre ellos es la imprecisión de su denotación. La dificultad para operacionalizarlos cuantitativa y cualitativamente, proviene de la característica anterior. Ambas características en conjunto son fuente de una serie de dificultades: i) para poner los objetivos en relación con las metas (por ejemplo, ¿en qué sentido la meta de un cierto porcentaje mayor de empleo se relaciona con la calidad de la vida, o con la independencia nacional?); ii) para evaluar la marcha del plan (por ejemplo, ¿en qué medida el aumento o disminución del consumo de un determinado bien o servicio se relaciona con la participación popular y con qué forma de participación?).

Por otra parte, tanto en el conjunto de los objetivos globales, como en cada uno de ellos, se describe una situación de una manera tal que se prescinde u oculta cuáles son los actores sociales (agrupamientos, grupos, organizaciones, etc.) involucrados y cuáles son las relaciones efectivas y reales en que están y estarán esos actores.

b) *Las metas.* Las metas se exponen como el resultado directo, generalmente expresado cuantitativamente, que deberían tener las medidas e instrumentos de acción y, en este sentido, constituyen el punto terminal de los modelos causales. De hecho, cuando se lee el conjunto de metas después de haber leído el conjunto de los objetivos, se tiene una sensación de desencanto y perplejidad. De desencanto, porque es claro que ya no se está en el reino de utopía; de perplejidad, porque es imposible discernir la conexión o conexiones entre las metas y los objetivos globales. Es el sometimiento de la imaginación a la técnica.

c) *Las medidas e instrumentos.* Las medidas e instrumentos a los que se planifica echar mano para poner en práctica las políticas no son considerados en relación con las acciones sociales que implican. Si bien es cierto que los instrumentos y medidas son innumerables y que las técnicas y metodologías para ponerlos en práctica son muy variadas, también es cierto que un gobierno que opta por un estilo de desarrollo no puede recurrir a cualquier medida o

instrumento, ni tampoco a cualquier técnica o método para ponerlo en práctica, ya que cada uno de ellos significa beneficiar o perjudicar a ciertos actores sociales y tiene, explícito o implícito, un modelo de relacionamiento social. Sin embargo, los planes no incluyen este tipo de consideraciones.

d) *Los 'sujetos' de los objetivos, metas e instrumentos.* La elección del término 'sujetos' para este acápite puede dar lugar a múltiples críticas, pero debe reconocerse que es difícil encontrar referencias a las entidades que aparecen como agentes activos o pasivos, como realizadores o beneficiarios, de los distintos objetivos, metas e instrumentos considerados en los planes.

En efecto, en unas ocasiones se hace referencia a la población, en cuanto conjunto de individuos poseedores de las mismas características, como una especie de individuo promedio generalizado; en otras, a agrupamientos muy generales que, se supone, tienen características que no se especifican (las grandes mayorías nacionales, los sectores más desfavorecidos), o que son objeto de una especificación relativa a sus funciones (los trabajadores, los industriales) o al espacio sociogeográfico (los polos de desarrollo, las regiones); en otras, por fin, se mencionan grupos que suponen intereses comunes y algún tipo de definición de pertenencia a ellos como realidad psicológica de los individuos que los integran y alguna forma de acción grupal unitaria (los sindicatos).

A estos sujetos diversos se les adjudican posibilidades a menudo incongruentes con su naturaleza. Una región se desarrollará sin que sea posible discernir por medio de qué acciones realizadas por cuáles grupos sociales; la población tendrá un mejoramiento sustancial en su salud sin que se sepa por medio de cuáles acciones dirigidas a qué grupos de la población que tienen indicadores sanitarios que deben ser mejorados.

La aparición de uno u otro 'sujeto' en los planes es relativamente congruente con el tema (objetivo, meta, instrumento) que se está tratando en la parte correspondiente. Pero es imposible determinar la clasificación de dichos 'sujetos' a la que recurre el plan. Las que parecen esbozarse, normalmente no establecen ninguna prioridad entre los criterios clasificatorios utilizados. Los conjuntos poblacionales estructurados tomando por base los niveles de ingreso, la marginalidad, etc., no aparecen teniendo una significación teórica ni práctica distinta a los agrupamientos por sexo, edad y zona de residencia.

A pesar de esa indiferencia respecto de los 'sujetos' que consideran, los planes conciben en forma distinta las relaciones entre ellos. Para unos, estas relaciones están basadas en intereses opuestos que no son el origen de las desigualdades y desequilibrios que configuran la situación actual que debe cambiarse. Para otros, las relaciones se basan en la cooperación armónica presente o a lograr en el futuro. Para otros, las relaciones entre los 'sujetos' no hacen sino manifestar las relaciones antagónicas entre clases, consistiendo el papel del Estado en transferir a las grandes mayorías el poder que antes detentaban las clases dominantes. Otros, por fin, consideran al tema tan secundario que no hacen mención a él.

Pese a esa diversidad en la definición genérica de las relaciones, todos

consideran que entre los 'sujetos' hay relaciones de simetría, mientras que entre los 'sujetos' y el Estado se da una relación asimétrica en beneficio de éste. De esta manera, no hay consideración de cuál es la participación (directa o indirecta, institucionalizada o informal) que tienen los 'sujetos' en la formulación de decisiones o en la elaboración, ejecución y evaluación del plan.

e) *La capacidad de ejecutar el plan.* El Estado es la unidad dinamizadora básica que toma a su cargo la responsabilidad de pasar de la situación actual a la situación objetivo. Se trata de un Estado omnipotente ante el cual no hay fuerza alguna que siquiera lo condicione. En realidad, el poder aparece como una variable exógena y no endógena al modelo; ninguno de los planes analizados incluye las relaciones y correlaciones de fuerzas reales existentes en la sociedad. El Estado resulta investido con la iniciativa y la capacidad de valorar la situación actual, de dirigir la economía y las estructuras sociales correspondientes, de modo que conduzcan desde el presente indeseado a la sociedad del futuro.

5. Los supuestos teóricos de esta estructura general

Sin pasar todavía al campo de la metateoría, es fácil discernir que la estructura teórica general de los planes parte de los siguientes supuestos:

a) La población a la que se refieren es homogénea en sus motivaciones y reacciones. Consecuentemente, se espera que los sujetos activos o pasivos respondan homogénea y espontáneamente a las medidas o instrumentos de políticas. También, se supone que las decisiones que se vayan adoptando serán acatadas sin que los afectados se resistan, las evadan o encuentren argucias legales que les permitan ser excluidos de su cumplimiento. En todo caso, se supone que la desobediencia o incumplimiento no alcanzará proporciones que pongan en jaque la eficacia de las medidas o instrumentos.

b) El poder público tiene la capacidad y los deseos de lograr que se cumplan las decisiones adoptadas.

c) Los instrumentos y medidas (cuya aceptación y cumplimiento por la población no se ponen en duda), producen necesariamente y por sí solos, los efectos esperados, sólo éstos y nada más que esos efectos, dado que la conexión entre decisión, comportamientos y efectos (hay que repetir: sólo éstos y nada más que éstos), se ha demostrado válida en algún momento, en alguna sociedad y, por lo tanto, no puede dejar de ser válida también para el momento y la sociedad en que se aplica.

d) Otro supuesto complementario a los expuestos en a) y b), se refiere al consenso, a la unidad nacional alrededor de los objetivos, metas, instrumentos y medidas propuestos por el plan. Se supone que la construcción de la sociedad objetivo va a resultar de un proceso que transcurre en un vacío social, en ausencia de fuerzas sociales que acepten o rechacen las orientaciones y medidas que pretenden imponerles quienes detentan el poder del Estado.

e) También se supone la homogeneidad del tiempo social, por la cual los 'sujetos' que se definen para la sociedad actual llegarán a la sociedad objetivo

no sólo sin necesidad de redefiniciones internas, sino también sin redefinir sus relaciones con otros 'sujetos'. Además, se supone que los mismos 'sujetos' son igualmente pertinentes para diagnósticos y pronósticos referidos a la estructura y a la coyuntura, al corto y al largo plazo.

f) También se supone homogéneo el espacio social.

g) De los dos anteriores se deriva que ciertas hipótesis empíricamente válidas en cierto espacio y tiempo social lo son para cualquier otro tiempo y espacio social.

h) Es posible formular una imagen social sin relaciones o, al menos, omitiéndolas. Esto significa que las relaciones actuales son tomadas como un dato y que las relaciones en la sociedad objetivo estarán en dos situaciones: o serán las mismas que tienen vigencia en la actualidad o serán las que corresponden a las situaciones descritas por los objetivos. En el caso de que se suponga que serán las mismas, se propugna, implícitamente, el mantenimiento del *statu-quo* actual y queda sin explicar cómo funcionarán algunos de los modelos que parten de la base de cambios en los comportamientos de los 'sujetos' actuales. En el caso de que se suponga que corresponderán a las situaciones descritas en los objetivos, se sostiene implícitamente que hay una correspondencia mecánica entre situaciones y relaciones.

6. Los elementos metateóricos de los planes y su significación

En un trabajo de la naturaleza del presente sería una pretensión injustificada la exposición exhaustiva y detallada de los distintos aspectos metateóricos contenidos en los planes. Estos no son sistemas teóricos ni filosóficos pero, como cualquier otro producto intelectual, no podrían producirse sin remitirse a ellos. Por eso es necesario señalar al menos las direcciones a que debería apuntar un análisis que pretendiera profundizar en estos aspectos.

a) *Elementos filosóficos*. De atenerse a la terminología que utilizan, algunos planes parecieran inclinarse por una concepción hobbesiana del hombre, mientras que otros lo hacen por una concepción rousseauiana. Pero dados los supuestos de homogeneidad de la población y de consenso antes analizados, puede concluirse que todos se inclinan por esta segunda concepción.

Algo similar cabe señalar de la concepción de la historia ya que, a pesar de las diferentes denominaciones utilizadas, la suposición de un tiempo y un espacio total homogéneos, junto a la homogeneidad de la población y sus reacciones, conducen a una concepción de la historia que puede calificarse de mecanicista.

b) *Elementos gnoseológicos*. No se puede esperar que los planes expliciten la manera en que formulan sus conceptos, ni los procedimientos que utilizan en la abstracción. Ya se señaló la vaguedad y equívocidad de los términos utilizados. Una característica común a los planes que se analizaron es que los conceptos aparecen generalizados y generalizables a todo tiempo y lugar, sin necesidad de hacerlos objeto de nuevas especificaciones, lo que

resulta en un todo congruente con los supuestos referidos a la homogeneidad del tiempo y del espacio social.

d) *Elementos lógicos.* Conviene prestar atención a las clasificaciones utilizadas, ya que clasificar es un procedimiento ineludible para la generalización científica e inexcusable para la acción política. Constituir ciertas clases de elementos y no otras, implica afirmar la pertinencia de los criterios en que se basan, tanto desde el punto de vista teórico, como desde el punto de vista de la acción. En otras palabras, es imposible pensar la sociedad o cualquier otro objeto de conocimiento, o planificar, o poner en práctica acciones sobre ella sin configurar conjuntos, categorías o clases de elementos de acuerdo a criterios fundamentados teóricamente.

La conjunción de propiedades que permiten delimitar un conjunto o una clase (los 'sujetos' de los instrumentos y medidas, metas y objetivos a que anteriormente se hacía mención), depende no sólo de criterios teóricos sino también valorativos. Sólo disponiendo de criterios teóricos suficientemente precisos, necesarios para definir las diferentes categorías, puede actuarse consecuentemente en la prosecución de los objetivos valorados. El péndulo de la eficacia o pertinencia de las clasificaciones para la acción eficaz se mueve entre dos extremos: por un lado, el uso de criterios demasiado generales para constituir conjuntos sujetos u objetos de políticas, parte del supuesto de que estos conjuntos están compuestos por individuos promedio homogéneos que, al no ser precisados con características más particulares, resultarán inalcanzables (la juventud, los trabajadores, los empresarios); por otro, la utilización de categorías que lleven la especificación a su punto máximo, conduce a abandonar los conjuntos o categorías para llegar a cada uno de los individuos que la componen. Entre ambos extremos del péndulo, sólo es posible clasificar recurriendo a criterios teóricos y valorativos.

Ya se indicó que es imposible determinar la clasificación de los 'sujetos' a que se recurre en los planes. El minucioso intento de reconstruir las clasificaciones implícitas mediante el procedimiento de tomar un 'sujeto', buscar su complemento o sus complementos (aun aquéllos no mencionados) y tratar de discernir los criterios teóricos que condujeron a su inclusión en el plan, no produjo resultados válidos. Por ejemplo, las "mayorías nacionales", mencionadas en algunos planes, convocan implícitamente a las "minorías nacionales", que no aparecen mencionadas, pero resulta imposible discernir en base a qué criterios teóricos se oponen en el plan las mayorías a las minorías.

d) *Un aspecto lógico crucial: los sistemas de hipótesis.* Su análisis permite extraer conclusiones acerca de la correspondencia, de la educación, entre el pasaje histórico de la sociedad actual a la sociedad futura con la lógica y la teoría con que se capta ese pasaje. En efecto, cuando la lógica deja de ser formal para constituir un modelo de la realidad, tanto la teoría como el sistema y la operativa lógica deben ser cuestionados para determinar la posibilidad y límites que tienen para comprender la realidad a que se refieren y actuar sobre ella.

De alguna manera, el problema último de este trabajo es ¿en qué medida el modelo teórico y metodológico utilizado para dar cuenta de los procesos socia-

les y el cambio social se adecúa a los procesos sociales y al cambio social real y efectivo?

En lo que hace a los 'sujetos' o elementos de las hipótesis en que pueden formalizarse los instrumentos y medidas, las metas y los objetivos, cabe observar que en los planes: i) se trata de objetos empíricamente delimitables y variados (individuos, áreas geográficas, agrupamientos, grupos, sistemas); ii) susceptibles de ser definidos y conocidos por sí mismos, con prescindencia de las relaciones en que se encuentran; iii) a los que se aplican hipótesis comprobadas en otro tiempo y lugar a base de la similitud de designación y a la aplicación implícita del principio del *ceteris paribus*, sin que se especifiquen criterios para discernir cuáles son las condiciones que han de mantenerse iguales; iv) cuya ordenación ontológica en géneros y especies está determinada por los elementos mismos, los que sólo deben ser registrados por el sujeto cognoscente en el proceso del conocimiento.

En lo que respecta a las relaciones entre los 'sujetos' o elementos, ellas son consideradas como externas a los elementos, es decir, un atributo, una cualidad de ellos y no un componente definitorio. Dada esta característica de las relaciones, se abre la posibilidad de sustituir la naturaleza de la relación por algún número que indica la medición de coexistencias o secuencias. Por último, esta cifra se independiza de la relación y es objeto de manipulaciones matemáticas. El mundo termina componiéndose de cosas y de números que expresan sus relaciones.

En suma, la estructura lógica de las hipótesis utilizadas es la misma en todos los planes analizados y, a pesar de las diferencias terminológicas, tienen sus raíces metateóricas en la filosofía clásica y en el empirismo y el positivismo lógico y, por lo tanto, su orientación teórica es el estructuralfuncionalismo.

7. La alusión a paradigmas teóricos diferentes

Para aclarar el concepto de paradigma sociológico que se maneja en este trabajo, es suficiente señalar algunos aspectos centrales para su constitución. Se parte de la comprobación provisoria y que no requiere mayor precisión inicial, de que hay maneras diferentes de producir conocimiento sobre lo social. También se verifica la existencia de consenso acerca de que algunos autores considerados clásicos representarían esas distintas maneras de producir conocimiento sobre lo social. La unidad básica así definida no requiere supuestos acerca del autor, del texto, de la obra, de una corriente, que hayan producido un sistema teórico completo, cerrado y cristalizado. Es suficiente suponer la existencia de un proceso de producción de conocimientos por alguien a quien los especialistas consideran, consensualmente, representativo de una manera de producir conocimiento, y trabajar los textos y las obras que ha producido. A partir del material así delimitado se procede a la tarea de reconstituir su pensamiento teórico, los elementos metateóricos que, explícita o implícitamente, aplicó en la producción del conocimiento, así como los métodos y

técnicas a que recurrió. Es posible, en consecuencia, constituir varios paradigmas.³

La reconstitución lógica de estos paradigmas sociológicos parece permitir, al menos, detectar los contenidos de las diversas estructuras que se ponen en movimiento para pensar lo social; determinar la existencia de articulaciones o nexos entre los distintos momentos constitutivos de esas estructuras (teóricos, metateóricos, metodológicos y técnicos) y establecer el grado de necesidad de dichas articulaciones y nexos; analizar los contenidos y articulaciones de la propia estructura de pensamiento; proceder con mayor rigor en los procesos de producción de conocimientos, en especial cuando se introduce un nuevo concepto o se incluye alguno proveniente de estructuras de pensamiento distintas de aquélla con la que se está trabajando; constituir uno de los elementos (o "variables") que integran toda sociología o historia del pensamiento social.

La exposición detallada de los distintos paradigmas escapa a los límites de este trabajo, para cuyos fines es suficiente relacionar algunos de los temas desarrollados hasta aquí con los paradigmas historicista, materialista histórico y estructuralfuncionalista representados respectivamente, por Max Weber,⁴ Carlos Marx y Talcott Parsons.

a) *La terminología.* La utilización de un término, a manera de una piedra en un estanque, define una expansión conceptual que se inserta en un marco de afinidades bastante más selectiva de lo que comúnmente se cree. Por cierto, la expansión no se reduce sólo a los aspectos conceptuales, sino que también alcanza (o pone en movimiento) otros aspectos teóricos y metateóricos. A vía de ejemplo, puede considerarse el término 'región'. Para el historicismo, designaría una entidad geográfica y cultural a la que cierta información empírica permite imputar alguna unidad de sentido ya sea por sí misma o como causa o efecto de otros hechos históricos. Para el materialismo histórico, designaría una configuración del espacio social en la que es posible discernir una cierta unidad basada en un modo de producción o en una articulación de distintos modos de producción bajo la hegemonía de alguno de ellos. Para el estructuralfuncionalismo, constituiría el sistema (conjunto de partes interdependientes) que existe en un ámbito geográfico precisamente delimitado. En consecuencia, es claro que, a pesar de la expansión conceptual antes mencionada, los términos utilizados no tienen sentido por sí mismos, tomados aisladamente, sino que adquieren su plena significación en el contexto del marco metateórico y teórico en que se insertan. Si bien son generados en el proceso de producción de una cierta estructura de pensamiento y dentro de dicha estructura encuentran más fácilmente las afinidades electivas a que antes se hacía mención, también adquieren cierta autonomía. Por lo tanto, lo definitorio no es la utilización de tal

³Para ampliar este punto puede consultarse Anthony Giddens, *New Rules for Sociological Method: A Positive Critique of Interpretative Sociologies*. Londres, Hutchinson, 1976, en especial las págs. 142 a 162.

⁴Se ubica a Max Weber como historicista a pesar de la polémica posición que asumió respecto a ellos y, precisamente, por los temas en que se centró esa polémica.

o cual término sino la estructura paradigmática en que se lo inserta. A veces, los planes analizados recurren a términos que no provienen originalmente del estructuralfuncionalismo pero, al fin y al cabo, terminan utilizándolos dentro de este paradigma.

b) *La teoría del conocimiento.* La teoría del conocimiento en que se funda el estructuralfuncionalismo está enraizada en la filosofía clásica y en distintas versiones del positivismo, desde Comte en adelante. Es conocido el rechazo explícito de Max Weber a esta forma de constituir los conceptos en las ciencias de la cultura y su remisión a la moderna teoría del conocimiento posterior a Kant. El materialismo histórico, por su parte, se remite a una teoría hegeliana del conocimiento. En estas tres grandes líneas puede reconocerse una concepción distinta del objeto y del sujeto del conocimiento y de sus transformaciones recíprocas a través de cada proceso de conocimiento y del proceso de conocimiento a través de la historia. En los planes analizados, a pesar de la utilización de términos que parecieran aludir a diferentes estructuras cognitivas, se pone en práctica una teoría del conocimiento propia del estructuralfuncionalismo.

c) *Las clasificaciones.* El estructuralfuncionalismo tiene su instrumento heurístico privilegiado en la noción de sistema, cuya incapacidad intrínseca para generar teoría se manifiesta en la proposición de las llamadas teorías de alcance medio (construidas con el procedimiento *ceteris paribus*) y, de manera caricaturesca, en el reconocimiento que expresa la frase tantas veces oída que recuerda que "todo está relacionado con todo". De ahí que la ordenación clasificatoria esté dada por el orden natural de los géneros y las especies que, a semejanza de la noción 'ente' para la metafísica, se organiza a partir de la noción de acción social. Para el historicismo, el proceso clasificatorio se produce dentro del encuadramiento teórico que proveen las dimensiones básicas de los ordenamientos económico, político-jurídico y social y en función del principio epistemológico constituyente y que consiste en la imputación de sentido a los hechos históricos. La propuesta consiguiente es la formulación de conceptos genéricos (tipo ideal genérico, como el del poder) y de las clasificaciones pertinentes a partir de la determinación del sentido mentado en una multiplicidad de hechos históricos y, por lo tanto, el rechazo radical de todo lo que se parezca a una teoría general. Para el materialismo histórico, a partir de ciertos elementos genéricos (producción, circulación, distribución, reproducción), es posible determinar las teorías de distintos modos de producción, las que proveen los criterios clasificatorios básicos. También en este aspecto, los planes analizados se remiten en un todo al paradigma estructuralfuncionalista.

d) *Los sistemas de hipótesis.* En su expresión weberiana, el historicismo niega la posibilidad de construir sistemas para las ciencias de la cultura. La conexión entre los hechos históricos primarios y secundarios (efectos y causas) se basa en el conocimiento nomológico y nomotético que fundamenta las probabilidades objetivas y permite discernir si entre ambos hechos existe causalidad adecuada o accidental. Pero se trata de la conexión entre un hecho histórico secundario y no de conexiones sistemáticas entre todos ellos. Para el

materialismo histórico, si bien el tema no se plantea explícitamente, habría la posibilidad de construir sistemas, aunque éstos no se referirían a cualquier tiempo y lugar sino que corresponderían a los distintos modos de producción. La conexión entre las hipótesis y los elementos de las hipótesis se expresaría por intermedio de una lógica dialéctica, cuya formalización aún está por hacerse. Por su parte, para el estructuralfuncionalismo no sólo es posible constituir sistemas de hipótesis en ciencias sociales, sino que ellos constituyen uno de los modos en que se expresa el progreso científico y la emergencia misma de una ciencia que merezca tal nombre. Antes se señaló que, en relación con la explicación y la predicción, los esquemas hipotéticodeductivos podrían ser comunes a distintas formas de pensamiento y que ello no implicaba que tales sistemas se configuraran y operaran de la misma manera con el mismo sentido cuando se construyen bajo la orientación de distintas formas de pensamiento. Los sistemas hipotéticodeductivos en que se basan los planes de desarrollo analizados se configuran y operan de forma estructuralfuncionalista.

e) *La adecuación entre el conocimiento y la realidad.* Para el historicismo, lo real existe pero sólo es conocido en sus manifestaciones y no en su esencia. La condición lógica del conocimiento es la selección axiológica que el sujeto cognoscente (constituido como tal por esa selectividad) hace de entre la infinitud de manifestaciones de lo real, según distintos puntos de vista de valor. La validez del conocimiento científico reside en la aplicación de procedimientos reconocidos como científicos y en juicios de probabilidad objetiva fundados en el conocimiento acumulado, sólo aplicable si hay similitud de situaciones y de sentido. En última instancia, la validez de una predicción se basa en el transcurso de los hechos. Para el materialismo histórico, lo real comienza siendo percibido como abstracto y su existencia concreta en el pensamiento resulta de su articulación determinada y determinante en una totalidad concreta, hecha por un sujeto cognoscente históricamente determinado desde el punto de vista de una clase social. La realidad es dialéctica y la misma producción de conocimiento se integra en dicha dialéctica. Sólo una lógica correspondiente constituirá un modelo adecuado. La validez del conocimiento científico y de las predicciones se decide por el transcurso histórico. Para el estructuralfuncionalismo, la realidad está empíricamente dada y el sujeto empírico del conocimiento sólo debe reconocerla y reflejarla lo más exactamente posible. Un conocimiento es científicamente válido cuando se atiene a los métodos y técnicas prescritas. Una predicción es válida si se basa en la aplicación *ceteris paribus* y en relaciones entre causa y efecto que han sido comprobadas en cualquier tiempo y lugar. Los planes de desarrollo analizados también en este aspecto se remiten a una estructura de pensamiento de cuño estructuralfuncionalista.

f) *La prescindencia u omisión de las relaciones entre 'sujetos'.* Los supuestos de la existencia de una población homogénea, del consenso y de la homogeneidad del tiempo y del espacio sociales sólo son compatibles con el estructuralfuncionalismo. En efecto, sólo en su forma de pensar la realidad social es posible concebir a los elementos de los sistemas como independientes

y sólo exteriormente puestos en relación de interdependencia. Para el materialismo histórico, cualquier modo de producción sólo es concebible en términos de las fuerzas productivas y las formas ideológicas y políticas correspondientes. Para el historicismo, la articulación social (por intermedio del mercado o sin su intermedio, dentro de un ordenamiento económico dado), condiciona las situaciones de intereses y la lucha por la apropiación y expropiación de las distintas probabilidades societales, por lo que cada uno de los agrupamientos articulados se define por las acciones entre dichos agrupamientos y no por las que tienen lugar al interior de cada uno de ellos.

g) *El poder*. Lo anterior conduce, por su propio peso, al tema del poder, el gran ausente en los planes analizados. En efecto, ellos no incluyen las relaciones y correlaciones de fuerzas reales existentes en la sociedad y, por eso mismo, es necesario que el Estado sea investido con la iniciativa y la capacidad de evaluar la situación actual y de dirigir la economía y las estructuras sociales correspondientes de modo tal que conduzcan desde la sociedad actual a la sociedad objetivo. Las medidas e instrumentos, cualquiera sea la forma legal que adopten, son decisiones de una autoridad dentro del ámbito de la competencia de algún organismo integrante del poder público y, por tanto, son obligatorios para todos aquellos a quienes se dirige y cuyo incumplimiento tiene previsto algún tipo de sanción jurídica, es decir, hace posible recurrir a la fuerza pública para exigir su cumplimiento. Por eso no es indiferente determinar cuáles son los sectores ajenos al poder público que tienen participación directa o indirecta, institucionalizada o no, en la formulación de decisiones y cuáles son los sectores cuya participación se alienta o desalienta. Para entender el modelo de organización social que se intenta poner en funcionamiento con los planes, es fundamental considerar la participación que se acuerda a los distintos sectores sociales en los diversos aspectos de la vida societal. Sin embargo, nada de esto se encontrará en ellos, dado que se entroncan en las teorías del consenso (entre las que se encuentra el estructuralfuncionalismo), para las cuales el poder es una "variable" de la que puede prescindirse y, por lo tanto, teóricamente innecesaria. En cambio, en las teorías del conflicto (entre las que se encuentran tanto el historicismo como el materialismo histórico), las formas y condiciones de la lucha por la apropiación y expropiación de las posibilidades sociales o de la propiedad de los medios de producción, son un elemento constitutivo.

8. Conclusiones y consecuencias

Forzosamente este trabajo ha tenido que ser esquemático y general. Los temas tratados merecen, sin duda, una consideración más profunda. Sin embargo, es posible extraer algunas conclusiones e indicar algunas consecuencias.

a) *La planificación recurre a un paradigma estructuralfuncionalista*. Dados sus supuestos teóricos y sus elementos metateóricos, la planificación es aplicación de conocimiento social por intermedio de un paradigma estructural-

funcionalista y ésta es la orientación teórica, metodológica y técnica que comparten los planes, cualquiera sea la terminología utilizada, los objetivos y metas que se propongan y las medidas e instrumentos que se prevé poner en práctica.

A veces, la concepción social de los gobiernos o de otras entidades que formulan imágenes de la sociedad futura, coincide con la orientación teórica y práctica del estructuralfuncionalismo. En otras ocasiones, ello no sucede y, sin embargo, los planes se siguen orientando por ese paradigma. Esta incongruencia no puede ser adjudicada a una especie de confabulación según la cual la terminología, los objetivos y metas, los instrumentos y medidas, sólo serían invocados en virtud de su función mitológica y con la finalidad de provocar falsos consensos o de ocultar o invertir la realidad.

Haya o no congruencia, haya o no confabulación, la planificación termina encuadrándose en el paradigma estructuralfuncionalista y es un caso muy claro de cómo los momentos metodológicos y técnicos pueden subordinar al momento teórico.

Para explicar el predominio de ese paradigma en la planificación podría recurrirse a una serie de razones, pero, desde un punto de vista teórico, las más importantes parecen ser: 1) la supervivencia de una concepción del mundo y de las ciencias propia de la filosofía clásica; 2) el desarrollo disperso y relativamente autónomo de las distintas ciencias sociales; 3) la vinculación originaria de la planificación a la economía neoclásica anglosajona; 4) el predominio de un modelo científico de raíz empirista lógica.

b) *Situación de la planificación social.* En el estado actual de la planificación, la llamada 'social' no es una excepción a estas determinaciones generales. Se ha sostenido que el objetivo de la política social es la democratización de oportunidades, expresada como el esfuerzo para reducir las desigualdades sociales o la pobreza.⁵ Sea que se concuerde con la propuesta anterior o que se matice diciendo que el objetivo de las políticas sociales consiste en erradicar las desigualdades sociales, disminuirlas o evitar que se agraven, queda en pie que el valor perseguido es la justicia o la equidad y que la planificación social sería el instrumento para realizar esas políticas.

Pero cuando el asunto se plantea así, ya se está de nuevo dentro del paradigma estructuralfuncionalista. Para el historicismo, el calificativo 'social' requiere, a su vez, ser calificado, ya que en el mundo cultural nada hay que no sea social. Es más, se sostiene que las probabilidades de aprovisionamiento de bienes, de vida y de destino personal están condicionadas por las probabilidades existentes en un determinado ordenamiento económico de aplicar bienes o servicios para obtener rentas o ingresos. El problema central, en consecuencia, son las situaciones de intereses y las condiciones de la lucha por la apropiación y expropiación de probabilidades sociales que existen en un ordenamiento

⁵Pedro Demo, *Perspectivas de la educación en el Brasil*, ponencia presentada al Tercer seminario regional del Proyecto "Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe" sobre las "Condiciones sociales del analfabetismo y el cumplimiento de la obligatoriedad escolar. Problemas y alternativas", realizado en Quito del 19 al 23 de noviembre de 1979.

económico. Para el materialismo histórico también sería absurdo suponer una separación real entre lo económico y lo social. En efecto, en un determinado modo de producción (con sus correspondientes procesos, de producción, distribución, circulación y reproducción), las relaciones con los medios de producción determinan las situaciones de clase y las condiciones de vida en cada una de ellas.

Sólo en el estructuralfuncionalismo se da la posibilidad de abstraer lo social en sí y de tratarlo como un sistema autónomo. Con posterioridad es posible, aunque no necesario, vincular ese sistema con otros (económico, político, jurídico, etc.).

c) *Algunas consecuencias de la utilización del paradigma estructuralfuncionalista.* Ella tiene distintas consecuencias que apuntan en varias direcciones:

i) La utilización de un paradigma cualquiera, de forma explícita o implícita, lúcida o inconsciente, se manifiesta en los contenidos, límites, y posibilidades de la diagnosis y la prognosis, así como en la elección de las distintas vías de acción, en especial, en las medidas e instrumentos. La adopción del paradigma estructuralfuncionalista, con todos los aspectos antes indicados, tiene consecuencias directas en la utilización de una óptica tecnocrática según la cual la sociedad aparece como intrínsecamente manipulable.

ii) La consecuencia de la indeterminación o indiferencia teórica del estructuralfuncionalismo se refleja en que todos los componentes del plan tienen igual significación teórica o práctica lo que, a su vez, incide en la ausencia de criterios teóricos y prácticos para decidir prioridades en las políticas y en las acciones.

iii) La exterioridad de las relaciones entre los 'sujetos' incluidos en los planes y la supuesta homogeneidad del tiempo y del espacio social, características todas originadas en su raigambre estructuralfuncionalista, se manifiestan también en el manejo de la estructura y la coyuntura como si se tratara de sistemas separados, aunque también es frecuente que ambos niveles no aparezcan distinguidos. La variedad de 'sujetos' incluidos en los planes, dadas las condiciones anteriormente consignadas, tiene al menos dos consecuencias: por un lado, la dificultad para discernir si la hipótesis que se considera comprobada y aplicable corresponde al nivel estructural o al coyuntural; por otro, se tiende a omitir que las posibilidades y límites de las acciones de los 'sujetos' (de consenso o disenso con el plan) varían según el grado de organización y representación a que hayan llegado. Por ejemplo, el grado de organización y representatividad a que han llegado los trabajadores a lo largo de un proceso histórico (lo que implica distinto grado de apropiación de esa probabilidad y de expropiación a otros 'sujetos'), condicionan totalmente las acciones de esa categoría nominal como agente activo o pasivo de políticas.

iv) Dado que para el estructuralfuncionalismo la inclusión del poder es una posibilidad pero no una necesidad, los planes pueden prescindir de la actividad política de sus organizaciones representativas y de sus mismos representantes. No por ello el poder social dejará de ser el resultado de fuerzas sociales

actuales, ni podrán impedirse los impactos de las diferentes acciones que se emprendan, en beneficio o en detrimento de distintos agrupamientos sociales.

v) El supuesto de la homogeneidad del tiempo y del espacio posibilita la proposición y aplicación de medidas e instrumentos originados en otros países sin que se considere necesario investigar o estimar la aplicabilidad y los efectos de esas medidas e instrumentos en las sociedades nacionales en que se elaboran los planes.

vi) Para el estructuralfuncionalismo, las relaciones son externas a los 'sujetos' y no son características necesarias de su definición. Ello posibilita la medición de las probabilidades o frecuencia de las coexistencias o sucesiones entre los 'sujetos' así concebidos. Ello tiende a reforzar la visión tecnocrática por distintas vías. En primer lugar, por la ilusión de que tales 'sujetos' y las distintas variables que los expresan son manipulables. En segundo lugar, por el supuesto de que un cambio en las cifras que expresan las frecuencias de las asociaciones significa un cambio en los 'sujetos' o en la naturaleza de sus relaciones. En tercer lugar, porque se supone que cualquier variable tiene el mismo grado de manipulabilidad.

La manipulabilidad de las variables es una característica a la que pocas veces se presta atención, lo que también podría reflejar el carácter tecnocrático de los ejercicios planificadores. Se cumplen con más o menos cuidado las etapas que van desde un concepto hasta su operacionalización y se discuten distintas técnicas más o menos adecuadas para medir las distintas variables, el orden de medición y las técnicas matemáticas más apropiadas. Pero suele partirse del supuesto de que todas las variables tienen el mismo grado de manipulabilidad, aunque en los hechos e implícitamente se reconozca, por ejemplo, que un subsidio o un plan de empleo mínimo tienen un grado de manipulabilidad distinto que los hábitos de consumo alimenticio.

d) *Estrategias propuestas para enfrentar la inadecuación del estructuralfuncionalismo.* A lo largo de este trabajo se ha demostrado que la planificación recurre al paradigma estructuralfuncionalista y que éste es inadecuado para captar la realidad de lo social. Como esta inadecuación proviene de las bases teóricas, metodológicas y técnicas de dicho paradigma, el problema no puede superarse mediante el mejoramiento de la información cuantitativa utilizada, ni por un incremento de la sofisticación del instrumental matemático o computacional, ni por la incorporación de nuevas variables. En definitiva, se trata de variar el paradigma y no de perfeccionarlo.

Para intentar superar el problema se han propuesto varias estrategias a las que es posible revisar someramente:

i) La inclusión de metas cualitativas tiene el mérito de ir más allá del mito y de la seducción de las cifras. Las metas cualitativas (con sus correspondientes indicadores), si bien permitirán una aproximación más rica a la naturaleza de los 'sujetos', no implican necesariamente que éstos sean concebidos de otra manera. Por otro lado, la inclusión de nuevos indicadores, aunque sean de naturaleza cualitativa, no parece tener la potencialidad necesaria para remontar

el cúmulo de dificultades teóricas y metateóricas que están en el fondo del problema.

ii) La propuesta de trabajo interdisciplinario no implica, necesariamente, una salida al empirismo y al positivismo lógico, ya que se puede seguir (y normalmente se sigue) con el supuesto de que los objetos instruyen al hombre y que un mismo objeto, considerado por especialistas de distintas ciencias, les mostraría algo que resida en el objeto, distinto de lo que cada ciencia aporta a su construcción. La acumulación de los análisis, por sí misma, no conduce a la síntesis. Sin embargo, debe reconocerse que el trabajo interdisciplinario abre la posibilidad de dicha síntesis en la medida en que se renuncie al empirismo y al positivismo lógico y a la identificación de la síntesis como una mera yuxtaposición sumatoria de conocimientos parciales.

iii) El enfoque unificado de la planificación ha tenido el mérito de proponer la inclusión de aspectos y variables que los planes normalmente tendían a dejar de lado. Como antes se señalara, la agregación de nuevos aspectos y variables no supera, por sí sola, los aspectos teóricos y metateóricos de fondo. Esta estrategia para superar los problemas de la planificación merece los mismos comentarios que el trabajo interdisciplinario.

iv) Otra propuesta se basa en que la explicitación de los valores a los que adhiere un plan, permitiría superar las dificultades, ya que traería a primer plano las consideraciones acerca de la forma en que las metas, instrumentos y medidas apuntan a la justicia, la equidad y la igualdad en tanto beneficiarían a ciertos grupos sociales y perjudican a otros. Los trabajos que se ubican dentro de esta estrategia han realizado aportes críticos muy valiosos. Pero, aunque se centren en aspectos claves (poder político, riqueza, oportunidades de vida), no implican por sí mismos una posibilidad efectiva de superar el problema de la teoría y la metodología, ya que no existen aspectos claves *per se*, sino tratamientos significativos o banales de los temas. La manera de plantear los problemas sociales y las medidas que se propugnan para solucionarlos no sólo dependen de los valores que orientan las acciones y los desarrollos conceptuales sino también, entre otras cosas, de las teorías con que se los aborde.

En condiciones de desarrollo autónomo de la planificación, la práctica del rito planificador en uso sólo puede conducir a alejar cada vez más a la planificación de su carácter de instrumento de una ingeniería social dirigida a orientar y a prever un desarrollo histórico que conduzca a la concreción de un proyecto social. Puede convertirse así en una actividad lúcida, cada vez más prescindible para la obtención de ciertos objetivos y totalmente paralela a ellos.

Por cierto, en situaciones de crisis se tiende a creer que es posible simplificar el mundo y recurrir a soluciones mágicas. En tales situaciones, la manera vigente de planificar une a la simplificación mecánica de lo social, el atractivo de su supuesta racionalidad. Asimismo, en tales circunstancias, la demostración de que la planificación vigente recurre a un solo paradigma y que éste es inadecuado para orientar y prever el desarrollo histórico pareciera aportar un nuevo elemento a la crisis en vez de sugerir soluciones.

Por lo que se sabe, hasta el presente los otros paradigmas no tienen mejores

respuestas. El historicismo está obstaculizado para darlas por su oposición radical a la constitución de sistemas. El materialismo histórico muestra respecto a la planificación una ambivalencia no casual: cuando se trata acerca de la planificación una ambivalencia se mantiene dentro del paradigma originario;⁶ cuando se exponen métodos y técnicas de planificación, se vuelve a caer en el estructuralfuncionalismo.⁷

e) *Algunas situaciones que invalidarían la tesis de este trabajo.* Es sabido que, en último término, se define al Estado por el monopolio del uso legítimo de la fuerza. También, se sabe que la mayoría de las constituciones políticas de los Estados, siguiendo una estructura similar a la empresarial, distinguen entre los titulares jurídicos de ese monopolio (normalmente, quien está a cargo de los poderes ejecutivos del Estado), los que deciden acerca del uso de la fuerza (los militares), los que tienen los instrumentos para aplicar la fuerza (la tropa). En varios países de la región, como resultado de distintos procesos históricos, se ha producido la unificación en una misma persona o grupo, de esas funciones. En esos países, con las herramientas disponibles para la planificación vigente, se han logrado éxitos en relación con objetivos predominantemente económicos que, por cierto, han conducido a logros en relación con otros objetivos sociales y políticos. De ser así, y no hay ningún indicio de que no lo sea, ese hecho estaría demostrando que el paradigma estructuralfuncionalista utilizado por la planificación vigente no es inadecuado para orientar y prever el desarrollo de las sociedades. Además, ya no puede hablarse de que dichos éxitos son coyunturales, dado que los gobiernos de los que se trata registran una duración que implica, al menos, un mediano plazo. Ambos hechos invalidarían la tesis sustentada en este trabajo.

Sin embargo, puede sostenerse que lejos de invalidarla, la convalidan. En efecto, se sostuvo que, entre los supuestos teóricos de la estructura general de la planificación, se contaban la homogeneidad de la población en sus motivaciones, reacciones y condiciones estructurales de vida; la capacidad y deseos del poder público para adoptar ciertas decisiones y para lograr que se cumplan; el consenso o unidad nacional alrededor de esos objetivos; la homogeneidad del tiempo y del espacio social; las condiciones sociales para la generalización de hipótesis; la omisión o prescindencia de las relaciones sociales. Además, se evitó identificar a la sociedad civil con el Estado y analizar el problema sólo desde el punto de vista de éste. Pues bien, lo que han conseguido los gobiernos a los que se hacía referencia es crear las condiciones para que se den los supuestos antes enumerados.

⁶A título de ejemplo, véase: Ernesto Guevara, *La planificación y su significado*, Santiago, Quimantú, 1972. Charles Bettelheim, *Calcul économique et formes de propriété*, Paris, Francois Maspéro, 1971, especialmente a partir de la pág. 65.

⁷También a título de ejemplo, véase: Oskar Lange, *Introducción a la economía cibernética*, Madrid, Siglo XXI, 1969.

9. Posibles soluciones

Este trabajo ha analizado los aspectos teóricos, metateóricos y metodológicos de varios planes globales de desarrollo. Desde esta perspectiva, y sólo de ella, aparecen dos posibles vías de solución al problema planteado.

La primera consiste en crear las condiciones de adecuación al paradigma estructuralfuncionalista con lo que, de alguna manera, se estaría en la situación planteada en el párrafo precedente o en alguna situación similar, lo que implica la subordinación de la sociedad civil al Estado. Así, el asunto puede ser objeto de análisis teóricos, pero no se reduce sólo a ellos.

La segunda, que se basa en la no identificación del Estado con la sociedad civil y en considerar el problema desde el punto de vista de ésta, enfrenta gravísimas dificultades teóricas y metodológicas. Si se acepta que la historia no es el reino de la libertad, se estaría al margen de lo que se entiende generalmente por historicismo. Si se acepta que la historia también es un reino de necesidad (como lo haría Max Weber), los paradigmas considerados ofrecen dos obstáculos. Por un lado, dentro del paradigma weberiano, es posible planificar determinadas acciones o aspectos de ellas, pero es imposible un sistema global de planificación. Por otro lado, dentro del paradigma del materialismo histórico, es posible un sistema global de planificación, pero la lógica dialéctica aún no ha sido formalizada. Ambos obstáculos son insuperables para la teoría, la metodología y la técnica de la planificación en curso. Tal vez la mejor demostración de ello estaría dada por la producción de los propios planificadores (los planes, artículos, libros, seminarios y reuniones nacionales e internacionales) investida de los mejores deseos de servicio a la sociedad y de un inevitable sesgo tecnocrático.

Como se señalaba al comienzo, la planificación es un intento de la humanidad por manejar su vida social y esto no es sólo un problema teórico, ya que implica poseer la capacidad y la posibilidad de hacerlo.

Entretanto, ¿qué pueden hacer los planificadores? En primer lugar, tomar conciencia de que están remitiéndose, necesariamente, a algún paradigma para diagnosticar y pronosticar la sociedad en que viven. En segundo lugar, mantener sus deseos de servicio a esa sociedad. En tercer lugar, poner en práctica distintas alternativas para desarrollar en los 'sujetos' de la planificación una visión predictiva de su futuro. En cuarto lugar, desarrollar una metodología sustantiva y cualitativa, aparentemente más sencilla, pero difícilmente integrable y compatible con los métodos y técnicas cuantitativos que hoy manejan.

Por último, enfrentar los problemas teóricos. Todo esto no es fácil y requiere un equipo interdisciplinario que trabaje con unidad de objetivos durante un tiempo más o menos largo.

Aquí, nuevamente, se vuelve a estar en un terreno ajeno al de este trabajo, lo que sugiere que la solución al problema planteado tiene que generarse desde fuera de la planificación.

La planificación social vista por un economista

Armando Di Filippo

Planteamiento general

Podría sugerirse tentativamente que para un economista, la política —y el proceso de planificación en que ella puede concretarse— reúne contenido “social” en la medida que está encaminada —explícita o implícitamente— a generar efectos directos sobre la esfera distributiva del proceso económico.

Aquí se hablará de política —y planificación— social con especial referencia a un orden social capitalista y, más específicamente, al tipo de estructuración propia de las sociedades capitalistas periféricas. No obstante ello, las primeras secciones abordan el tema de las visiones de mundo, perspectivas ideológicas y utopías sociales en que puede enmarcarse el concepto de planificación, con especial énfasis en el papel que puede desempeñar el mercado como mecanismo asignador de productos y recursos.

Luego se establece una distinción entre las políticas capaces de transformar los basamentos de la estructura social en que reposa la distribución del producto social y aquellas otras que, sin transformar fundamentalmente aquella estructura, modifican la distribución primaria del ingreso monetario, o de los bienes que componen el producto social, básicamente a través de transferencias gubernamentales. Las primeras, se denominan políticas sociales *distributivas*; las segundas, *redistributivas*.

Siendo la ocupación de la capacidad personal de trabajo una mediación única o principal para acceder al ingreso por parte de la mayoría de la población, no cabe duda que las diferencias en productividad e ingresos que se deriven de esta participación constituyen el objeto legítimo y prioritario de atención de las políticas con pretensiones distributivas. La categoría genérica de “heterogeneidad estructural” permite integrar esta temática principal dentro de los diagnósticos generales sobre el funcionamiento de las sociedades latinoamericanas.

Se formulará, por último, un esbozo de estrategia de carácter “mixto”, redistributiva en sus instrumentos y distributiva en sus efectos sociales de largo plazo para enfrentar las agudas inequidades sociales observadas en América Latina.

Planificación social y visiones del mundo

El mismo hecho de plantear la discusión sobre la política y la planificación social como un tema y una “praxis” legítima y necesaria, en las sociedades capitalistas periféricas de América Latina, supone una cierta concepción sobre

el “modo de ser” de estas sociedades y sobre las posibilidades y formas de su transformación.

Esta concepción no puede identificarse con un “dejar hacer” apoyado en las fuerzas sociales que, de manera espontánea, supuestamente orientarían el sistema hacia situaciones fundadas en una integración valórica, un consenso social y una posición muy próxima al óptimo en materia de equilibrio y de bienestar económico. Tampoco puede fundarse en una visión de conflictos antagónicos, que se agudizan dramáticamente en un “crescendo dialéctico” y sólo puede resolverse en una transformación radical y total —con cierto sabor apocalíptico— del orden social imperante.

Las consecuencias prácticas de la primera concepción llevan a postular un *laissez-faire* o, a lo sumo, una eliminación de las trabas —políticas, institucionales, burocráticas, etc.— que impiden el libre despliegue de la racionalidad privada del capital capaz de conducir “espontáneamente” al sistema hacia situaciones de óptimo.

La segunda posición, llevada a sus límites extremos, puede implicar una actitud “derrotista”, porque el sistema se concibe como intrínsecamente perverso y nada puede hacerse para mejorarlo. Siendo esto así, la única solución digna de ser considerada, es la transformación radical de sus bases institucionales y sus fundamentos económicos últimos. Asimismo, la necesidad de contribuir a un aceleramiento de las contradicciones que “ineluctablemente” lo destruirán, puede llevar a comportamientos que, en cierto sentido, operan como una “contraplanificación”, si cabe el término. En el terreno de la actividad intelectual esto suele producir en los profesionales de las ciencias sociales una especie de “esquizofrenia” valórica derivada de la necesidad de vivir y trabajar en “este mundo” mientras se espera el advenimiento más o menos mítico del “otro” mundo, en donde la utopía advendrá realidad.

La política social, y más aún, la planificación social supone, por el contrario, cierta “fe” en la eficacia de una “ingeniería social” que de manera gradual pero sostenida —y en ocasiones heroica— vaya transformando las condiciones institucionales y técnicas en que se fundan las posiciones y relaciones *de poder* de cada sociedad concreta.

La planificación social no puede partir aceptando, como un dato inmutable, las restricciones del poder, para convertirse en un dócil instrumento del *statu quo*. Tampoco puede desafiar frontalmente ese poder. Su concepción operativa supone una praxis que, al menos en parte, puede y debe darse en el marco de los organismos burocráticos del Estado y sirviendo fines considerados *ética y jurídicamente* legítimos. *Las exigencias objetivas del propio proceso de desarrollo* van requiriendo transformaciones sociales que cambian la estructura preexistente de poder. Así, por ejemplo, las altas tasas de analfabetismo imperantes en el siglo pasado en los países capitalistas centrales se han reducido contemporáneamente casi a cero. ¿Quién podría dudar que este hecho ha modificado decisivamente la estructura preexistente de poder, en aquellos contextos sociales? ¿Cómo podría haberse evitado o frenado este

proceso social inherente al desarrollo de las sociedades industriales contemporáneas?

Puesto que hablar de Política es, necesariamente, hablar de poder, una política social realista debe basarse en los fundamentos técnicos, institucionales y socioculturales que afectan la estructura de poder.

Aquí pretende plantearse, desde una perspectiva predominantemente económica, la forma que asumen aquellos fundamentos en las sociedades capitalistas como primera aproximación y, más concretamente, en las formas periféricas de ese capitalismo.

Contrapunto ideológico y utopías sociales

Las dos formas extremas de concebir el proceso social bosquejadas más arriba poseen, desde luego, una clara trayectoria en la historia de las ideas sociales.

Las dos visiones del mundo más influyentes sobre el desarrollo de las sociedades industriales contemporáneas han sido la liberal y la marxista. Ambas se caracterizan por presentar utopías sociales donde desaparecen tanto los enfrentamientos "antagónicos" como los mecanismos coercitivos del poder.

En la idea liberal, el proceso social propende de manera espontánea y fluida hacia la armonía y el equilibrio. En la búsqueda de su provecho personal los hombres ponen en funcionamiento fuerzas relativamente "automáticas" que, movidas por la racionalidad natural de una "mano invisible", tienden a llevar a un máximo el bienestar social. La corriente marginalista de la teoría económica liberal, elaboró la expresión formalizada más pura de esta visión del proceso económico donde la fluida simetría de la "competencia perfecta", eliminaba la incómoda realidad del poder económico y permitía penetrar serenamente en las abstracciones sutiles de una "teoría del bienestar". En la esfera política, según la misma visión, también impera el consenso; la sociedad, en suma, es una asociación fundada en un "contrato social", una creatura de los individuos que integrados culturalmente en un campo valórico común, dirimen sus rencillas "marginales" frente a un Estado que ejerce un arbitraje equidistante y asume una actitud básicamente prescindente y complementaria.

Para Marx la concepción liberal tiende a legitimar moralmente el orden social capitalista basado en el antagonismo y la opresión. La dominación de clases se funda en la propiedad privada de los medios de producción. Los detentadores del capital oprimen y explotan a quienes sólo poseen su fuerza de trabajo. Las relaciones sociales se deshumanizan y mercantilizan. El trabajador explotado se enajena y degrada. Sin embargo, el proceso histórico, en virtud de sus propios antagonismos internos, conduce inexorablemente a una superación revolucionaria del orden social capitalista. A partir de este punto se inicia el tránsito hacia la utopía social del marxismo. Al abolirse la propiedad privada de los medios de producción, desaparece el poder económico del capital. Asimismo, el poder político del Estado también tiende a volverse superfluo y, tras un proceso transitorio de dictadura del proletariado, se penetra en la sociedad sin clases, donde las formas básicas del poder económico (capital) y del poder

político (Estado) pasan al “desván de la historia”. Se acepta la existencia de conflictos de intereses en esta fase de la utopía social marxista, pero se trata de contradicciones “no antagónicas”, que permiten un básico grado de integración social y de consenso valórico.

Las contradicciones “no antagónicas” de la utopía social marxista presentan un sospechoso parecido con la “sana competencia” de la utopía social liberal.

Sistemas económicos y formas de planificación

Aquí se sugerirá que las políticas sociales propiamente distributivas podrían concebirse como aquel conjunto de acciones que modifican los factores estructurales que están “detrás” del mercado y, por su intermedio, transforman las modalidades de la asignación *mercantil* de los recursos y del producto social con el objeto de favorecer a los más pobres o socialmente impotentes.

Parecería entonces que se deja de lado a las sociedades socialistas para circunscribir el análisis a las sociedades capitalistas. Sin embargo, no es necesariamente esa la intención, puesto *que las dos son economías de mercado* en el sentido de que este mecanismo juega un rol insustituible en ambos casos.

La utopía socialista incluye entre sus ideales la abolición definitiva de las relaciones monetario-mercantiles que caracterizan al mecanismo de mercado. Los planificadores socialistas hablan a veces, oscura o ambiguamente, de la transitoriedad de las relaciones de mercado en el seno de las economías planificadas centralmente, o del cambio de su carácter esencial, como consecuencia de la estatización de los medios productivos.

Sin embargo, es mejor llamar a las cosas por su nombre cuando se penetra en áreas temáticas donde la “atmósfera conceptual” se enrarece por el exacerbamiento de las fricciones ideológicas. En las economías centralmente planificadas existen relaciones de mercado en sentido estricto y ellas constituyen un componente esencial de su funcionamiento. Lo que varía son las modalidades y el grado de profundización de las transformaciones operadas en los factores sociales que están *detrás* del mercado.

Para que exista mercado y relaciones netamente mercantiles se requiere el enfrentamiento entre *propietarios* de dinero y *propietarios* de mercancías exhibiendo intereses contrapuestos. El primer grupo se denomina demandantes y el segundo, ofertantes.

Aun cuando se hubiese producido la total colectivización de los medios de producción, las sociedades socialistas no pueden “abolir” una forma esencial de propiedad privada, cual es la capacidad de trabajo de un ciudadano libre.

Es obvia la importancia de este punto en relación con la temática general de los derechos humanos y de las libertades básicas. Solamente siendo *propietarios personales* de su capacidad de trabajo podrán los ciudadanos de un Estado ejercer derechos y libertades tales como el de sustraerse totalmente a cualquier forma de esclavitud o servidumbre personal; el de circular libremente

te y elegir su residencia en el territorio del Estado que lo acoge; el de elegir libremente su trabajo, etc.

Cuando se elimina la coerción en todas sus formas, abiertas o veladas, el *incentivo salarial* pasa a ser la modalidad *principal* —aunque no necesariamente la única— para asignar el trabajo social en los procesos centralmente planificados. El trabajador, propietario personal de su capacidad y predisposición al trabajo, vende ese trabajo potencial a cambio de un salario que es también su legítima propiedad.

Estando ya el trabajador en propiedad de su salario puede asignar ese poder adquisitivo para la apropiación —igualmente privada— de los bienes de consumo que demande para su uso personal y el de su familia. Esto lleva al segundo mercado igualmente imprescindible en cualquier economía socialista que acepte la Declaración Universal de los Derechos Humanos: el mercado de bienes de consumo.

La libertad económica del consumidor es una de las formas sociales más importantes de la libertad individual. Se pone aquí de manifiesto, sencillamente, la relación directa que existe entre el acceso a las libertades humanas y la distribución del poder dentro de cada sociedad. En las sociedades socialistas contemporáneas —del mismo modo que en las capitalistas— la distribución del poder adquisitivo salarial es un componente esencial de la distribución del poder adquisitivo general. Este poder podrá ejercerse sobre el flujo del producto social que, periódicamente, va emergiendo del sistema económico. Existe entonces una obvia e inmediata correspondencia entre la libertad económica de cada consumidor y su poder adquisitivo general. Debe resultar evidente que este planteo no implica fomentar una actitud consumista o un afán de “adquirir por adquirir”. Cualquiera sea la “filosofía de vida” del consumidor, ella presupone *la capacidad para optar* entre diferentes mercancías de consumo.

Retomando el hilo central del argumento, se afirma que en las economías socialistas existen mercados en sentido estricto y su operatoria es imprescindible para la vigencia de las más elementales libertades y derechos en la esfera económica.

Pero hay una diferencia que, a primera vista, parece esencial entre las sociedades capitalistas y las socialistas. Ella atañe al carácter privado o público de la propiedad de los medios productivos. Al respecto, cabría sugerir que no es la *posesión* sino la *utilización* de un medio, lo que informa sobre los fines del poseedor.

El tema de la propiedad de los medios productivos está claramente *detrás* del mercado y puede plantearse desde diferentes ángulos. Atendiendo a la racionalidad que orienta a las empresas productivas, podría hablarse de propiedad privada y pública, o privada y “social”. Pero esta denominación de propiedad “social” —que la corriente socialista sin duda preferiría— está suponiendo que el *Estado representa y traduce* la voluntad de la sociedad. Por oposición a las formas relativamente descentralizadas inherentes a la vigencia —en mayor o menor grado— de la propiedad privada de los medios de produc-

ción, la centralización de esa propiedad en manos de los detentadores del poder político conduce al tema de la naturaleza misma de una sociedad democrática.

Este importante tema subyace al otro de la propiedad de los medios de producción. Aquí se hace mención a la democracia en un sentido integral, *no como un arbitrio periódico para designar representantes en el gobierno, sino como una forma de estructurar la sociedad*. La distribución del poder político y del poder social deben considerarse *conjuntamente* con la distribución económica del poder, vinculada al carácter de la propiedad de los medios de producción y del capital.

En todo caso, resulta claro que estas formas *subyacen* a la operatoria del mercado y en su conjunto forman el *cauce natural* por el que pueden discurrir y orientarse nuestras cavilaciones sobre la planificación social vista desde una perspectiva de cambio estructural en el largo plazo.

La planificación social fija las metas y los instrumentos específicos que permiten poner en práctica los lineamientos más generales de la política social dentro de los rangos de maniobra que corresponden a las estructuras vigentes de poder.

Efectos distributivos o redistributivos en la acción del gobierno

Atendiendo a las áreas en que recaen, las políticas distributivas afectan el contexto *estructural* (poder, tecnología, instituciones, calificaciones humanas, pautas culturales de arraigo profundo, etc.) que, subyaciendo a las relaciones de mercado, las condicionan decisivamente. Dados sus *efectos*, tales políticas se caracterizan por su prolongada gravitación y difícil reversibilidad. Las redistributivas, en cambio, "reajustan" y corrigen *a posteriori* la distribución del ingreso real que directamente emerge de aquella dinámica estructural, y se caracterizan por ser fácilmente reversibles.

En primer lugar, atendiendo a las *políticas distributivas* y en virtud de las prerrogativas que emanan de su poder político, las acciones del gobierno *pueden modificar los fundamentos institucionales* en que reposan las relaciones vigentes de propiedad y trabajo. Estas reformas estructurales de la sociedad, no operan de manera fluida y armoniosa. Por el contrario, suelen suponer agudas crisis, desgarramientos y conflictos sociales, fatigosas y prolongadas pugnas, etc. Sin entrar aquí en los aspectos sociopolíticos involucrados en el proceso, bastaría observar los efectos distributivos que eventualmente puedan surgir de esos procesos. *En la esfera de las relaciones de propiedad*, las reformas agrarias y urbanas pueden transformar de manera radical la estructura de clases y las posiciones respectivas de poder de los involucrados en el proceso: terratenientes, campesinos, rentistas urbanos, marginales, etc. *En la esfera de las relaciones de trabajo*, los códigos laborales, al normativizar la vigencia más o menos extendida de los derechos a agremiarse, a pugnar por salarios mínimos, a obtener beneficios sociales de diferente índole, etc., contribuyen a afectar la

naturaleza de las relaciones vigentes de trabajo. Estas no dependen, ni mucho menos exclusivamente, de dichos códigos. Al poder "formal" que emana de ellos se añaden otros poderes "reales", como el sindical *stricto sensu*; el poder social¹ que emana de la calificación diferenciada por estratos de trabajadores; y, en general, las distintas posiciones negociadoras que resultan de la abundancia *relativa* de diversos tipos de calificaciones, etc.

Un aspecto muy importante capaz de afectar, desde otro ángulo, las posiciones descritas atañe a la intensidad y modalidad de las transferencias tecnológicas desde los centros industrializados. La estructura económica de la sociedad depende tanto de aquellos encuadramientos institucionales como de estos fundamentos tecnológicos. Las acciones reguladoras del gobierno en cuanto a la adquisición de bienes de capital, transferencia de *know how* desde los centros, etc., son típicamente distributivas, cuyos efectos sobre la heterogeneidad estructural y las desigualdades sociales huelga señalar.

Hasta aquí un breve repaso *ejemplificatorio* de algunas acciones predominantemente distributivas del gobierno. Cabe considerar de manera igualmente sucinta aquellas acciones que, por su carácter, podrían denominarse redistributivas.

A través del ejercicio de su poder político, el gobierno impone tributos que alimentan su erario y contribuyen a financiar el gasto público. En las sociedades capitalistas contemporáneas el gobierno también controla, al menos en última instancia, la magnitud de la oferta monetaria, e influye directamente sobre el ritmo de crecimiento de la emisión. Haciendo uso de estos poderes puede proveer un financiamiento adicional de carácter eventualmente inflacionario a su presupuesto fiscal. A estas dos facultades privativas del poder político, el gobierno añade otros arbitrios tales como los empréstitos públicos donde las prerrogativas políticas se combinan en grado diferente con operaciones usuales en la esfera financiera privada. Todos estos ingresos, junto con los que resultan de las ganancias eventuales obtenidas por las empresas públicas, son fuentes que *originadas internamente*, pueden contribuir a financiar el presupuesto de gastos del gobierno y transformar el perfil personal, sectorial y funcional de la distribución del ingreso.

Dentro del presupuesto ordinario del gobierno figura la asignación de fondos para el mantenimiento de las distintas agencias y oficinas que conforman el aparato burocrático del Estado: ministerios, secretarías de Estado, tribunales de justicia, policía, fuerzas armadas, etc. Las acciones del gobierno en esta esfera son "mixtas" configurando situaciones difícilmente clasificables. En cuanto al origen de su financiamiento, se trata de una acción que, *en parte al menos*, es indudablemente redistributiva porque supone a través del sistema tributario una modificación *a posteriori* de la generación primaria del ingreso real. Sin embargo, este aparato burocrático es una proyección permanente e

¹Véase Raúl Prebisch, "Crítica al capitalismo periférico", *Revista de la CEPAL*, N.º 1, Primer semestre 1976.

irreversible del poder político del Estado y los diferentes estamentos ocupacionales del sector público son un componente de la estructuración general de la sociedad. En suma, aunque el aparato burocrático del Estado se financie con fondos que provienen en parte de políticas redistributivas no hay duda que *su existencia misma y su reproducción en el tiempo* son un dato estructural de primera importancia. La redistribución del ingreso hacia estos segmentos sociales depende directamente de la política fiscal del gobierno.

Otros aspectos del gasto público tendientes a reasignar recursos productivos también son redistributivos por sus instrumentos, pero distributivos si se atiende a las repercusiones estructurales que generan. Los incentivos a las empresas para que se localicen en cierta área o emprendan determinada producción pueden traducirse en exenciones impositivas, créditos subvencionados, facilidades para la adquisición de bienes de capital u otras acciones que usando *instrumentos* redistributivos pueden generar transformaciones distributivas al modificar la estratificación de productividades e ingresos salariales, generando nuevos empleos estables.

Otro tanto sucede con las políticas de salud, vivienda, nutrición y, sobre todo, de educación que reúnen este carácter "mixto" cuando se las considera conjuntamente desde el ángulo de su instrumentación, financiamiento y consecuencias. En un contexto dinámico en que las necesidades son crecientes, todo dependerá del efecto de esas acciones en cuanto a mejorar, mantener o deteriorar la cobertura, calidad y distribución social de aquéllas. Especialmente en materia de salud, nutrición y educación, sus efectos distributivos —estructurales de largo plazo— dependerán, como es obvio, de la persistencia y continuidad de estas acciones.

Las políticas redistributivas *stricto sensu* son aquéllas que atañen al asistencialismo estatal y, en particular, a la seguridad social; a los aportes financieros del sector público y privado al cumplimiento de las así denominadas "leyes sociales" de protección a los ancianos, desvalidos y desocupados; a la regulación del trabajo femenino, licencias por maternidad, etc. También la repartición en especie de alimentos, medicamentos y otros bienes por parte del Estado, junto con las rebajas en tarifas de servicios públicos son acciones predominantemente redistributivas.

En un contexto inflacionario como el de América Latina, el incremento en los salarios *monetarios* es una acción claramente redistributiva, al menos cuando el subsecuente aumento de los precios tiende a reproducir la situación inicial sin mayores cambios en la esfera real del proceso económico.

Como se ve, la distinción analítica entre políticas distributivas y redistributivas es de utilidad para categorizar las esferas de acción del gobierno, atendiendo a su instrumentación y resultados concretos. No obstante, en la práctica se identifican acciones "mixtas" generalmente caracterizadas por la modalidad *redistributiva* de su *financiamiento* y el carácter distributivo de sus *efectos* sobre la estructura socioeconómica.

Partiendo de este suscinto marco referencial que esboza las áreas básicas de posible acción gubernamental y las modalidades distributivas, redistributi-

vas, o mixtas que ella puede asumir, sólo resta enfatizar el significado prioritario que asumen las acciones *distributivas* capaces de afectar los fundamentos estructurales de la desigualdad social. No corresponde aquí seguir clasificando políticas *específicas* que, desde luego, exigen una concreción diagnóstica mucho mayor en cuanto a los objetivos del desarrollo que las fuerzas sociales de cada país se fijan a sí mismas.

Queda claro entonces que las políticas distributivas no son la única esfera de acción de la lucha contra la desigualdad social y no se conciben operando aisladamente de aquellas otras denominadas redistributivas y mixtas.

No obstante ello, en este trabajo se pretende enfatizar la profunda raíz estructural del fenómeno de la desigualdad social en América Latina, y la prioritaria significación de las acciones *distributivas stricto sensu*, para erradicar el fenómeno o aliviar sustancialmente sus efectos sociales.

Heterogeneidad estructural, distribución del capital y desigualdades sociales

Los diagnósticos de la heterogeneidad estructural de las sociedades latinoamericanas ponen de relieve los agudos desniveles en la productividad económica de la fuerza de trabajo y el sustancial porcentaje de ocupados en los estratos más bajos de productividad.² Precisamente en dichos estratos calificados como preindustriales o de subsistencia se ubica una decisiva proporción de los grupos socialmente más desfavorecidos en América Latina. En otros casos, la extrema carencia de poder adquisitivo dimana de posiciones especialmente débiles en los regímenes laborales vigentes en América Latina.

Ahora bien, cuando la productividad económica de los estratos inferiores es tan baja que condena a la pobreza a la población que se desempeña en esas actividades, cualquier solución estructural al problema de las extremas desigualdades sociales presume una reasignación de la fuerza de trabajo hacia actividades de mayor productividad.

En esta materia el capitalismo periférico de América Latina ha evidenciado una insuficiencia dinámica tal que la relación de productividades no mejora de "abajo para arriba".³

Estos factores ejercen una decisiva influencia sobre la distribución personal y familiar del ingreso y sus tendencias de cambio en el tiempo.

Efectivamente, sólo un reducido porcentaje de quienes incrementan la fuerza de trabajo se incorpora a los estratos superiores de productividad. Ellos son los dotados de mayor calificación y capacidad negociadora.

La calificación técnica en particular y la educación en general introducen

²Véase de Aníbal Pinto, "Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano", y "Heterogeneidad estructural y modelos de desarrollo reciente de la América Latina" en *Inflación, raíces estructurales*, México, Fondo de Cultura Económica, 1973.

³Véase Raúl Prebisch, "Crítica al capitalismo periférico", *op. cit.*

“segmentaciones” o discontinuidades en los mercados de trabajo que luego son consolidadas a nivel sindical o gremial, pero que se fundan en heterogeneidades de carácter estructural y no —como podría erróneamente sugerirse— en “imperfecciones” del mercado laboral de raíz *puramente* institucional.

En los estratos inferiores de productividad se ha incorporado un sustancial porcentaje de la fuerza de trabajo, precisamente aquella de menor calificación técnica y educación general.

Esto repercute en la estratificación de ingresos. De un lado, atendiendo a la fuerza de trabajo que se incorpora a los diferentes estratos, podría hipotetizarse plausiblemente que sus ingresos salariales se correlacionan positivamente con los estratos de productividad en que se insertan, pero las diferencias de salarios interestratos son menores que las diferencias de productividad laboral. Esto se debe a que en los estratos de mayor productividad económica, ésta alcanza niveles tan altos que los incentivos salariales para asegurarse la mejor fuerza laboral no necesitan crecer al mismo ritmo que la productividad. De otro lado, atendiendo al mundo empresarial propietario, en los estratos de alta productividad tanto el *porcentaje* de valor agregado que se convierte en remuneración de los propietarios, dentro de cada actividad, como su *magnitud absoluta* por empresa son muy superiores a los que predominarían en las capas intermedias e inferiores de la estratificación de productividades.

Todo esto determina que, tanto en materia de sueldos y salarios como de ingresos de la propiedad que se distribuyen a las personas, las tendencias de la distribución respondan a las posiciones *tecnológicas y de poder* en que se insertan los diferentes grupos sociales.

Aunque la concentración distributiva se mantenga constante, —medida por índices como el de Gini u otros— *las diferencias absolutas per cápita se acrecientan* y esto es importante en la reorientación de la oferta del producto social. Además, lo que tiende a acontecer es que cambia la forma de la distribución en favor de la mitad superior de ingresos. En efecto, las tendencias circulares y acumulativas del sistema perjudican especialmente a los que ya están más desfavorecidos.

Cabría entonces sugerir la conveniencia de que el examen de las tendencias en materia de desigualdades sociales tienda a fundarse en el estudio de la heterogeneidad estructural de las sociedades latinoamericanas.

Del mismo modo, las tendencias en la composición de la oferta de bienes de consumo responde a las orientaciones de la demanda que derivan de la concentración distributiva en que se traducen aquellas desigualdades.

La asignación de los recursos materiales y humanos —tanto preexistentes como nuevos— que se van movilizandó merced a la utilización del capital productivo responde, desde luego, a aquellas tendencias en la orientación de la demanda. Otro tanto sucede con la composición de las importaciones de bienes de consumo y de producción. Este resultado es un corolario obvio de la racionalidad empresarial privada que, intentando llevar a un máximo la tasa de ganancia, busca “capturar” los incrementos de ingreso monetario de los estratos superiores.

Hasta aquí se ha pretendido establecer una esquemática secuencia causal entre la heterogeneidad estructural de las sociedades latinoamericanas, la distribución del ingreso, la composición de la demanda, la composición de la oferta y la asignación de los recursos humanos y materiales. Para penetrar en las recomendaciones de política conviene ahora insistir en los aspectos atingentes a la distribución del capital.

En este contexto, la palabra “capital” se utiliza en el sentido schumpeteriano de una magnitud de poder adquisitivo general que está a disposición de los titulares de las empresas.⁴ Ese poder adquisitivo deriva tanto de los ingresos por ventas como del ahorro personal y del acceso al crédito.

Las empresas del estrato tecnológicamente “moderno” concentran un porcentaje muy alto de la distribución del capital por niveles de productividad. En general, se trata de personas jurídicas nacionales o extranjeras, privadas o mixtas, e incluso estatales, donde la magnitud absoluta del capital por titular es muy alta, estrechando significativamente la pirámide distributiva del capital en la “cúpula”. Estas empresas, por lo general, trascienden el ámbito regional o local y se dirigen al mercado nacional o internacional. Su poder económico deriva de las posiciones oligopólicas y oligopsónicas que ocupan en el mercado, de su fácil acceso al crédito nacional e internacional y de su frecuente gravitación directa sobre las políticas económicas del Estado. En suma, tanto la distribución del progreso técnico como la del capital se concentran notablemente.

Las empresas del sector tecnológicamente “intermedio”, por lo general, no tienen acceso directo y fluido a las grandes corrientes internacionales de capital ni de progreso técnico. Sus técnicas productivas —de bienes o servicios— no obstante ser propias de la sociedad industrial, tienden a quedar obsoletas en los centros capitalistas desarrollados. Su radio de operaciones es local o regional pero carecen de escala tecnológica y de capital como para cubrir el mercado nacional. En la pirámide distributiva del capital, ellas ocupan los estratos intermedios.

Las unidades económicas de subsistencia o preindustriales no son, en rigor, empresas capitalistas y hablar del “capital” que controlan es, hasta cierto punto, un eufemismo. Se trata de unidades familiares o incluso unipersonales, cuyo “capital” sólo les permite subsistir sin mayor posibilidad de lucro y acumulación. Su acceso al progreso técnico les está totalmente vedado y, en el fondo, constituyen meras estrategias de sobrevivencia de una fuerza de trabajo excluida del aparato productivo propiamente capitalista.

⁴Schumpeter parte de una situación ideal-típica, que denomina “corriente circular”, muy semejante a la competencia perfecta. Reserva el término “empresario” para quien introduce la innovación en el proceso económico y entiende por “capital” el poder adquisitivo que se pone a disposición de estos innovadores. Aquí se amplían los alcances del capital a la *totalidad* del poder adquisitivo en manos de los empresarios, sean o no innovadores.

**La temática de la desigualdad social en relación
con la propiedad de medios materiales y
humanos de producción**

Ahora bien, los pobres —definidos aquí como los carentes de poder social y económico— *sean o no propietarios de medios de producción*, carecen de capital productivo, si por tal se entiende una magnitud de poder adquisitivo que se destina a adquirir factores productivos para elaborar bienes y servicios *con el objeto de lucrar y capitalizar*.

Aquí resulta útil recordar el ciclo circulatorio del dinero utilizado como capital, por oposición al ciclo circulatorio del dinero utilizado para la subsistencia, tal como fue planteado por Marx. El análisis de estos ciclos es útil para distinguir entre el ciclo *dinero-mercancía-dinero* (propio del capital) y el ciclo *mercancía-dinero-mercancía* (propio de las actividades económicas orientadas a la subsistencia).

Los pobres ofertan como mercancía su capacidad de trabajo, carente de toda calificación, o los productos de su trabajo ayudados por el concurso de herramientas simples de carácter netamente preindustrial. En cualquier caso ellos parten ofreciendo una mercancía y solamente obtienen el dinero para reproducir precariamente su condición inicial. En términos de las conceptualizaciones vinculadas a la heterogeneidad estructural, las mercancías que producen los pobres son propias del estrato preindustrial de subsistencia.

Se entra aquí al complejo terreno de los regímenes de trabajo en América Latina. Ante todo cabría distinguir entre los regímenes laborales precapitalistas que aún predominan en ciertas áreas rurales de América Latina y las formas “transicionales” de reinserción en los regímenes laborales propios del capitalismo. En cualquier caso debe quedar en claro que se trata de *regímenes laborales*, es decir, de instituciones y relaciones sociales que regulan la asignación de la *fuerza de trabajo* en América Latina.

El carácter capitalista o precapitalista de estas relaciones no debe oscurecer el hecho básico de que se habla de propietarios de fuerza de trabajo y *no* de propietarios de capital o medios de producción.

En áreas rurales, si disponen de una parcela de tierra será para abaratar el ingreso monetario salarial que les pagan sus empleadores por la venta de su fuerza de trabajo. Esas regalías en especie constituyen, sin duda, medios básicos para su subsistencia.

Independientemente de su localización rural o urbana y del carácter capitalista o precapitalista de la relación, el principal e insustituible recurso con que cuentan para la subsistencia es su fuerza de trabajo. El hecho de que la ofrezcan directamente o ayudados de instrumentos simples, de que vendan bienes o servicios (producidos con técnicas preindustriales) no debe crear confusiones. Tampoco debe quedar oscurecida su condición de fuerza de trabajo por la circunstancia de que se los remunere en especie o dinero, por unidad o por tiempo, etc. Ellos son, ante todo, trabajadores incapaces de ahorrar, lucrar o capitalizar y no pueden ser confundidos con los rentistas,

financistas o empresarios capitalistas, o con los hacendados tradicionales del orden señorial rural latinoamericano.

Las políticas sociales deben crear las condiciones para cotizar en el mercado esa fuerza laboral no calificada generando oportunidades de empleo más productivo.

En sentido amplio, como se sugirió antes, la difusión del progreso técnico hacia estos estratos de trabajadores no sólo incluye su incorporación a capas superiores de productividad laboral, sino también, su calificación técnica y, más genéricamente, su *educación general*.

Las políticas de educación, salud, nutrición, etc. son, básicamente, de competencia estatal. Ellas se encuentran en el límite entre las acciones distributivas y las redistributivas y todo depende de la profundidad, permanencia y significado de las acciones en que se concretan. Ellas no constituyen un objetivo explícito de la lógica del capital privado que responde a las tendencias concentradoras del ingreso.

Solamente el Estado puede contrarrestar esas tendencias cambiando la composición de la demanda de medios de producción y de consumo en la dirección requerida para satisfacer esas necesidades, actuando como intermediario entre la lógica del capital y los masivos requerimientos de los desposeídos. De ese modo puede reorientarse la composición de la oferta de medios de consumo y de producción.

Una función social del progreso técnico que ayude a paliar las deficiencias en la calificación laboral, podría ser el diseño de instrumentos productivos que, de un lado, posibiliten una alta productividad laboral y, del otro, reduzcan los requerimientos en materia de calificación. De este modo, la utilización de capital, *actuando por el lado de la producción*, podría incrementar la productividad laboral de los estratos más desfavorecidos y, *actuando por el lado de la generación de ingresos*, podría mejorar sus posiciones en la estratificación salarial.

Este doble efecto (sobre la producción y los ingresos) que emana de la utilización de capital no sólo afecta las condiciones técnicas de los instrumentos y equipos que se elaboran; también, y como es obvio, contribuye a determinar el “para quién” y el “qué” de la oferta final de bienes de consumo que se producen internamente.

La distribución del ingreso *real* para consumo de una sociedad depende de la composición de la oferta interna de esos bienes. Dicha composición, a su vez, depende tanto de la producción nacional o “doméstica” como de las importaciones. En lo que sigue se considerarán someramente estos aspectos.

“Consumismo” y planificación social del consumo

La diferencia existente entre un sistema racionado y un mercado “libre” es que en el primer caso se distribuyen productos “con nombre y apellido”, y en el segundo se distribuyen magnitudes abstractas de poder adquisitivo general que, *dentro de ciertos márgenes*, dan al consumidor posibilidad de elegir.

Esa libertad económica del consumidor está enmarcada por la magnitud de su ingreso monetario, por la cantidad y composición de los bienes que efectivamente se ofertan en el mercado, y por la estructura de precios relativos que se asocia a los mercados respectivos.

Si se redistribuyen ingresos monetarios sin cambiar la composición de la oferta, el proceso inflacionario tiende a restablecer la distribución inicial del ingreso real o incluso la hace aún más regresiva. La redistribución del *poder adquisitivo* exige actuar *también* por el lado real o físico de la producción, incrementando la abundancia relativa de los bienes y servicios que satisfacen necesidades básicas de la población y haciendo relativamente más escasos, con respecto a la demanda monetaria preexistente, aquellos bienes o servicios que satisfacen finalidades suntuarias o prescindibles. El alza en el precio de los suntuarios y el abaratamiento de aquéllos que satisfacen consumos esenciales tendrá como efecto *neto y global* una menor variedad en la gama de bienes y servicios de consumo que se ofertan, porque la disminución en las alternativas de consumo de los grupos de alto ingreso será más intensa que el incremento de esas alternativas en los grupos de bajo ingreso.

Es necesario cuestionar aquí el aserto liberal de la soberanía del consumidor⁵ y *elegir* entre las influencias de una publicidad privada orientada por la motivación de lucro y las de una orientación social del consumo que informe y eduque. No se trata de ir hacia un racionamiento, sino de reducir los márgenes de elección en la gama de bienes que se ofrecen a los más adinerados para completar las *necesidades básicas* (materiales e inmateriales, individuales y sociales) de los más desfavorecidos.

Se trata, en suma, de oponer la racionalidad social de un consumo programado sobre la base de normas ética y científicamente explícitas, a la racionalidad individual de un “consumismo” orientado por una publicidad que apela a sutiles mecanismos de persuasión.

La pregunta crucial al respecto es *cómo* incrementar la abundancia relativa y abaratar el costo de aquellos bienes de consumo esencial —definidos de acuerdo con criterios éticos y científicos explícitos— sin llegar a extremos políticamente poco viables que impliquen la eliminación de la libertad económica del consumidor a través de un “racionamiento”, o el desarrollo de costosas e ineficientes burocracias para controlar la variedad, tipo y calidad de los bienes de consumo que se producen y ofertan.

⁵“Mas tampoco desde el punto de vista de la demanda podría hablarse de la soberanía del consumidor. En un régimen de competencia nadie obliga a nadie a comprar lo que no quiere; se adquiere lo que se desea cuando hay medios para hacerlo. Pero lo que se quiere es, en gran parte, el resultado del arte de sugestión colectiva que se ejerce cada vez más con el portentoso desenvolvimiento de los medios de comunicación y difusión social. ¡La soberanía dirigida! Caso muy claro éste de ambivalencia de la técnica; sirve para informar, pero al mismo tiempo para deformar. El carácter negativo de esa ambivalencia se opone al elemento positivo en la soberanía del consumidor. Y no hay contrapeso alguno en los medios de difusión masiva al servicio de la sociedad de consumo”. Raúl Prebisch, “Estructura socioeconómica y crisis del sistema”, *Revista de la CEPAL*, N.º 6, Segundo Semestre 1978.

Sin duda, el Estado podría desarrollar, a bajo costo, agencias encargadas de *informar* a los consumidores e incluso de *orientar sus preferencias* sobre la base de los ya mencionados criterios éticos y científicos. Estas instituciones podrían ser un contrapeso a las inexactitudes y deformaciones de la publicidad privada pero su labor estaría limitada y enmarcada por la efectiva variedad de bienes y servicios de consumo que se ofertan en el mercado.

También podrían las agencias gubernamentales desarrollar o fomentar estudios en torno a lo que podría denominarse “tecnología de consumo” para el desarrollo de nuevas formas más baratas y eficientes de satisfacer necesidades esenciales en la esfera de la nutrición, la salud, la educación, la higiene, los servicios comunitarios básicos, etc. Atendiendo a las bien conocidas implicaciones ecológicas y medioambientales asociadas a la producción y uso de ciertos bienes de consumo, dichas investigaciones podría tomar en consideración este aspecto de creciente importancia, tratando de inducir nuevas formas de consumo más adecuadas a tales objetivos y exigencias.

Cabe reiterar, sin embargo, que el problema principal radica en lograr una efectiva *reorientación* del aparato *productivo* en la esfera *privada* que pueda ser viable en el marco de la constelación de poder que impera en las sociedades capitalistas periféricas de América Latina. A la discusión de este complejo tema se dedica la última sección de este ensayo.

Hacia una política social con efectos distributivos de largo plazo

La utilización de capital —entendido como un poder adquisitivo que adquiere medios productivos, progreso técnico y fuerza laboral— es el punto de partida del proceso productivo y del proceso de creación de nueva capacidad productiva.

Las empresas pagan rentas, intereses y salarios a los propietarios, finanzistas y trabajadores con el objeto de constituir su poder productivo. Esos pagos son, desde el punto de vista de las empresas, una utilización de capital productivo. Orientadas por las tasas de ganancia, las empresas asignan sus capitales para dirigir el proceso productivo de acuerdo con las señales del mercado. Su objetivo es “recapturar” el dinero que ellas mismas han lanzado a circulación, generando una composición de oferta que, presumiblemente, concuerde con las pautas de consumo de los perceptores de ingreso. El proceso de acumulación o formación de nueva capacidad productiva se orienta por las mismas pautas.

Surgen dos interrogantes. En primer lugar, ¿cómo lograr una reorientación de la oferta hacia los grupos que menos gravitan con su poder adquisitivo en el mercado? En segundo lugar, ¿cómo acelerar el incremento de la productividad laboral en los estratos tecnológicos preindustriales de subsistencia?

En otras palabras, se trata tanto de reorientar la distribución del consumo hacia los estratos socialmente más desfavorecidos, como de reorientar el pro-

greso técnico hacia la creación de actividades más productivas hacia esos mismos estratos.

Hay aquí dos problemas de naturaleza diferente: el primero atañe a los *incentivos* que pueden aplicarse a las empresas para que reorienten el proceso productivo y acumulativo en el sentido indicado; el segundo, a los instrumentos más concretos que pueden utilizarse y a los horizontes temporales para el cumplimiento de las metas específicas. El primero es, preferentemente, un problema de política; el segundo se vincula al proceso de planificación.

Si no se considera la drástica estatización de los medios productivos —que conduciría a otro tipo de sistema económico— será necesario hacer uso de *incentivos que aprovechen la racionalidad privada del capital*.

El Estado puede actuar a través del mercado, como demandante de bienes de consumo y producción mediante contratos de gran escala con empresas del sector moderno, con el objeto de revenderlos a empresarios (en el caso de los medios de producción) o a consumidores (en el caso de los medios de vida).

De ese modo, puede reorientar la composición de la oferta de los medios de consumo y de producción de un modo diferente al que hubiera resultado de las tendencias “espontáneas” del juego económico. Esta reorientación no iría contra la lógica del capital sino que estaría fundada en ella. Más exactamente, tendería a lograr una *coincidencia* entre las metas de lucro empresarial y el objetivo de superar las formas más extremas de la pobreza o —más ampliamente— de lograr una democratización creciente de las pautas de ingreso y consumo.

El Estado captaría fiscalmente parte del ingreso generado para operar como demandante e intermediario en la circulación de medios de consumo y de producción, con el objeto de revenderlos a precios accesibles. De ese modo cambiaría la composición de la oferta en el sentido de los fines de la estrategia. El Estado colocaría sus masivas demandas con plazos y condiciones lo suficientemente atractivas como para comprometer el aporte de las empresas nacionales y extranjeras de mayor escala y productividad. Sus dos objetivos centrales serían generar una oferta de medios de producción que permitieran elevar la productividad de los estratos preindustriales y reorientar la oferta de bienes de consumo en favor de los productos que satisfacen necesidades básicas. Al menos desde la perspectiva de un economista, éste es el germen o la base de una línea de política social capaz de cambiar no sólo la distribución monetaria del ingreso, sino también la distribución del poder adquisitivo en el largo plazo. Es *redistributiva* desde el ángulo de los instrumentos que utiliza, pero puede llegar a ser *distributiva* en sus efectos de largo plazo si su “base de poder” le otorga suficiente profundidad y persistencia.

En todo caso, aunque una política de este tipo no implique una penetración *directa* del Estado en la esfera productiva ni una expansión desmesurada del sector público, ella exigiría un suficiente control por parte del poder político central en ciertas áreas claves: i) el sistema bancario central; ii) las operaciones cambiarias y de comercio exterior; iii) el sistema tributario; iv) el tratamiento a las empresas “modernas” (de gran escala y alta productividad).

En cuanto al *modus operandi* de una política de este tipo, sería prioritario aprovechar el progreso técnico que, en la esfera privada, emana precisamente de este estrato moderno fuertemente vinculado al capital transnacional. *Estas unidades son las principales depositarias del progreso técnico que debería aprovecharse en esta estrategia.*

Las empresas “modernas” y muy especialmente las transnacionales constituyen un conjunto de pocos y poderosos interlocutores detentadores del poder económico a nivel nacional e internacional. Ellas son protagonistas principales en el proceso de desarrollo económico capitalista. Si se hace “abstracción” de estas empresas, se hace “abstracción” también del sistema capitalista en su fase oligopólica actual, lo que parece poco realista. Estas empresas se rigen por la lógica de la ganancia con una diversificación del riesgo y sometida a una planificación privada a mediano y largo plazo. Su búsqueda de mercados carece de prejuicios políticos y penetra incluso en las economías planificadas. En los países periféricos más pobres se instalan para explotar sus recursos naturales. En los más diversificados y urbanizados de la periferia aprovechan las infraestructuras y el mercado interno para instalarse en los sectores productivos de bienes de consumo durables.

Un Estado dotado de una política coherente y sostenida puede aprovechar al estrato moderno y, en especial, al capital productivo transnacional para ponerlos al servicio de una desconcentración sectorial espacial y social del progreso técnico y de sus frutos.

Es probable que una actitud de clara negociación con las empresas transnacionales, sobre la base de reglas del juego rigurosamente predeterminadas, pueda ser objeto de duras críticas por parte de ambos extremos del espectro ideológico.

Desde el lado de la izquierda marxista, supone negociar con la más pura expresión del capitalismo internacional en su fase monopólica imperialista, lo que repugna a los fundamentos básicos de su filosofía social y política. No obstante ello, es bien sabido que en la práctica los gobiernos de los países socialistas negocian con las transnacionales.

Desde el lado de la derecha liberal, una estrategia de este tipo atenta contra la “soberanía” del consumidor, la competencia interempresarial y el “libre” despliegue de las fuerzas del mercado, lo que en la práctica significa aceptar la presencia de las corporaciones dejándoles amplia libertad de acción.

Para evaluar la *viabilidad política* de una estrategia orientada a aprovechar el poder productivo de las grandes corporaciones, sería necesario considerar las fuerzas sociales internas dispuestas a apoyar un proceso de esta naturaleza. Esto conduciría a un terreno cuya consideración es *esencial y decisiva*, pero que excede los alcances de este trabajo.

En cualquier caso, las acciones aquí sugeridas pueden implementarse a distintos niveles de intensidad, según sea la voluntad política del gobierno y su base de poder real.

Existe además la necesidad de optar o, mejor aún, establecer las proporciones en que, dentro de la estrategia, se promoverá la oferta de bienes y servicios

tendientes a satisfacer las necesidades básicas y la de instrumentos productivos tendientes a incrementar la productividad laboral de los estratos de subsistencia.

En rigor, la verdadera estrategia distributiva de largo plazo debería ser la eliminación del estrato preindustrial de subsistencia mediante la creación de nuevas actividades tendientes a elevar la productividad de la fuerza laboral allí ocupada y orientadas a producir de preferencia los bienes que satisfacen necesidades básicas de la población.

Si las corporaciones explotan productos primarios de exportación, sus tributaciones captadas por el Estado deberían generar, vía comercio exterior, una composición de la oferta que favorezca los fines de la estrategia. Si operan orientadas al mercado interno, su poder productivo debe ser reorientado —por las vías ya indicadas— de manera directa (producción de medios de consumo) o indirecta (equipos e insumos) hacia la satisfacción de las necesidades básicas. En ambos casos, la meta central es aprovechar la alta productividad de este estrato empresarial para eliminar las capas preindustriales del aparato productivo, incrementando la productividad laboral y reorientando la composición de la oferta hacia la producción de bienes de consumo masivo.

Conviene, por último, introducir algunas salvedades referidas a las acciones sugeridas. Todas ellas tienen relación con la viabilidad de su concreción práctica.

La primera, ya insinuada en el planteo anterior, se refiere a las restricciones impuestas por la constelación preexistente de poder político.

La segunda, suponiendo que existen la base de poder y la voluntad política requeridas, atañe al nivel de desarrollo de cada país y a la forma como se están distribuyendo sus frutos. Así, la profundidad y amplitud de la acción fiscal redistributiva del ingreso dependerá de su nivel medio por habitante y de su grado de concentración en cada sociedad concreta.

La tercera consideración tiene que ver con la eficiencia y grado de integración de las diferentes dependencias burocrático-gubernamentales que deban intervenir en el proceso de redistribución monetaria del ingreso, de reorientación de la demanda, de negociación con las empresas del estrato moderno y, eventualmente, de comercialización pública de los bienes involucrados.

La cuarta consideración se vincula a las respectivas posiciones de poder del gobierno, que intenta implementar la acción, y de las empresas del estrato “moderno” —especialmente las transnacionales— en la negociación de precios, cantidades y especificaciones tecnológicas de los bienes de consumo y de producción, cuya oferta global se pretende incentivar.

Un quinto aspecto, directamente ligado con el anterior, versa sobre la importancia del estrato moderno en el producto global generado *dentro* de cada país y el tipo de ramas en que las empresas se asientan. No será igual la situación si las actividades “modernas” —avanzada tecnología, gran escala, alta productividad— se ubican en productos básicos de exportación, que si lo hacen en industrias dinámicas. En el primer caso, la demanda reorientada no podrá

aprovechar *directamente* el poder productivo interno y deberá ejercerse vía importaciones.

De la reflexión anterior se deriva inmediatamente un sexto aspecto, a saber, la necesidad de compatibilizar los fines de la política social con otros objetivos ineludibles de toda programación económica global: limitaciones impuestas por el “estrangulamiento” exterior, el endeudamiento internacional, las presiones inflacionarias que de allí puedan derivar, etc. Esto conduce a destacar que, en materia de instrumentos de política, independientemente del carácter social o económico de los fines perseguidos, hay restricciones estructurales y expedientes de acción que son obviamente *comunes* al proceso global de planificación.

Estas consideraciones tienen por objeto colocar en un contexto de mayor “realismo” las sugerencias anteriores, que sólo constituyen una instancia de búsqueda, orientada en una especial dirección, la de propender a una creciente desconcentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano.

Por último, aunque obvio, conviene recordar que no se ha pretendido plantear aquí el tema de una transformación integral de las estructuras sociales periféricas, sino el de la planificación social *dentro* de una constelación de poder como la que impera contemporáneamente en la mayoría de los países de América Latina.⁶

⁶Dentro del tema más amplio, complejo y conflictivo de la transformación social periférica desde sus mismas raíces estructurales, véase el estimulante ensayo de Raúl Prebisch, “Hacia una teoría de la transformación”, *Revista de la CEPAL*, No. 10.

II. TEORIA DE LA PLANIFICACION SOCIAL

Programación del cambio social

Percy Rodríguez Noboa

Introducción

En América Latina, los Estados acuden cada vez más a la planificación del desarrollo en su doble sentido de instrumento técnico y político de gobierno, para hacer frente a la situación que plantea la persistencia de índices elevados de miseria o frustración de grandes sectores sociales, a pesar de los notables incrementos en importantes sectores de la economía regional. Naturalmente, una explicación convincente de este problema es el grado relativo de voluntad política de introducir alteraciones profundas en las estructuras esenciales de la sociedad y de su economía.

Al mismo tiempo, la experiencia de distintos procesos históricos de los países de América Latina ha demostrado durante los últimos años la dificultad real de poner en práctica los contenidos teóricos y esquemas conceptuales que con gran esfuerzo pudieron desarrollarse en medios académicos y centros de investigación.

Una de las razones de esta situación es la falta de una metodología adecuada y las limitaciones operativas con que se encuentran los “planificadores” sociales o, más propiamente, los programadores del cambio social dentro de cada proceso de racionalización prospectiva del desarrollo.

Aquí se pretende ofrecer algunos aportes de orden general en torno al contenido de la programación del cambio social dentro de la planificación global, destacando el valor que adquiere este concepto dentro de la perspectiva del desarrollo integral y autónomo de sociedades en proceso de transformación. Pretende, igualmente, acercar los contenidos de la teoría social al ámbito instrumental de la “política social”, estableciendo las categorías operativas fundamentales a través de las cuales pueden efectivamente inducirse alteraciones esenciales en la sociedad.

El cambio social

1. *Aspectos conceptuales.* Entiéndese por cambio social el proceso dinámico e inducido de naturaleza estructural —y, por lo tanto, interdependiente de los procesos económicos y políticos básicos—, que introduce alteraciones fundamentales dentro de la ubicación y relaciones de los grupos y estratos o clases que componen una estructura social determinada.

Por naturaleza, entonces, el cambio social no persigue el perfeccionamiento del sistema para perpetuarlo, no busca solamente reorientar los flujos económicos dentro de la sociedad, sino que intenta realizar modificaciones esenciales en el ordenamiento existente dentro de la estructura socioeconómica bási-

ca, al mismo tiempo que, por ser programado, busca deliberadamente construir una opción distinta, un modelo societal capaz de permitir la realización de los estratos sociales mayoritarios.

El cambio social no constituye la suma mecánica de las consecuencias sociales producidas por transformaciones de la economía, tanto en su estructura productiva como en la composición de la oferta o distribución del consumo, ya que por su naturaleza programable, se aleja, tanto del mecanicismo como del determinismo teórico. Se orienta, por el contrario, a equilibrar, con carácter provisional, la estrecha relación existente entre estructuración, desestructuración y reestructuración¹ —de los factores económicos con las transformaciones del desarrollo en el ámbito social, dentro del marco de un espacio determinado.

El cambio social no corresponde tampoco a la forma tradicional como han sido estudiados por tanto tiempo los factores sociales del desarrollo, circunscritos generalmente al aumento de la cobertura real por los servicios sociales y la modernización de los aparatos institucionales correspondientes. Aún suele limitarse la programación social al análisis y la introducción de criterios normativos sobre la dinámica poblacional y el acceso a la salud, la educación, la seguridad social o la vivienda, en la creencia de que estos factores constituyen mecanismos suficientes para superar el subdesarrollo.

Lograr el cambio social, en los sentidos expuestos, generalmente implica superar el virtual equilibrio consensual, derivado de las presiones de diversos grupos sociales, que institucionaliza y legitima periódicas transformaciones parciales, para dar paso a verdaderas políticas sociales que permitan —a través de la secuencia orgánica de decisiones adoptadas con una racionalidad transformadora dentro de un proceso programado— alcanzar un orden de relaciones distinto al que prevalece en un momento dado.

En síntesis, el cambio social implica la racionalidad normativa de las transformaciones y, al mismo tiempo, la construcción programada de “modelos” sociales alternativos fijados a través de objetivos políticos y de desarrollo, para ser alcanzados en plazos determinados.

Los diversos tipos de transformaciones de alcance integral, así como las distintas formas de desplazamientos evolutivos en la sociedad, constituyen procesos complejos que requieren, necesariamente, de respuestas globales de la razón² y, por lo tanto, del ejercicio intelectual de comprensión e interpreta-

¹Ver George Gurtvich, *La Vocation Actuelle de la Sociologie, Vers une Sociologie différentielle*, Paris, Presses Universitaires de France, 1950 (hay traducción castellana: Fondo de Cultura Económica, México, primera edición, 1950), y *Cahiers Internationaux de Sociologie*, 1953. Dentro de la abundante bibliografía estructuralista sobre la materia son especialmente útiles, André Marchal, *Estructuras y sistemas económicos*, Barcelona, abril, 1961, y André Nicolai, *Comportement Economique et Structures Sociales*, Paris, Presses Universitaires de France, 1960.

²José Medina Echavarría examina la “razón” frente a la decisión política, en *La planeación en las formas de la racionalidad*, Cuadernos del ILPES, Santiago de Chile, 1971.

ción; más adelante, del análisis “prospectivo”³ y, finalmente, de las previsiones correspondientes.

La causalidad estructural en el cambio social constituye, a su vez, una “cuestión” y un “problema”. Problema que, de acuerdo con la acepción establecida por Ralf Dahrendorf, surge de la vida real y concreta y cuya solución es condición de existencia. Cuestión, porque es resultado de una tarea deliberada cuyo análisis depende de una libre decisión. El cambio como “cuestión” es una concepción vigente en América Latina y exige progresivamente más y mejores respuestas de la ciencia social y de la gestión política.

En una primera etapa, es necesario estudiar las características objetivas de la racionalización del cambio, dentro de la perspectiva histórica y nacional como, asimismo, conocer sus elementos constitutivos. En una segunda etapa, se busca conocer la lógica relacional (estructural) de esas características y elementos, es decir, la relación de medios a fines o de causas a efectos, y la acumulación causal de éstos. Este momento se apoya, generalmente, en experiencias científicas o análisis empíricos objetivos.

Estas precisiones conceptuales y, en cierto modo, metodológicas explican por qué los cambios sociales no pueden sustraerse a la presencia de elementos constitutivos de la dinámica social, como son la economía y la política, como tampoco de otros factores, llámense nacionalismos, definiciones existenciales, fundamentos ideológicos, creencias religiosas, avances científicos (base de las tecnologías) y otras elaboraciones sociales igualmente presentes en la actividad de cada sociedad, sin olvidar su inserción en un sistema internacional.

En una tercera etapa, la racionalización del cambio consiste en sistematizar y organizar los mecanismos conceptuales y sus actividades aplicadas, tarea que requerirá, en su momento, de la investigación científica y el análisis previsional, aun con las limitaciones que a sus conclusiones empíricas impone el actual desarrollo de las ciencias sociales, las que, a su vez, no pueden sustraerse al natural “compromiso” doctrinario de quienes las ejercitan ni a la concepción metodológica e ideológica que prevalezca al aplicarla.⁴

De esta manera, finalmente, las ciencias sociales en general y la sociología en particular, avanzan hacia la construcción de una teoría del cambio a través de la cual sus dimensiones macrosociales se acercan cada vez más al campo de la prospectiva, de las previsiones y de las proyecciones normativas, por medio de políticas deliberadas encaminadas a construir una opción o un modelo determinado de desarrollo social integral.

2. *Capacidad de inducción.* Los procedimientos conceptuales examinados permiten establecer previsiones básicas sobre el posterior comportamiento de la sociedad. De esta manera se puede disponer de criterios esenciales para

³Este “método particular de análisis del cambio social” es examinado por Manuel Martín Serrano en “Planificación social prospectiva”, *Comercio Exterior*, Banco Nacional de Comercio Exterior, México D.F., abril de 1978.

⁴Maurice Godelier, *Funcionalismo, Estructuralismo y Marxismo*, Barcelona, Anagrama, 1976.

introducir modificaciones en el proceso estructural, orientándolo luego, con voluntad normativa, en una determinada dirección.

En consecuencia, el proceso de cambio es susceptible de ser orientado hacia propósitos establecidos, a través de modificaciones suficientes que abarquen tanto las medidas adoptadas con ocasión de la decisión inicial, como las que se vayan introduciendo en forma racional y programada a lo largo de su trayectoria.

Los procedimientos descritos llevan a sostener la real posibilidad de inducir el cambio social, con lo cual se le puede otorgar a este término la acepción de instigación o movimiento de elementos hacia un objetivo determinado.⁵

Por otro lado, los cambios espontáneos o no previstos, que inevitablemente afectan la trayectoria global, no deben reducir necesariamente el alcance de los cambios sociales "deliberados". Al contrario, se trata de asegurar que la calidad y amplitud de los cambios inducidos puedan promover la concurrencia de otros dinamismos positivos para el desarrollo.⁶

Por consiguiente, la inducción puede desviar el curso natural del proceso social, disciplinando deliberadamente los factores que intervienen, tanto los elementos de conservación como los de transformación. No debe olvidarse que cada "situación" estructural constituye, en realidad, un equilibrio dinámico que incluye las acciones y reacciones de las fuerzas en tensión y que, por lo tanto, las previsiones deben tener en cuenta ambos tipos de "acciones".

La desviación del curso "pasivo" de la trayectoria abarca entonces diversos elementos en relación con la inducción del cambio:

a) *Voluntad de decisión por parte de las instancias desencadenantes del cambio.* En este sentido, se espera que éstas posean definiciones y capacidad suficientes para poder adaptar decisiones que repercutan en el comportamiento del proceso social global. El Estado, a través de sus órganos de decisión, posee generalmente capacidad y dinamismos de inducción suficientes para influir en los comportamientos básicos de la sociedad. Un Estado democrático, que estimule la participación, podrá ejercitar estas capacidades con mayor propiedad y eficacia.

b) *Verificación de las categorías causales transformadoras para asegurar la real capacidad de modificación del proceso.* Ella implica conocer e interpretar la "lógica interna" del sistema esencial de relaciones económicas y políticas que explican la estructura dinámica de grupos y estratos, jerarquías y clases que conforman la sociedad, estableciendo los contenidos reales a través de los cuales se pueden introducir alteraciones deliberadas y sustantivas capaces de definir los cambios, posibilitar la racionalización previsoras o programación y

⁵John MacKinney alude al "cambio social instigado como susceptible de ser teórica y metodológicamente utilizado por científicos sociales a través de la construcción e interpretación utilitaria de opciones determinadas". *Tipología constructiva y teoría social*, Buenos Aires, Amorrortu, 1968.

⁶Véase, "La politique et la planification social dans le développement national", *Revue Internationale du Développement Social*, Naciones Unidas, Nueva York, 1972.

establecer la direccionalidad requerida para construir un modelo societal o de objetivos y propósitos finalistas.

c) *Previsión de los lapsos y las velocidades del cambio.* Esta etapa es particularmente importante cuando se realizan profundas transformaciones estructurales, en las cuales la tarea de construcción de un nuevo sistema (en cuanto "estructura de estructuras") es definitoria para la propia supervivencia de la voluntad y energía del cambio. América Latina conoce experiencias que demuestran cómo los plazos y la duración de los procesos condicionan la propia viabilidad de los cambios.

d) *Previsión para la conducción de los dinamismos.* Las categorías causales no solamente intervienen al comienzo de un proceso, sino que las acciones transformadoras van produciendo desequilibrios que generan reacciones, las cuales a su vez determinan nuevas medidas que se aplican en distintos momentos o con intensidades variables. Las categorías causales, de esta manera, no solamente constituyen un dinamismo inicial del proceso, sino el "combustible" de su secuencia temporal. Un ejemplo ilustrativo de este fenómeno en la región lo constituyen los procesos de reforma agraria, que coinciden en la generación de sucesivos desequilibrios y que exigen una conducción permanente y esmerada, así como medidas de carácter global (especialmente en el medio rural).

e) *Orientación hacia un propósito establecido.* Los cuatro elementos anteriores tienen sentido siempre que busquen alcanzar un propósito definido, un objetivo basado en un modelo o un proyecto de sociedad que establezca la orientación y la cualidad esencial del cambio.

Todo proceso estructural de cambio social, en cuanto tal, tiene un signo que lo distingue. Las transformaciones no son una simple sucesión de alteraciones: antes bien, su propia dinámica va imprimiendo una direccionalidad al proceso. Cuando éste es deliberado, se ubica dentro de orientaciones expresadas en la valoración y definición de opciones alternativas implícitas en cada propósito.

Finalmente, existe un aspecto vinculado al grado de capacidad de inducción de los cambios, que está vinculado al grado de inevitabilidad de las previsiones. La naturaleza cada vez más formalizada y empírica de las ciencias sociales contribuye a fundamentar la inducción, como así también a impulsar el rápido crecimiento de métodos y técnicas de programación del cambio. Todo ello, sin embargo, no conduce a afirmar la ciega irreversibilidad de los procesos causa-efecto, o el mecánico cumplimiento de previsiones ante impulsos o acciones deliberadas.

La naturaleza estructural del cambio y la presencia de distintos factores determinantes, junto a los condicionamientos propios de cada sociedad, superan las presunciones de inevitabilidad absoluta de los procesos sociales, negadas igualmente por la intrínseca capacidad creadora de la sociedad. Por consiguiente, inducción no es sinónimo de conducción imperativa; por el contrario, implica la ponderación de las capacidades de realización del porvenir por parte

de sociedades que, como las latinoamericanas, poseen un intenso dinamismo interno en un período de gran interdependencia mundial.

3. *La programación del cambio.* La posibilidad real de llevar a cabo los cambios desde el punto de vista del sistema de decisiones institucionales está supeditada, naturalmente, al sentido de cada proyecto nacional, a las opciones ideológicas, a la sanción política y al apoyo operativo que se les otorgue dentro de los instrumentos globales de programación de las transformaciones. En algunos casos, como el de Perú, los planes consideran, dentro de su concepción de desarrollo, tanto las transformaciones estructurales como el crecimiento económico, en un afán por encontrar criterios de conciliación entre las exigencias de ambos conceptos.⁷

Lo anterior significa naturalmente modificar sustancialmente algunos criterios consagrados dentro de la planificación del desarrollo, como son los que se aplican, entre otros, a la intangibilidad interpretativa de algunas variables macroeconómicas; a las estrategias espaciales de acondicionamiento del territorio; a la consideración de los factores sociales en los procesos productivos y de consumo; a la consideración de la tecnología en el proceso productivo; y al papel de la estructura jurídico-política de ejercicio del poder nacional, regional o comunal.

Se trata, en cierta manera, de crear en forma progresiva una racionalidad del desarrollo para América Latina, alejada de modelos sociales o utopías teóricas ajenas a su propia posibilidad histórica e igualmente ajenas a los modelos de vida y pautas de consumo de los países desarrollados. Por el contrario, deben comprobarse, en primer lugar, que aquellos procesos tienen una axiología social distinta y que incluso la falsa alternativa de imitarlos, no es factible dentro del actual sistema internacional. El camino del desarrollo de los países de América Latina está íntimamente ligado a su propia identidad nacional y a su viabilidad como parte componente del Tercer Mundo.

Sin embargo, la programación del cambio no supone solamente la existencia de un instrumento político de decisión y conducción, como es el plan, sino que, a su vez, éste es un instrumento técnico que solamente podrá alcanzar los objetivos propuestos en la medida que posea la calidad suficiente para activar e inducir los mecanismos reales del proceso económico y social que permitan llevar a cabo los cambios. En otros términos, la voluntad política de las instancias que ejercitan el poder no es suficiente para alcanzar un modelo societal o conseguir un proyecto nacional. La planificación del desarrollo o la programación de los cambios, según sea la perspectiva del observador, juega un papel fundamental en esta tarea.

Generalmente, tal problema se enfrenta desde puntos de vista polarizados. En un extremo se postula que la decisión política es condición suficiente para

⁷Instituto Nacional de Planificación (INP), *Plan nacional de desarrollo, 1971, 1975*, Lima, 1971.

el desarrollo, de donde se pasa rápidamente a la consideración de que para garantizar el cambio estructural basta acceder al poder político.

En el otro se sostiene que el cambio depende en forma directa y absoluta de un aumento de la eficiencia. Este criterio, tan común en grupos tecnocráticos, aleja progresivamente los cambios que exige la base real de la sociedad, postergando su consecución.

La programación adecuada del cambio es condición esencial para ambos criterios, si bien corresponde a los planificadores garantizar que el ejercicio de su función de racionalización previsor o de inducción deliberada de las modificaciones del proceso económico-social, alcance los más altos niveles de eficacia, dentro del marco de objetividad que requiere la planificación como instrumento científico-técnico.

Esta preocupación no solamente toca a la formulación y evaluación de los planes, sino a la integridad de la función planificadora que, junto a la elaboración de las políticas, debe hacer frente a la tarea permanente de actualizar los diagnósticos y profundizar la comprensión de los procesos vitales de la sociedad y su comportamiento económico y político. Esta preocupación señala también la responsabilidad de promover y encauzar la ejecución de los planes, tanto a través de asesoramiento como mediante el estudio y opinión sobre los dispositivos legales que permitan viabilizar la voluntad conductora del proceso de desarrollo por parte del Estado. En esta línea de preocupaciones se inscriben igualmente tareas permanentes de difusión y promoción de los alcances de la planificación para el mejor cumplimiento de sus propósitos profesionales e institucionales.

Toda esta amplia gama de actividades que comprende la planificación adquiere especiales contenidos cuando se trata de la programación de los aspectos sociales del desarrollo, materia de complejidad conceptual y consideración doctrinaria, donde fácilmente puede caerse en esquemas doctrinarios o simplificaciones voluntaristas.

4. La política social. La política social constituye la categoría instrumental y operacionable que permite llevar a cabo los cambios en la sociedad, dentro de la planificación global del desarrollo. Responde a la pregunta ¿qué hacer para alcanzar los objetivos propuestos? y se manifiesta a través de criterios normativos y de previsión precisos que, a su vez, responden a la pregunta ¿cómo hacer? Dichos criterios, por su parte, se traducen en estrategias cualitativas y metas cuantitativas susceptibles de ser desagregadas en programas, proyectos y acciones, junto a las correspondientes asignaciones de recursos financieros e institucionales (presupuestos) que garanticen su ejecución.

La elaboración y establecimiento de la política social se basa, en primer lugar, en una dimensión conceptual a partir de la cual se precisa el ámbito de ejercicio de los cambios. Esta base conceptual permite vincular la intencionalidad social con los correspondientes propósitos de orden económico y financiero, sin los cuales la política no alcanzaría real efectividad. Igualmente, la política social se vincula con las políticas espaciales y sus contenidos regionales de acondicionamiento del territorio y de organización del espacio, con los

propósitos de orden político y jurídico-administrativo y con las otras políticas esenciales del plan global.

En segundo lugar, la política social supone la existencia de una sola racionalidad previsorá capaz de integrar las políticas específicas de naturaleza multisectorial que, por definición, alcanzan a todo un universo de ejercicio y que deben ser cumplidas por varios sectores administrativos, ya sea que éstos correspondan a las esferas de la producción, de infraestructura o de servicios sociales, como ocurre, por ejemplo, con las políticas de empleo o de distribución del ingreso. Las políticas específicas de naturaleza sectorial, por su parte, poseen un ámbito de ejercicio en un solo sector administrativo y se relacionan fundamentalmente con las condiciones de vida de la población. Entre estas políticas están las de educación, salud, vivienda y seguridad social. La política social global pondera en forma preeminente la importancia de las políticas multisectoriales u horizontales, así como la efectiva coordinación de las políticas sectoriales, sobre las cuales existe una larga y positiva experiencia en América Latina.

La política social, como integrante de un sistema programado de definiciones normativas que llevan a la ejecución real de las decisiones, requiere necesariamente de un grado suficiente de viabilidad para lograr que los cambios previstos alcancen un nivel de realización objetiva que trascienda la situación de simple conjunto de aspiraciones generalmente no satisfechas o de actividad académica impracticable. La viabilidad, como ejercicio metodológico e instrumental, otorga así mayor objetividad a la política social.

5. *Dimensión temporal.* Finalmente, la consecución del cambio social tiene su propia dimensión temporal. Generalmente los aspectos sociales del desarrollo han pasado a ser parte de la imagen-objetivo de largo plazo e incluso, como sucede en varios países, han llegado a convertirse en instrumentos orientadores de lapsos mayores. En este último caso, se requiere de una alta capacidad de previsión para establecer verdaderos procesos programados.

La situación inversa es igualmente discutible, pues consiste en fijar objetivos y metas de corto plazo, en lapsos que no son representativos para el inevitable ritmo secuencial de la dinámica social. En este caso, el cambio social queda generalmente reducido al análisis periódico y continuo de indicadores que no entregan una dimensión integral de los problemas que se enfrentan. América Latina conoce algunas experiencias costosas en este sentido, que si bien han tenido positivos resultados metodológicos para apreciar coyunturas globales, han mostrado inevitables deficiencias de conjunto. El "hecho social", como cualquier realización humana colectiva, lleva implícitas incalculables dimensiones de creación y modificación que hacen que, en el corto plazo y la coyuntura, no se alcancen a realizar comprobaciones de orden estructural.

La construcción de un modelo social implica entonces un horizonte temporal programable de largo plazo, susceptible de ser llevado a cabo en lapsos menores coincidentes con el mediano plazo, en los cuales pueden alcanzarse alteraciones significativas en la dinámica de la sociedad, dependiendo de la naturaleza y alcances técnicos del plan.

Todo ello no elimina, sin embargo, la importancia de manejar índices o indicadores empíricos en los análisis de coyuntura y en los documentos periódicos de previsión o de evaluación.

Categorías básicas de análisis y previsión normativa

En la estructura de la sociedad hay factores fundamentales cuyo análisis permite establecer criterios normativos que posibiliten la inducción del cambio social dentro de una programación global del desarrollo.

La fijación de estos factores obliga a encontrar la inevitable interrelación de los aspectos sociales con el proceso estructural al cual pertenecen, abarcando, en consecuencia, los mecanismos de interrelación con la estructura económica del país, el sistema de poder vigente, la "calidad de vida" a que se aspira, el aporte de los valores culturales propios y la dimensión espacial de la dinámica social. Todo ello generalmente se inscribe en la construcción de un "modelo" social determinado que orienta los conceptos y las operaciones de cada proceso integral de desarrollo.

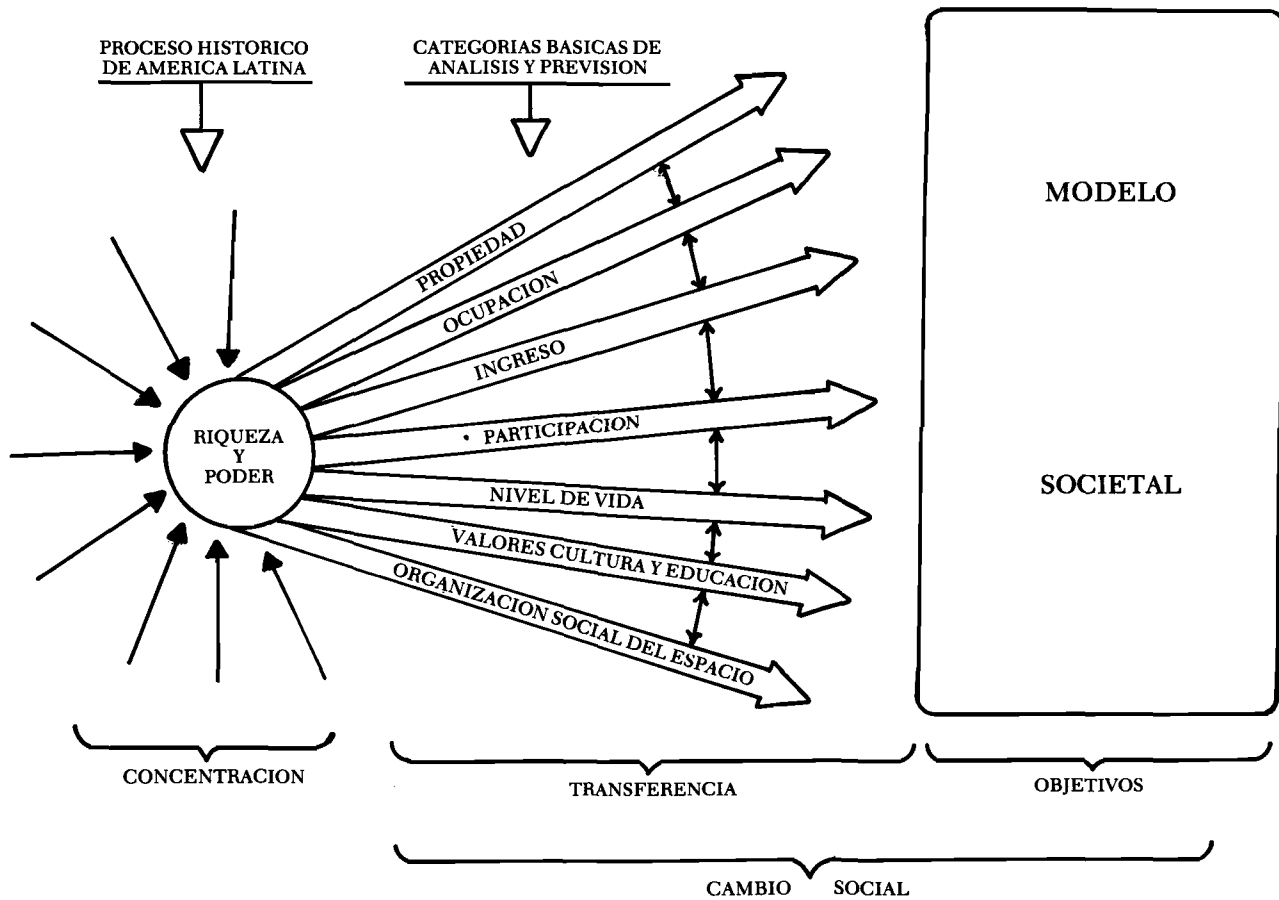
Como característica general, las sociedades latinoamericanas señalan la existencia de profundos desequilibrios y desarticulaciones internas. La subordinación de grandes sectores sociales con relación a otros se explica por la polarización o concentración del poder económico en grupos minoritarios frente a los innumerables grupos dependientes y estructuralmente marginados, que carecen de acceso a los mecanismos de la producción y del consumo, a las instancias de poder, y al conjunto de bienes y servicios esenciales, a las posibilidades de autorrealización cultural y se encuentran sujetos a sistemas de explotación referidos particularmente a las relaciones de dominación interna de la ciudad sobre el medio rural.

Esta caracterización de orden general señala una marcada concentración de la riqueza y el poder en grupos minoritarios y la urgencia de alterar fundamentalmente este "ordenamiento" para abrir y consolidar la apertura de anchos cauces reales y masivos de transferencia de aquellos factores a fin de orientarlos a la construcción de nuevas alternativas sociales.

Lo anterior no implica, sin embargo, que baste contar con simples mecanismos redistributivos de recursos y posibilidades; por el contrario, se trata de construir un ordenamiento que impulse la participación de sectores sociales mayoritarios en los más importantes dinamismos de la estructura político-económica para que a través de éstos se garantice en el tiempo la consecución del desarrollo integral.

Con el objeto de lograr una exposición sistemática pueden establecerse categorías básicas de análisis y previsión a fin de determinar las características esenciales de la programación del cambio, sin que ello signifique limitarse sólo y necesariamente a tales categorías y evadir el amplio margen de interpretación a que obliga un examen estructural. (Véase el Gráfico.)

Las categorías mencionadas no son excluyentes de otros factores importantes, como la dinámica poblacional, y la tecnología por su impacto en el proceso



económico y social y la posibilidad de hacer viables nuevos estilos de producción.

Las categorías básicas de análisis y previsión normativa del cambio social, dada su incidencia en la alteración de la estructura social, son las siguientes: estructura de la propiedad; poder y participación; ocupación y distribución del ingreso; nivel de vida; valores, cultura y educación; organización social del espacio.

Cada una de ellas tiene un valor independiente, aun cuando mantienen interrelaciones causales y acumulativas esenciales, que las hacen trascender su valor instrumental singular, permitiendo construir modelos de carácter global.

1. *Estructura de la propiedad.* La propiedad, examinada desde la clásica perspectiva jurídica de uso (*ius utendi*), usufructo (*ius fruendi*) y disposición (*ius abutendi*) de los bienes —particularmente los bienes de producción—, es un factor esencial de la “estructuración” social. En torno a ella se definen aspectos sustanciales de la estratificación social y del sistema de clases en las sociedades contemporáneas.⁸

La dimensión conceptual de la propiedad continúa siendo el fundamento de doctrinas sociales y económicas muy variadas, a partir de las cuales se han definido posiciones ideológicas y partidistas de especial vigencia.

Este tipo de consideraciones ha llevado también a examinar las garantías sociales que proporciona la existencia de la propiedad, considerada como fuente real de seguridad y autorrealización creadora de las personas y de los grupos. Al mismo tiempo, destaca la valoración del trabajo como fuente generadora de la propiedad y la riqueza y, finalmente, la responsabilidad que históricamente ha jugado frente a los principales procesos de transformación que conoce Latinoamérica.

La introducción de alteraciones en el régimen de propiedad tiene una importancia social bastante mayor que el simple cambio de titular del derecho, pues afecta a relaciones fundamentales de la sociedad. Los aspectos cruciales se sitúan especialmente en la naturaleza que se reconozca a los aspectos del *ius abutendi* ligados al poder de decisión y a las formas de acumulación del excedente económico, es decir, los ámbitos más íntimamente relacionados con la función empresarial derivada de la propiedad.

El poder económico y social en América Latina se halla concentrado en grupos minoritarios que disponen generalmente de la propiedad de los principales medios de la producción y de las formas esenciales de acumulación del excedente económico. En consecuencia, para cambiar la estructura de la propiedad hay que disponer de mecanismos que permitan su transferencia y, con ella, la de los beneficios patrimoniales que genera su existencia, y el acceso a las formas de acumulación y de gestión de las unidades productivas. Todo ello puede implicar alteraciones en el proceso productivo, orientadas, en un caso,

⁸Véase L. A. Costa Pinto, *Estructura de clases y cambio social*, Buenos Aires, Paidós.

hacia la constitución de una sola "forma de producción" predominante y, en el otro, hacia la creación y fortalecimiento de diversas formas de propiedad empresarial.

Dentro de las actualmente vigentes, es notoria en América Latina la expansión de la actividad empresarial en la explotación y control de los recursos naturales esenciales y de las actividades estratégicas de la economía. El Estado gestor, a su vez, puede ser un agente fundamental para garantizar el cumplimiento de los planes dentro del esquema esencialmente capitalista vigente en la generalidad de países de la región.

Al mismo tiempo, se observa el importante desarrollo teórico y las experiencias concretas de nuevas formas empresariales de naturaleza asociativa en la propiedad, acumulación, gestión y distribución de los beneficios. La generación de unidades productivas de este tipo y la importancia que puedan alcanzar dentro de un esquema plural de formas de propiedad tiene incalculables consecuencias para la configuración de nuevos modelos sociales.

La intensidad que asuman los contenidos "sociales" de estas unidades productivas puede dar lugar a diversos tipos de organización empresarial, desde las formas de cooperativismo moderno hasta la creación de verdaderos sistemas de propiedad comunitaria, de autogestión y de "propiedad social", dependiendo de la naturaleza singular de cada una de ellas, y de la naturaleza grupal, sectorial o global que alcancen las formas de acumulación y distribución dentro de la sociedad.

En cualquier caso, ellas implican una importante posibilidad de reorientación de la participación de la sociedad en la actividad económica o suponen, desde otro punto de vista, la ampliación o diversificación de la base productiva hacia actividades que pueden influir positivamente en la generación y utilización del ahorro interno, generación de mayor empleo productivo e incorporación de los sectores marginados al proceso económico. Su presencia real en el conjunto de la economía depende, en gran medida, de la función social y de la importancia que les asignen los planes, así como de la creación de mecanismos concretos de política económica o financiera que les permitan ampliar su participación dentro de un sistema plural de formas de propiedad.

En una economía en que predomina la actividad privada, el mercado es el asignador de recursos y a la programación del desarrollo sólo le compete la previsión de su comportamiento como sector predominante y fijar las normas necesarias para maximizar su rentabilidad social. Dentro de un esquema plural de formas empresariales, tiene importancia la fijación de criterios que orienten las responsabilidades macroeconómicas del sector privado, mientras que en las unidades productivas existe un creciente esfuerzo por incrementar bajo diversas formas y contenidos la participación de los trabajadores en los beneficios y la gestión empresarial.

Cuando se prevé la progresiva ampliación de los mecanismos de acceso a los beneficios y gestión empresarial por parte de los trabajadores, en realidad se establecen formas parciales e indirectas de usufructo de algunas de las ventajas derivadas del ejercicio de la propiedad de unidades productivas. Este tipo de

racionalidad orienta la formación de un sistema de “comunidad laboral” o formas similares, el mismo que genera también la posibilidad de nuevas formas de participación de los trabajadores dentro del proceso económico y político global.

Al examinar la presencia de diversas formas de propiedad, la programación social y económica no solamente se detiene a examinar cada una de ellas, sino que debe considerar la forma de compatibilizarlas.

Por ello, adquiere importancia el diseño y la aplicación de mecanismos eficaces de concentración de la producción y del abastecimiento, que sean capaces de modificar los propios de algunas formas de acumulación por sectores de propiedad. La concertación de formas empresariales de distinta naturaleza puede ser, a su vez, el germen de renovados procesos de programación que, por consecuencia, introduzcan modificaciones dentro de los marcos conceptuales de la planificación del desarrollo en América Latina. Esta nueva racionalidad concertadora podría trascender la clásica dicotomía “obligatoria-indicativa” que prevalece generalmente en la planificación.

La aplicación de alteraciones a la estructura de propiedad en el medio rural es singularmente significativa, en la mayoría de los países de la región, tanto por los altos niveles de fuerza de trabajo agropecuario existente como porque son las oligarquías agrarias las que tradicionalmente han ejercitado con mayor rigidez el poder político.

En los medios urbanos, la propiedad está fuertemente concentrada en las actividades productivas, transformadoras y financieras, y también alcanza significativa magnitud en el área del suelo urbano donde se obtienen altos rendimientos especulativos.

Los cambios en la propiedad tienen igualmente consecuencias importantes frente al sistema internacional de relaciones, porque a través de cambios en el plano nacional surgen conflictos con las empresas transnacionales y con sus naciones de origen. Para destacar la gran importancia de este fenómeno basta tener en cuenta las medidas concertadas que vienen utilizando los países del Tercer Mundo para tratar de hacer efectivo el sentido de un Nuevo Orden Económico Internacional.

La transferencia de la propiedad como categoría básica de análisis y evaluación constituye un factor determinante del cambio social, debido a que en torno a ella se establecen criterios de diferenciación, ubicación, jerarquía y, por consiguiente, de estratificación de grupos, así como la formación de clases dentro de la estructura social en su conjunto.⁹ Por otro lado, la transferencia de la propiedad es un instrumento de programación del cambio, por cuanto en torno a la propiedad es posible formular políticas precisas encaminadas a alterar los mecanismos vigentes de acumulación de poder y de riqueza, y a señalar medidas en relación con la producción, el consumo y la “calidad de la

⁹Véase Darcy Ribeiro, *El dilema de América Latina: estructuras de poder y fuerza insurgente*, México, Siglo XXI editores, 1971.

vida”, en campos tan variados como la reforma agraria y de la empresa, formación y expansión de formas empresariales asociativas, la normatividad para la exportación de los excedentes de las empresas extranjeras, la promoción diferencial de sectores de propiedad por tipo de sector productivo, la responsabilidad del sector financiero frente a ellos y la vinculación con formas de organización y participación social, entre otros elementos importantes de la programación.

2. *Poder y participación.* Un proceso de cambio social altera en forma directa la estructura de poder, generalmente transfiriendo a grupos sociales mayoritarios el ejercicio global de las decisiones que los afectan, en función de sus intereses y del interés social general. Ello implica la reconceptualización del papel del Estado en un país en desarrollo, de su estructura jurídico-política básica y de la organización social requerida para el ejercicio difundido del poder de decisión.

En estas sociedades, el poder y su ejercicio están tradicionalmente concentrados en grupos minoritarios, que son los mismos que ejercitan el poder económico y deciden, en última instancia, en forma indirecta el destino económico y político de los países. Dichos grupos constituyen verdaderas oligarquías que muchas veces forman parte del sistema internacional de dominación.

Un Estado en proceso de transformación socioeconómica no puede ser neutral frente a la actividad productiva o consumidora. Es más, no solamente cumple un papel normativo, sino que dirige y protagoniza efectivamente el proceso de transformaciones estructurales para el cambio y la construcción de la nueva vía alternativa que se propone. Ello otorga al modelo político del Estado en proceso de cambio una centralidad básica, ya que debe orientar el ejercicio de sus funciones generales en relación a la nueva sociedad en construcción y buscar, al mismo tiempo, que la propia sociedad pase a ocupar el papel de protagonista y conductora de los cambios.

El nuevo sentido del ejercicio social del poder establece nuevas instancias de decisión en sus niveles comunales, locales, regionales y nacionales.

El análisis ideológico-político de estos temas es relativamente nuevo en América Latina y generalmente estuvo reservado a las élites académicas. Recientemente, debido a experiencias transformadoras, ha sido necesario establecer una praxis política que escape a los obsoletos modelos europeos, seguidos en el pasado.

En todo caso, se trata de transferir el poder acumulado, transferencia que no es sólo de decisión, pues tiene una valoración económica y política. Se trata de riqueza y poder, valores enlazados vitalmente. Ambas tienen génesis generalmente similares, pero pueden tener comportamientos autónomos como categorías de cambio. Se puede redefinir el sistema de propiedad de los medios de producción y de acceso simultáneo al control de los centros de poder, a través de mecanismos no necesariamente similares.

Este acceso al poder, en sus distintos niveles de ejercicio, establece la articulación de voluntades sociales que, según lo demuestran algunas expe-

riencias conocidas, no siguen el ciego destino de automática conjunción de intereses económicos aparentemente comunes.

En torno a estos conceptos y otros estrechamente vinculados existen hoy análisis renovados como los que se refieren a la importancia de los partidos políticos y otras formas de organización representativa, las reglas de juego de las democracias representativas, y nuevas alternativas de ejercicio de la capacidad de decisión popular. Todas ellas dinamizan los conceptos de las ciencias sociales en América Latina, si bien se sabe que existen similares preocupaciones, aunque bajo signos y experiencias distintas en otras regiones del Tercer Mundo.¹⁰

La transferencia del poder hace que las decisiones pasen de los centros concentradores a amplios sectores sociales, desde universos sociales compuestos por un número reducido de individuos, a grupos representativos mayores.

La transferencia implica, en forma paralela, un proceso de movilización de grandes sectores sociales, particularmente los grupos marginados situados en el medio rural, las masas desocupadas urbanas y los trabajadores organizados con criterio funcional o espacial.

La movilización, sin embargo, no es un dinamismo simple que pueda ser desencadenado sólo por la acción externa; tampoco es producto solamente de una adecuada promoción por parte de “vanguardias” militantes, o de la ejecución eficiente de programas burocráticos. Se trata de un dinamismo complejo que supone fundamentalmente una actividad colectiva, vital y autónoma de los grupos sociales y de la sociedad en su conjunto.

Algunos años antes del auge de la “teoría” y, en cierta manera, de la existencia de procesos significativos de movilización contemporánea en América Latina, se habían señalado algunos elementos de previsión de estos procesos en la región,¹¹ indicando, igualmente, la importancia del contenido de las relaciones entre tres grupos de factores, a fin de fijar la naturaleza de los procesos fundamentales del cambio social.

El primer grupo se refiere a la situación de dominación global de los sectores rurales, su rápida toma de conciencia y el comienzo de luchas reivindicativas de tipo sindical o de violencia armada, así como a las nuevas masas urbanas rápidamente “incorporadas” a un sistema “ajeno” de decisiones socio-políticas, y al consumo masivo en sociedades todavía subdesarrolladas. En suma, son factores respecto de la existencia de movimientos sociales que influyen en la estructura de poder.

El segundo grupo de factores atañe a la “reivindicación nacional”, definida como “antimperialismo” y como consecuencia, esta unidad nacional, que no es la conciliación de intereses opuestos. Este elemento está vigente en los movi-

¹⁰Existen numerosos análisis de estos aspectos entre los científicos sociales árabes, particularmente Anouar Abdel-Malek, *Egipto, sociedad militar*, Madrid, Tecnos, 1967.

¹¹Alain Touraine, “Movilité sociale, rapports de classe et nationalisme en Amérique Latine”, *Sociologie du Travail*, 1965, N.º 1.

mientos sociales actuales de varios países, en forma explícita, y en otros, a través de luchas populares internas.

Finalmente, el tercer grupo de factores implica el grado de autoconciencia y de existencia real de conflictos sociales que pudieran haber posibilitado la formación de verdaderas clases sociales,¹² incluidas las consecuencias de dinamización y acción sociales que abarca la acepción sociológica de este concepto.

La índole de la interrelación de estos tres conjuntos de factores dentro del contexto histórico de los procesos sociales de cada país, constituye el marco de la movilización social, es decir, el desarrollo de determinadas fuerzas sociales, junto con una conciencia política que permita la participación popular en el sistema de decisiones, lo cual contradice el criterio tradicional de esperar el surgimiento previo de una conciencia política como requisito para la movilización y transferencia real del poder político.

La “política de participación”, concebida como conjunto operativo de acciones programadas para la transferencia del sistema real de decisiones, está destinada a dotar de base material y social a las organizaciones autónomas de la población, procurando su propia articulación para hacerlas capaces de asumir progresivamente la gestión participativa en las diversas actividades de significación política y económica.¹³

Así se llegan a establecer, desde la base de la sociedad, los distintos tipos de mecanismos de participación, de acuerdo con la estructura política del Estado y con las formas que adopte el acceso a la propiedad, los beneficios de la actividad económica a través de las unidades productivas y, finalmente, el grado de articulación autónoma y ascendente de las entidades representativas.

La posterior articulación de la pluralidad de las organizaciones de base a niveles superiores dependerá, en gran medida, del propio proceso de desarrollo, de su viabilidad interna (y externa) y del grado de avance en el establecimiento de un “proyecto nacional”. Será también resultado del grado de presencia de las organizaciones sociales en la construcción efectiva de las nuevas alternativas de cambio y, por ende, de la autodefinición de roles sociales dentro de la “red” constituida por los grupos, instituciones y estratos o clases que componen la estructura social en su conjunto. Así, desde el punto de vista institucional, adquiere especial importancia el comportamiento de algunas entidades de larga y efectiva presencia en la escena social de América Latina, como son, entre otras, las fuerzas armadas, la prensa y los medios de comunicación, la Iglesia, la universidad y los sindicatos.

Con el propósito de facilitar el perfeccionamiento de un proceso secuencial de transferencia del poder que permita pasar de una situación de marginación a otra de movilización social y a la posterior consecución de la partici-

¹²En torno a clases y categorías, véase Nicos Poulantzas, *Clases sociales y alianzas en el poder*, Madrid, Editorial Zero, S.A., 1974.

¹³Véase Carlos Franco, *La revolución participatoria*, Lima, Mosca Azul Editores, 1974. Esta obra contiene un importante material en relación con instituciones y mecanismos de participación.

pación generalizada, se puede concebir un primer momento en el cual los sectores mayoritarios de la sociedad no acceden al sistema de decisiones que los afecta. La movilización de estos sectores contempla un conjunto de pasos concurrentes que se manifiestan particularmente en diversas tareas de concientización, capacitación, organización y estructuración de nuevas formas representativas de la sociedad.

Una movilización de esta naturaleza requiere para su sustentación de la existencia de una base económica y de una base sociopolítica. En consecuencia, estos procesos son protagonizados por organizaciones sociales autónomas de orden funcional y/o regional, las mismas que en forma progresiva y creciente construyen una opción social nueva, en la cual el concepto de participación juega un papel fundamental.

3. *Ocupación y distribución del ingreso.* La ocupación y el ingreso constituyen categorías singulares de análisis y previsión, aun cuando mantienen entre sí interrelaciones básicas.

Se puede concebir, por un lado, que la generación de empleo y el acceso al ingreso serán el resultado del crecimiento de la economía y del perfeccionamiento de los mecanismos de distribución. Ello hace que, en el mejor de los casos, se deba esperar mucho tiempo para que el “rebalse” llegue a los sectores marginados, lo cual se traduce inevitablemente en el surgimiento de nuevos obstáculos. Por el contrario, se puede elegir un estilo basado en la adopción de políticas de redistribución social planificada, mediante transformaciones estructurales que “reasignen” recursos y creen mecanismos de acceso al proceso económico a través del empleo y del ingreso, que favorezcan a los grupos más deprimidos.

En este último caso surge una cuestión fundamental. Si la ocupación y el ingreso se consideran objetivos esenciales de un proceso planificado de desarrollo, es necesario formular políticas, programas, metas y proyectos en función del cumplimiento de esos propósitos. Por consiguiente, la política económica global de los planes debería modificar su naturaleza y direccionalidad a tal punto que el proceso global de desarrollo adquiriera una prioritaria connotación social.

La posibilidad examinada puede ser reconocida y aun cumplida en la práctica. Sin embargo, la viabilidad de los planes así formulados dependerá, en definitiva, del grado de eficacia de las decisiones políticas que los respalden, así como de la efectiva reorientación de la estructura productiva y del aparato económico.

La ocupación y el ingreso se complementan también operativamente en diversas formas y en varios momentos de la programación y ejecución de las respectivas políticas normativas. Hay una relación asimétrica entre el reducido acceso al empleo productivo por la población económicamente activa (PEA) y el crecimiento de la ancha base de la pirámide social como consecuencia del menor ingreso, lo que socialmente significa el crecimiento en términos absolutos de los grupos más deprimidos de la población. Esta realidad es más evidente en los sectores rurales tradicionales (que tienen niveles de “desempleo

disfrazado", junto con reducidos índices de productividad) y en los sectores marginados del medio urbano.

El sector moderno de la economía orienta generalmente su inversión a un tipo de producción de alta rentabilidad y reducida absorción de fuerza de trabajo, aunque generador de ingresos altos para los ocupados, algunos de los cuales adquieren capacidad de presión política.

Igualmente, las transferencias y los flujos económicos entre sectores "tradicionales" y "modernos" —sin otorgar a estos términos la connotación del dualismo desarrollista— se realiza generalmente en detrimento de la ocupación y el ingreso de los primeros, los que en la práctica subsidian a través de los precios a los sectores modernos, con lo cual se incrementa la imposibilidad real de mejorar la relación global.

Todo ello resalta la importancia que tiene para estas categorías de cambio la constitución de una estructura productiva destinada a generar el mayor empleo productivo dentro de los límites que imponen la capacidad de inversión, el uso de tecnologías adecuadas y el criterio normativo que permita producir preferentemente bienes y servicios esenciales para la población. De este modo, se fomenta un tipo de producción que favorece el consumo de los sectores de menores ingresos y ubica sus unidades dinámicas en regiones o zonas (rurales o urbanas) estratégicas para el desarrollo nacional. En América Latina se hace necesario revisar el énfasis otorgado a la sustitución de importaciones y apoyar el desarrollo interno mediante la alteración de las condiciones de la periferia rural y de las regiones más deprimidas.

Desde esta perspectiva, varían las condiciones y posibilidades de los excedentes ocupacionales que actúan como un clásico "ejército de reserva" dentro de la economía subdesarrollada. "En este sentido, si es cierto que la industria latinoamericana está todavía muy lejos del nivel de automatización alcanzado por los países Centrales, la diferencia es compensada con creces por su propensión (...) al ahorro de mano de obra y por la comparativa lentitud con que se expande su producción en un contexto general de estancamiento, a lo cual se agregan tasas notoriamente superiores de incremento demográfico."¹⁴

Desde el punto de vista conceptual, la ocupación constituye el medio más directo y natural por el cual los grupos sociales participan de la actividad económica. Además, otorga valoración significativa al trabajo como expresión de la creación social y como fuente de la riqueza.

El trabajo es la fuente fundamental del ingreso familiar, por lo que cabe subrayar la importancia del mercado de trabajo. La oferta depende de las características demográficas de la sociedad, mientras que la demanda está determinada, básicamente, por el capital existente, la orientación de la estructura productiva, los niveles de tecnología utilizados y la productividad con que opera el sistema económico.

¹⁴José Nun, "Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal", *Revista Latinoamericana de Sociología*, 1969, N.º 2.

Como categoría de análisis y previsión, la ocupación es uno de los criterios usuales en el estudio de las alteraciones de la estructura social global y de la direccionalidad de los cambios, lo que hace importante determinar las modificaciones cuantitativas de la población económicamente activa, la composición sectorial de la fuerza de trabajo (en sectores productivos y de servicio) y el papel que ella cumple en los “medios” tradicionales y modernos. Igualmente, tiene un alto valor para la programación y la evaluación conocer los niveles de ocupación y la composición interna de los índices de empleo, subempleo y desempleo, en función, como se ha señalado, de los sectores económicos y los espacios diferenciados.

Para fines operativos, es interesante determinar la “densidad de mano de obra”,¹⁵ que vincula la mano de obra con los volúmenes de inversión y/o producción. Constituye un instrumento para la evaluación de proyectos y la introducción de estilos tecnológicos más adecuados a sociedades en que existen grandes volúmenes de “superpoblación relativa”.

Cuando concurren la carencia de ingresos y de ocupación, surge el conflicto social, lo que obliga a considerar la situación laboral, relacionando las expectativas económicas de los sectores de menores ingresos con las reivindicaciones gremiales sobre condiciones de trabajo y vigencia de la fuerza sindical. La subocupación margina, sin embargo, a grandes sectores de “trabajadores independientes” de estos mecanismos de presión y poder y, naturalmente, de las consiguientes políticas de remuneraciones.

La programación de la ocupación o —desde una óptica mayor— la “planificación de los recursos humanos” implica el reconocimiento de un complejo sistema, en el cual residen las decisiones que influirán directamente en el empleo de la fuerza de trabajo. Esto significa que tal programación no dispone de mecanismos propios y suficientes y que, por el contrario, éstos deben encontrarse en dinanismos externos de orden económico, demográfico, tecnológico, etc., los que, a su vez, deben encontrar luego, unidad de programación y manejo dentro de la política ocupacional. Esta observación plantea nuevamente la inquietud fundamental ya mencionada: ¿es el empleo un objetivo suficiente o solamente un subproducto operativo de la economía? En realidad, la política ocupacional integra una multiplicidad de dinanismos diversos que requieren una sola normatividad previsoras junto con criterios comunes de coordinación y complementación interna.

Como se ha mencionado, las variables esenciales a considerar respecto de la ocupación son, entre otras: a) los aspectos demográficos, particularmente la población económicamente activa, la movilidad horizontal de la población y los flujos migratorios, y la orientación del aparato productivo en función de las necesidades esenciales de la población; b) el carácter de la política de inversio-

¹⁵Un detenido estudio sobre los conceptos y medición de la densidad de la mano de obra aparece en la primera parte de OIT, *Tecnologías y empleo en la industria*, Programa Mundial del Empleo, Ginebra, 1975.

nes, con su capacidad real de disposición de recursos y los criterios de evaluación de proyectos en relación con la ocupación; c) criterios sobre la formación y capacitación de la mano de obra vinculada a la estructura productiva y, por último, d) la definición selectiva de tecnologías aplicadas a las demandas ocupacionales, las políticas de distribución del ingreso y su relación con el ahorro interno y la generación de puestos de trabajo.

El ingreso en términos generales y, más precisamente, el ingreso real familiar, posibilita la disponibilidad efectiva de medios para el ejercicio de las capacidades sociales y el desarrollo de las potencialidades. Naturalmente, en cada sistema social y en cada medio cultural, este enunciado adquiere distintas connotaciones, puesto que en todas ellas el ingreso es consecuencia del grado de participación en la actividad productiva y de la capacidad distributiva de ésta.

La respuesta al problema del ingreso debe hallarse en la "racionalidad" del sistema de generación, apropiación y acumulación de los beneficios de la economía y, en definitiva, en la estructura de poder de la sociedad, lo que implica profundizar en la existencia y funcionamiento de la estructura socio-económica y sus interrelaciones esenciales.

Al estudiar la distribución del ingreso como categoría de cambio y previsión, debe vincularse el tema, en primer lugar, con la estructura productiva existente y, luego, examinar la manera en que los diferentes grupos sociales se apropian de los recursos que genera esa estructura de producción.¹⁶

Además, las personas y las familias obtienen el conjunto de bienes y servicios que regularmente está a su disposición a través de distintas fuentes, monetarias o no monetarias. Entre las primeras se incluyen, básicamente, los sueldos y salarios que remuneran el trabajo; las pensiones que provienen de la propiedad del capital, como intereses, utilidades, deudas, dividendos y otras; y las transferencias netas del sector público, tales como los subsidios o exoneraciones tributarias. Desde este punto de vista, uno de los índices más importantes a los fines de la programación es el que refleja la participación de las remuneraciones en relación con el ingreso nacional y sus fluctuaciones respecto de las demás transformaciones de orden social.

Las fuentes no monetarias son muy variadas pues contemplan los ingresos provenientes del autoconsumo de la producción familiar, los pagos en especie y la utilización de los servicios proporcionados por los bienes durables que poseen las familias. Sin embargo, son los ingresos no monetarios que provienen de transferencias del sector público los que suelen alcanzar una especial significación dentro de los programas sociales; ellos corresponden a la provisión de servicios gratuitos o subsidiados. Comprenden los servicios de salud pública y de saneamiento ambiental, de educación (especialmente en sus niveles primarios), de electricidad y de energía en general, de transporte

¹⁶Carlos Amat y Héctor León, *Estructura y niveles de ingreso familiar en el Perú*, Ministerio de Economía y Finanzas, Lima, 1978.

(especialmente urbanos), de teléfonos, correos, policía, etc. Cabe destacar en este punto que la importancia de los servicios no sólo depende de la magnitud de su cobertura, sino de la calidad y ubicación de los mismos, puesto que la prioridad de su atención exige un alto grado de cumplimiento.

En consecuencia, la programación del cambio social se detiene, particularmente, en la determinación de los mecanismos de distribución del ingreso real. En relación con ellos, conviene destacar las políticas de redistribución social en las regiones o zonas más deprimidas en cada país, orientadas a incrementar la ocupación productiva.

La programación de estos propósitos lleva a establecer políticas diferenciadas en relación con: el papel del Estado en la formación de capital y los criterios para su asignación; la determinación de políticas diferenciadas de remuneraciones por estratos de ingreso; el establecimiento de sistemas de precios y de comercialización que permitan la transferencia entre sectores y grupos productivos, entre los medios rural y urbano, y entre regiones de diverso grado de desarrollo; la política de prestación de servicios sociales como medio indirecto de redistribución; la expansión de formas de propiedad empresarial esencialmente redistributivas y, finalmente, el establecimiento de políticas tributarias selectivas y de posibles subsidios al consumo de bienes esenciales.

4. *Nivel de vida.* El acceso a los bienes y servicios esenciales constituye, desde el punto de vista de la programación del cambio social, un elemento esencial del bienestar de la población y, también, una manera indirecta y significativa de redistribuir la riqueza.

Como categoría de análisis y previsión, el nivel de vida tiene naturaleza y carácter metodológico autónomos, similares al de la "calidad de vida", término con el cual la teoría del desarrollo en los últimos años designa al "conjunto de relaciones que vinculan al individuo, la sociedad en que vive y el medio natural, cada uno de cuyos elementos posee sus caracteres y sus necesidades propias".¹⁷

El nivel de vida se establece sobre la base de las necesidades individuales y sociales, precisadas en primer lugar, como necesidades personales o "del acceder", las que a su vez pueden clasificarse en vitales o de supervivencia, como son la alimentación, la vivienda, la higiene o el vestido; "espirituales", como las vinculadas a la formación integral, a las creencias y todas aquellas que podríamos incluir bajo el término general de "trascendentes" y, finalmente, las necesidades derivadas del uso conveniente del "ocio activo".

En segundo lugar, están las necesidades interpersonales o "del ser" que pueden clasificarse, a su vez, en necesidades de realización, vinculadas especialmente con el logro de la expresión autónoma y la definición intelectual o

¹⁷ Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos.

afectiva propias, y necesidades de participación en sus diversas formas económicas, de decisión cívica o de autogestión cultural.¹⁸

El acceso a los bienes y servicios se puede limitar a un nivel "esencial" o de supervivencia en cada realidad sociocultural, y vincularse, a su vez, a los términos más recientes de "pobreza crítica" o extrema pobreza que, naturalmente, tienen un contenido variable y, en consecuencia, son difíciles de utilizar con propósitos operativos generalizados. ¿Cuáles son los bienes y servicios esenciales necesarios en sociedades en crecimiento rápido que tienen expectativas en aumento? Para responder a ésta y a otras interrogantes similares, la programación del cambio prefiere establecer mínimos vitales.

En sociedades subdesarrolladas, el nivel de vida no se limita a reconocer el régimen de satisfacciones que determina un estilo de vida o la pertenencia a un "estrato" señalado, sino que establece criterios suficientes para que la sociedad en su conjunto, enfrente las necesidades concretas y determine las características promediales de cada situación en comparación con los niveles existentes en otros países o regiones. Incluso las diferencias internas en América Latina marcan contrastes notables de difícil superación en lapsos cortos.

En los últimos años se ha insistido en vincular el problema social del nivel de vida con los recursos naturales disponibles en condiciones tecnológicas normales para los países en vías de desarrollo,¹⁹ camino por el cual se ha llegado fácilmente a las viejas tesis fatalistas en materia de población y a la interesada demanda del control demográfico como consecuencia inevitable. El examen de estos aspectos no puede hacer olvidar las formas de acumulación y, sin embargo, la actual mantención de una injusta distribución de excedentes junto al otro debatido tema de las limitaciones reales de la producción provocada por la escasez de recursos como consecuencia de los balances ecológicos negativos por regiones.

En su dimensión internacional, la consideración necesariamente estructural del nivel de vida aleja la posibilidad de considerar como un elemento de decisión, las predicciones fatalistas del "crecimiento cero";²⁰ por el contrario, lleva a cuestionar el criterio restringido de desarrollo incremental basado en la eficacia, y a buscar su reemplazo por un nuevo sistema internacional de relaciones económicas.

Con fines sistemáticos de exposición conviene examinar la problemática singular del nivel de vida desde tres perspectivas: la disposición de bienes, la prestación de servicios y la estructura de consumo.

¹⁸Carlos Mallman, *Calidad de vida y desarrollo*, Instituto Chileno de Estudios Humanísticos, Santiago, Chile, 1977. La obra contiene un nuevo enfoque, por el cual examina con especial precisión los contenidos de las necesidades y el modo de satisfacerlas.

¹⁹Para un examen de los conceptos relativos al medio natural, las tecnoestructuras, la sociedad y el nuevo concepto de ecodesarrollo, véase Ignacy Sachs, "Ambiente y estilo de desarrollo", *Comercio Exterior*, Banco Nacional de Comercio Exterior, México D.F., abril de 1974.

²⁰En Ramón Tamamés, *La polémica sobre los límites de crecimiento*, Alianza-Editorial, Madrid, 1974, figura una reseña histórica de las diversas posiciones que se esbozaron en la materia.

a) *La disposición de los bienes.* El acceso a los bienes de uso y consumo responde, en primer lugar, a la desproporcionada distribución de recursos y posibilidades, fenómeno que manifiesta, a su vez, las grandes distancias sociales —económicas, educacionales, políticas, etc.— que presentan estructuras desequilibradas y desarticuladas en grados extremos de disparidad y de dominación interna, particularmente en algunas zonas del subcontinente.

Por otro lado, existen objetivas limitaciones de recursos distribuibles y de tecnologías aplicadas selectivamente como consecuencia del ritmo y carácter del crecimiento de la economía, de los efectos de la dependencia internacional, y de la disponibilidad real de determinados recursos, lo cual lleva a plantear estilos de desarrollo diferenciados, adaptados a diversas zonas ecológicas y orientados en forma programada hacia la satisfacción de las necesidades vitales de los sectores más deprimidos de la sociedad.

La alimentación ocupa una posición preponderante en el rubro de los bienes esenciales, tanto en lo que toca a la cantidad como a la composición nutricional. Esta observación es significativa dado que en América Latina existen amplios sectores sociales en condiciones de subalimentación y grandes déficits de producción de alimentos con los consiguientes costos de importación. Igualmente se aprecian notables distorsiones en las pautas de ingestión de alimentos de acuerdo con los recursos naturales disponibles. Por otra parte, cabe señalar que el rubro alimentación ocupa una alta proporción dentro de la composición de la canasta familiar en grandes sectores sociales de menores ingresos. Junto a la alimentación, la disposición de bienes se vincula principalmente a la explotación y conservación de los recursos naturales y, en general, a la relación de los grupos poblacionales con el medio ambiente natural a través de los adelantos tecnológicos que cada sociedad utiliza en su provecho y dentro del propio ámbito sociocultural.

Lo anterior lleva también a estudiar la orientación del aparato productivo hacia la producción masiva de bienes esenciales como son, entre otros, los necesarios para el saneamiento ambiental, la construcción de casas habitación de bajo costo, la producción de medicinas y de aspectos ligados a la energía.

b) *La prestación de servicios.* El nivel de vida se define sustancialmente a la capacidad de prestación y real disfrute por toda la población de los servicios *esenciales de orden material*, de protección, de transporte y de cultura. A través de ellos, se logra también, como se ha examinado, la transferencia de riqueza a los sectores deprimidos, al margen de la vía de las remuneraciones y otras formas directas de ingreso. La satisfacción de necesidades fundamentales, inherentes al bienestar personal y colectivo, obliga al Estado a asignar especial importancia a la ejecución de un eficiente sistema de prestaciones que brinde, progresivamente y de acuerdo con su capacidad, servicios sociales amplios orientados en favor de los más necesitados, como un mecanismo de compensación frente a la desigualdad de oportunidades.

Desde el punto de vista de la prestación y extensión de la asistencia, los servicios esenciales incluyen la salud y su compleja problemática asistencial y profesional; la educación con un nuevo sentido mucho más amplio que la

simple instrucción escolarizada y con responsabilidades claras en torno a la formación de los miembros de una nueva sociedad; el acceso a la vivienda con instalaciones sanitarias y habitacionales suficientes para garantizar la vida familiar; la seguridad social; la recreación y su creciente importancia, paralela al incremento global del bienestar material y, finalmente, aspectos ligados a la cultura, el transporte, las comunicaciones y la seguridad, entre otros.

La demanda de los servicios básicos alcanza una magnitud considerable en América Latina, lo cual, junto a la necesidad de promover y apoyar el amplio ejercicio de las distintas formas de participación de la sociedad en el sistema de decisiones y acciones que la afectan, lleva a destacar la especial importancia de incorporar a la propia comunidad para que ésta colabore en la prestación de servicios a través de mecanismos institucionalizados que diversifiquen las responsabilidades del Estado y otorguen a la sociedad un papel protagónico en su propia gestión social.

En muchos casos, este ejercicio social de la prestación de servicios básicos se convierte, además, en un medio para revitalizar formas culturales ancestrales, que se expresan con propiedad al cumplirse estas funciones comunales, tal como puede observarse en distintas manifestaciones de la medicina autóctona y en la construcción de viviendas mediante el sistema de "ayuda mutua".

Cuando el Estado decide asumir estas responsabilidades, deben elaborar-se programas especiales de formación, capacitación o adiestramiento de ciertos miembros activos de la propia comunidad. Dichos programas deben impartir conocimientos indispensables y práctica en la aplicación de técnicas de bajo costo y amplia cobertura. Estos procesos educativos pueden ser muy efectivos en la denominada "atención primaria de la salud", donde el personal preparado puede atender dolencias o enfermedades muy frecuentes y generalmente de alta mortalidad, descargando, al mismo tiempo, los centros hospitalarios urbanos, generalmente saturados en su capacidad y cuyos costos de atención suelen ser muy altos.

También cabe la posibilidad de que un conjunto de escolares convenientemente preparados asuman la tarea de proporcionar educación básica; o de que determinados sectores de la población se preparen para la construcción de infraestructura de saneamiento o de viviendas.

A su vez, el crecimiento extensivo de estas formas de prestación de servicios abre amplias posibilidades para examinar, desde la perspectiva propuesta, la creación en el campo y en áreas urbanas marginales, de nuevas formas de empleo productivo y de alto efecto multiplicador. Igualmente, permite apreciar las posibilidades existentes de utilizar tecnologías aplicadas a fin de hacer frente al constante incremento de las necesidades de servicios que plantean sociedades cuya población va en aumento y donde es cada vez mayor la exigencia social por alcanzar niveles de vida similares a los de regiones desarrolladas.

c) *La estructura del consumo.* Finalmente, la estructura del consumo se vincula tanto a la distribución del ingreso como a los valores aceptados por la sociedad. Ambos criterios, desde un punto de vista social, se alejan de cálculos

macroeconómicos puros y de distinciones culturales sutiles, para tratar de encontrar características comunes a las formas en que la población satisface sus necesidades, analizando el gasto de los hogares a través de la composición de la "canasta familiar", determinando los volúmenes de autoconsumo, estableciendo "estratos" poblacionales en función de los factores esenciales del consumo, y señalando las carencias sociales y distorsiones económicas que originan las tendencias generalmente deficitarias del consumo sobre el nivel de vida.

A través de este factor es posible examinar la posibilidad de introducir modificaciones sustanciales en la estructura de la distribución del excedente económico, teniendo como finalidad operativa la alteración del comportamiento del consumo, en lugar de la reiterada experiencia de tratar de alterar los mecanismos del ingreso. En efecto, el consumo podría convertirse en factor central de una forma particular de racionalización del proceso económico y social. En todo caso, introducir aun parcialmente al consumo como propósito normativo puede generar un rápido efecto multiplicador en la calidad de la vida con los consiguientes efectos circulares y acumulativos sobre la producción y el empleo y, luego, sobre la dinámica estructural global.

Este orden de consideraciones obliga, desde otro punto de vista, a los países del Tercer Mundo, a mirar hacia adentro, a determinar sus niveles y estilos medios de vida, en pos de patrones de producción más congruentes con su pobreza, y definir criterios propios de consumo, alejándose de esta manera de pautas y comportamientos ajenos.

5. *Cultura, valores y educación.* Dentro del pensamiento social contemporáneo existen escuelas que destacan el especial papel que juegan los valores junto a los procesos educacionales como elementos esenciales de definición de alternativas de cambios en la sociedad.

Una rápida revisión de los sistemas de valores introduce al observador de las sociedades latinoamericanas en una compleja multiplicidad de raíces históricas y diversas realidades actuales de orden sociocultural que deben ser analizadas desde una perspectiva global en función del desarrollo.

Las diversas manifestaciones culturales de América Latina mantienen una irrenunciable dimensión valorativa que influye sobre las orientaciones y ritmo de las transformaciones, así como sobre el desarrollo institucional que ellas posibilitan. Una observación de los medios urbanos y rural y de su comportamiento frente a los procesos de cambio, destaca todavía más el grado de importancia de los factores culturales. Ello es más evidente en países donde es posible encontrar realidades socioculturales singulares, ancestrales en su origen, pero vigentes por las condiciones de marginación que el ordenamiento socioeconómico ha impuesto a grandes sectores sociales. La programación del cambio social en Bolivia, Guatemala, Perú, Ecuador o México, entre otros países de la región, debe considerar especialmente estos procesos.

Igualmente, no puede desconocerse la influencia que los aspectos doctrinarios e ideológicos ejercen sobre el comportamiento de la sociedad, sobre las transformaciones de la base social y los equilibrios precarios de su dinámica estructural. La historia política de la región en los últimos años demuestra, por

ejemplo, que la ideología, junto a características objetivas de la realidad estructural, contribuye a generar procesos inesperados en el comportamiento de los grupos sociales, tanto urbanos como rurales. "La preocupación por entender en qué forma los valores y actitudes pueden afectar un proceso de desarrollo es reciente". En un primer momento, los economistas esbozaron sus modelos basándose fundamentalmente en el camino seguido por los países capitalistas de temprano desarrollo, estimando que los mismos podrían aplicarse sin inconveniente a la nueva realidad que intentaban modificar. Pero pronto comenzaron a percibir que en la práctica, esos modelos no funcionaban satisfactoriamente. Tal descubrimiento indujo a considerar que ciertos elementos que hasta entonces aparecían como supuestos no explícitos del modelo, eran obstáculos que impedían el normal funcionamiento del esquema. Se requería por consiguiente tratar de individualizar esos obstáculos tanto sociales como políticos o ideológicos, a fin de tomar las medidas correspondientes y permitir de este modo que el desarrollo "económico" —tal como se preveía en el modelo— se concretara".²¹

Por su parte, Francisco Houtart, al examinar la relación causa-efecto entre los cambios y los aspectos culturales, señala: "En un continente como América Latina, el cambio cultural es una exigencia del cambio de las estructuras sociales y de la introducción de la técnica. Es por lo tanto una consecuencia más que una causa".²² Desde esta perspectiva, serían los factores estructurales los que determinan el surgimiento de comportamientos colectivos que constituyen, entre otros aspectos, los sistemas de valores que sustentan cada sociedad.

La consideración de los aspectos culturales dentro de la programación del cambio social data de los últimos años, especialmente en lo referente a sus dimensiones de análisis y proyecciones susceptibles de tratamiento estructural y previsional. Estos contenidos difieren apreciablemente de la forma en que suelen examinarse aun los temas culturales en América Latina, en la que se omite la consideración de las realidades convulsionadas de un subcontinente que presencia la alteración de su identidad cultural.

Generalmente, las formas culturales populares vigentes en medios rurales o del interior y aun de zonas urbanas constituyen en muchos países de América Latina subculturas marginadas en el seno de su propia sociedad nacional. Ellas generalmente no pueden alcanzar, dentro de sus respectivos procesos históricos, un vigoroso desarrollo "espiritual" en la medida que las formas culturales urbanas dominantes, provenientes en gran parte de patrones externos, tienen su soporte en estratos o clases hegemónicas, contribuyendo a la desintegración cultural que, a su vez, refuerza la subordinación de sectores sociales mayoritarios dentro de la realidad social de cada país.

²¹Aldo E. Solari, Rolando Franco y Joel Jutkowitz, *Teoría, Acción social y desarrollo en América Latina*, Siglo XXI Editores, Textos del ILPES, México, 1976.

²²Francisco Houtart, *El cambio social en América Latina*, Avila, Feres-CRSR, Editorial Senén Martín, 1964.

Desde el punto de vista de la programación del desarrollo, no se trata, en consecuencia, de incorporar una nueva variable de análisis, sino de relevar los incuestionables contenidos culturales que posee toda estructura social, reconociendo que ellos están presentes en la dinámica de la sociedad al margen de la consideración del observador, investigador o planificador; manifestándose no solamente a través de la personalidad o carácter de la sociedad global, sino formando parte, entre otros aspectos, de la forma de utilización de los recursos productivos, de los comportamientos económicos de los grupos sociales, de sus pautas de consumo, y de las estrategias espaciales de desarrollo. Finalmente —y lo que es también muy importante— los contenidos culturales forman parte del comportamiento de la sociedad frente al desarrollo integral, ya que pueden convertirse en factor dinamizador de los cambios o, por el contrario, en elemento de resistencia o de rechazo activo a toda modificación del sistema de relaciones económicas, sociales o espaciales propuestas por los planes de desarrollo.

La importancia de la consideración de los factores culturales dentro del desarrollo obliga a precisar algunos criterios a fin de orientar más correctamente su análisis dentro de las tareas de la programación de los aspectos sociales del desarrollo.

En primer lugar, conviene destacar que los factores culturales son elementos esenciales de una opción autónoma de desarrollo, ya que constituyen parte integrante de la afirmación de la identidad nacional, la que, a su vez, es uno de los supuestos de la consideración objetiva de un desarrollo que se funda preferentemente en las realidades y potencialidades del propio país. De un país que esté presente en las interrelaciones del mundo contemporáneo, pero dispuesto a afirmar su proceso histórico, aun cuando su voluntad y acción deban trascender las subculturas vigentes.

En segundo término, conviene establecer que valorizar la identidad cultural de un país, antes que preservar sus costumbres, símbolos o bienes culturales, consiste precisamente en la activación de contenidos culturales existentes, para que ellos puedan tener vigencia o profundizarse en forma creativa a través de la revisión de pautas establecidas o la confirmación de patrones existentes. No se trata de ponderar valorativamente una sola forma o expresión, aunque ésta lleve el rótulo de "cultura popular". En este sentido, es útil recordar la mención que sobre este término formuló en 1975 la Conferencia sobre Políticas Culturales en Africa, realizada en Accra, Ghana, al afirmar que "la cultura popular no es tanto una meta que hay que alcanzar por medio de una democratización decretada y planificada por la administración como, por el contrario, un hecho básico, una realidad a la que debe adaptarse la política cultural, dándole las estructuras necesarias para que pueda manifestarse y desarrollarse". En suma, se trata de activar formas existentes en relación con el desarrollo integral antes que crear sistemas normativos surgidos solamente de la necesidad de optimizar recursos.

Se destaca, en tercer lugar, que el éxito de las previsiones y razonamientos en materia de "desarrollo cultural" depende del grado de vinculación que éste tenga con otros dinamismos del desarrollo, y como opciones políticas, econó-

micas, administrativas o financieras existentes. En cierta manera, sigue la suerte de todo el proceso de desarrollo integral, sus obstáculos y posibilidades. Desde este punto de vista, la finalidad última del desarrollo se expresa, muy directamente a través de los aspectos culturales, pasando éstos en su momento, a constituir su sistema previsional y decisor pasando a ser una verdadera política cultural dentro de la programación social global, junto a políticas horizontales o multisectoriales que abarcan otros campos esenciales de la dinámica social y que interactúan, a su vez, dentro de la racionalidad social del plan integral.

Finalmente, existe una importante consideración vinculada a la participación social y a la “autogestión cultural” dentro del marco de un proceso planificado de desarrollo. La pluralidad de culturas o más precisamente, subculturas, en un país implica —en la medida de su real vigencia— mayores posibilidades de ejercicio participativo en las formas culturales generales por parte de los más diversos grupos socioculturales.

El mayor y más intenso ejercicio protagónico de la “gestión” cultural se convierte fácilmente en positivo factor de edificación de una conciencia colectiva, integradora del ser nacional, aspecto que, como se ha visto, toca uno de los elementos esenciales del concepto de desarrollo. Pero al mismo tiempo, crea un sentido de compromiso en los esfuerzos por alcanzar el objetivo común del desarrollo, haciendo que los diversos grupos que componen la sociedad perciban como propias las tareas del desarrollo, dentro de las cuales ocupa lugar destacado la autoconciencia, como fuente de motivación social. Más aún, de ésta manera se evita que las innovaciones del crecimiento económico puedan generar reacciones culturales adversas en sectores sociales que prefieren refugiarse en sistemas valorativos ancestrales.

Sin embargo, la consideración de los factores culturales obviamente tropieza, dentro del ejercicio de la tarea planificadora, con obstáculos que impiden una auténtica “política” cultural. En efecto, la riqueza y posibilidades de las consideraciones conceptuales del tema no van acompañadas en igual intensidad por la definición de métodos e instrumentos operativos de política.

Una respuesta parcial a esta situación puede encontrarse tal vez en que, por su naturaleza, los factores culturales están implícitos en toda la política social y no constituyen variables de análisis autónomo y diferenciado o, más precisamente, categorías básicas de análisis y previsión. Por consiguiente, la respuesta a la consecución de los propósitos culturales debe encontrarse dentro de todo el amplio campo de modificaciones de la estructura social o en los cambios sociales globales e inducidos, particularmente en políticas que —entre otras cosas— aseguren el establecimiento de un ordenamiento social más equilibrado, la intensificación de la movilización hacia una efectiva participación, el incremento de las posibilidades de acceso a los bienes y a las manifestaciones culturales propias y universales, una educación desalienante y crítica, la garantía de libre expresión de los diversos grupos sociales, y el uso de los medios de comunicación social.

Los factores culturales propiamente dichos cuentan con categorías cada vez más precisas de razonamiento y con algunas referencias empíricas que pueden dar lugar, a su vez, a rigurosas consideraciones programables e, incluso, operaciones concretas.

Al igual que otros temas, éste constituye un reto que la “planificación social” debe ir enfrentando al paso que las ciencias sociales brindan nuevas o mayores posibilidades de aplicación. Mientras esto sucede, persiste la fuente de la experiencia concreta, en la cual, si bien no suelen existir casos nacionales destacables, se conocen resultados de programas aplicados a ámbitos regionales y locales e incluso la vinculación de aspectos de políticas culturales con programas financieros, proyectos de inversión o previsiones productivas, todos los cuales arrojan consecuencias positivas.

Las transformaciones de los sistemas valorativos y la incidencia de éstos en los esquemas culturales y mentales señalan la importancia de considerar los aspectos educativos como factor importante de “estructuración” (o “desestructuración”) social.

Desde una perspectiva sociológica, la educación constituye un proceso de socialización que permite adquirir conocimientos, adoptar esquemas de conducta, desempeñar funciones positivas en la sociedad y participar eficazmente en los niveles institucionales. A su vez, la base social juega igualmente un papel fundamental dentro del proceso educativo. Las modificaciones en el núcleo familiar, la organización, la movilización y los sistemas de comunicación, entre otros procesos similares, contribuyen a configurar una realidad educativa, que al mismo tiempo sirve de marco a la acción social global.

En los documentos básicos de la Reforma de la Educación en el Perú, que constituye una importante experiencia de intento de transformación del sistema educativo en función del cambio social global, se afirma: “La educación es un medio por el cual el hombre transfiere las formas de la cultura a que pertenece. Cuando esa cultura es original y vigorosa, y expresa la auténtica personalidad de una nación, el vehículo educativo cumple una función de afianzamiento y expansión del ser nacional. Por el contrario, cuando la cultura es defectuosa, su transmisión y su mantenimiento mediante la educación hace de ésta un instrumento alienante”.²³ En efecto, cuando una cultura puede caracterizarse como de “dominación”, se aleja de la posibilidad de constituir un conjunto orgánico e integrado de expresiones de la propia personalidad histórica y la sociedad se ve impedida de afirmarse como una comunidad de valores y de patrones de comportamiento que aseguren su transformación positiva.

La educación, en particular, cumple algunas funciones fundamentales en

²³Véase Ministerio de Educación del Perú, *Informe general de la reforma de la educación peruana*, Lima, 1970, en el cual están contenidas las bases sobre las cuales se formuló posteriormente un nuevo sistema normativo.

relación con el cambio. En primer lugar, influye de manera especial en la dinámica estructural, en la medida que no se la entiende como un proceso destinado a desarrollar contenidos adaptativos a la misma realidad vigente. La educación como forma social puede operar como elemento orientador del cambio, mientras que, desde una perspectiva individual, puede capacitar a las personas para que participen en la realización del cambio y obtengan los mayores beneficios de éste.

En segundo lugar, la educación satisface una de las necesidades básicas y permanentes de la sociedad. Desde esta perspectiva de servicio esencial, está destinada a responder tanto a los procesos individuales como a las acciones sociales orientadas a atender esas necesidades, subrayando su carácter permanente, es decir, a lo largo de la existencia de las personas.

La educación, finalmente, tiene múltiples vinculaciones con la estructura social. Incorpora, por ejemplo, nuevos dinamismos socioculturales de intencionalidad transformadora, como la creación de una conciencia crítica en el educando; prepara la fuerza de trabajo, impulsando así la demanda de empleo productivo para una creciente mano de obra calificada, y moviliza en forma orgánica y permanente las potencialidades sociales paralizadas de los grupos secularmente marginados.

En consecuencia, la educación no sólo pretende expandirse en forma más o menos rápida para hacer frente a la “demanda” social, sino que además, requiere generalmente en la región latinoamericana, la reestructuración de sus contenidos, es decir, una transformación cualitativa capaz de “socializar” a los educandos en un sistema de valores distinto al que prevalece en un momento dado, fomentando nuevos tipos de actitudes y pautas de comportamiento, estrechamente vinculados al cambio global.

6. *Organización social del espacio.* Esta categoría obliga a visualizar la estructuración espacial de la sociedad y la dinámica de sus elementos constitutivos, extrayendo consecuencias que hacen de ella un elemento singular, aunque estructuralmente interrelacionado con los que se han examinado anteriormente.

Con frecuencia se ha querido conceptualizar el territorio como un elemento constante que permite autónomamente dar cuenta de la espacialidad de la problemática social y económica (“espacialismo”), determinar características propias a fin de establecer explicaciones generales de la dinámica social. Aún más, no pocas veces se ha intentado concebir la programación de los cambios sociales globales como la simple adición de programas locales y regionales.

En realidad, se trata de formular una concepción del proceso de “desarrollo social” también desde su dimensión espacial. La sociedad, como se ha señalado reiteradamente, puede alterar su estructura en función de la riqueza o del poder, modificando al mismo tiempo las relaciones o patrones espaciales existentes. El ordenamiento espacial expresa, en consecuencia, relaciones, conflictos o consensos de las estructuras sociales y económicas.

J. Friedman se detiene a caracterizar la concepción del espacio en función

de la sociedad, señalando que “la sociedad está organizada espacialmente en el sentido en que las actividades humanas y las interacciones sociales son espacio-formantes así como también espacio-contingentes (...). En tanto una sociedad se desarrolla, su estructura espacial se transforma, pero el proceso de desarrollo será influenciado también por los patrones existentes de relación espacial y por las tensiones dinámicas resultantes de aquellas”.²⁴

Con referencia a este orden de relaciones entre espacio y sociedad, Castells señala con precisión: “La sociedad no se refleja en el espacio, la sociedad no se sitúa ni puede situarse como algo externo al espacio mismo. Se trata, pues, de mostrar la articulación entre el espacio y el resto de los elementos materiales de la organización social en el marco de una coherencia conceptual, (...). El hecho de que el espacio, considerado como distancia, haya llegado a ser algo relativamente poco importante, debe ser explicado por el predominio del medio técnico sobre el medio natural y depende del tipo de organización social y del tipo de progreso técnico suscitados por las nuevas aglomeraciones. El análisis de las formas sociales exige una reconstrucción de la estructura significativa de las relaciones entre los elementos concretos que componen una sociedad (entre los que se encuentra el espacio)”.²⁵

Examinar, por ejemplo, un “modelo” histórico de vinculación centro-periferia implica estudiar, entre otros, los sistemas de dependencia y los conflictos sociales territoriales expresados, las causas reales de las corrientes migratorias, los sistemas de poder regional y la existencia dinámica de clases, grupos y fuerzas sociales, etc.

En consecuencia, el sentido que se da al término espacio no solamente alude a un conjunto físico de características, relaciones —como las comunicaciones— recursos explotables y manejo del medio ambiente, a la dinámica demográfica y a su interrelación con los recursos naturales existentes (balances ecológicos), a las formas y tradiciones culturales propias expresadas espacialmente, a los estilos tecnológicos generalizados y sus límites por la vía de la oferta y la demanda, a la capacidad “exportadora” de cada región, a la estructura del poder económico y del poder político a escala territorial diferenciada. En suma, a un real complejo de factores con un común denominador territorial.

América Latina presenta aún extremados desniveles de vida y recursos entre regiones, espacios económicos y entre la ciudad y el campo. La consecuencia de ello ha sido, generalmente, el estancamiento de la sociedad rural y de las áreas periféricas y la concentración de los intereses dominantes en el “centro”. La aceleración del proceso del crecimiento “central”, lejos de incrementar las posibilidades de desarrollo global, ha expandido en muchos casos las actividades improductivas, incrementando la marginalidad y acentuando los

²⁴John Friedman, *Urbanization, Planning and National Development*, Londres, Sage Publications, 1973.

²⁵Manuel Castells, *Problemas de investigación en sociología urbana*, Madrid, Siglo XXI, editores, 1971.

conflictos sociales. La urbanización en América Latina, al contrario de lo que se creyó en los años sesenta, no ha contribuido necesariamente a la modernización, sino a la agudización de las contradicciones sociales y a una mayor manifestación de las relaciones de dependencia interna campo-ciudad, de los sistemas urbanos con relación a las metrópolis y, a su vez, de éstas frente al exterior.

La realidad descrita ha determinado una nueva imagen de agudas contradicciones y la aparición de nuevas fuerzas sociales con creciente capacidad de presión por impulsar transformaciones estructurales. Para ello, la movilización política y sindical de las ciudades actúa directamente y con mayor magnitud y fuerza, tanto a través de mecanismos de representatividad en la estructura de poder como por medio de formas incontroladas de presión. La situación de los grupos urbanos marginados de la propiedad, sin ingresos suficientes ni empleo productivo, y por consiguiente, con un nivel de vida de simple supervivencia, genera tensiones cada vez más agudas en las ciudades.

El proceso de movilización rural, por su parte, es generalmente más lento pero ha adquirido importancia cuando ha pasado a la acción militante. Esta acción, sin embargo, no ha eliminado las condiciones extremas de marginación ni el constante deterioro de la actividad económica agropecuaria en muchos países. La sociedad rural, empero, puede tener un papel importante en la reestructuración global de las relaciones sociales en América Latina.

En consecuencia el cambio social, en términos espaciales, puede significar desde una perspectiva definida de desarrollo, la adopción de nuevas estrategias dirigidas hacia una estructuración diferente del aparato productivo y una distribución espacial de la inversión que limite la urbanización acelerada en beneficio de nuevas condiciones y posibilidades en el campo y en las regiones deprimidas. Todo ello supondrá elaborar nuevas medidas dirigidas hacia un desarrollo interior. Esta opción requiere un cambio notable en la racionalidad de los procesos integrales de desarrollo nacional, pues implica: a) la reorientación de la estructura productiva en función de la demanda interna, a fin de satisfacer las necesidades esenciales de todos los sectores de la población; b) la utilización de la potencialidad de los recursos internos en cada una de las regiones del país; c) la reducción progresiva de la demanda de bienes primarios externos y la asignación de un papel determinado a los recursos internos; d) el redimensionamiento del mercado por medio de la ampliación de la demanda interna, incorporando a la actividad económica moderna a sectores sociales marginados (urbanos y rurales); y finalmente, e) un impulso especial al desarrollo rural integral y al establecimiento de renovadas formas de autoridad regional y local dentro de una nueva concepción de la administración para el desarrollo, todo lo cual contribuye a una mayor racionalidad en la organización del espacio en función de la dinámica del cambio social inducido.

La concreción de un estilo de desarrollo interior supone, además, ponderar una forma de "desarrollo horizontal" en el medio rural que asigne recursos y movilice las capacidades sociales en forma amplia. La "organización del espa-

cio”, desde esta perspectiva, implica la descentralización y desconcentración de las capacidades normativas del Estado. Ello determina al mismo tiempo, la existencia de un dinamismo social que provea formas organizadas de participación desde la base que permitan acceder progresivamente a niveles de decisión superiores, estructurando de esta manera sistemas de poder y democracia social desde una óptica territorial.

Por el contrario, la alternativa de un desarrollo “vertical” desde una región central se fundamenta generalmente en su mayor capacidad de innovación, y subraya la importancia de este concepto dentro de un proceso de desarrollo. Al mismo tiempo, con una óptica social, se señala el incremento de formas y dinanismos integradores existentes en los “centros” y la reducción de “costos fijos de crecimiento” dentro de un modelo de concentración de recursos; todo ello con el propósito de alcanzar posteriormente una acción gravitacional externa y positiva hacia la periferia.

La determinación de las relaciones centro-periferia continúa siendo, sin embargo, marco orientador y apoyo operativo para la inducción del cambio desde la perspectiva territorial. La interpretación espacial del patrón dominación-dependencia, así como tareas de caracterización y proyección bajo criterios propios de modelos de conflicto, aportan positivos elementos a la programación de modificaciones sociales globales.

Desde otro punto de vista, alcanza también esencial importancia para la relación programada de espacio y sociedad, la vinculación de los aspectos sociales del desarrollo con las políticas regionales interiores a través de las cuales aquellos pueden alcanzar especificidad y concreción operativa, uniformando criterios normativos frente a realidades sociales de orden diverso y ubicación distinta. La política social y las políticas regionales dependen igualmente de que se establezcan formas aplicadas y diferenciadas de ejecución de medidas y proyectos de naturaleza social y sentido transformador, tanto a nivel zonal y local, como en los denominados “programas de desarrollo rural integral”.

En los niveles susceptibles de tratamiento central o urbano dentro de las políticas regionales, importa la determinación de las relaciones entre las formas desagregadas del poder estatal y las correspondientes formas de estratificación social. En este aspecto, es esencial el grado de acceso de los grupos a los recursos explotables y al control de los mecanismos de comercialización y provisión de servicios. Tiene importancia, igualmente, la composición de la estructura productiva y su influencia sobre el empleo de la fuerza de trabajo, el ingreso y los niveles de consumo, junto a las formas específicas de estructuración del poder a nivel comunal y la existencia de fuerzas emergentes de naturaleza político-institucional. En estos planos la acción del Estado como agente de prestación de servicios sociales de carácter esencial suele tener grandes deficiencias que la propia comunidad debe muchas veces suplir mediante formas propias de organización y gestión colectiva.

En los espacios periféricos o en el medio propiamente rural de las grandes

áreas de América Latina, continúa siendo especialmente importante considerar al sector agrario como dinamizador de la economía, así como examinar su rápido tránsito hacia formas “modernas”, su integración vertical con sectores productivos no agrarios —particularmente la industria de transformación— redefinir los circuitos de distribución y comercialización. Asimismo, son importantes las formas de producción y la correspondiente organización representativa de la población, la dinámica de la estratificación campesina y su relación con diversas formas de propiedad de la tierra (individual o asociativa), los regímenes de remuneraciones y, por último, el acceso a niveles apropiados de vida.

Desde la óptica regional, finalmente es posible apreciar con mayor facilidad la realidad denominada “indígena”, que generalmente posee una común problemática de orden social y económico, pero que muestra dimensiones culturales —en su amplia acepción— altamente diferenciadas según los distintos ámbitos. En extensas áreas o zonas de América Latina, persisten aún grupos sociales con características esencialmente nativas. Actualmente, se registran en la región más de 400 grupos étnicos con aproximadamente 27 millones de habitantes localizados en distintos países. A esta compleja situación le deben respuestas propias y complementarias, tanto la política social como las políticas regionales.

CONCLUSION

Dentro de la planificación del desarrollo integral, es posible identificar contenidos propiamente sociales.

Cuando estos contenidos adquieren carácter profesional e inducido, orientado a introducir alteraciones significativas en las relaciones de clases y grupos dentro de la estructura social, constituyen procesos de cambio social. Estos, a su vez, pueden ser previstos a través de la política social, en la que confluyen distintas dimensiones de racionalidad normativa y diversas disciplinas sociales, en un esfuerzo conjunto por conocer e interpretar sus principales factores.

Con fines metodológicos, es posible determinar categorías básicas de análisis y previsión, a fin de buscar, a través de ellas, los dinamismos suficientes de transformación de la sociedad. Las categorías que alcanzan mayor significación para la programación son la de estructura de la propiedad, participación y poder, empleo y distribución del ingreso, nivel de vida, valores, cultura y educación y organización social del espacio. Ellas constituyen un sistema operativo coherente, que no niega la existencia de niveles de prelación causal entre las mismas.

En América Latina, donde se produce una aguda concentración de recursos en grupos privilegiados de la sociedad con los consiguientes efectos de marginación, las categorías básicas de análisis y previsión del cambio deben permitir establecer los cauces y mecanismos suficientes para una transferencia

amplia y efectiva de la riqueza y del poder a los sectores mayoritarios, mediante transformaciones programadas que permitan lograr una verdadera redistribución social de estos factores esenciales así como la realización humana de las personas dentro de un medio material adecuado.

La construcción de una realidad social supone la existencia de un marco conceptual y de un "modelo societal". Ambos constituyen, invariablemente, grandes propósitos de futuro e inciden fundamentalmente en la naturaleza y orientación de cualquier proceso de cambio social.

La tarea de construcción enunciada, sin embargo, depende en gran medida de la eficacia de la acción planificadora, que se expresa con propiedad por medio de la política social, así como también de las categorías de cambio señaladas, las mismas que, a su vez, suponen un análisis programado y prospectivo de factores desagregados de menor nivel. Estos últimos requieren de la existencia y manejo de instrumentos operativos, tales como sistemas de índices e indicadores sociales, los cuales constituyen un nivel de especial importancia, que no ha sido examinado en el presente estudio.

Redistribución del ingreso, empleo y política social del trabajo

Pedro Demo

1. Política social y redistribución del ingreso

Se discute aquí el problema de la redistribución del ingreso desde la óptica de la política social, y no como se hace usualmente, a partir de una perspectiva de política económica. Sin desmerecer en momento alguno, la importancia de los condicionamientos económicos, la naturaleza del proceso productivo, la asignación de los recursos disponibles, las particularidades del patrón de crecimiento adoptado, etc.,¹ se busca resaltar, desde una postura interdisciplinaria, otros aspectos, muchas veces no considerados, como los problemas derivados de un ingreso mal distribuido y el esfuerzo político que requiere intentar una opción redistributiva, considerada necesaria tanto por los planificadores latino-americanos, como por organizaciones internacionales que se han ocupado del problema.² La cuestión de la distribución del ingreso puede considerarse, además, como uno de los elementos centrales de la política social, ya que cualquier esfuerzo en esta área tendría poco impacto si no redundase, en última instancia, en un efecto redistributivo. En este sentido, el tratamiento del tema debería ser propiamente socioeconómico y político, evitando tanto el sesgo economicista, esto es, considerar la distribución como una consecuencia no problemática del crecimiento económico, cuanto los sesgos no economicistas que privilegian la distribución en detrimento de la política económica, promueven la activación política sin base productiva, optan por soluciones asistencialistas, etc. Este estudio, pues, acentúa apenas un aspecto parcial del problema.

2. El ingreso y su distribución

Se acepta cada vez más que el mercado, librado a su propia dinámica, no tiene vocación distributiva. Tal es la causa que exista un patrón tan concentrado del

¹Mario H. Simonsen, *Brasil 2001*, Río, APEC, 1969; Mario H. Simonsen, *Brasil 2002*, Río, APEC, 1972; Carlos G. Langoni, *Distribuição da renda e desenvolvimento do Brasil*, Expressão e Cultura, 1973; R. A. Costa, *Distribuição da renda pessoal no Brasil*, Río, IBGE, 1970; Edmar Bacha, *Política econômica e distribuição da renda*, Río, Paz e Terra, 1978; Candido P. de Camargo et al., *São Paulo 1975. Crescimento e pobreza*, San Pablo, Loyola, s.f.; Luiz C. Bresser Pereira, *Estado e subdesenvolvimento industrializado*, San Pablo, Brasiliense, 1977.

²OIT, *Employment, Growth and Basic Needs. Development Strategies in the Third World*, Ginebra, 1975; Mahbub Ul Haq, *La cortina de la pobreza. Opciones para el tercer mundo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1978.

ingreso en América Latina, tema vastamente mencionado desde fines de la década de los años sesenta y que perdura hasta hoy. En cierta medida, se trata de una victoria de la posición que promueve la necesidad de forzar al mercado a asumir el compromiso de la adecuación a la meta de la democratización de las oportunidades. Aceptando que el capitalismo dependiente sea capaz de crecimiento económico, subsiste el desafío de la viabilidad social, percibida principalmente como las oportunidades de participación económica y política.³

Un punto de partida realista de cualquier política social, entendida como el esfuerzo dirigido a reducir las desigualdades sociales entre las cuales una de las más expresivas es la del ingreso, es aceptar que el dinamismo del mercado, por sí solo, tiende a concentrar el ingreso. Como conclusión lógica emerge la preocupación por conferir a la política social un espacio propio de acción, en el sentido de reunir condiciones suficientes para forzar a la estructura productiva a hacerse compatible con metas de bienestar para las mayorías. De esto no se deriva que la política social sea un esfuerzo autónomo, pero tampoco puede concebírsela como una expresión apenas compensatoria y derivada del crecimiento económico.

Por detrás de esta actitud existe una interpretación peculiar del fenómeno capitalista, que considera inaceptable e históricamente superada la concepción de que el crecimiento económico, por sí solo, tendrá en el futuro efectos redistributivos. Esta concepción es errónea, a lo menos, por dos razones. En primer lugar, no contempla la situación dependiente y estructuralmente distinta, en términos históricos, de América Latina en el concierto de los países de orientación occidental-capitalista industrializada; en segundo lugar, por cuanto no es verdad que la consecución de una estructura mejor distribuida del ingreso en países avanzados se haya dado como una consecuencia natural. La configuración social más igualitaria fue duramente conquistada, a través de las luchas sindicales y la ingerencia creciente del Estado como mediador. A ello debe agregarse que la ventajosa situación socioeconómica de los países avanzados no se explica sin la consecuente situación desventajosa de los países en desarrollo.

Las consecuencias de esta interpretación no exigen llegar al rechazo directo de la estructura capitalista en sí porque existen, incluso dentro del capitalismo subdesarrollado, posibilidades de política social, pero llaman la atención, indudablemente, sobre que la política social no es un producto fácil, accesorio, automático.

En lo que sigue se procurarán evitar dos extremos que vacían y vuelven banal cualquier discusión: el primero es un criticismo exacerbado, que no admite probabilidad alguna de desarrollo social en el capitalismo, achacando a todas las propuestas haber sido hechas de mala fe, ignorancia u oportunismo; el

³Fernando H. Cardoso, *Autoritarismo e democratização*, Río, Paz e Terra, 1975; Luiz C. Bresser Pereira, *Estado e subdesenvolvimento industrializado*, op. cit.; Paulo I. Singer, *A crise do "milagre"*, Río, Paz e Terra, 1976; R. Tolipán y A. C. Tinelli, organizadores, *A controversia sobre distribuição da renda e desenvolvimento*, Río, Zahar, 1975.

segundo es un tecnocraticismo empedernido y economicista, capaz de sacrificar al pueblo a cambio de obtener buenas cifras de crecimiento o de justificar la postergación indefinida de procesos políticos más participativos. Al técnico que trabaja en política social le caben, asimismo, dos actitudes fundamentales: mostrar salidas dentro del espacio posible de intervención en la realidad, lo que evita el primer extremo, ya que no tendría sentido su presencia en el sistema si no viese condiciones mínimas para su actuación; y mantener un fuerte espíritu crítico y autocrítico, para no camuflar en sus propuestas las mismas o nuevas taras del sistema, lo que evitaría el segundo extremo, por cuanto es un gran desafío hacer viable la reducción de las desigualdades sociales en un país subdesarrollado.⁴

Perseguir la meta de la redistribución del ingreso es un reto enormemente complejo y difícil. Es complejo porque obliga a tener un enfoque globalizante de la esfera económica y social y es difícil porque implica actuar sobre aquello que es la piedra de toque del crecimiento; esto es, la existencia de tasas de ganancia atrayentes. Por otra, implica reconocer la necesidad de alcanzar un equilibrio entre factores, a veces complementarios, las más de las veces antagónicos: capital y trabajo.

3. La meta de un perfil de ingreso bien distribuido

Para muchos, la hazaña histórica del capitalismo desarrollado fue haber conseguido disminuir considerablemente los estratos bajos, convirtiéndolos en estratos medios. Concretamente, la hazaña fue haber conseguido transformar a los trabajadores en consumidores de clase media, ya no más rechazados por un sistema tenido como irremediablemente excluyente, sino asimilados y, consecuentemente, adaptados.⁵

Un perfil de ingreso bien distribuido significa, pues, en términos simplificados, que no se comprueba concentración de las personas en los estratos bajos. Estos existen siempre, pero no serían ya mayoritarios ni mucho menos crecientes. Hay incluso situaciones en que son residuales, como el caso de Suecia. Con esto quiere decirse que tales sociedades pudieron elaborar, en su evolución histórica una vía efectiva de movilidad vertical, por la cual el aumento constante de la productividad (crecimiento económico) se acompañó de un aumento constante de la participación en el ingreso de la clase trabajadora a través, sobre todo, de la vía salarial.

⁴P. Demo, *Desenvolvimento e política social no Brasil*, Rio, Tempo Brasileiro, 1978; Pedro Demo, *Política social en el Brasil después de 1964*, Santiago, ILPES, mimeo, 1980; Helio Jaguaribe, *Introdução ao desenvolvimento social*, Rio, Paz e Terra, 1978; Aldo E. Solari, Rolando Franco y Joel Jutkowitz, *Teoría, acción social y desarrollo en América Latina*, México, Siglo XXI, 1976.

⁵Ralph Dahrendorf, *Las clases sociales y su conflicto en la sociedad industrial*, Madrid, Rialp, 1970; T. H. Marshall, *Ciudadanía, clase social e status*, Rio, Zahar, 1967; J. M. Clark, *Instituições economicas e bem-estar social*, Rio, Zahar, 1967; H. V. Levy, *Economia e bem-estar*, Brasilia, Universidad de Brasilia, 1968; Karl Mannheim, *Liberdade, poder e planificação democratica*, Rio, Mestre Jou, 1972; Jorge Graciarena, *Poder y clases sociales en el desarrollo de América Latina*, Buenos Aires, Paidós.

La formación de este tipo de “sociedad abierta”, en el sentido de que el punto de partida socioeconómico de una persona no le es fatal (nacer pobre y morir pobre) debióse a muchos factores, entre los cuales puede destacarse, antes que ningún otro, la organización sindical de los trabajadores y la orientación social de los gobiernos. Es preciso tener en cuenta también que el Estado colaboró bastante en el esfuerzo de tratar de forzar al capital a asumir criterios más distributivos, sea a través de políticas fiscales que incidían particularmente sobre los altos riesgos, sea a través de la democratización total o parcial de la educación y de la salud, sea a través de la creación de fondos sociales especiales para enfrentar momentos de crisis o desequilibrio, por ejemplo, el seguro de desempleo, etc. Por otro lado, la organización sindical llevó a “institucionalizar” el conflicto entre capital y trabajo, a medida que se creó un ambiente de respeto y de recelo mutuos, con la consiguiente necesidad de negociación democrática. No se puede olvidar tampoco que tales países, acabaron por adoptar iniciativas políticas bastante divergentes de las originarias, orientadas por la no interferencia en el mercado. Es claro que en esto fueron ayudados, y lo son todavía hoy, por la situación privilegiada de pertenecer a la parte hegemónica del mundo occidental: el acceso cómodo al consumo y al bienestar socioeconómico no se explicaría sin la disponibilidad de materias primas y mano de obra baratas y abundantes del Tercer Mundo. Sea como fuere, en tales países hay movilidad vertical. Todos los trabajadores son tendencialmente profesionalizados; pueden insertarse en el mercado de trabajo en una posición que, a lo mejor, inicialmente es poco satisfactoria, pero, con el correr del tiempo y bajo el amparo de las leyes laborales, pueden alcanzar mejores niveles de ingreso.

Continúa, sin embargo, siendo una sociedad desigual, incluso porque no se cree posible eliminar del todo la desigualdad social, aunque sí lograr que esté relativamente distribuida. Así, un perfil de ingreso bien distribuido es aquel en que, siendo siempre pocos los incluidos en los estratos altos, los estratos bajos tienden a ser residuales. Al mismo tiempo, en los sectores medios habría cierta homogeneidad en el sentido de que la diferencia entre los salarios más altos y los más bajos no excedería ciertos límites difíciles de fijar. Lo único que puede decirse es que los existentes en los países avanzados no pueden ser tenidos por ideales y que los usuales en los países subdesarrollados son absolutamente inaceptables.

La propia discusión sobre la concentración del ingreso sugiere que, si la tendencia concentracionista fuera creciente, la pirámide, socioeconómica se escindiría en una parte diminuta en dirección a los estratos altos y en otra mayor en dirección a los estratos bajos. El punto de corte se situaría en los estratos medio-altos, a saber, en aquellas ocupaciones caracterizables no sólo por obtener altísimas rentas sino también por ser actividades gerenciales y de planeamiento del capital o de la tecnocracia. En este sentido, sólo por eufemismo puede incluirse las como formando parte del factor trabajo, ya que sus rentas pueden ser más significativas que las ganancias de los propietarios de empresas pequeñas y medianas.

4. Formas de redistribución

Se discutirán aquí algunas formas de distribución del ingreso, buscando la más importante, tanto en el sentido de ser la más distributiva (distribuye más), como la más redistributiva (distribuye mejor).

a) *Formas fiscales.* La más relevante es el impuesto a las ganancias y a los altos salarios. Se ha constituido en una tradición en toda sociedad capitalista, incluso por ser la fuente principal de recursos para financiar la administración pública y las inversiones del gobierno.

La tributación, entonces, es una política distributiva tradicional, lo que no implica que lo recaudado se aplique de manera redistributiva, ya que tan tradicional como la tributación puede ser la malversación de los recursos obtenidos, sea en el sentido de corrupción, sea por su desvío hacia el área del capital.

Esta vía puede tener todavía un impacto redistributivo considerable, si la tributación respondiera a criterios coherentes de incidencia y si la recaudación se aplicase buscando atender prioritariamente a los estratos bajos. Es conocido el ejemplo de ciertos países donde los salarios sufren descuentos muy significativos, pero, como contrapartida, hay una amplia oferta de servicios públicos gratuitos, principalmente educación y salud. Por ello, en el caso de que se desarrollaran programas específicos dirigidos a la población más pobre, habría un efecto directamente redistributivo. Más propio de esta vía es, con todo, el efecto específicamente fiscal, en el sentido de buscar reducir ganancias o salarios exagerados y, en contrapartida, aumentar salarios muy bajos, sobre los cuales incidirían menores impuestos o ninguno.

La vía fiscal puede, en verdad, no ser efectiva entre otras cosas, por las grandes distancias que separan a los diferentes estratos y por los privilegios que les van unidos. Así, quienes perciben altos salarios obtienen también complementaciones indirectas de ingreso no afectadas por impuestos, que acaban por volver inútiles los esfuerzos fiscales. El impuesto que se cobra a un gerente de empresa estatal o privada sobre su salario, se ve ampliamente compensado por beneficios indirectos como casa gratuita, automóvil a su disposición, pago del supermercado y de los gastos de la vida social, escuela gratuita para sus hijos, etc.

Además, podría argumentarse que los altos salarios están estructuralmente ligados a los bajos y se necesitan mutuamente: para que tan pocos ganen tanto es necesario que muchos ganen muy poco... En este caso, cualquier tributación más que redistributiva, sería realmente "devolutiva".

b) *Forma estatal.* La protección estatal a los asalariados en general y a los trabajadores más pobres en particular, puede alcanzar niveles considerables. En parte, la protección está basada en formas fiscales, desde que la recaudación es redistribuida por el Estado bajo la forma de políticas sociales. Existe, con todo, una preocupación de tipo legal, introduciendo en la Constitución disposiciones que eviten la explotación de la fuerza de trabajo, y buscando intervenciones en las relaciones de trabajo. En esta línea, pueden ser considerados la

legislación sobre mínimo salarial, reajustes anuales o semestrales, complementaciones obligatorias (salario-educación, salario-salubridad, salario-familia, etc.), imposición de contribuir a los fondos sociales (de protección contra el desempleo, de permanencia, de vivienda propia, etc.).

En países más avanzados el resultado más importante de la protección estatal tal vez haya sido la oferta gratuita o semigratuita de educación y salud y la garantía de la formación de fondos de apoyo al trabajador en momentos de desequilibrio socioeconómico, principalmente el seguro de desempleo. Evidentemente, todos éstos son suplementos, a veces sustanciales, del ingreso. Particularmente, en el caso de la educación o la salud gratuitas, el Estado puede provocar un impacto importante de democratización de las oportunidades de movilidad vertical, cuando corta por lo menos en términos relativos, la vinculación entre el ingreso y la participación en estos bienes. Así es posible que la selección de personas en la escala del ascenso social se base en alguna otra característica que no sea la pobreza.

La protección estatal coloca, con todo, una cuestión clásica de la política social, cual es la estatización y el proteccionismo estatal. Evidentemente, la manipulación de voluminosos fondos sociales y el dominio exclusivo de las áreas de educación y salud significan una concentración de poder, aunque todavía es posible discutir si esto es "estatización" como se entiende corrientemente.

De un lado, debe aceptarse la necesidad de que existan políticas sociales promovidas por el Estado, porque, dada la dimensión del problema, difícilmente otra instancia estaría en condiciones de efectuar un ataque más global. De otro lado, incluso aceptando la crítica de que el Estado tiende fuertemente a favorecer más al capital que al trabajo, resta siempre la probabilidad de que aparezca como moderador comprometido con la reducción de la pobreza, hasta incluso por razones de sobrevivencia política. Además, puede aducirse que bienes esenciales como la educación y la salud, no deberían convertirse en mercaderías regulándose el acceso a ellos exclusivamente por el poder adquisitivo. De este modo, por más que se las quiere calificar de estatizantes, no cabe duda que las políticas sociales del Estado tienen extrema importancia y sería estratégico que asumiera cada vez más un compromiso para con los grupos y las regiones de ingresos más bajos.

c) *Formas asistenciales.* Son iniciativas parciales dirigidas a atender a grupos reducidos de población tenidos por necesitados. Tales iniciativas parten, normalmente, de las familias que participan en mayor proporción del ingreso. Existen, sin embargo, junto a éstas, las derivadas de la tradición religiosa que mantiene actividades de asistencia (a mendigos, menores, madres solteras, etc.). Aunque se trata siempre de acciones reducidas, en ocasiones producen impactos atrayentes y son, en tales casos, redistributivas.

Las vehementes críticas contra el asistencialismo son, en gran parte, justi-

ficadas. Tales medidas tienden a concebir la problemática social como propia de una minoría, y, en consecuencia, como residual; las envuelve un clima de "conmiseración" y raramente consigue llegar a las raíces más profundas del problema. La donación de bienes tiene el peligro, además, de generar una dependencia crónica en el pobre y de tornarlo irrecuperable para la vida activa, incluso en casos en que ello sea posible. Particularmente cuando se trata de entidades sustentadas por los ricos de la sociedad, sería fácil fundamentar que el efecto es más "devolutivo" que redistributivo. De todos modos, el asistencialismo no sirve como alternativa de política social, salvo en dos casos: cuando se trata de poblaciones incapaces de autosustentarse (inválidos, niños, impedidos, etc.) y como punto de partida, teniendo en vista la erradicación de la extrema pobreza.

d) *Forma salarial*. De todas las formas de redistribución del ingreso, la más importante es la que lo hace a través del trabajo. Para el que no es capitalista o no tiene recursos que deriven de la herencia o la lotería, el trabajo constituye la posibilidad de obtener un ingreso. Así, la gran mayoría de las personas o de las familias depende de la renta del trabajo. La importancia de esta vía sobre las otras puede demostrarse por los siguientes argumentos:

- i. es una forma universal, porque se relaciona con todos los que trabajan;
- ii. es cuantitativamente importante, por ser normalmente la fuente principal de ingresos;
- iii. cualitativamente importa, porque se trata de una forma estructural, inserta en la propia estructura socioeconómica del mercado;
- iv. es la menos asistencialista, porque incide sobre la capacidad de acceso y no sobre el acceso directo a los bienes, no dependiendo del donador;
- v. es la más abarcadora ya que condiciona también el ascenso social y sus variables socioeconómicas.

Esta fuera de duda que el binomio "ocupación-ingreso", junto con la participación política, constituyen las piezas claves de la movilidad vertical. Aquél determina profundamente el acceso a la profesionalización y las protecciones legales ofrecidas a la inserción en el mercado de trabajo. El consumo básico y no básico, asimismo, es muy dependiente de él. En este sentido constituye una de las prioridades esenciales de la política social. Una política efectiva de redistribución del ingreso tendrá que ser, en gran parte, una política del trabajo. En el fondo, las otras formas de distribución fiscales, estatales y asistenciales, son apenas complementarias.

De lo anterior puede concluirse que la política social, tendiente a reducir las desigualdades, será tanto más efectiva cuanto más pueda hacer compatible el aumento de la productividad con el aumento cuantitativo y cualitativo del empleo. El crecimiento económico es apenas un instrumento, pero un instrumento indispensable incluso porque, básicamente, genera los puestos de trabajo. El aumento del empleo se constituye, así, en una de las metas fundamenta-

les de la política social y económica, al ser la forma y la fórmula universal y estructural de redistribuir el ingreso.⁶

Del punto de vista socioeconómico y dejando de lado aquí la variable política, el gran problema consiste en adecuar el crecimiento capitalista a las necesidades básicas de la población, admitiendo que un empleo “digno” es la necesidad básica más fundamental.

5. Mercado subdesarrollado de trabajo

Es siempre una simplificación reducir el subdesarrollo a unas pocas características consideradas fundamentales, aunque esto sea inevitable para fines de análisis y planificación. Puede sostenerse que el subdesarrollo se caracteriza por el subempleo, definido como una inserción socialmente deficiente en el mercado de trabajo. “Socialmente deficiente” significa que se trata de una inserción incapaz de proporcionar ingreso por encima de los límites de la subsistencia o, de otra manera, incapaz de generar movilidad vertical. No se entra aquí en la acerba discusión en torno a si el término es adecuado o no, sea por la inclusión de connotaciones éticas, sea porque a veces se trata de “superempleo”, es decir, personas que trabajan más horas semanales de las consideradas normales, sea porque se confunde con la mala utilización o la subutilización de la mano de obra, sea porque siempre se trata de población pobre (¿puede haber subempleo de universitarios?) y otros argumentos similares.⁷

El problema es el siguiente: existe un desequilibrio estructural entre los factores capital y trabajo en los países subdesarrollados. El dinamismo económico es incapaz de absorber toda la mano de obra disponible, debido a que el parque industrial es relativamente restringido, y porque la urbanización es irrefrenable. Por otra parte, la mano de obra sólo está semicalificada, cuando no totalmente descalificada, además de crecer a altas tasas. Así, no puede haber convergencia satisfactoria entre la demanda de mano de obra —generación de nuevos puestos de trabajo— y la oferta. No existiendo la protección por desempleo, la mano de obra disponible no absorbida en la estructura productiva formal no puede darse el lujo de esperar la generación de puestos de trabajo. Trabaja en lo que puede, cuando puede y como puede. A esto se da el nombre de subempleo.

La emergencia del así llamado “mercado informal” demuestra el desequilibrio estructural, porque se trata de una floración innecesaria, teniendo en

⁶Octavio Ianni, *Estado e planejamento econômico no Brasil*, San Pablo, Civilização Brasileira, 1971; B. M. Lafer, *Planejamento no Brasil*, Editora Perspectiva, 1973; Mario H. Simonsen y Roberto de O. Campos, *A nova economia brasileira*, Libreria José Olympio, 1974, cfr. Capítulo IV, “A experiência brasileira de planejamento”; G. A. Fiechter, *O regime modernizador do Brasil 1964-1972*, Rio, Fundação Getúlio Vargas, 1974.

⁷H. Hoffmann, *Desemprego e subemprego no Brasil*, San Pablo, Atica, 1977; Pedro Demo, “Elementos para estudo do subemprego”, en *Síntesis*, N.º 10, pp. 91-148; Pedro Demo, *Desenvolvimento e Política Social no Brasil*, op. cit., p. 162 ss.

vista que la oferta es o mayor que la demanda, esto es, hay más trabajadores que puestos de trabajo, o es inadecuada a la demanda, vale decir, la mano de obra no tiene la formación profesional requerida. El subempleo no existe sólo en el mercado informal, ya que no sería difícil mostrar que el nivel del salario mínimo, aunque legal, es insatisfactorio para la subsistencia de una persona y, mucho menos todavía, de una familia.

Siendo muy bajo, generalmente, el poder adquisitivo del salario mínimo, la familia pobre necesita inventar formas de complementar su ingreso. En verdad, una familia con cinco personas viviendo con un solo salario mínimo mensual constituye un enigma matemático. Obviamente, tendrá una estrategia de supervivencia más amplia, recurriendo muchas veces al mercado informal. Así, la dueña de casa busca una ocupación complementaria, como la costura, el lavado de ropa, el hacer dulces; el niño asiste a la escuela y paralelamente realiza alguna actividad callejera remunerada, como vender diarios, lustrar zapatos, cuidar automóviles; el jefe de familia se desdobra a su vez, en más de una ocupación.⁸

El hecho es que gran parte de las ocupaciones no admite movilidad intra-ocupacional, en el sentido de proporcionar un acceso creciente al ingreso sin cambiar de ocupación. Es similar a lo que acontece con la migración, donde se abandona un lugar tras otro por no encontrar en él las condiciones de ascenso social para la familia: son relegadas, porque no generan internamente la posibilidad de progreso. Y esto es congruente con la mano de obra descalificada o semicalificada: no siendo estrictamente profesionalizada, hace cualquier trabajo ocasional y en ninguno encuentra satisfacción. Así, cambia de lugar, como cambia de ocupación.

La vía decisiva para redistribuir el ingreso es la remuneración del trabajo, lo que hace que la inserción deficitaria en ese mercado sea uno de los mayores obstáculos de la política social. La situación puede verse como grave si se piensa que, en un país subdesarrollado, la proliferación de puestos de trabajo conduce a la multiplicación de los empleos mínimos, dadas la abundancia de la mano de obra y su falta de preparación. Esta preocupación se aminora un poco cuando se adopta la perspectiva familiar: el salario mínimo es absolutamente insatisfactorio para una familia, pero la situación se vuelve menos precaria cuando consta de varios individuos que obtienen un salario mínimo.

En todo caso, las tasas de desempleo de estos países son aún muy elevadas, estando la media en torno del 30 por ciento de la población activa, donde se incluyen empleadas domésticas, cierta proporción del comercio, sobre todo el ambulante y los dependientes de comercio, los trabajadores por cuenta propia en la línea del trabajo ocasional y, no por último, las categorías rurales más

⁸Cfr. los trabajos del Centro Nacional de Recursos Humanos, IPEA/SEPLAN, del período 1975-1979, realizados por sus técnicos, tales como Antonio Cabral de Andrade, Pedro Demo, José Carlos Pereira Peliano, Lísicio Fábio de Brasil Camargo, Elizeu Calsing, Alfonso Rodríguez Arias y otros.

pobres, como los carentes de tierra, aparceros, ocupantes, etc. Frente a la importancia de esta población de bajo ingreso, la política social se enfrenta, posiblemente, a su principal problema en términos socioeconómicos: cómo garantizar a cada una de estas personas un acceso satisfactorio al ingreso por la vía ocupacional, por lo menos considerando a la familia como un todo.

6. Generación de puestos de trabajo

Tomando a Brasil como un ejemplo latinoamericano, el Cuadro 1 muestra el desequilibrio estructural entre demanda y oferta de mano de obra, destacando tres problemas principales:

Cuadro 1

BRASIL: POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA (PEA) (en porcentajes)

Sectores	1960	1970	1976
a) Primario	54.0	45.8	36.2
b) Secundario	12.9	15.6	23.2
i. industria de transformación	8.6	11.4	15.0
c) Terciario	26.4	29.0	29.7
i. prestación de servicios	12.1	12.7	13.0
d) Otras actividades	6.7	6.6	10.9

Fuente: IBGE/IPEA.

i. exagerada proporción de ocupados agrícolas, con tendencia irrefrenable a su disminución;

ii. proporción muy reducida de ocupados industriales;

iii. proporción exagerada de ciertas ocupaciones terciarias.

La comprobación más deprimente es que la industria de transformación absorbía en 1976 apenas 15 por ciento de las personas económicamente activas, y todo el sector secundario, 23.2 por ciento. Aunque se haya verificado una evolución histórica positiva a partir de 1960, cuando la absorción del secundario era de apenas 12,9 por ciento, no hay duda de que la cifra de 1976 es todavía muy baja y lo es aún más si se piensa que este sector es segmentado (vale decir, hay un mercado informal) y su parte más dinámica tiende a liberar mano de obra. Queda, así, muy dificultada la posibilidad de absorber la fuerza de trabajo

excedente del primario y de evitar la hinchazón del terciario.⁹

Se ve que es prácticamente imposible generar empleos suficientes. El mercado inventa, entonces, una salida: el subempleo urbano, sobre todo vía el sector informal, y el subempleo rural de los pequeños propietarios o de los trabajadores sin tierra. Si se considera que la tendencia tecnológica moderna es ahorradora de mano de obra, y como el aumento de la productividad no se acompaña de un ritmo satisfactorio de aumento de los puestos de trabajo, la perspectiva se vuelve todavía más complicada. En el Brasil, las condiciones son menos graves, porque el país tiene una gran potencialidad industrial, pero ésta no es la situación de todos los países de América Latina.

La industrialización tiene, además, sus límites. En primer lugar, la confianza en ella tiende a aumentar la presión en favor de la industrialización intensiva y, en segundo lugar, posee una dimensión pequeña. Si bien es cierto que la generación de puestos de trabajo depende del dinamismo productivo de la empresa industrial, principalmente, también lo es que hay bastantes más trabajadores que empleos disponibles, sin hablar de que un puesto mínimo de trabajo es, en el mejor de los casos, sólo tolerable.

Todo esto lleva a poner énfasis en la pequeña y mediana empresa, lo que parece adecuado por dos razones principales: se adaptan más fácilmente al nivel de escasa formación profesional de la mano de obra, y tienen menor tendencia al uso de tecnología intensiva en capital. Es preciso evitar, empero, posiciones extremas: la opción por la tecnología apropiada no puede ser excluyente, por cuanto aceleraría el subdesarrollo del país, y como el crecimiento económico es apenas un instrumento para el logro de la meta social de una sociedad de oportunidades democratizadas, es menester buscar un término medio. Es cierto, con todo, que el apoyo a la pequeña y mediana empresa puede constituir un avance considerable, pero está lejos de ser una solución adecuada, porque su capacidad de absorción de mano de obra es limitada.

Teniendo en vista que no hay dificultad en comprobar que el dinamismo de estas economías es todavía insuficiente para que haya adecuación entre oferta y demanda de fuerza de trabajo, cabe preguntarse cuál sería la solución que cabe. A falta de una solución planeada, el propio mercado se encarga de encontrar una salida a través del subempleo, sobre todo informal, pues es una manera de ocupar y remunerar a las personas, aunque sea insatisfactoriamente. Esta elasticidad se ha mostrado sorprendentemente efectiva, como puede comprobarse en el hecho de que las cifras de desempleo abierto son generalmente pequeñas, situándose alrededor de 3 por ciento.

Las intervenciones planificadas se sitúan clásicamente en la línea de

⁹Celso Furtado et al., *América Latina. Ensaio de interpretação económica*, Rio, Paz e Terra, 1976; D. Daemon, *Desenvolvimento das áreas marginais latino-americanas*, Petrópolis, Vozes, 1974; J. E. Perlman, *O mito da marginalidade. Favelas e Política no Rio de Janeiro*, Rio, Paz e Terra, 1977; Helio Jaguaribe, *Crisis y alternativas da América Latina*, Perspectiva, 1976; H. Lewin et al., *Mao-de-obra no Brasil: um inventário crítico*, Rio, Vozes, OIT, PUC, 1977.

la industrialización y, para compensar el posible impacto tecnológico ahorrador de mano de obra, se agrega la preocupación muy actual con la pequeña y mediana empresa, inclusive del sector informal y al nivel de microempresas familiares. En el área agrícola se puede incluso hablar de una tendencia expulsiva de mano de obra, si se tiene en cuenta la producción agropecuaria extensiva y el apoyo dado al cultivo de productos de exportación en detrimento, a veces, de los productos de consumo básico popular.

De todo lo anterior surge un perfil insatisfactorio de ingresos, como muestra el Cuadro 2, para el caso de Brasil. En 1976, mientras el 10 por ciento más pobre no se apropiaba siquiera del 1 por ciento del ingreso global, el 10 por ciento más rico recibía más del 50 por ciento. Es evidente que la distribución del ingreso se deterioró a lo largo del tiempo, llegando a su punto más crítico exactamente en los años de mayor crecimiento económico, alrededor de 1972 ó 1973. A partir de allí parece haber tenido lugar cierta recuperación, por lo menos respecto de la población económicamente activa con ingresos, conforme mostraría la evolución del índice de Gini. El nivel de 1976 (0,606) es todavía superior al de 1960 (0,531), pero un poco menor que el de 1972 (0,631).

Cuadro 2

BRASIL: PEA CON INGRESOS

(porcentajes de ingreso)

Tramos	1960	1970	1972	1976
a) 10% más pobre	1,50	1,66	0,84	0,99
b) 50% más pobre	15,87	13,10	10,41	12,94
c) 50% más rico	84,13	86,90	89,59	87,06
d) 10% más rico	41,28	47,39	51,15	50,12
G I N I	0,531	0,579	0,631	0,606

Fuente: IBGE/IPEA.

Cuando se incluyen también las personas que no perciben ingresos, conforme lo muestra el Cuadro 3, se nota que el índice de Gini continuaría todavía creciendo. Sea como fuere, y sin insistir en las filigranas estadísticas de esta discusión, no hay duda que el perfil de distribución del ingreso es profundamente insatisfactorio.

Cuadro 3

BRASIL: DISTRIBUCION DEL INGRESO DE LA PEA
(inclusive personas que no perciben ingreso)

Deciles	1960	1970	1972	1976
10-	0,00	0,01	0,54	0,00
10	0,96	1,85	1,38	0,77
10	1,98	2,06	1,99	2,25
10	2,88	2,26	3,12	2,70
10	4,87	4,38	3,44	3,97
10	6,88	6,03	5,75	5,13
10	9,15	7,14	6,56	5,67
10	12,15	11,48	10,74	11,86
10	15,74	15,29	15,30	13,61
10+	45,39	49,50	51,18	54,04
G I N I	0,602	0,621	0,632	0,652

7. Política social del trabajo

El empleo, en términos socioeconómicos, es aquel elemento que endógenamente relaciona lo social con lo económico y lo económico con lo social siendo, de este modo, la estrategia fundamental de cualquier proyecto de redistribución del ingreso.

Significa, al mismo tiempo, que es menester comprometer en el proyecto de reducción de la pobreza, a los principales responsables de la generación de puestos de trabajo, esto es, a los sectores económicos. Aunque ellos dependan también de los sectores sociales, en este particular, no puede dudarse que los sociales están más condicionados por aquéllos. Así, cualquier programa dirigido a los migrantes, por ejemplo, depende más de una firme política de descentralización industrial, capaz de llevar el progreso económico a las localidades del interior, que de iniciativas sociales de ayuda al migrante, en términos de educación, salud, nutrición, acomodación, etc. Si lo que retiene a una familia en cierto lugar son sus posibilidades de ascenso social, no hay duda que uno de los núcleos decisivos de esta atracción es la oportunidad de tener un trabajo compensador, y para ello se requiere la autosustentación productiva de las ciudades pequeñas del interior.

Además, más allá de la esfera socioeconómica, una política social del trabajo estará siempre atenta a la capacidad de articulación política del trabajador, que es un elemento decisivamente democratizador de las oportunidades. Económicamente, el trabajador difícilmente podría equipararse al empresario.

Su probabilidad mayor de éxito está en la fuerza política dentro, obviamente, de reglas de juego democráticas. Así, un proyecto de redistribución del ingreso no puede reducirse apenas a la esfera socioeconómica, aunque en estas páginas se haya acentuado preferentemente esta faceta. Si se acepta que el mercado debe ser forzado a la redistribución, se está proponiendo inevitablemente que ella depende, en gran parte, de la existencia de la capacidad de forzar. Esta necesidad de forzar, que jamás podría ser conducida sólo por el Estado, se vuelve menos ostensible en casos de escasez de mano de obra, ya que eso bastaría para obligar al capital a ceder. Pero tal escasez no es propia de países subdesarrollados. Por lo que, incluso reconociendo siempre la dificultad inmensa de obtener un proceso político de tonalidad auténticamente democrática para el factor trabajo dados los riesgos de radicalización, elitización, cooptación, etc., que siempre pueden ocurrir, no puede ignorarse la importancia de la variable política para la política social y, por extensión, para cualquier proyecto de redistribución del ingreso.

El desafío de adecuar la demanda a la oferta de mano de obra pasa, inevitablemente, por el cambio del estilo de desarrollo, que deberá incluir como preocupación fundamental, la satisfacción de las necesidades básicas de la mayoría de la población. Las iniciativas exclusivamente sociales se pierden como ecos solitarios; las acciones típicas sólo pueden ser complementarias, delante de la tarea principal de reorientar el patrón de crecimiento.

Es posible actuar en la esfera del mercado informal, siempre que las acciones tengan potencialidad económica, no porque exista allí, en la mayoría de los casos, una capacidad específica de autosustentación, sino porque ocupa a importantes contingentes y porque el contexto está mucho más adaptado al nivel de calificación profesional y cultural de la mano de obra. Del mismo modo, son importantes las iniciativas dirigidas hacia las empresas medianas y pequeñas, dado que absorben mano de obra. Hay que fomentar aquellos procesos productivos capaces de ser mantenidos a través del uso de tecnologías intermedias, siempre que no signifiquen una involución histórica. El propio Estado debe comprometerse más con una política general orientada hacia la generación de empleos, utilizando fondos sociales que muchas veces sirven al capital, más que al trabajo, aunque sean de propiedad de los trabajadores.

Dado que no es posible retener en el campo más que a una pequeña proporción de trabajadores rurales, debe pensarse en aminorar la migración a las grandes urbes dotando de atracción económica suficiente y de la oferta de infraestructura social adecuada a los centros menores, y sobre todo a las villas y aldeas. Por esto es esencial apoyar al pequeño productor, no solamente en atención a las grandes ciudades de terciario hinchado y poco económico, sino también en atención al propio consumo básico de la población, teniendo en cuenta que algunos productos rurales de uso diario y popular pueden ser producidos por él, siempre que existan condiciones satisfactorias de cultivo y comercialización. De todos modos, es poco sólida la perspectiva de "fijar el hombre al campo", porque migrará a la ciudad, tanto si le va mal, como si le va

bien, ya que es prácticamente imposible deshacer la atracción urbana, real o ilusoria, no siendo, además, viable ofrecer infraestructura social y servicios públicos adecuados a una población rural dispersa.

La situación es, de modo general, tan precaria que cualquier política de empleo difícilmente podría ir más allá de ofrecer, inicialmente por lo menos, una proliferación de puestos de trabajo mínimos. Pero esto ya sería un avance importante, si se piensa que la remuneración inferior al mínimo tendería por esa vía a desaparecer, que se daría la inclusión de toda la población en el sistema de protección al trabajo, que el presupuesto doméstico mejoraría a través de la entrada de un número mayor de miembros de la familia en la población económicamente activa, etc.

En conclusión, los obstáculos existentes a una política social del trabajo serían:

a) del punto de vista de la mano de obra

- i. baja calificación profesional;
- ii. bajo rendimiento escolar, condicionado principalmente por carencias nutritivas y por la necesidad de trabajar a edad temprana;
- iii. deficiente situación sanitaria general, que perjudica sensiblemente la vida activa futura;
- iv. crecimiento demográfico elevado;
- v. migración intempestiva e irrefrenable, transfiriendo la pobreza rural hacia las áreas urbanas;
- vi. bajos índices de participación en el proceso decisorio nacional.

b) del punto de vista del mercado

- i. necesaria aparición del mercado informal, porque la generación de empleos es todavía insuficiente;
- ii. bajo poder adquisitivo del salario mínimo, inadecuado para mantener a una familia;
- iii. creciente desequilibrio entre el crecimiento de la productividad económica y el aumento de la oferta de nuevos puestos de trabajo;
- iv. acentuación exagerada de la agroindustria de exportación y menosprecio por la pequeña producción rural orientada hacia la alimentación básica;
- v. gran distancia entre salarios mínimos y máximos;
- vi. tendencia paliativa de ciertas medidas de política social, principalmente cuando se las realiza a través de mecanismos financieros (fondos sociales, crédito, etc.);
- vii. reducida orientación hacia el mercado interno de masas.

Política social y pobreza: Lecciones de la experiencia

Rolando Franco y Eduardo Palma

INTRODUCCION

La sociedad es tan susceptible de perfeccionamiento como cualquier otra realidad producida por los hombres.¹

1. Las ciencias sociales se han desarrollado cumpliendo dos funciones principales: criticar el orden establecido, e intentar su reforma. Si bien ambas pueden ser dos etapas de un mismo razonamiento, en muchos casos la primera es tan drástica que no admite el ingreso a la segunda, esperando un cambio total venido desde una fuente ajena al quehacer sociológico.

En América Latina, los últimos años han visto el predominio sin contrapeso de la orientación crítica, en la cual se han hecho aportes valiosos incluso más allá de las fronteras de la región. Diversas razones podrían argüirse para justificar el énfasis en dicha postura, si bien no es del caso cumplir esa tarea aquí. Se ha descuidado, en cambio, la otra línea por la cual se ha desarrollado históricamente la disciplina, a veces llamada sociología aplicada, que busca la constitución de un conjunto de conocimientos, teóricamente fundado, que sirva de base para la realización de acciones orientadas a modificar la realidad.

La premisa de que parten quienes se inclinan por esta segunda línea se resume en el acápito. Según ella, los científicos sociales pueden contribuir a crear una sociedad más justa, descubriendo, aconsejando y poniendo en práctica, en algunos casos, acciones que tiendan a eliminar discriminaciones, a reducir las desigualdades y a distribuir más equitativamente las oportunidades sociales. Es obvio que hay otros productos de la acción humana más fácilmente alterables que una sociedad. Para modificar a ésta se requiere algo más que acciones aisladas y de gabinete. Allí, los actores del drama son los grupos sociales que en circunstancias históricamente determinadas hacen su propia historia y la de su sociedad. Pero pueden hacerla mejor o peor. No hay caminos

¹Florestán Fernández, *Sociedade de Classes e Subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro, Zahar editores, 1968, p. 15. Y agrega: "El sociólogo que reduce la sociología a un arma de pensamiento conservador o a un instrumento de defensa del orden social vigente ignora las implicaciones prácticas de la ciencia, que alteran, en cada instante, la capacidad de acción racional innovadora del agente humano, orientado por el pensamiento científico".

determinísticamente trazados, sino que las vías de la acción social son muy variadas y cada momento es, en definitiva, la encrucijada de la que salen muy diversos caminos alternativos. Para la elección del más conveniente a los intereses del grupo en cuestión es necesario evaluar posibilidades y cabe hacerlo de la manera más objetiva que sea posible. Este es el ámbito de competencia de los científicos sociales. Asimismo, el análisis sociológico también es útil, justamente, para limitar optimismos exagerados de quienes, poseedores de algún instrumental técnico y de mucha buena voluntad, se consideran en condiciones de emprender solos la tarea de modificación societal.

2. La connotación valorativa que puede haber en el planteo enunciado es innegable —como lo es también la existente cuando se afirma como única preocupación válida del análisis social, la crítica—, pero ello no implica que el desarrollo posterior sea menos lógico. Siempre resulta bueno destacar los supuestos valorativos de que parte el análisis.

De todo lo anterior surge claramente que la política social dirigida a la erradicación de la pobreza sólo puede tener éxito si, por un lado, alcanza coherencia técnica y si, por otro, tiene en cuenta los diferentes intereses sociales que se ponen en juego en torno a ella. La exclusiva consideración de “lo técnico” lleva a incurrir en la desviación tecnocrática y en el optimismo y “posibilismo” *à outrance*; el excesivo énfasis en las limitaciones que impone la estructura de poder existente desemboca en la desviación “sociologista” y conduce, en la mayoría de los casos, a un escepticismo paralizante y a no percibir que el cambio social es el resultado de la acumulación de pequeñas modificaciones que llevan finalmente, a la aceleración de la dinámica social.

¿Qué puede aportar el análisis sociológico a una estrategia tendiente a mejorar las condiciones de existencia de los grupos de menores ingresos? Ante todo, aportará una teoría de la sociedad, concebida como un proceso, dinamizado por la interacción de actores sociales, en el marco de instituciones. Si bien allí se reconocerá la importancia que en la implementación de la estrategia tiene el Estado, se recordará su carácter multifacético y que las distinciones usuales entre Estado y sociedad son sólo de índole analítica, por cuanto ambos se interpenetran fuertemente y sus características específicas son el resultado del proyecto prevaleciente en un momento dado. Este es llevado adelante por una coalición de agentes sociales, sobre las cristalizaciones de las acciones de otros o de los mismos agentes en el pasado.

En cada caso concreto, estudiará los actores reales que participan en las áreas de confrontación en que se deciden y realizan las políticas sociales, mostrando que son las características de la estructura de poder de la sociedad respectiva, con sus patrones históricos y sus peculiaridades coyunturales, las que condicionan el éxito o el fracaso de las respectivas estrategias.

3. Como lo que interesa son estrategias nacionales públicas, cabe apreciar, además, la capacidad operativa del Estado y la manera de acrecentarla. Asimismo, debe estudiarse el problema del acceso de los grupos pobres a las instituciones públicas y a los servicios sociales, lo que resulta fundamental por cuanto

allí se juega el éxito de la mayoría de los programas inspirados en la estrategia. Un estudioso de estos problemas ha sostenido:

"One distinguished contemporary student of politics and development has recently written that he is 'interested in big themes in human affairs'. If this implies a concentration on the momentary, in fact on "big events", it could make better journalism than social science. Drama is continuous. Decisions are convenient labels given post hoc to the mythical precedents of the apparent outcomes of uncertain conflicts. The political situations we should study, then, are, like the courts of Dante, Tolstoy and Joyce, 'always in session'. They are where the commonplace is judged, where the ordinary becomes extraordinary".

"Access is at least one instance of such places: how is a man taxed, conscripted, exempted or served; how does he find his way through the thicket? This is all the truer and sharper as we look at such situations where societies are indeed being bureaucratised, institutions built, central planning processes employed and the expansion of the rationing functions of the state resorted to. As we look at the political and institutional problems of underdevelopment and development, where planning outcomes are crucial, societies dualistic, it seems more necessary than ever not to ignore what had been previously and for developed states disastrously enough ignored: the expression and analysis of the experience of access. This is one point, one range of situations where the emergence of adaptive societies, where development is to be understood."²

Vinculado con lo anterior, se encuentra el estudio de las condiciones de operación del aparato gubernamental, especialmente lo relativo al reclutamiento y motivación de los funcionarios y al equipamiento de los servicios e instituciones públicas.

Por otro lado importa también conocer los procesos sociales de asignación de bienes y servicios, evaluando los efectos, queridos o no, tanto de los mecanismos de cobro (tarifas) utilizados por las empresas que prestan servicios de utilidad pública, como de los subsidios y las transferencias estatales.

4. El análisis de las políticas sociales mostrará las tensiones y dilemas que ellas enfrentan. Las más antiguas pueden servir en muchos casos como ejemplo de los pasos por los que las nuevas deberán pasar. Evaluar su impacto permitiría juicios más objetivos sobre si ellas son tan efectivas como afirman quienes las impulsan.

El análisis de políticas sociales concretas mostrará, por un lado, que ellas no son independientes de los contextos y escenarios en que tienen lugar y permitirá establecer, asimismo, ciertas generalizaciones que inspiren experiencias futuras y les faciliten la superación de obstáculos repetitivos.

5. Diversos estudios han puesto de relieve la importancia de la participación de los grupos pobres para que las acciones a ellos dirigidas, alcancen sus metas. Es necesario hacer la recopilación de las experiencias exitosas y fallidas,

²Bernard Schaffer, "Editorial", *Development and Change*, Vol. 6, N.º 2, abril 1975, p. 6.

a efectos de su comparación, análisis y sistematización para aprovechar el conocimiento así generado, distinguiendo diversas formas de participación, desde la movilización social amplia hasta la microparticipación en programas específicos.

6. Esos diferentes ámbitos en los que el análisis sociológico puede aportar algo para hacer más efectivas a las estrategias antipobreza no podrán, por supuesto, ser agotadas en estas páginas, que tienden más que nada a bosquejar un programa de trabajo intelectual, destacando campos preferenciales y modos por los cuales las ciencias sociales pueden contribuir a la ingeniería social, mediante el énfasis en su función aplicada.

7. Finalmente, en esta introducción es necesario hacer una breve referencia al significado asignado por los autores a la expresión "lecciones de la experiencia" incluida en el título. No se utiliza el vocablo "experiencia" en su sentido obvio de enseñanza que se adquiere con el uso, la práctica o sólo con el vivir, por cuanto los usos, las prácticas y las vivencias están mediatizadas aquí por los cánones del análisis social. Si ello representase un riesgo de distancia social con el fenómeno de la pobreza, aquél se disminuye con el correctivo de recuperar múltiples expresiones de actores y analistas que, con su acción o reflexión, contribuyeron a algunas de las políticas públicas históricamente emprendidas para erradicar o aliviar la pobreza crítica.

I. EL ESTADO Y OTROS ACTORES DE LA POLITICA SOCIAL

Es usual que planificadores y economistas tiendan a concebir al Estado, como una entidad todopoderosa, dotada de una voluntad unívoca y capaz de transformar la sociedad a voluntad. Este tipo de planteo arriesga reducir cualquier política y la política antipobreza en particular, a un problema de índole exclusivamente técnica. Ello hace que cuando las acciones realizadas no alcanzan las metas propuestas, se tienda a pensar que ello se debe a los "errores" cometidos, sea por carencia de conocimientos, sea por mala aplicación de ellos.

Ello, por lo demás, se basa en no percibir las muy diferentes dimensiones que el Estado tiene, como se verá a continuación.

A. EL ESTADO POLIFACETICO

1. Dado que el Estado dispone de la coacción legítima es, en cierto modo, el único que está en condiciones de establecer las normas que regirán obligatoriamente el proceso de la política social estatal y darán validez jurídica a su producto.

Pero ese Estado tiene una estructura interna variable en el tiempo, lo que permite la formación de constelaciones de poder diferentes, que llevan a la formulación de distintos proyectos políticos. Cada constelación de poder corresponde a cierta relación entre los actores sociales por lo que el comportamiento de éstos no puede entenderse separadamente, sino vinculándolo con otros en una compleja trama de alianzas, compromisos y antagonismos.

2. El Estado constituye también un escenario complejo en que interactúan múltiples actores, movidos por la defensa de sus intereses. Este planteo, obviamente, conduce a afirmar que el éxito o fracaso de las políticas sociales depende no sólo de la racionalidad con que estén diseñadas, sino también de otros factores, tal vez difícilmente ponderables, pero cuya exclusión no contribuye a obtener resultados más exitosos en la realidad. Adicionalmente, dicho escenario se despliega en otros, que constituyen áreas de confrontación, en que los actores no son necesariamente los mismos ni los conflictos que allí se desarrollan desembocan en uno que sea central y único. Esas diversas pugnas son esfuerzos realizados por los grupos sociales de “capturar” la representación de la sociedad que ejerce el Estado y tener así la posibilidad de utilizar la coacción legítima.

3. Pero el Estado puede ser visto, además, en otras facetas también importantes para la mejor comprensión de su función en las políticas sociales:

a) Es un actor frente a la sociedad civil. Así, cuando triunfa alguno de los agentes sociales que luchan por imponer su manera de ver el mundo, expresa sus intereses “como si” fueran los del Estado e intenta modificar a la sociedad civil, interactuando con ella. El Estado, entendido en este caso como constelación burocrática, es un actor privilegiado del proceso, vector de fuerzas encontradas, cuyo peso es fundamental en las decisiones.

b) Además, es un mecanismo de integración y sustento del orden político, al recoger las tradiciones y memorias y aun los mitos históricos, para formular un proyecto nacional y unirle el impulso que se deriva de la racionalización técnica.

4. Es falso, entonces, por lo menos a cierto nivel de análisis, que el Estado sea el único responsable de la política social. En ella participan múltiples actores, no sólo porque existen políticas sociales privadas, que pueden ser incluso contrarias a las estatales, sino porque analizando cada una de las fases de la aplicación de éstas es posible apreciar la participación de agentes variados.

Esa gran diversidad de actores se estructura en forma múltiple y variada según diversas situaciones nacionales, en las que aparecen siempre actores formalmente responsables y actores reales, que pueden o no, coincidir con los primeros.

Cabe, sin embargo, observar que el análisis no debe reducirse a actores formalmente definidos (por ejemplo, políticos, planificadores, burócratas) porque tal planteo omite los muy diversos grupos de presión interesados en la política social, que no siempre actúan a través de los actores mencionados sino, por ejemplo, paralizando dentro de sus posibilidades la ejecución de las acciones.

5. El grado de participación de los actores depende del poder que detentan y de la naturaleza del proyecto político dominante. Este define grados de

participación y exclusión en función de consideraciones que van más allá de la economía, pero que tienen profundas implicaciones sobre ella.³

En cada sociedad existen diversos proyectos competitivos, siendo el asumido por el Estado sólo uno de ellos o bien el resultado de un compromiso entre varios de los existentes. Toda política social estatal traduce elementos de conflicto y de consenso en dosis variables. Ello es notorio en la etapa de elaboración y de definición, pero también a lo largo del proceso y en las etapas de aplicación.

Los recursos de poder de los actores tienen diversos orígenes y son utilizados por sus detentadores en los ámbitos sociales y en momentos que estiman como los más convenientes.

Así, los técnicos poseen información, conocimiento y métodos que les permiten señalar las tendencias, posibilidades y restricciones del futuro, y también los imperativos de la coherencia del proceso. A su vez, los intelectuales tienen poder por su capacidad de generación de ideas y pensamiento. Los partidos políticos aportan una visión de la sociedad futura deseada que sus miembros comparten, además de la organización y el respaldo de masas. Los militares disponen de las armas, de su cohesión y prestigio institucional y de la similitud de juicios que deriva de un proceso de socialización en valores comunes. Los empresarios manejan capital, precios y créditos y hacen valer su conocimiento profesional y la información que les proporcionan sus propias tecnoburocracias privadas. Las empresas transnacionales disponen de capital, de tecnología y del control de determinados mercados. Los trabajadores organizados recurren a la huelga y a la manifestación pública, cuando el contexto social global así lo permite.

Algunos de esos grupos insisten en el respeto del mercado, por cuanto éste constituye un terreno que los favorece, resistiendo la intervención estatal propiciada por quienes tienen algún recurso político y acceso al aparato gubernamental. El sistema político imperante podría contribuir a dotar de cierta capacidad de negociación a algunos grupos dominados e incluso a los pobres. Así, la existencia de mecanismos electorales, por ejemplo, donde el número tiene importancia decisiva, contribuye a que se preste atención al obrero, al

³En este sentido, una investigación reciente concluía destacando que:

— “Las razones de orden político son las que, al parecer, con más frecuencia llevan a las autoridades a dotar a los barrios ilegales de servicios públicos.

— Una condición con singular frecuencia necesaria para que un barrio ilegal obtenga los servicios públicos, es la organización previa de los habitantes del barrio en una asociación que oficialmente los represente ante las autoridades y promueva sus intereses comunes. Se puede afirmar, inclusive, a modo de hipótesis que, en la inmensa mayoría de los casos, sin la existencia y labor tesonera de estos grupos de presión, los barrios ilegales en Colombia no logran obtener la prestación de los servicios públicos”.

Véase Alfredo L. Fuente y Rodrigo Losada, “Implicaciones socioeconómicas de la ilegalidad en la tenencia de la tierra urbana en Colombia”, en *Marginalidad y Pobreza*, Biblioteca ANIF de Economía, Ediciones Sol y Luna, Bogotá 1978, p. 47.

poblador marginal o a los pobres no organizados, que se caracterizan justamente por su carencia de recursos de poder efectivo.

6. En todo caso, por lo dicho, resulta claro que sean cuales fueren las intenciones del proyecto político en juego, la desigualdad entre los actores del proceso conspira contra el logro de ciertos objetivos.

Debe tenerse presente, además, que en cada caso concreto la integración de los grupos a los que se dirige la política social puede sufrir modificaciones. Es característica de tales grupos la heterogeneidad, lo que hace que las demandas específicas a que aspiran pueden no ser coincidentes e incluso sean contradictorias. Respecto al caso del Perú se sostuvo lo siguiente:

“Esta mitad de la población que no satisface sus necesidades básicas, no es una categoría homogénea, cuyas demandas sean similares y compatibles entre sí. Es factible encontrar cierta heterogeneidad entre los distintos grupos componentes, que dificulta las posibilidades de acciones comunes, de alianzas entre sí y con otros sectores de la población.

A los conflictos clásicos entre clases sociales y sus fracciones, propias de toda sociedad capitalista, se agregan, en el caso del Perú, algunas circunstancias que conviene remarcar:

a) El conflicto entre los actuales beneficiarios de la reforma agraria y los beneficiarios, por demanda de tierras, por trabajo permanente para los no beneficiados en las empresas asociativas, por los salarios que reciben los trabajadores eventuales, tanto minifundistas como los sin tierra. La escasez de tierras generaliza el conflicto al conjunto de la fuerza laboral agrícola, pudiendo darse las más diversas combinaciones.

b) Conflictos entre las áreas rurales y urbanas por ser beneficiarios de la inversión pública, que les otorgue infraestructura física, social y financiera. También surgen conflictos más específicos por infraestructura física, caso de las irrigaciones, entre la costa moderna y la sierra tradicional; por infraestructura financiera —crédito unido a la asistencia técnica entre la costa moderna y la sierra tradicional, entre los componentes propietarios del sector informal urbano y el conjunto del sector moderno, entre los propietarios del sector informal urbano y los minifundistas—; por la infraestructura social, entre la costa moderna y la sierra tradicional, entre el sector informal urbano y los minifundistas que han sido los menos beneficiados en este campo.

c) Por la vía de los términos de intercambio, que cubre los poderes de compra de las distintas rentas, pero que limitamos a estructura de precios y salarios, se da un conflicto esencial entre el ámbito rural y el urbano, fundamentalmente por el precio de los alimentos, donde los controles de precios y la política de subsidios han beneficiado en el pasado a los sectores urbanos afectando a los rurales.

El conflicto obrero patronal tiene sus propios matices y especificaciones, dentro del sector rural tradicional —entre minifundistas—, y arrendatarios y trabajadores eventuales sin tierra, y dentro del sector rural urbano, entre propietarios de industria, comercio, servicio y transporte y sus respectivos asalariados.

Hay un conflicto relevante en la estructura de precios, ubicando al conjunto de la sociedad como consumidores, entre la dinámica de precios de la canasta de bienes de los sectores de menores ingresos donde, a vía de ejemplo, la política de subsidios había favorecido más la estructura de consumo de los estratos más altos de la sociedad.

Hemos puesto el énfasis en la heterogeneidad de los que no satisfacen necesidades básicas, en ejemplificar algunos intereses contrapuestos entre ellos, y con algunos grupos específicos de la sociedad, solamente a vía de ejemplo para abrir pistas sobre las posibilidades de acciones comunes, para analizar la factibilidad de alianzas que permita captar las relaciones de poder capaces de generar un nuevo proceso de desarrollo tendiente a satisfacer las necesidades básicas de los sectores sociales más explotados y dominados de la sociedad peruana".⁴

Es muy difícil esperar una real erradicación o disminución de la pobreza crítica en contextos donde ella es extensa y profunda y, por lo mismo, es más urgente eliminarla, cuando quienes la sufren carecen de voz en la definición del proyecto político y en el proceso de toma de decisiones.

Sea como fuere, lo que se intenta mostrar es que las diferentes formas en que se manifiesta el fenómeno estatal tendrán consecuencias importantes, aunque diferenciales, en la elaboración y consecución de estrategias contra la pobreza.

B. LAS ARENAS POLITICAS O AREAS DE CONFRONTACION DE INTERESES EN QUE SE JUEGA LA POLITICA SOCIAL

1. De las abstractas referencias anteriores acerca de las múltiples expresiones del fenómeno estatal, interesa ahora destacar las áreas de confrontación de intereses múltiples, simultáneas y heterogéneas en que se desarrollan las políticas sociales: Múltiples, porque corresponden a diversos rubros de bienes y servicios que se ofertan o regulan desde el Estado (salud, educación, recreación, seguridad social, etc.); simultáneas, porque la lucha entre diversos grupos por alcanzar aquellos bienes y servicios, se desarrolla paralela y coetáneamente; y heterogénea, porque no todos los bienes y servicios ofrecidos son similares, ni permanentemente ofrecidos, ni los grupos en presencia poseen igual acceso a todos ellos.

2. Dichas áreas de confrontación se relacionan entre sí por ser ámbitos en que se da el proceso social, estando acotadas por la estructura de poder y de clases de la sociedad. En ciertas situaciones sociales específicas se tiende a producir la unificación de esas múltiples arenas. Así, en los casos de desmovilización, el gobierno puede actuar con márgenes amplios de autonomía dada la segregación en que se encuentran los sectores sociales que podrían oponerse a

⁴Alberto Couriel, *Perú: Estrategia de desarrollo y grado de satisfacción de las necesidades básicas*. PREALC, Documento de Trabajo N.º 127, Santiago, mayo, 1978, pp. 115-117.

la coalición dominante. Estas coyunturas son también propicias para el surgimiento de desviaciones tecnocráticas que tienden a privilegiar excesivamente la importancia del manejo adecuado de ciertos instrumentos paliativos de la pobreza, desconociéndose los constreñimientos existentes. Puede afirmarse que el contenido de tales estrategias antipobreza cumple, en muchos casos, funciones simbólicas y de legitimación del régimen imperante cuya mayor preocupación real consiste en facilitar al máximo el funcionamiento de los mecanismos del mercado. El énfasis económico predominante tiende a favorecer a grupos restringidos y a generar mayor pobreza.

Cuando se dan procesos de movilización, también las arenas políticas tienden a la unificación, convirtiéndose finalmente en un área única de conflicto. Allí, detrás de las alianzas entre los grupos que constituyen la coalición populista, es posible percibir la real diversidad de intereses, tanto por la forma de inserción en el proceso productivo, como por las diferencias de recursos, expectativas y percepciones de poder de sus componentes. Suele ocurrir, en tal caso, que los análisis sufran la desviación sociologista, enfatizando la importancia de la participación de los grupos postergados más allá de lo razonable y desestimando la importancia de la coherencia técnica en las medidas que se postulan.

3. Los individuos en pobreza extrema no están fuera de la sociedad.⁵ Los diferentes dinamismos globales afectan tanto la oferta de bienes y servicios, como la satisfacción de sus necesidades y demandas. Para decirlo de un modo más rotundo, la pobreza es un problema societal; constituye un proceso de acciones y reacciones de grupos sociales, uno de los cuales está constituido por los pobres, concebidos como objeto y sujeto de poder.⁶ Los escenarios de las políticas sociales consagradas, tienen la ventaja de hacer más visibles, cuantitativa y cualitativamente, las diferencias de poder que afectan a los pobres en las más variadas coyunturas históricas. Así la contribución sociológica enmarca las restricciones y límites estructurales que deben tener presentes los diferentes programas que confrontan las acciones antipobreza respectivas.

II. LA CAPACIDAD OPERATIVA DEL ESTADO EN LA LUCHA ANTIPOBREZA

A. APARATO GUBERNAMENTAL, HETEROGENEIDAD BUROCRÁTICA Y CONFLICTOS INTERBUROCRÁTICOS EN LA POLÍTICA SOCIAL

La guerra a la pobreza presupone dos condiciones básicas: voluntad política e idoneidad, en el doble sentido, de poseer saber tecnocrático y de que haya adecuación estatal para su puesta en práctica.

⁵Ver Gino Germani, *El concepto de marginalidad*, Nueva Visión, Fichas, Buenos Aires, 1972.

⁶Ver Rolando Franco, *Un análisis sociopolítico de la pobreza y de las acciones tendientes a su erradicación*, Proyecto Interinstitucional sobre Pobreza Crítica en América Latina, CEPAL, Santiago, 1978.

Ya se ha visto que el Estado es, entre otras cosas, un importante escenario del conflicto social. Por ello, no basta con que la coalición gobernante haya decidido luchar contra la pobreza, para que el aparato gubernamental actúe de consuno para alcanzar tales metas. Por el contrario, en cada una de las fases de decisión y aplicación de una política surgirán dificultades y los grupos sociales que se sientan lesionados con motivo de la reorientación de los fondos públicos y de los servicios sociales, aprovecharán sus recursos de poder en especial en aquellas arenas políticas en que tienen ventajas comparativas para defender sus intereses.

A continuación se harán algunas reflexiones tratando de poner de manifiesto las principales características del aparato gubernamental, del papel de la burocracia o, mejor dicho, de las múltiples burocracias que componen el Estado, de sus características básicas y de cómo junto y a través de ellas los grupos sociales se enfrentan en defensa de sus intereses.

Un fenómeno del mundo moderno es el de la "burocratización" de las actividades humanas. Incluso los analistas más extremos han hablado de que ella se ha convertido o se convertirá en el grupo dominador del mundo. En muchos casos se enfatiza el tamaño de las burocracias públicas y, especialmente, el hecho de que muchos gobiernos las utilicen para absorber improductivamente fuerza de trabajo de clase media con cierta calificación o altamente calificada, consumiendo así importantes fondos públicos que podrían destinarse, se dice, a los más necesitados. Además, tan amplios contingentes burocráticos obstaculizarían el cumplimiento de las funciones manifiestas de tales instituciones.

Muchos de estos planteos pecan seguramente de exageración. Es probable que tal absorción de desempleo no sea mayor que la que tiene lugar, por ejemplo, a través de los empleos militares. Asimismo, las burocracias de los servicios sociales privados absorben una proporción considerable en el total del gasto que tales instituciones efectúan, lo que podría demostrar la existencia de una cierta constante en tal aspecto.

Los razonamientos anteriores ponen de manifiesto, empero, la importancia que pueden tener las características del aparato gubernamental y, especialmente, el papel de la burocracia en la puesta en práctica de estrategias antipobreza. Dicho examen puede realizarse desde el punto de vista técnico o desde una perspectiva político-social, aspectos que son complementarios, mutuamente dependientes y de similar trascendencia.

Suele ponerse de relieve la complejidad, poder y autonomía relativa de la burocracia. En lo que al aparato estatal respecta, la primera de esas tres características tiene efectos que aminoran la validez de las otras dos. El sector público se torna cada vez más heterogéneo a medida que aumenta su dimensión y la variedad de sus funciones con la consiguiente multiplicación y dispersión de los centros de decisión y la fragmentación correlativa del poder. El supuesto de la burocracia como un agente homogéneo y poderoso en el juego social se ve afectado por la autonomía real de esos segmentos burocráticos. Y este hecho

influye obviamente sobre la coherencia con la que el gobierno puede llevar adelante la política social.

Una de las oposiciones más usuales que se dan en el aparato gubernamental es la de técnicos y burócratas. Con frecuencia los primeros han visto limitadas sus posibilidades de influencia y acción, por la resistencia que sus pretensiones coordinadoras generan en la administración. En el esfuerzo por resolver a su favor tales disputas, tratan de sustituir a la "burocracia de planta", imponiendo soluciones y creando mecanismos paralelos que se superponen a los existentes. En tales circunstancias, la burocracia administrativa suele recibir el apoyo de ministros y otros altos funcionarios que dependen de ella para su gestión cotidiana.

Ese enfrentamiento tiene altas probabilidades de manifestarse en todos sus rasgos en las estrategias contra la pobreza. Y ello porque la decisión de llevar adelante el proyecto, nacida de la voluntad política de los gobernantes, será diseñada por un cuerpo técnico que tenderá a demostrar su viabilidad con una adecuada aplicación de los recursos existentes o con escasas inversiones suplementarias, lo que implica propiciar, posiblemente, una reordenación del aparato y del gasto gubernamental para el logro de tales propósitos. Esta reorientación implica alterar las rutinas burocráticas predominantes, generar cambios en la distribución del poder entre los diferentes servicios administrativos del Estado y afectar, de alguna manera, las respectivas clientelas de cada agencia.

Los organismos que diseñan la política social deben enfrentar a otros centros de poder burocrático que tienen preeminencia en las fases de ejecución o que controlan recursos de mayor gravitación, como los ministerios de finanzas y los bancos centrales, siendo poco frecuente que logren imponer su propia perspectiva en tales desacuerdos.

El presupuesto es uno de los campos de ese enfrentamiento, en especial porque se lo discute y aprueba normalmente de manera fragmentaria, limitándose al estudio de posibles variaciones respecto a las magnitudes vigentes. Tales características obedecen sólo en parte a la inercia burocrática, pues contribuye también a ellas el poder de diversos grupos de presión de la propia burocracia estatal o del resto de la sociedad, que buscan proteger así sus particulares intereses. La discusión separada y parcial impide la formulación de críticas o propuestas coherentes, lo que favorece el mantenimiento del *statu quo*.

En esa pugna también intervienen las burocracias ligadas a los servicios sociales. El éxito que obtienen se encuentra más ligado al número de los funcionarios de cada una de ellas, a su capacidad organizativa y de reivindicación y a otros aspectos poco relacionados con los beneficios que finalmente obtiene la clientela de tales servicios.

En la mayoría de los países puede encontrarse una tendencia histórica al acrecentamiento absoluto y relativo del gasto público social, especialmente en coyunturas de bonanza económica. Ello contribuye, seguramente, a aliviar tensiones sociales. En cambio, ante las crisis, como ha sucedido recientemente

con el alza del precio del petróleo, se comienza por reducir este tipo de gasto en beneficio de una administración fiscal más austera, con todas las connotaciones ideológico-políticas que ello implica.⁷

En las organizaciones burocráticas se comprueba una marcada propensión a crecer, a aumentar su autoridad y a asumir nuevas funciones disputándoselas a otras entidades. A la vez, en cada organismo se crea una suerte de mentalidad propia que va determinando la orientación de sus actividades y su interpretación de las funciones que se le encomiendan. El proceso depende mucho, pero no exclusivamente, de las inclinaciones de su jefatura ya que cuando una institución pública se establece como centro de poder y decisión, o cuando se percibe que puede llegar a serlo, surgirá en sectores ajenos al Estado el interés por ejercer en ella un influjo preponderante. Lo mismo sucede con los "temas de moda". Así es corriente ver ahora a diversos organismos públicos mostrando la forma en que sus actividades constituyen pilares básicos de la lucha contra la pobreza.

El componente burocrático de las políticas sociales es enteramente independiente de la naturaleza de los temas sustantivos de que se trata o de las intenciones originarias de los formuladores de políticas. En efecto, las cuestiones más cruciales, como nutrición, atención de párvulos o en general, las que concitan las más altas motivaciones en la función pública y en el servicio a la sociedad están sujetas a conflictos intraburocráticos.

Dichos procesos no son un puro azar, ni pueden ser descartados del análisis de las políticas considerándolos elementos constitutivos de la naturaleza psicológica de los protagonistas, pues ellos obedecen a determinaciones y condicionantes sociales bien precisos que, como tales, deben ser objeto de estudio con la finalidad de precaverlos y aminorarlos en la formulación de políticas antipobreza.

Cuando se enfrenta la necesidad de abordar problemas complejos de manera unitaria y consistente, se recurre a la creación de comités cuya función sería la de limitar esas autonomías burocráticas, coordinar la actuación de las instituciones y distribuir los fondos especiales existentes. En la práctica, tales comités se convierten en nuevas áreas de confrontación de personas y de grupos, en foros de negociaciones y escenarios en que los actores sociales ejercen presión en defensa de sus propios intereses y objetivos. El resultado neto varía según la coyuntura que se enfrente en cada caso. Puede traducirse en un aporte a la eficiencia gubernativa, en apoyo a formas concertadas de desarro-

⁷A título de ejemplo puede mencionarse el siguiente párrafo de un documento de la Secretaría de Programación y Presupuesto de México, titulado *Los aspectos sociales de la planeación global del desarrollo mexicano*, presentado a la II Conferencia de Ministros de Planificación de América Latina y el Caribe, celebrada en Lima en 1978: "Desde los primeros regímenes revolucionarios se observa una tendencia al ascenso de la inversión social, tanto en números absolutos como relativos (...) Sin embargo, en años recientes su participación se ha reducido, coincidiendo con el período de dificultades económicas que se originan en la recesión mundial registrada en la presente década" (P. 7 y 8.)

llo o planificación o, en cambio, puede ser un factor que acreciente la heterogeneidad interna del aparato del Estado.

Lo anterior sugiere que no es sólo por conflictos internos que se produce dispersión, falta de unidad y posiciones antagónicas en el seno del aparato estatal. Es sabido que los grupos privados recurren a vinculaciones profesionales, académicas y amistosas, y a la presencia de sus representantes en diversos directorios, comités de coordinación y otros organismos estatales, para promover sus propios intereses en la gestión pública, creando verdaderos “sectores cautivos” de la burocracia pública y contribuyendo así a hacer todavía menos real la visión del Estado como una estructura integrada y monocrática.

Otro fenómeno que se descubre en el sector público es el “clientelismo”. En los servicios encargados de áreas o problemas determinados, aparece una relación entre los burócratas y su “clientela”, que no sólo es expresión de lealtad y compromiso, sino también instrumento de promoción de la carrera funcionaria y política de los jefes y, en otro plano, del personal subalterno de la entidad. El clientelismo se manifiesta preferentemente en las negociaciones entre servicios públicos e individuos u organizaciones que representan intereses de sectores de la sociedad civil.

No se debe confundir el fenómeno del clientelismo con su denuncia y conocimiento públicos. Las denuncias del “clientelismo” dependen de la naturaleza abierta o cerrada del debate público, según sea el tipo de instituciones consagradas por el régimen político prevaleciente.

El clientelismo, aún en sus formas agudas de concepción burocrática, tiene como causa, al menos en su origen, un desajuste entre la oferta de bienes y servicios ofrecidos o regulados por el Estado y la demanda social por adquirirlos o disponer de ventajas para su adquisición.

El poder que puede conseguir un servicio público determinado puede acrecentarse si dicha entidad asume —y/o así lo perciben los interesados— la defensa del grupo social con el que mantiene vinculación formal, ante otros centros de decisión. Una relación concebida como de “tutela” se transforma así en una de “clientela” en que el componente normativo y regulador de aquélla tiende a ser desplazado por los elementos de negociación y representación que definen a ésta.

El clientelismo tiene dos caras en cuanto al problema que es objeto de este trabajo. En la mayoría de las ocasiones, será perjudicial para una estrategia antipobreza, por cuanto los grupos sociales ya vinculados a las agencias públicas existentes, pasarán a ser un elemento de presión en la conservación de la orientación vigente tanto en la distribución del presupuesto fiscal como en el tipo de servicios prestados. Pero, por otro lado, cabe pensar que una agencia que logre establecer buenas vinculaciones con el sector pobre podría también movilizarlo y usar tal respaldo en el conflicto interburocrático.

B. HACIA UN AUMENTO DE LA CAPACIDAD OPERATIVA DEL ESTADO EN LA LUCHA CONTRA LA POBREZA

1. Un problema sociopolítico previo de una estrategia contra la pobreza es el de la reorientación del Estado. Con ello se pretende no un “nuevo asistencialismo”, sino poner en actividad ciertos dinamismos sociales y lograr la emergencia de precondiciones indispensables para la transformación de los servicios sociales en el sentido de incorporar a los pobres.

Los nuevos esquemas deberían:

a) Lograr que los pobres críticos estén representados en todas las organizaciones e instancias políticas y corporativas de decisión fundamentales, o por lo menos en una etapa inicial, que se tornen visibles los procesos y decisiones cuyos efectos indeseables mantienen o generan pobreza extrema;

b) Asimismo, en países donde la pobreza crítica tiene un asentamiento ecológico, deberían nombrarse autoridades *ad hoc*, que buscasen la obtención de logros en períodos determinados y garantizaran la importancia y cumplimiento de las decisiones;⁸

c) Impulsar a que se reexaminen las estructuras, procedimientos y mecanismos vigentes, que regulan la actividad de los grupos y organizaciones sociales, delineando nuevas modalidades destinadas a fortalecer a los grupos y organizaciones emergentes y por emerger.

Existen numerosas opciones de desarrollo organizacional. Todas ellas, sin embargo, deben responder a un conjunto de exigencias no siempre enteramente compatibles:

i) según sea el grado de autonomía y la relación con el Estado surgirá la forma de regulación normativa de la elección y reconocimiento público de los dirigentes de las organizaciones, la forma de constituir y administrar el patrimonio y las modalidades de prescindencia o apoyo financiero y técnico gubernamental;

ii) La organización social del sindicalismo determinará su estructura interna, su grado de cohesión y de vinculación con las organizaciones ajenas al aparato productivo.

2. Una vez despejado lo anterior, conviene analizar la eficacia que para las políticas antipobreza puede tener la reforma administrativa, tema sobre el cual se discutió mucho durante el decenio pasado.

Sin embargo, los voluminosos trabajos producidos no se tradujeron en una acción global capaz de generar una mutación de los aparatos burocráticos estatales.

Aquellos países que iniciaron proyectos de reforma administrativa, persi-

⁸Ya en 1960, Lebreton en *Dynamique concrète du développement*, Economie et Humanisme, Les Editions Ouvrières, Paris, 1961, anotaba: “Il est parfois nécessaire de ne pas donner à toutes les régions le même statut, leur autonomie devant diminuer en raison inverse du degré de développement obtenu”.

guieron la racionalización modernizadora. La evaluación de los resultados muestra, cuando hubo éxito, a lo más, una mejoría de ciertos servicios administrativos. Pese a tan menguados resultados, la idea de un Estado eficiente y de una administración instrumental al servicio de cualquier proyecto de desarrollo aún perdura en amplios sectores.

Interesa, por lo mismo, reflexionar acerca de la relación entre la reforma administrativa y el acceso social. No parece que una modernización general del aparato burocrático, sea creando una administración paralela, sea formando parte del conjunto de políticas que componen la respectiva estrategia, permita obtener logros tangibles en períodos determinados.⁹

No hay reforma administrativa con R y A mayúsculas.¹⁰ Tal reforma mítica ni siquiera se ha realizado en los países desarrollados, lo que permite afirmar, con mayor razón, que no se efectuará en situaciones de semidesarrollado o de subdesarrollo.

3. La idea tecnocrática de un servicio civil capaz de gestionar la administración estatal de un modo eficiente y neutral carece de realismo como objetivo inmediato. Tampoco puede esperarse que la modernización general de la función pública sea condición suficiente para dotar al Estado de mayor capacidad operativa frente al problema de la pobreza.

Dichas propuestas acerca de la función pública consisten en introducir técnicas que homogenicen la formación, la asignación de funciones y las remuneraciones de los funcionarios públicos. En contraste, los problemas de la pobreza requieren una administración específica, con otras motivaciones y modalidades, como se analizará más adelante.

4. La manifestación más específica de la readecuación del aparato gubernamental es el aumento de la capacidad operativa de los sistemas emergentes de planificación social. La teoría y la práctica de esta disciplina sólo ha alcanzado hasta ahora, un mínimo desarrollo en la región. Pese a que las expectativas no se deben orientar a obtener una matriz teórica y una praxis únicas, es evidente que

⁹En el informe del *Seminario sobre aspectos administrativos de la ejecución de planes de desarrollo*, realizado en Santiago de Chile del 19 al 27 de febrero de 1968, se consignó en uno de los documentos presentados al Seminario la siguiente caracterización de los intentos de la Reforma Administrativa que se llevaban a cabo a fines de los años sesenta en algunos países de la región: "Hay casos en que la reforma administrativa busca como único objetivo el aumento de la eficiencia de la acción gubernamental y la superación de obstáculos más o menos identificables. En estos casos las implicaciones de estos cambios en el desarrollo nacional fueron tomados en cuenta sólo indirectamente y la acción reformadora no tuvo relación alguna con la programación económica y social.

La reforma administrativa fue en esos casos preconizada como conveniente en sí misma y los planificadores administrativos actuaron impulsados solamente por las nuevas ideas racionalizadas de la teoría administrativa recién introducida en el panorama científico-técnico de sus países" Naciones Unidas, *Aspectos administrativos de la planificación*, Documento de un Seminario, CEPAL, Nueva York, 1968, E/CN.12/811, diciembre de 1968.

¹⁰"Lorsqu'on passe en revue les différents moyens dont disposent les pouvoirs publics pour préparer les mesures de réforme administrative, on est tout naturellement amené à s'interroger: comment se fait-il qu'avec tous ces moyens, toutes ces compétences et (probablement) toutes ces

existen precondiciones de operación, válidas para todas las concepciones de planificación existentes.

Sin pretender un enunciado taxativo de todos los conceptos y mecanismos a profundizar, se pueden mencionar algunas de las dimensiones indispensables:

a) Sistemas contables que permitan evaluar la incidencia del gasto social (¿quiénes son los beneficiados?);

b) Sistemas de evaluación de los proyectos sociales más globales actualmente vigentes, por cuanto les impiden apreciar las complementariedades existentes entre ellos;

c) Organización de unidades centrales de planificación social que permitan concebir acciones sociales concertadas a través de “paquetes” armónicos de políticas.

C. INVESTIGACION SOCIAL SOBRE LAS INSTITUCIONES PUBLICAS Y LOS SERVICIOS SOCIALES EN LAS ESTRATEGIAS DE ALIVIO DE LA POBREZA

Pueden sugerirse algunas líneas de investigación acerca del papel de las instituciones públicas y los servicios sociales en las estrategias de alivio a la pobreza.

a) *Coordinación de los servicios e instituciones.* Los programas sociales adolecen de falta de coordinación. Múltiples organismos realizan acciones parciales que, por lo mismo, no tienen el impacto necesario sobre las situaciones de pobreza. Debe tenerse presente, además, que aun cuando exista una decisión gubernamental de atacar la pobreza extrema y el *Establishment* busque sinceramente la solución de tales problemas, es también probable que tales afanes sean enfocados parcialmente, de manera muy ligada a aquellos aspectos con los cuales cada agencia está actualmente relacionada. Ellos serán considerados fundamentales y puede verse que las diversas agencias disputarán por los fondos disponibles, tanto porque sus visiones estarán inevitablemente sesgadas por la importancia concedida a sus propias actividades en la solución del problema, como porque los nuevos recursos facilitarán la amplia-

bonnes volontés, la réforme administrative si souvent promise n'ait jamais été réalisée? La réforme administrative est-elle un mythe?”

“Un premier point nous paraît acquis. Il est bien certain que, si par Réforme Administrative (avec un grand R et un grand A) on entend une mutation radicale et brusque des structures de notre appareil bureaucratique; une révolution dans la mentalité de nos fonctionnaires, ce grand ‘chambardement’ ne se fera pas dans un proche avenir et ne se fera probablement jamais. Aucune des grandes sociétés industrielles contemporaines de type pluraliste n’ a réalisé semblable bouleversement: à plus forte raison paraît-il exclu dans notre pays, où le verbalisme révolutionnaire cache mal le conservatisme des comportements”.

Bernard Gournay, *Introduction a la Science Administrative*, Librairie Armand Colin, Paris, 1966, p. 299.

ción o la solución de los problemas concretos que cada una de ellas está enfrentando en ese momento.

Se han mencionado con anterioridad dos fenómenos burocráticos recurrentes: la vocación oligárquica de las burocracias y la enorme heterogeneidad existente entre los servicios e instituciones públicas, a consecuencia de la diversidad de su origen, del reclutamiento de sus funcionarios, de su dotación de recursos, de las clientelas a las que sirven, de las motivaciones y actitudes, etc. Ambos procesos burocráticos contribuyen a explicar que la mayor parte de los fondos destinados a favorecer a los estratos más pobres de la sociedad hayan terminado en manos de otros grupos sociales. Ello, por otra parte, no es característico sólo de los países en vías de desarrollo. En los Estados Unidos y en otros países avanzados la situación no es muy diferente. Como ha dicho Gunnar Myrdal "in almost all respect minimum wages, Social Security, Agriculture, Housing, etc., American economies and social policies show a *perverse tendency to favour groups that are above the level of the most needy*".¹¹

Es posible afirmar que en muchos países de América Latina el monto del gasto público en programas sociales está lejos de ser despreciable. Incluso algunos gobiernos destinan importantes sumas para esos fines. (Ver cuadro.)

Ello obliga a enfrentar los complejos problemas derivados de la acción de múltiples agencias en el campo. La coordinación de las actividades se torna impostergable, como también la centralización de la toma de decisiones y el manejo de los fondos disponibles a tales efectos. Pero la forma en que tales metas pueden lograrse exige investigación y análisis de las experiencias existentes.

b) Autoridad y modalidad de operación de las estrategias de alivio a la pobreza. Las modificaciones necesarias en la administración de los servicios sociales para su mejor adaptación a los objetivos buscados variarán grandemente según las características concretas de cada país. En algún caso sería aconsejable la creación de una oficina ministerial con poder para dirigir efectivamente la puesta en marcha de las actividades contra la pobreza, que concentrara el manejo de los múltiples y dispersos fondos disponibles actualmente para dichos fines.

Obviamente, lo anterior no debe entenderse como una nueva vía para ampliar la burocracia. Se piensa más bien en una pequeña unidad cuya preocupación central sea contribuir a la mejor asignación de los recursos, coordinando las múltiples organizaciones preexistentes.

La sugerencia de colocar la lucha contra la pobreza a cargo de una autoridad dotada de poder real, es coherente con las reflexiones formuladas acerca del proceso social y de los recursos de poder que poseen los actores en los escenarios estatales. Sin autoridad de importancia a cargo del plan antipobreza puede asegurarse de antemano que acabará reducido a acciones formales y poco efectivas.

¹¹Gunnar Myrdal, "The Matrix", en *Poverty in Plenty*, Dunne, 1964, p. 118.

**GASTOS GUBERNAMENTALES EN SERVICIOS SOCIALES COMO PORCENTAJE DEL
PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB)^a Y DISTRIBUCION POR SERVICIOS**

País	Año	PIB per cápita en el último año ^b	Total de gastos guberna- mentales	Gastos gubernamentales en servicios sociales					
				Total	Educa- ción	Salud	Seguridad social y bienestar social	Vivienda y servicios de la comunidad	Otros
I. Gastos gubernamentales en servicios sociales inferiores al 6% del PIB (en el último año)									
Bolivia	1973		11,5	4,5	3,3	1,0	0,1	0,1	—
	1976	M	13,8	5,5	3,6	1,1	0,4	0,4	—
Ecuador	1973		11,9	4,0	3,3	0,6	0,1	—	—
	1976	M	13,6	4,3	3,1	1,0	0,2	—	—
Guatemala	1972		9,7	4,0	1,9	0,9	0,6	0,5	0,1
	1976	M	10,0	4,6	1,6	0,8	0,9	1,2	0,1
Perú	1973		17,9	5,8	4,1	1,0	0,1	0,6	—
	1976	A	19,0	5,5	3,9	1,1	—	0,5	—
II. Gastos gubernamentales en servicios sociales entre 6 y 9% del PIB (último año)									
Honduras	1972		15,3	6,3	3,4	1,5	1,1	0,3	—
	1976	B	18,8	8,2	3,9	2,8	0,9	0,5	0,1

La opción de utilizar los servicios e instituciones preexistentes se apoya también en el poco éxito logrado por aquellas experiencias que constituyeron aparatos paralelos de promoción o desarrollo de la comunidad, como ya se vió.

c) *El papel principal de los servicios e instituciones civiles.* Merece especial atención un conjunto de servicios e instituciones civiles, generalmente los más antiguos de la burocracia estatal, relacionados con la identificación, estado civil, nacionalidad, ciudadanía; con los registros, autorizaciones vecinales y comerciales; con los correos, transportes y comunicaciones y con las funciones de saneamiento (alcantarillado, agua potable).

El desarrollo burocrático del Estado los fue postergando de modo tal que, en casi todos los países, se encuentran hoy desprovistos de equipamiento, carecen de recursos y cuentan con funcionarios mal remunerados. Los pobres deben pasar por estos umbrales cruciales a efectos de obtener empleo, emigrar, cumplir deberes legales, enterrar a sus deudos, etc.¹²

Por ello, una primera manifestación de la voluntad de luchar contra la pobreza consiste en mejorar sustancialmente estos servicios civiles, por cuanto los principales beneficiarios serían quienes más sufren por su imperfecto funcionamiento.

d) *Las modalidades de operación de los servicios sociales.* Otra área de atención es la relativa a las modalidades de operación de los servicios sociales y al tipo de eficiencia que requiere su acción.

Aunque a menudo no se establece con nitidez la diferencia existente entre el análisis teórico de la pobreza y la acción social tendiente a abolirla o mitigarla, en rigor, se trata de dos esferas diferentes.

La tecnocracia, ubicada por lo general en posiciones de bienestar formula proposiciones de cambios marginales o profundos, que deberán ser llevados a la práctica por otros funcionarios.¹³ La brecha es amplia, lo que se refleja, por una parte, en lo inviable de las proposiciones surgidas de análisis agregados y, por otra, en el abandono del sentido de la acción social por los funcionarios de base, que se sustituye por la manipulación y el comportamiento rutinario.

¹²“El trabajador rural que llega a Bogotá encuentra un exceso de mano de obra no calificado dentro del cual él es una persona desconocida, sin palancas que le sirvan y frecuentemente sin los papeles que le exige el patrón. Papeles que se expiden con base en el registro civil. Papeles que debe conseguir de las autoridades en el lugar de nacimiento. Lugar de nacimiento que queda a 4, 6 u 8 horas de Bogotá por flota. Pasajes que valen \$ 80.00, \$ 100.00, \$ 150.00 de ida y regreso. Plata que no hay”. Enette Pearson, “La Marginalidad y la Justicia Penal” en *Marginalidad y Pobreza*, op. cit.

¹³Marshall Wolfe en *La pobreza como fenómeno social y como objeto central de la política de desarrollo*, Santiago, CEPAL, 1976, muestra el caso límite cuando anota: “Ni la historia ni la experiencia reciente en materia de desarrollo dan testimonio de que el Estado, salvo en períodos de cambios revolucionarios fundamentales, pueda lograr sea la capacidad, sea la voluntad de dar a los que se encuentran en pobreza extrema una participación en el poder, ni estimular sistemáticamente su ‘concientización’. Incluso cuando los que se encuentran en estado de extrema pobreza suscriben una alianza revolucionaria victoriosa, su acceso al poder autónomo para promover sus propios intereses es invariablemente de corta duración; hay que cumplir con otras prioridades”.

i) Una línea específica de investigación consistiría en recuperar las experiencias de trabajo en situaciones de pobreza para constituir un conocimiento específico en materia de animación social.¹⁴

ii) Otra línea de investigación, muy estrechamente ligada con la anterior, se refiere a las modalidades de acción de los servicios para enfrentar situaciones como las descritas previamente, tratando de establecer otros más eficientes recuperando la experiencia, el conocimiento y la voluntad que demuestran las organizaciones humanitarias de carácter voluntario.

iii) Otro centro de interés de las investigaciones debe ser el polémico campo de la acción asistencial y de emergencia. Es evidente que los paliativos no solucionan la pobreza. Sin embargo, la operación de los servicios de emergencia debiera recibir una atención más cuidadosa ya que normalmente serán los sectores en pobreza extrema los más afectados por los fenómenos naturales, como inundaciones, sequías, huracanes y terremotos y también por los efectos sociales de las crisis económicas y sociales.

e) *La oferta y asignación de bienes y servicios por instituciones públicas.* Pese a su importancia para la elaboración de políticas sociales, sólo recientemente se han comenzado a realizar estudios empíricos sobre la oferta y asignación de bienes y servicios por instituciones públicas. Ellos se centran en el análisis de sus modalidades o, lo que es más crucial, evalúan los cuellos de botella que se dan en los puntos de acceso burocráticos, entre la oferta de bienes y servicios y su recepción efectiva por grupos o individuos determinados.¹⁵

Diferentes razones explican el retardo de ese tipo de análisis. Ya se ha mencionado la concepción tan persistente como irreal acerca del Estado latinoamericano. Ella ha conducido a omitir elementos decisivos acerca de los procesos administrativos; entre otros, las consecuencias sociales de los mecanismos

¹⁴“Para ‘salir del gabinete’ y del ‘taller’ se ha requerido también la creación de un proceso de aprendizaje tan dificultoso a veces como el del marginado, pasando por el crecimiento personal, a través del descubrimiento de una vocación profundamente humana de entrega y servicio para la cual hay generalmente gran aptitud, pero deficiente capacitación (“Natura da y Salamanca non presta”). Horacio Berretta, *Proceso básico de vivienda y desarrollo en sectores marginales y de recursos insuficientes. La experiencia del Centro Experimental de la Vivienda Económica (C.E.V.E.)*, Córdoba, Argentina. Corporación de Promoción Universitaria (CPU), Documento de Trabajo N.º 137, Santiago, diciembre 1978.

¹⁵Tales estudios responden a las orientaciones del profesor B. Schaffer. Algunos de sus colegas y colaboradores han analizado casos latinoamericanos. Entre ellos, R. Batley, ha planteado de manera desafiante la hipótesis: “If market distribution is inherently competitive and unequal, it is not true that administrative allocation is necessarily the opposite”.

A propósito de la participación y del acceso volveremos a mencionar algunos elementos de análisis que caracterizan los trabajos de grupo.

Dentro de la región, se destacan los trabajos de IPEA, de Brasil, que en diferentes estudios han evaluado la oferta de bienes y servicios en diferentes planes sociales (saneamiento básico, salud, etc.).

de contacto con los proveedores y usuarios de empresas y servicios; los procedimientos de elaboración de normas concretas de adjudicación de los bienes o las especificaciones de los servicios y, en general, la modalidad de las rutinas administrativas que crean, regulan y controlan derechos y conceden o rehúsan beneficios concretos.

Por otra parte, las interpretaciones generales del desarrollo latinoamericano, desde la perspectiva sociológica, han insistido más en las etapas y en las modalidades de incorporación social, que en el acceso segmentado a los bienes sociales. Demás está recordar el elevado costo que implica la realización de tales estudios lo que no ha dejado de influir en su desincentivación.

Por su parte, el análisis económico, con motivo de las evaluaciones corrientes de las políticas distributivas y redistributivas, ha comprobado en casi todas ellas la existencia de filtros que se interponen entre los objetivos perseguidos por programas de distribución de bienes subsidiados a los pobres y la adjudicación real que favorece a otros grupos.¹⁶ Sin embargo, no hay evaluaciones comparativas de las políticas en función de su mayor o menor propensión a filtrar los beneficios.

Es importante destacar que frente al problema de los filtros cabe una contribución específica del análisis sociológico. En términos generales, ellos reflejan la acción de los grupos con más poder que actúan en la fase de ejecución de las políticas, desvirtuando en todo o en parte sus objetivos iniciales de carácter distributivo o redistributivo. Para que dicha presión social se ejercite es obvio que debe existir algún mecanismo mal evaluado en su verdadera modalidad de funcionamiento.

Todo esto plantea nuevos problemas. Aún si las decisiones macrosociales fueran coherentes, es probable que mostrasen fallas considerables en el momento de su implementación. Ello exige planear cuidadosamente también la gestión burocrática de las políticas, ya que es a nivel de la base funcionaria o en la esfera de sus conexiones donde se producen las filtraciones. El último eslabón de la cadena de decisiones que implica una política determinada es el contacto entre el beneficiario y el empleado público que, de acuerdo a algún código de instrucciones —que no necesariamente refleja las intenciones de los diseñadores de la política—, toma las decisiones operativas. Allí surge la real discriminación. Ello hace todavía más importante la definición clara y precisa

¹⁶“La eficacia redistributiva puede ser contemplada desde una doble perspectiva: vertical y horizontal. La eficacia vertical del programa se define como la relación entre los beneficios que recibe la población objetivo a la que se dirige el programa y el total de beneficios. Si no existen ‘filtraciones’, la relación vale la unidad y significa que todos los beneficios del programa afluyen a la población objetivo. A medida que se benefician del programa otros grupos, se reducirá consecuentemente el valor de la citada relación. La eficacia horizontal de un programa puede definirse como la razón entre el número de personas pertenecientes a la población objetivo que reciben los beneficios del programa y la población objetivo total”. Francisco Villota V. *Problemas actuales de los servicios de bienestar social*, Euramérica S.A., Madrid, 1973, p. 228.

de las poblaciones objetivo a las que se dedica la política y la precisión del "código" de elección de los beneficiarios.

Asimismo, es necesario estudiar las características de los grupos a los que se pretende beneficiar a efectos de que la oferta sea atractiva para ellos. En muchos casos quedan de manifiesto las profundas diferencias existentes entre los diseñadores de las políticas y aquéllos a quienes éstas van dirigidas. En definitiva, tales diferencias son sólo un indicador de las variadas posiciones que unos y otros ocupan en la escala social y de las diversas percepciones del mundo que de ellas se derivan.

Incluso concepciones como las de salud y enfermedad que, en principio, parecen tan poco opinables, muestran grandes variaciones según clases sociales. Se ha recordado que "cuando el ingreso es más que adecuado para cubrir las necesidades básicas, la lista de cosas deseables e incluso de necesidades puede incluir muchos valores que están varios escalones por encima de la mera sobrevivencia. Uno puede insistir en el tratamiento de cualquier desagrado físico, puede tomar medidas para prever la salud futura y la prolongación de la vida y puede pensar en exámenes médicos anuales como una rutina. Por otro lado, cuando el ingreso es incierto y no siempre alcanza a proveer de alimentos y vivienda, la salud es definida probablemente como la capacidad de buscar trabajo. Los tratamientos se posponen hasta que algún síntoma agudo o una enfermedad acaban con el trabajo".¹⁷ Por otro lado, también es evidente que los pobres utilizan los servicios de médicos y dentistas en mucho menor cantidad que los no pobres.¹⁸

Si esto es así, parece lógico que quienes están encargados de diseñar los servicios sociales tiendan a percibir sus propios valores como de validez universal y carezcan de la capacidad empática que les permita "ponerse en el lugar" de otros grupos sociales, para percibir así sus motivaciones y necesidades sentidas. Se trata del problema del "sesgo de clase media" en el diseño de los programas sociales, sobre lo que se volverá más tarde.

Otro problema es el de que en ciertas circunstancias, algún programa muy concreto dirigido a una población-objetivo determinada no haya considerado adecuadamente las características peculiares de dicho grupo y quiera llegar a él mediante un paquete de bienes y servicios que no es el más adecuado para paliar las necesidades del mismo o que, por problemas culturales no puede ser manejado adecuadamente por los supuestos destinatarios. Es probable, empero, que si bien el programa aparece dirigido a los "pobres" o a alguna categoría especial de grupos deprimidos, oferte bienes y servicios de características tales que puedan interesar a otros grupos mejor situados y con mayor capacidad para utilizar realmente dichos servicios.

¹⁷Leigh, citado por S. M. Miller y P. Roby, *The Future of Inequality* Basic Books Inc., New York, 1970, p. 91.

¹⁸Para el caso chileno véase Cristián Pereda, "La madre y el cuidado de la salud de sus hijos: análisis de un rol", en Paz Covarrubias y Rolando Franco, compiladores, *Chile: Mujer y Sociedad*, UNICEF, Santiago, 1978, pp. 499-548.

Como se ha visto, que el Estado o la comunidad consideren que tienen la obligación de prestar determinado tipo de servicios es resultado de un proceso histórico en el que diferentes fuerzas sociales se movilizaron, influyeron en el campo político y lograron así, satisfacer sus intereses.

En este sentido, puede afirmarse que la demanda y la oferta de servicios coincidirá en el largo plazo. Puede haber períodos más o menos prolongados en que las instituciones no tengan capacidad de recibir, procesar y satisfacer esas demandas, pero será raro que exista una oferta sin destinatario, aunque sea latente.

Para delimitar las áreas de investigación que abarca la gestión burocrática de la oferta de bienes y servicios sociales puede partirse de que cualesquiera sean los destinatarios y los dominios de acción elegidos, el aparato gubernamental posee tres categorías de medios de intervención social: las transferencias, los equipamientos y el personal de los servicios y empresas.

Ya se mencionó la especial motivación que requiere el personal dedicado a la lucha antipobreza y la necesidad de investigaciones comparativas acerca de dichas experiencias.

El quid de las transferencias o subsidios lo constituye su carácter selectivo. Existen, por otra parte, problemas específicos de gestión, ya se trate de empresas o servicios. El nivel y estructura de tarifas de empresas estatales cuyos objetivos sociales sean la expansión de conexiones eléctricas, red de alcantarillado y agua potable pueden, en ciertos casos, impedir que los pobres accedan a la categoría de usuarios por el costo de las instalaciones básicas o debido a que la discontinuidad en la percepción de ingresos les imposibilite utilizarlas de modo persistente. Habría que explorar la posibilidad de tarifas *lifeline* para ciertas áreas marginales urbanas y de villorrios agrícolas, teniendo en cuenta, empero, que los servicios y bienes repartidos de un modo subsidiado o gratuito concentran la demanda social, beneficiando no siempre a los más pobres previstos en los objetivos iniciales.¹⁹

III. PAPEL DE LAS POLITICAS SOCIALES EN UNA ESTRATEGIA DE ERRADICACION DE POBREZA

A. Política social. Planteos previos

1. *¿Qué es la política social?* La denominación “política social” es profundamente ambigua y conduce a malos entendidos. Ello porque se la utiliza como un marbete que cubre elementos sumamente heterogéneos: el conjunto de acciones y medidas “sociales” emprendidas por la autoridad gubernamental o por una sociedad como un todo. La designación única tiende a darle una consistencia, una lógica interna, una univocidad de objetivos que esas medidas

¹⁹Ver Pedro Demo, *Desenvolvimento e Política Social no Brasil*, Biblioteca Tempo Universitário, Brasília, 1978, p. 205.

concretas distan mucho de tener, por plantearse en campos sumamente diversos, por responder a objetivos diferentes e incluso contradictorios, y por estar inspiradas e impulsadas por los intereses de grupos sociales distintos.

La política social no dispone de una teoría que dé respuestas universalmente valederas a los problemas que se plantea. No existe una tecnología social aplicable a cualquier tiempo y lugar que permita diseñar instrumentos más efectivos, por cuanto la complejidad de la política social tiene que ver más con un problema político que con dificultades técnicas.

Por otra parte, lo de “social” agrega la peligrosa obligación de distinguir las políticas así designadas de las “económicas”, lo que conduce a la utilización de criterios diferentes, que no son consistentes en cuanto a los agrupamientos que producen.²⁰

2. *Papel de la política social en una estrategia contra la pobreza.* ¿Cuál es el papel que le corresponde a la política social en la erradicación de la pobreza? La respuesta sólo es posible definiendo previamente qué es política social. Si bien no es éste el lugar para intentar una definición, pueden distinguirse algunas orientaciones mayores.

Una concepción “macro” la identificaría con el conjunto de todos los medios utilizados para alcanzar los objetivos considerados sociales, como la erradicación de la pobreza y la satisfacción de las necesidades básicas, con lo que incluso la política económica sería parte de la política social.

En cambio, una definición “micro” la reduce al conjunto de medidas tomadas en los sectores sociales (criterio institucional), o que intentan alcanzar determinadas poblaciones-objetivo (criterio grupal) u otro similar. En este caso, el papel que le puede corresponder a la política social en el logro de aquellas metas se reduce notablemente, como surgirá de las reflexiones siguientes.

3. *La pobreza es un problema societal.* Hay diferentes planteos posibles sobre las causas de generación y reproducción de la situación de pobreza. Aquí se acepta el que la ve como resultado de un cierto arreglo societal. La consecuencia de ello es afirmar que las medidas “sociales” en sentido restringido tienen un papel relativamente poco importante en su eliminación, aunque pueden ser útiles para su alivio.

Son conocidos los planteos que para acabar con la pobreza exigen “aumentar la productividad” de los individuos pobres y, consecuentemente, sus ingresos. Para lograr tal finalidad se tiende a recomendar la inversión en recursos humanos. Esa meta exigiría que los mencionados grupos tuvieran buena salud, disfrutaran de un mínimo de higiene y abrigo, fueran educados y, en especial, recibieran una capacitación que les permitiera acceder a cargos más técnicos.

²⁰Sobre estos puntos véase Xavier Greffe, *La politique sociale*, Presses Universitaires de France, París, 1976; Jean-Michel Belorgey, *La politique sociale*, Seghers, París, 1976; CEPAL, *El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina*, Naciones Unidas, Nueva York, 1969.

Así, se fijan los sectores prioritarios de la política social (salud, vivienda, educación, etc.) y su objetivo: aumentar la dotación de capital humano de los pobres. Empero, si se mantiene el arreglo societal vigente, ello no contribuiría a la eliminación de las situaciones de la pobreza, como se verá.

Si dicha política social fuera realmente universal, se elevaría el promedio nacional de capital humano per cápita. Habría una oferta del factor trabajo mejor calificada frente a una demanda relativamente estable, con lo que el ajuste se produciría mediante la elevación de los requisitos educacionales necesarios para la ocupación de los puestos disponibles.

Téngase en cuenta, además, que las políticas sectoriales difícilmente son universales y abarcadoras del conjunto de la población. Favorecen a algunos individuos o sectores que aumentan su dotación de capital humano por encima del promedio societal y, gracias a ella, pueden aspirar a puestos más técnicos y mejor remunerados, alcanzando así una movilidad social ascendente. Pero esas políticas no alteran, e incluso pueden empeorar, la situación de quienes no fueron favorecidos por tales programas.²¹

Existe aún un argumento más importante. Nada asegura que una mayor dotación de capital humano en los trabajadores aumente la productividad. Esta sólo en parte es resultado de las cualidades de la mano de obra, ya que también depende de los instrumentos que se ponen a su disposición. No basta, por tanto, mejorar los recursos humanos, sino que además es necesario introducir cambios en los factores productivos no humanos. Y esto está totalmente fuera de la capacidad de acción de la política social, teniendo que ver con el estilo de desarrollo global adoptado por la sociedad.

Ni la condición de trabajar ni la elección de los instrumentos productivos es resultado de decisiones individuales, comunitarias o gremiales. Es la sociedad como un todo, a través de decisiones económicas o políticas, la que determina la cantidad y orientación de las inversiones a realizar y qué grupos sociales serán los responsables de la tarea de acumulación.

La política social entendida en sentido restringido tiene por tanto un papel relativamente secundario y muy dependiente de las decisiones macrosociales.

Todo lo anterior destaca la importancia del estilo de desarrollo predominante en la determinación de las características y magnitud del estrato pobre en una sociedad determinada. Presentar estos problemas, sin embargo, está fuera de los objetivos de este trabajo. Baste simplemente destacar la importancia que el mismo tiene y el riesgo serio que se corre cuando se omite su consideración.²²

²¹De todas maneras, lo probable es que este acceso "segmentario" generará nuevos dinamis-mos sociales, en especial al provocar nuevas presiones de quienes aún no han accedido al sistema, al ver que algunos de sus "pares" sí lo han hecho.

²²Para un desarrollo de tales aspectos, consúltase Rolando Franco, *Un análisis sociopolítico de la pobreza y de las acciones tendientes a su erradicación*, ya citado.

B. Viabilidad de las políticas sociales

1. *La relación entre las acciones y los objetivos sociales globales.* La complejidad y variedad de situaciones, procesos, actores, restricciones técnicas y factores externos imprevistos o incontrolables dificultan el éxito de los intentos de poner en práctica estrategias antipobreza.

Las políticas estatales son opciones constituidas por acciones u omisiones que pretenden enfrentar problemas. Forman parte de un proceso político más amplio y operan en cierto ámbito social con participación de actores que toman posiciones frente a ellas.

Por otra parte, diversos sectores de la sociedad civil definen opciones frente a cada materia, por lo que puede hablarse de "políticas privadas" como un concepto paralelo al de políticas estatales. Estas últimas se privilegian como objeto de análisis, dada la importancia del Estado y porque están respaldadas por normas de cumplimiento obligatorio.

La comprobación de que una política estatal es parte del proceso político global significa que para abordar su análisis es necesario adoptar una hipótesis acerca de los rasgos básicos de la evolución de la sociedad respectiva, fundada en alguna interpretación macrosocial que se considera suficientemente válida, lo que no disminuye la importancia del estudio de políticas estatales concretas.

Es también valioso conocer los motivos, fuerza y estrategia de los actores sociales que participan en el juego político a favor o en contra de las acciones emprendidas por el Estado o por otros actores. Así, la debilidad intrínseca de los objetivos de empleo, que se reclaman con insistencia desde todas las perspectivas analíticas y en los más diversos foros internacionales radica, entre otras causas, en la estructura de las reivindicaciones sindicales cuya dispersión, debilidad organizacional y rutina no han logrado convertir la demanda social de empleo en una cuestión básica de las decisiones económicas.

De igual modo interesa conocer el proceso mediante el cual un tema dado llega a ser materia de formulación de políticas. El interés que actualmente se presta, por ejemplo, a la nutrición en los planes de desarrollo, a través de planteamientos técnicos, abre una interrogante acerca de las modalidades que adoptará la demanda de los actores sociales cuando incorporen la nutrición a sus reivindicaciones concretas.

En un proceso de puesta en práctica de una estrategia antipobreza no basta considerar políticas aisladas. Es preciso seleccionar aquellos elementos del proceso social más significativamente relacionados con el problema a resolver y con la política estatal que se aplicará o evaluará. Esto conduce a la consideración conjunta de un haz de políticas definido a partir del objetivo central que se pretende alcanzar, considerando en forma simultánea fines y medios técnicos como manera de facilitar la coherencia y la unidad.

Suele pensarse que la política social sólo es un paliativo, lo que no es cierto. Diversos procesos en que se dieron cambios estructurales han demostrado que ellos dejan al margen a importantes grupos sociales y en especial a los pobres. Así, respecto al proceso peruano, sostiene un autor:

“En esencia, las reformas estructurales básicas no benefician a los perceptores de ingresos que no satisfacen sus necesidades básicas: la reforma agraria, porque únicamente permitió satisfacer necesidades básicas de un cuarto de la población rural; la comunidad laboral, porque excluye a los trabajadores de establecimientos de menos de 6 personas, y las nacionalizaciones se inscriben en el modelo global, en los patrones de acumulación, que si bien han sido dinámicos en la última década, no han permitido cubrir las necesidades específicas de esta mitad de la población de menores ingresos.

“Tampoco son beneficiarios de las políticas corrientes que específicamente pudiese cubrir algunas de sus demandas, salvo en el sector urbano, con las limitaciones anotadas, por la infraestructura social y ciertos subsidios a los alimentos.”²³

La estrategia antipobreza supone explorar acuciosamente todos los mecanismos sociales y las motivaciones culturales que sean vetas potenciales de organización y conexión con los pobres críticos. Ella tendrá éxito siempre que innove el curso de diversos procesos, no siempre bien conocidos, que actualmente mantienen o acrecientan la pobreza extrema. Al respecto interesa destacar que otras políticas sociales, diferentes a las tradicionales, se están generalizando en la región.

Así, consideraciones de prestigio nacional y de comercialización de los espectáculos de masa han llevado a que se destine a las políticas deportivas y de comunicación una importante suma de recursos en perjuicio del gasto social más tradicional. Hasta ahora, los deportes no han significado en la región un canal de organización y promoción de los pobres críticos, sino que, al contrario, han sido instrumentos de alienación social. Sin embargo, con las modificaciones del caso las bases organizacionales deportivas podrían ser utilizables en las estrategias antipobreza.

La misma situación se plantea en la comunicación de masas y en especial con la televisión. Las redes de comunicación existentes en casi todos los países latinoamericanos pueden ser instrumentos muy importantes para alcanzar el contacto con poblaciones-objetivo dispersas.

Asimismo, el voluntariado, que alcanza a nuclear contingentes importantes en algunos países de la región, podría tener un impacto muy considerable si la acción de las múltiples organizaciones estuviera coordinada y dirigida a atacar la pobreza como objetivo central.

2. Adecuación y eficacia técnica de las políticas sociales. Condición básica de toda política es su coherencia. Las contradicciones e incompatibilidades de que ella puede adolecer son variadas, como las que se recuerdan a continuación:

- a) inadecuación por definición imprecisa o errónea de sus objetivos;

²³Alberto Couriel, *Perú: Estrategia de desarrollo y grado de satisfacción de las necesidades básicas*. PREALC, Documento de trabajo No. 127, Santiago, mayo 1978, pp. 115-116.

b) falta de coherencia entre la identificación de los sectores sociales concretos que se pretende beneficiar y la capacidad efectiva de los instrumentos utilizados para alcanzarlos y favorecerlos realmente;

c) insuficiencia, falta de continuidad y de confiabilidad de las informaciones estadísticas y demás antecedentes necesarios tanto para formular las políticas como para ejecutarlas;

d) incomprensión, rechazo u otros obstáculos ligados a diferencias culturales y falta de integración nacional, sea debido a la percepción que tienen los beneficiarios potenciales de los objetivos perseguidos, sea por la deficiente comunicación entre éstos y los funcionarios responsables de la aplicación de la política;

e) inadecuada o tardía elaboración, aprobación o utilización de las disposiciones legales y reglamentarias requeridas, ocasionada por fallas del aparato gubernamental o del poder legislativo;

f) acontecimientos imprevistos y sus efectos, como las crisis de balance de pagos producidas por el alza de los precios del petróleo y la situación simultánea de inflación y depresión en las naciones industriales, lo que ha obligado no sólo a profundos cambios de política económica, sino a la reducción del gasto público social;

g) omisión o consideración insuficiente de los efectos indeseados de las políticas estatales.

La enumeración precedente tiene por objeto recordar que la coherencia técnica de las políticas no es asunto fácil y que, en consecuencia, no puede prescindirse de estos factores en un análisis integrado de la materia aquí planteada.

3. *La responsabilidad en la ejecución de las políticas sociales.* Un problema central es el de asignar las responsabilidades de la ejecución de las políticas sociales. En rigor, se trata de una doble dificultad para determinar con precisión las acciones u omisiones que constituyen políticas, sus períodos de iniciación y término y los indicadores sociales respectivos que evalúan sus éxitos o fracasos.²⁴

Por una parte, la diversidad de regímenes políticos conlleva múltiples mecanismos de evaluación social: elecciones, cambios de funcionarios y diversos otros procedimientos.

El déficit de información permanente, la falta de un listado de indicadores sociales confiables y de validez reconocida, es otra vertiente de la indeterminación de las responsabilidades. Las controversias de evaluación tienen especial

²⁴“Buena parte de las actuales ‘elaboraciones de políticas’ en planificación social son irresponsables, lo cual es causa de que sean ignoradas por los planificadores económicos y por los políticos. Puesto que la política social incluye evaluaciones, los planificadores que presentan distintos cursos de acción posibles deben expresarse públicamente para declarar sus posiciones, y debe dárseles la posibilidad de hacerlo”. Lawrence Moore, “Política social y política del desarrollo social”, en *Revista Internacional de Desarrollo Social*, N.º 3, dedicado a “La planificación y el desarrollo socioeconómico unificado. Nuevos horizontes”, p. 51.

importancia ya que resulta fácil desnaturalizar el conjunto de los requerimientos de las estrategias, a través de programas parciales que actúan como sustitutos de propaganda a los objetivos globales.

4. *Las políticas sociales y el apoyo o resistencia de las fuerzas sociales y políticas.* La coherencia técnica y la compatibilidad de las políticas estatales distan mucho, empero, de ser condiciones suficientes para su eficacia real. Esto también es, y a menudo de manera principal, resultado de fenómenos de tipo sociopolítico.

El hecho de que el programa de gobierno tenga un objetivo nacional prioritario como, por ejemplo, maximizar la tasa de crecimiento económico y erradicar la pobreza, tiene repercusiones claras y orienta las políticas estatales en las áreas más diversas. Las restantes demandas sociales quedan supeditadas a las exigencias de aquel objetivo básico, restringiendo, en cierto modo, las opciones posibles. El haz de políticas más relevantes se referirá a los campos de acción que llevan más directamente al logro del objetivo propuesto y a las áreas donde se presume que se concentran las resistencias a esa finalidad prioritaria.

Toda política estatal procurará, obviamente, maximizar el apoyo y minimizar la resistencia dentro de márgenes compatibles con el fin propuesto. En este sentido, el conjunto de políticas pertinentes incluye el análisis de materias que pueden generar la oposición de grupos sociales con cuyo apoyo se espera contar para resolver otros problemas de alta prioridad.

Además, es habitual que las políticas cambien de dirección y finalidad real por la acción de ciertos grupos sociales, generando así desajustes entre plan y realidad. Conviene entonces prestar atención preferente al estudio de casos de formulación de planes y políticas, en especial de las transformaciones en la estructura de poder y demás factores políticos y técnicos que contribuyen a dejar en claro y a prevenir tales desviaciones.

C. Análisis de algunas políticas sociales concretas y de factores que las afectan.

En los párrafos que siguen se intenta, mediante algunos ejemplos, presentar de manera gráfica las dificultades técnicas y sociopolíticas que pueden surgir en casos concretos y que envuelven dilemas sustantivos y estratégicos que es necesario resolver adecuadamente para mejorar las posibilidades de éxito.

1. *Acentuación de lo ideológico o de lo pragmático: la reforma agraria.* Si en un programa de reforma agraria se acentúan sus términos ideológicos, es posible esperar una mayor movilización social en apoyo del programa pero, al mismo tiempo, se maximiza la oposición, a la que se suman sectores que se sienten potencialmente amenazados por el principio de justificación utilizado. Asimismo, el planteamiento ideológico multiplica las expectativas y, por consiguiente, las demandas, ya que invocar prioritariamente el acceso a la tierra, genera un derecho cuyo cumplimiento todos querrán exigir, lo que en verdad no es sino la otra cara de la movilización social buscada. El resultado neto del juego de estos factores y de otros omitidos aquí solo puede juzgarse en cada situación particular.

El problema se complica aún más si se considera que la elevación efectiva del nivel de vida de los sectores sociales beneficiados requiere la asignación prioritaria de recursos para fines de capacitación, asistencia técnica y apoyo crediticio a los nuevos productores, lo que, a su vez, se facilita de existir suficiente respaldo social. Todo ello sin olvidar un problema político-técnico adicional dado por la necesidad de crear o perfeccionar canales eficientes para comercializar esa producción, evitando que intermediarios poderosos logren imponer precios y retener para sí una proporción considerable de su mayor valor.

En síntesis, la forma de plantear la cuestión dependerá de la percepción que se tenga de las restricciones existentes y del efecto neto resultante de apoyo y oposición, según se adopte uno u otro de los enfoques inicialmente enunciados.

2. *Los resultados difieren del objetivo inicial: la vivienda.* La vivienda constituye un objetivo prioritario que tiende a solucionar un problema social apremiante y a constituirse, a la vez, en un instrumento permanentemente utilizado por los gobiernos para aumentar el empleo y la actividad económica en el corto plazo, induciendo así una mayor tasa de crecimiento. Los beneficiados teóricos de esa política son los "sin casa", los desocupados y, en general, los sectores más desposeídos de la población.

Enfrentados a esta doble prioridad, los gobiernos se encuentran, en primer término, con la limitación de los recursos disponibles para financiar con fondos públicos la construcción de habitaciones populares, o con la dificultad política y técnica de transferir al Estado recursos adicionales suficientes por la vía tributaria. Al mismo tiempo, la reactivación apremia, por lo que el camino más directo es aprovechar el fácil acceso al crédito y al capital de las empresas constructoras, las que, por cierto, no son espectadoras pasivas de este proceso, sino que utilizan todo su poder para influir en la estructuración definitiva del programa. Paralelamente se estimula el ahorro privado para la vivienda.

Sucede, empero, que los grupos que simultáneamente desean casa y pueden ahorrar, pertenecen a sectores medios normalmente afiliados a organizaciones gremiales poderosas, que se movilizan desde el instante mismo en que se plantea el programa, con la finalidad de extraer de él la mayor cuota de beneficio. El resultado suele ser que las dimensiones de la casa-tipo se ajustan a las expectativas de la clase media, que se establecen exenciones y privilegios para constructores e inversionistas y se crean, además, sistemas de ahorro y préstamo. La política se convierte así en el instrumento de un programa habitacional para grupos medios. No se discute aquí el beneficio social resultante de tal iniciativa; interesa sólo señalar que el resultado difiere de las intenciones originales o de la presentación formal del plan.

Frecuentemente se da, además, una disputa técnico-política dentro del aparato gubernamental entre los que quieren construir viviendas y quienes se preocupan por un desarrollo urbano más armónico. A las consideraciones de diversa índole que se hacen para justificar una u otra posición respecto a la definición del objetivo, se añaden las presiones que ejercen dueños de tierra

urbana, intermediarios financieros, gremios de arquitectos o constructores, organizaciones de trabajadores y otros sectores que, a su juicio, podrían verse afectados por la decisión final y el programa real que pueda emerger. Asimismo, por ejemplo, pueden suscitarse conflictos debido a los programas de autoconstrucción frente a los que diferentes grupos y organizaciones sociales tienden a reaccionar siguiendo sus expectativas previas. A ello se suma la influencia de los fabricantes de materiales de construcción que temen ver perjudicadas sus ventas futuras.

No debe extraerse de este análisis una conclusión pesimista. Si bien los factores que inciden en el rumbo real que toma una política de vivienda son variados y complejos, no lo es menos que la falta de homogeneidad de intereses de los diversos actores permite disponer de un margen de maniobra nada despreciable para orientar la política en la dirección deseada. Es preciso, sin embargo, no ignorar los elementos que tengan real influencia en cada caso particular.

3. *Medios inadecuados para alcanzar los objetivos esperados: la educación.* En la mayoría de las sociedades occidentales la educación ha pasado a ser considerada, cada vez más, como el canal básico de movilidad social. Podría afirmarse que esta supervaloración de la educación formal tiende incluso a aumentar. Y ello es en cierta medida razonable por cuanto el éxito o el fracaso dentro del sistema escolar determina crecientemente la naturaleza de las posiciones ocupacionales a que el individuo tendrá, eventualmente, acceso en la sociedad global. Quienes no tienen éxito y abandonan tempranamente el sistema escolar, quedan eliminados de los caminos que conducen a las mejores posiciones. La anterior es la argumentación central de quienes quieren basar los esfuerzos de la lucha contra la pobreza en programas educacionales. Estos, empero, aun cuando necesarios, distan de ser suficientes.

Es evidente que si los pobres aumentan sus capacidades educacionales, el resto de los miembros de la sociedad también lo hará, con lo que la brecha entre unos y otros no se reducirá. Ello sólo podría lograrse redistribuyendo recursos educacionales. Reducir la brecha educacional entre no pobres y pobres exige dedicar a estos últimos una proporción mayor de los nuevos recursos gastados en educación. Políticamente hay una dificultad extraordinaria en lograr tal objetivo, porque todos los grupos sociales aspiran a mejorar su educación, dado el alto valor que se le concede en la sociedad contemporánea. Además, el problema no es exclusivamente financiero. En caso de obtenerse los recursos necesarios, hay que ver si se tiene también la capacidad de llevar a la práctica las acciones idóneas para alcanzar las metas educacionales. Probablemente, no. No basta construir edificios para las escuelas y proporcionar equipo moderno; se requieren, además, individuos calificados que actúen como maestros y administradores. Ellos constituyen la base de mayor importancia para la obtención de éxitos a nivel educacional. Y estos individuos no son, usualmente, los que van a trabajar en áreas de pobreza.

La estrategia centrada en la educación olvida a muchas personas pobres. Se basa, en un rompimiento o corte en las relaciones entre la posición de la familia

y la de los jóvenes. Sólo puede ser aplicada a futuro y para los individuos que todavía están en edad de incorporarse al sistema educativo. Olvida, por lo tanto, a sus familias y a otros que viven en pobreza, y omite cualquier acción que favorezca a aquellos jóvenes que no pueden tener éxito en la escuela a consecuencia de razones diversas.

Supone, además, que la economía absorberá y recompensará a los escolarizados, lo que parece incierto. Cuando se dan situaciones de escasez de personal altamente calificado y de abundancia de mano de obra sin educación, se aprecia que los primeros consiguen insertarse en el mundo ocupacional con facilidad, mientras que los otros no lo logran. Ello hace pensar que todo depende de aumentar la educación de estos últimos. Se trata en parte de la profecía autocumplida. Cuando empiece a haber disponibilidad de individuos con niveles más altos de educación que aspiran a desempeñar las tareas que la generación anterior realizaba eficazmente con menor formación, comienza también a seleccionarse a los mejor capacitados. Y ello aunque la tarea que vayan a desempeñar no exija en manera alguna tal nivel. Se trata del conocido fenómeno de la "devaluación" de la educación: ésta se convierte en una "moneda" que no alcanza para "comprar" un trabajo.²⁵

Cuando la educación primaria se ha extendido ampliamente en el país, comenzará a exigirse un diploma secundario para ser vendedor en una tienda de barrio o empleado de un supermercado. Asimismo, no es raro que individuos con estudios universitarios parciales e incluso completos sólo puedan aspirar a ocupaciones para las cuales están absurdamente sobrecalificados.

Los países desarrollados, por lo demás, muestran ejemplos de extendida cesantía entre quienes han realizado estudios de tercer nivel. Todo esto permite afirmar que extender la educación no es el medio idóneo para terminar con la pobreza. Ello, obviamente, en manera alguna, implica postular, que no deba ampliarse al máximo el acceso a la educación de todo nivel. Se afirma, simplemente, que no es ésa la panacea antipobreza y que no pueden basarse en tal argumento, quienes afirman la necesidad de eliminar la gratuidad de ciertos niveles y limitar el acceso a la universidad. Haciéndolo, en definitiva, lo que se logra es eliminar mecanismos de movilidad social obtenidos por la clase media, sin que haya nada que asegure una mayor excelencia en el producto obtenido, ni una mejor situación de los pobres.

4. La política de seguridad social y la carencia de cobertura o las prestaciones insuficientes que afectan a los pobres críticos. En la generalidad de los países de la región, las modalidades de relacionamiento entre los sistemas de seguridad social y la constitución y mantención de la pobreza extrema es paradigmática de una política social que distribuye sus beneficios en razón directa de los recursos de poder que poseen los grupos. De ahí, entonces, que los pobres críticos queden al margen de sus beneficios o perciban prestaciones mínimas en comparación con las asignadas a otros grupos sociales.

²⁵Sobre el tema, véase Aldo E. Solari, *Estudios sobre educación y empleo*, Cuadernos del ILPES, N.º 18, Santiago, 1975.

Se puede concordar con lo anotado por Marshall Wolfe hace una década: "En la América Latina de hoy, sobre pocos problemas de política pública parece haber tanto consenso como sobre las deficiencias de los sistemas de seguridad social".²⁶ En rigor, el consenso desde la perspectiva analítica ha sido por lo demás, persistente.²⁷ Incluyendo la obvia necesidad de los seguros y prestaciones sociales, la evidente ineficacia de su actual administración, la heterogénea y desigual modalidad de sus prestaciones a través de múltiples instituciones, la gravitación excesiva del gasto en seguridad social en el producto geográfico y, en general, el carácter regresivo que asume la globalidad del sistema.

¿Por qué entonces no se modifica un sistema denunciado como tan ineficaz por los analistas? La razón es simple: los diferentes grupos de presión que se benefician de tales sistemas impiden su transformación. En rigor, existen variadas modalidades de reforma, de acuerdo a los intereses de la coalición social que impulse alguna de las eventuales opciones de transformación. Los servicios y prestaciones sociales no sólo acreditan la actual fuerza relativa de los grupos, sino también el origen de su incorporación social, de modo que han sido los canales de movilidad y segregación de los diferentes estratos sociales lo cual, por cierto, no favorece ningún género de modificaciones que signifiquen un retroceso en las líneas de bienestar obtenidas a través de diversas prestaciones sociales.

En la generalidad de los casos, la seguridad social ha sido omitida en los planes adquiriendo el *status* de una cuestión al margen de los avatares del proceso de planificación. Ello reafirma la percepción de que la esfera de la seguridad social constituye un reflejo institucional de la fuerza de los grupos que no desean la construcción de otro escenario que los obligue a modificar sus tácticas usuales. No hay tampoco, en relación con su transformación, problemas técnicos insuperables.

La seguridad social se ha ampliado en forma segmentaria acogiendo las demandas de los grupos organizados, que han accedido a las prestaciones primarias o que han elaborado diversos regímenes con beneficios especiales. Así, resulta obvio que los individuos aislados o los grupos sin organización carezcan de cobertura en el sistema o que si la tienen, ella sea mínima. Se podría hipotetizar que las líneas de pobreza extrema, se correlacionan estrechamente con los sectores a los que ningún sistema de seguridad social cubre.

²⁶Ver al respecto, Marshall Wolfe, *La seguridad social y el desarrollo: la experiencia latinoamericana*, documento presentado al seminario sobre Seguridad Social en relación con el desarrollo económico y social, organizado por la Universidad de Wisconsin, noviembre de 1967.

²⁷Carmelo Mesa-Lago, en *Modelos de seguridad social en América Latina*, ediciones Siap - Planteos, Buenos Aires, Argentina, 1977, advierte que "...a pesar de la escasez de capitales existentes en la región, los fondos del sistema de seguridad social rara vez son invertidos eficientemente. La generosidad de los beneficios de seguridad social y la magnitud de su costo, combinadas con un manejo deficiente de sus recursos financieros, ha contribuido en algunos países a fomentar la inflación, las crisis financieras, el estancamiento económico y la reducción de los niveles de vida".

Recuérdese, además, que dichas prestaciones, además de sus beneficios monetarios directos, constituyen canales de acceso a los servicios de salud e incluso a los subsidios preferenciales para la vivienda.

5. *Las tensiones internas de las políticas de salud antipobreza en contextos de semi-desarrollo.* Es bien sabido que en situaciones agudas de subdesarrollo, una estrategia de salud logra importantes éxitos en las primeras fases de su desarrollo. Los indicadores usuales de dotación de recursos tanto de salud *estricto sensu* (personal médico y paramédico, equipos e instalaciones), como de saneamiento ambiental, muestran logros de importancia: erradicación de ciertas enfermedades transmisibles o al menos su disminución significativa; disminución de la mortalidad general e infantil, etc. Es el caso de América Latina, “los datos reflejan un esfuerzo continental que emana de la obra de cada país. Mirada en conjunto, ésta ha sido substancial. Analizada en términos de menor morbilidad y mortalidad, impresiona igualmente”.²⁸

Con todo, existen diferencias apreciables en la planificación de la salud en contextos de subdesarrollo y semidesarrollo. Obtenidos ciertos logros de importancia en salud, los requerimientos necesarios para mitigar o abolir los condicionamientos que mantienen o generan la pobreza crítica se complican porque exigen una revisión completa del sistema sanitario y su relación con el medio social. Es el momento en que la interdependencia de los elementos que lo conforman muestra tensiones ante la política que intenta, sea incorporar a los pobres en sus prestaciones directas, sea al menos que se beneficien con los progresos del sistema sanitario. Sin intentar la constitución de un inventario taxativo, en las investigaciones que apoyan el diseño de políticas de salud antipobreza hay que tener en cuenta algunas puntualizaciones.

a) La estructura de la morbilidad de un país semidesarrollado, tiende a ser heterogénea. Las patologías que forman dichas estructuras incluyen enfermedades infecciosas típicas de los niveles agudos de subdesarrollo junto con un registro múltiple de enfermedades donde hay una proporción importante de enfermedades mentales.²⁹ Ante dichos múltiples requerimientos, aumentan las exigencias de diversificación y especialización de los profesionales médicos y paramédicos.

b) El aumento de las tasas nacionales de esperanza de vida al nacer oculta el carácter diferencial de aquellas tasas por grupos y clases sociales. Sobre ello se carece, por lo general, de información pormenorizada.

El número de consultas médicas muestra que prevalecen enfermedades de grupos de bajos ingresos, generalmente infecciosas, y que afectan en especial a la población infantil. Sin embargo, el proceso de sofisticación de la medicina

²⁸Organización Panamericana de la Salud, *Plan decenal de Salud para las Américas. Informe Final de la III Reunión Especial de Ministros de Salud de las Américas*. Documento Oficial N.º 118, enero de 1973, p. 3.

²⁹La Organización Panamericana de la salud (*Ibidem*, p. 37) “calcula que la prevalencia de psicosis en la Región oscila entre 15 y 50 casos por 1.000 habitantes y que las neurosis que exigen tratamiento médico es de 50 a 200 casos por 1.000”.

aparta de aquellas enfermedades prevalentes a las preocupaciones de los centros hospitalarios y de investigación, que persiguen niveles de excelencia profesional. La comprensible aspiración del personal médico y paramédico es mantenerse integrado a la red de progresos médicos y de especialización de dichos grandes centros hospitalarios. Por su parte, las enfermedades de los sectores de extrema pobreza no requieren un profesional de tan alta especialización y de tan larga formación.³⁰

c) El personal médico se concentra en las metrópolis y grandes ciudades en que están ubicados los centros hospitalarios de mayor excelencia, por lo cual las unidades de atención de salud de la periferia urbana y, en especial, de las localidades rurales no ofrecen atractivos. La destinación del personal médico a las zonas deprimidas presenta problemas que pueden enfrentarse con dos tipos de opciones polares: un sistema de planificación, con algún grado de compulsión actual y con gratificaciones futuras de carrera y especialización, o un sistema de mercado que disminuya los estándares oficiales de profesionalización requeridos y produzca una oferta de profesionales ante la demanda eventual.

d) La formación de recursos humanos en el sector salud significa una “inversión” cuyos efectos demoran en fructificar. Si algún cambio en el sistema modifica las expectativas iniciales, las pérdidas pueden ser muy altas. Ello puede traducirse en emigración de profesionales hacia países de mayor desarrollo, sea por razones de remuneración o de perfeccionamiento o por ambas. Esto importa porque según sea el peso y recursos de los actores sociales, puede haber una menor o mayor dotación de personal disponible para atender a los sectores de extrema pobreza.

e) Un ámbito crucial de las políticas de salud antipobreza es su carácter selectivo, tanto en cuanto a las situaciones de salud de los sectores pobres, como respecto al financiamiento de sus demandas y necesidades básicas.

³⁰Emanuel de Kadt, en “Aspectos distributivos de la salud en Chile”, en *Bienestar y pobreza*, CEPLAN, Universidad Católica, Santiago, Chile, 1974, p. 137, dice: “Al igual que en otros países y regiones, en Chile el sistema de salud es, en gran medida, una ‘copia’ del imperante en las naciones industrializadas, caracterizado por la prioridad que otorga al aspecto ‘curativo’. Esta aplicación de modelos importados es contraproducente, principalmente por dos razones. En primer lugar, porque pese a toda su sofisticación, la tecnología médica ‘avanzada’ se demuestra incapaz de combatir las enfermedades que afectan principalmente a los pobres; y entre estos últimos, en forma específica a los niños de los países subdesarrollados. En segundo lugar, los modelos ‘importados’ han sido elaborados a partir de una realidad muy distinta a la de los países pobres. Por eso su aplicación a éstos no contribuye a solucionar sino que, por el contrario, empeora el problema de la distribución de los servicios de salud y, por ende, el de la salud misma. En efecto, los vendedores de equipos e instrumentos —provenientes de los países industrializados— y los médicos especialistas presionan por introducir técnicas, material y hasta las aspiraciones de la ‘medicina’ moderna. Estos adelantos se instalan en hospitales y centros que sirven a las zonas más densamente pobladas, lo que explica no sólo las diferencias abismantes entre las áreas rurales y las urbanas, sino, además, las que dentro de las ciudades se observan entre quienes perciben altos ingresos y aquellos que carecen de medios para obtener atención médica”.

i) La situación de salud es difícilmente separable del resto de las condiciones socioeconómicas de la pobreza. El diagnóstico de las enfermedades de dichos sectores exige investigaciones pormenorizadas acerca de las correlaciones existentes entre la dimensión salud y otras variables sociales.³¹

ii) El problema del financiamiento de la salud y de las transformaciones selectivas a los grupos de pobres reintroduce el tema de las acciones en salud en la arena política de la confrontación de intereses.³² En efecto, las diversas modalidades de financiamiento constituyen el elemento más característico para diferenciar modelos y sistemas. Dicho tema es casi central a las polémicas en materia de salud, no sólo por la diversidad de opciones políticas existentes, sino también por el hecho de que los costos financieros de la salud han experimentado universalmente mayores alzas que el costo de vida general. En líneas generales, la oferta selectiva de salud abarca dos esferas: las acciones de protección y fomento, de difícil selección entre los grupos focales y el resto de la sociedad; y la oferta de prestaciones curativas, en que la selección se efectuaría en relación con otros grupos menos pobres, sectores medios y acomodados. ¿Cómo subsidiar a los grupos pobres sin que tales subsidios se filtren hacia otros sectores o cómo implementar el subsidio sin aumentar los costos que requiere su administración selectiva?

Por otra parte, es necesario distinguir demanda y necesidades de salud. Está ya suficientemente demostrado que los importantes logros en salud alcanzados han sido independientes de las demandas y percepciones de los usuarios y fueron consecuencia principalmente de los planes de saneamiento ambiental.

Las investigaciones acerca del ámbito de conexión entre oferta y demanda de salud deberán acreditar del modo más objetivo el carácter de las tensiones antes referidas y las restricciones y posibilidades de políticas de salud antipobreza.

³¹Gérard Destanne de Bernis, "La planification sanitaire", *Revue Tiers-Monde*, Tomo XIV, Nu. 53, enero-mayo 1973, pp. 40-41, sostiene: "Pour pouvoir préparer valablement l'élaboration de plans de santé publique, il faut donc d'abord se mettre en mesure de comprendre la situation sanitaire telle qu'elle est, c'est-à-dire dans ses conditions concrètes, historiques, économiques, sociologiques, écologiques. Le *survey* qui est alors nécessaire n'est pas seulement un recensement des maladies et de leur prévalence. Il s'agit d'une explication des interférences mutuelles entre ces maladies comme avec l'ensemble des conditions socio-économiques, au sein de chacun des groupes homogènes de population. Ce sont des analyses des "hommes-malades" qui sont nécessaires. De tels *survey* ne sont pratiquement disponibles nulle part..."

³²Alfredo Leonardo Bravo, *Sistemas y modelos de organización de la salud*, Corporación de Promoción Universitaria, Documento de Trabajo N.º 107, agosto de 1978, Santiago, p. 3 dice: "La política de salud de un país es parte integrante de la política social del mismo y como tal está indisolublemente ligada a la orientación de la política general de gobierno. La formulación de una política trae consigo una serie de decisiones en cadena, que dicen relación con la accesibilidad de las personas a los servicios y con las relaciones entre las entidades que financian los servicios, las personas que los proveen y los grupos sociales que los utilizan".

IV. UN FALSO DILEMA: ORGANIZACION DESDE ARRIBA O PARTICIPACION POPULAR

Las dificultades reales para alcanzar a las poblaciones-objetivo de las políticas antipobreza han hecho surgir dos tipos principales de observaciones. Por un lado, que en un escenario social competitivo, la única manera de obtener una porción de los bienes disponibles exige la organización de los pobres y su participación activa en la defensa de sus propios intereses. Por el otro, que los programas y proyectos usuales adolecen de un “sesgo mesocrático”, vale decir, que intentan satisfacer necesidades de quienes pertenecen a las clases medias y altas y a los sectores modernos de la sociedad, que pueden no coincidir con las de aquellos a los que supuestamente van dirigidos y que, además, universalizan soluciones que pueden no respetar los valores y la cultura de otros segmentos de la sociedad.

En definitiva, ambos argumentos se encuentran estrechamente vinculados. Critican el paternalismo y el asistencialismo de muchos de los programas sociales, invocan una cierta “sabiduría” popular por lo menos para saber lo que les conviene y postulan, en fin, la defensa y conservación de valores sociales y “culturas” o “subculturas” ante la uniformización que deriva del avance del industrialismo.

A continuación se analizarán ambas argumentaciones.

A. La organización y participación de los pobres: ¿una alternativa?

1. Hay dificultades para que las acciones contra la pobreza se concreten y sean realmente beneficiosas para los pobres. La conciencia creciente que se tiene de las diversas limitaciones existentes en tal sentido, ha conducido a que se busquen alternativas, entre las cuales la participación de los grupos pobres se ha convertido en la meta y en el medio de muchos programas.³³

2. En general, la participación se entiende como el fomento del compromiso de los individuos aislados con programas que tienen que ver, en general, con pequeñas actividades a nivel local. Se trata de acciones micro-sociales, en las cuales normalmente se espera que la comunidad haga suyas las soluciones esbozadas por los planificadores de un determinado sector. Participar, en tal

³³Así, el Informe Dag Hammarskjöld postula que la “Capacidad de diálogo y negociación” de un país o de un grupo social en el seno de un país, debe estar “respaldada por una alternativa verosímil de acción unilateral y confrontación”. Al respecto, agrega: “Este concepto no debe constituir la piedra del escándalo... Ni las transformaciones socialistas, ni las socialdemócratas, ni las de bienestar social capitalistas, han sido logradas sin que los aspirantes a una cuota de participación mayor en el sistema se organizaran para exigir y —en caso necesario— para imponer sus reivindicaciones. Tampoco se ha logrado, en los casos de cambio sin una revolución total, un progreso significativo sin que los elementos dominantes del sistema comprendieran que los cambios negociados eran para ellos menos nocivos que la confrontación”. “¿Qué hacer?: Otro desarrollo”, *Development Dialogue*, N.º 1/2, 1975, p. 74.

contexto, no es más que contribuir a poner en práctica decisiones tomadas en las esferas del poder. Es a lo más ratificar decisiones ya tomadas.³⁴

El objetivo sobre el cual actúan quienes promueven la actividad participatoria es, en general, la pequeña comunidad rural, estimando que ella tiene condiciones “naturales” que facilitan el ejercicio de la participación. De alguna manera y a veces sin saberlo, se están repitiendo los viejos esquemas que distinguen entre comunidad y sociedad. Hay en todo ello una cierta mitificación de la vida del campo, atribuyendo a quienes viven en él determinadas características de índole psicosocial que permitirían el desarrollo del espíritu comunitario.

Dicha comunidad es concebida como un “todo homogéneo y no participante”. La acción recomendada por lo tanto, es fomentar que lo haga y para ello se tiende a apoyar a los líderes “naturales” de la misma, vale decir, a aquéllos que siempre han participado.

La participación se identifica con la microparticipación.³⁵

En fin, la actividad de la población se atomiza; no hay estructura jurídico-administrativa que permita a los representantes de estos grupos expresarse en los diversos niveles de la decisión, y ello conduce a la proliferación de entidades que promueven las más diversas formas de la denominada participación.³⁶

3. Pero la participación puede concebirse de otras formas. Así, existen importantes sectores de la población —los pobres— que se encuentran radiados de los canales participatorios, mientras que otros grupos sociales sobreparticipan en las actividades y bienes sociales. Tal hecho se torna inteligible situándolo en un contexto más amplio y recordando que las recompensas no se distribuyen aleatoriamente entre los miembros de la sociedad. Existe una estructura de dominación, merced a la cual quienes ocupan ciertas posiciones se reservan una proporción mayor de los bienes disponibles que la que les correspondería si el criterio distributivo fuera su incidencia en el volumen demográfico societal.

Aquella forma de distribución se logra mediante dos expedientes: la coerción física y la legitimación consensual de la dominación vigente, que se obtiene mediante la difusión de ideologías justificativas de tal distribución desigual.

4. Es en dicho contexto que tendría lugar la participación referida de los estratos dominados. En términos generales cabe sostener que mientras pueda hacerlo, la clase dominante sólo permitirá a los grupos subordinados una

³⁴Una excelente discusión de diversos aspectos relacionados con la participación de la comunidad se encuentra en Hernán Ramírez Duque y Alberto Vasco Uribe, *Resultado y propuestas del Grupo de Estudio N.º 11, Participación de la comunidad en los programas y actividades del sector rural*, Documento RSSC 7, Ministerio de Salud Pública, República de Colombia, 1973. Muchas de las ideas que siguen han sido recogidas de dicho trabajo.

³⁵Sobre este tema véase Carlo Genelletti, *The Concept of Participation: An evaluation*, CEPAL, Santiago, borrador DS/125, agosto 1975.

³⁶Ramírez y Vasco, *op. cit.*

participación funcional al mantenimiento de la dominación, esto es, que la legitime como clase dominante.

Si las demandas de los dominados-participantes superan ciertos límites, quienes ejercen el poder reaccionarán tratando de ocluir los canales a través de los cuales aquellas se procesan. Habrá casos en que no lo conseguirán y un grupo social movilizado podrá llevar sus demandas a la arena política, haciéndose un lugar en ella y obteniendo todo o parte de las recompensas que reivindica. Caben allí dos posibilidades: una, la derrota total de los anteriores dominadores y su sustitución por los nuevos grupos emergentes; otra, la transacción, por la que aquéllos aceptan perder una parte de sus prebendas "para que todo siga como está", esto es, para lograr el mantenimiento del sistema que, en definitiva, les es favorable.

En este caso el grupo ascendente es, de alguna manera, cooptado a través de su incorporación al sistema de dominación y puede esperarse que en el futuro contribuya a taponar demandas similares de nuevos grupos emergentes, aun cuando también es cierto que el éxito alcanzado puede influir en otros sectores marginados y convertirse en un ejemplo a seguir.

5. La mayoría de los programas antipobreza tienden a promover la organización de los grupos populares y su participación en un sistema sociopolítico que se desea mantener o cambiar moderadamente. En muy pocos casos, por eso mismo, la participación que se postula implicará una real influencia de los grupos pobres en la toma de decisiones. A lo más puede pensarse que un segmento de los grupos dominantes, que ha conquistado todo o parte del aparato estatal, promueva esa mayor participación popular a efectos de fortalecer su posición, sea mediante la amenaza que esos sectores pueden representar para otros segmentos dominantes, sea por la legitimación que el apoyo popular entrega a su actuación en el gobierno. Los regímenes populistas han sido usados a menudo como ejemplo de esta manipulación "desde arriba" que tiende a la movilización-desmovilización de los sectores populares. Es evidente, empero, que no en todos esos casos se dio tal "manipulación" en forma pura. Análisis más pormenorizados de dichos períodos históricos muestran la capacidad de organización autónoma y, por tanto, de negociación de los sectores populares.³⁷

6. Si, como se dijo anteriormente, la participación que propugnan los programas antipobreza se limita a la realización de algunas actividades al interior del proyecto específico, no puede pensarse que ella sea la vía por la cual los grupos pobres como un todo aumentarán su capacidad de negociación en la sociedad y presionarán a efectos de obtener una mayor proporción de los bienes sociales disponibles. Para ello se requiere la organización autónoma de los pobres, problema eminentemente político que los afecta no sólo a ellos, sino al conjunto de la sociedad.

³⁷Al respecto véase Francisco C. Weffort, *Classes populares e desenvolvimento social. Contribuição ao estudo do populismo*, ILPES, Santiago, 1968.

7. Hay quienes consideran que la vía de la organización tampoco lleva al éxito, y postulan aprovechar los impulsos espontáneos de las masas para introducir los cambios deseados, dada la tradicional impotencia de los pobres: "Los pobres pueden crear crisis pero no pueden controlar la respuesta a ellos". El espontaneísmo de las masas haría peligrar el sistema como un todo y cuando se busca organizar a los pobres lo único que se consigue es quitarle impulso y, en definitiva, contribuir a su reintegración al sistema.³⁸

Es evidente que, como sostienen tales autores, el éxito de los movimientos populares no tiene proporción con el grado de organización alcanzado. Aunque se requiera estímulo y liderazgo, éste no tiene por qué provenir de la organización. Asimismo, los intentos de organizar a sectores poco estructurados, como los desempleados, tienden a fracasar. En la mayoría de los casos la organización asume la representación de estos grupos que, en realidad, no participan en ella: son movilizados más bien que organizados. Por último, también es cierto que movimientos firmemente estructurados y organizados pueden tener menor efectividad en su acción como movilizadores del descontento popular que aquellos más desorganizados y poco estructurados.

Otro elemento a considerar es que en muchos casos el movimiento terminará siendo la base de poder de un grupo de líderes que puede desentenderse de las verdaderas reivindicaciones de sus representados para afianzar su propio poder y alcanzar la realización de intereses personales. Ello es más cierto aún de aceptar que en las comunidades pobres, la apatía es una de las características psicológicas comunes,³⁹ lo que lleva a dejar la iniciativa de la organización y defensa de los propios intereses en manos de individuos incluso provenientes de otros sectores sociales.

Todo lo anterior, empero, no disminuye la importancia de la organización de los sectores populares como forma reivindicativa. Hay múltiples casos de fracaso, pero no puede negarse que en el mediano y largo plazo, la única manera en que esos sectores pueden hacer frente a un sistema económico y social basado en el abaratamiento constante de la mano de obra, es estableciendo movimientos sindicales y organizaciones populares dotadas de fuerza suficiente como para dotar a sus dirigentes de capacidad de negociación frente al empresario. Por ello: "Even the most dictatorial regime today learn sooner or

³⁸Frances Fox Piven y Richard A. Cloward, *Poor People's Movements: Why they Succeed, How they Fail*. Pantheon, 1977.

³⁹El sistema de valores predominante justifica grandes desigualdades de toda índole, y afecta también a los pobres, haciéndoles aceptar su condición. La cultura de la pobreza es inducida, buscando producir culpabilidad y reforzar la pasividad. Algo similar sucede con los servicios de bienestar. Ver Ralph Milliband, "Politics and Poverty", en Dorothy Wedderburn, editora, *Poverty, Inequality and Class Structure*, Cambridge University Press, 1974, p. 195. Sobre cómo la cultura dominante tiende a interpretar el mundo en beneficio propio y a transmitir tal perspectiva a las clases subordinadas puede consultarse un excelente estudio de Luis Barros y Ximena Vergara, *El modo de ser aristocrático. El caso de la oligarquía chilena hacia 1900*. Aconcagua, Santiago, 1978, esp. pp. 153 y ss.

later that ancient rulers knew, how to make concessions to unorganized and spontaneous pressure from the masses, if necessarily underlining their continued authority by face-saving punishment for 'agitators'. It is *organized* popular action they seek to prevent".⁴⁰

8. Es necesario, entonces ver la forma por la cual los sectores más pobres pueden comenzar a organizarse. Habrá algunos que, dada su inserción en la actividad productiva, su vinculación vecinal, etc., están en condiciones de hacerlo o ya lo han hecho. En estos casos es muy probable que hayan asumido una cuota de participación en las actividades sociales, por lo menos en aquellos rubros que les conciernen más directamente.

Hay otros, sin embargo, los pobres "atomizados" respecto de los que incluso resulta difícil imaginar a través de qué cualidad común podrían convertirse en un grupo. Son éstos los individuos que normalmente están en peores condiciones y a los que no llegan los programas que supuestamente les van dirigidos.

¿Qué mecanismos pueden constituirlos en un grupo organizado que defienda los derechos que les corresponden?

En el caso latinoamericano, muchos de los individuos pobres, especialmente los que se dedican a actividades rurales y practican la auto-subsistencia, no sólo no participan en los canales establecidos por el Estado-nación, sino que muy probablemente ni siquiera se encuentran vinculados al sistema nacional. En estos casos, la posibilidad de dotarlos de mayor participación en los servicios sociales pasa por la previa necesidad de integrarlos al sistema como un todo.

La desvinculación puede asumir dos formas: a) física, cuando los servicios se encuentren ubicados en lugares inaccesibles para dichos individuos, sea por distancia, etc.; b) social, caso en que los individuos no demandan los servicios existentes a consecuencia de factores culturales (carencias de educación práctica u otras), económico-sociales (falta de empleo o de ingreso), o de una combinación de ambos.

Allí el problema consistiría en solucionar el rechazo que los grupos pobres tienen por los servicios prestados, o acabar con las dos formas de desvinculación mencionadas.

Se requieren, por tanto, elaborar mecanismos para que la comunidad participe de acuerdo a su capacidad.⁴¹ En segundo lugar, el sistema debe

⁴⁰Eric Hobsbawm, "Can the Poor Organize?", *Times Books Review*, New York, 1978.

⁴¹"Uno de los problemas comunes que surge al tratar de promover organizaciones es que se encuentra una resistencia por parte de los potenciales beneficiados con ellas. Ello tiene su origen en al menos dos elementos que es importante considerar. El primero de ellos se relaciona con el hecho que a menudo han venido agentes externos a tomar contacto con empresas informales con el propósito de formar cooperativas u otro tipo de agrupación. Sin embargo, muchas veces han sido personas inescrupulosas que han terminado por engañar a los asociados. Las entrevistas realizadas por Möller en Lima demuestran que muchos de ellos tienen desconfianza hacia personas ajenas a la actividad misma, pues en repetidas oportunidades han perdido dinero en su afán por organizarse. Sin embargo, el mismo material indica que la desconfianza es menor, o no existe, si la iniciativa

aceptar esa participación. Asimismo, ella no puede reducirse a aspectos secundarios, sino que debe asumirse que la comunidad sabe cuáles son sus necesidades, por tanto debe promoverse su participación a diversos niveles y no sólo en las fases de ejecución.

Ello implica atacar las ideas dominantes sobre el carácter puramente "técnico" de las actividades planificadoras, que lleva a sostener que sólo pueden tener acceso a ellas quienes han sido sometidos previamente a un proceso de educación especializado, que los ha capacitado para su realización. Es dudoso, sin embargo, que ello sea así o por lo menos es posible afirmar que gran cantidad de aspectos de dicha tarea pueden "destecnificarse" de modo tal que los propios interesados puedan acceder a la toma de decisiones que les conciernen.

Asimismo, no bastan las acciones "por una sola vez". Dada la tendencia a la "oligarquización" de cualquier organización, hay que fomentar continuamente la renovación a su interior.

B. ¿Existe un sesgo mesocrático en los programas antipobreza?

Son usuales, como ya se dijo, las críticas a diversas características de los programas dirigidos a los pobres, aduciendo que no toman en cuenta las peculiaridades, especialmente culturales, de las supuestas poblaciones-objetivo y diseñan los programas inspirados más bien en sus propias necesidades sentidas que en las de la población-objetivo. Ello conduciría a la no utilización por sus usuarios potenciales y a que beneficiaran realmente a grupos sociales situados por encima del umbral de pobreza.

El argumento reseñado precedentemente adquiere diferente formulación. En el caso de ciertos economistas, se tiende a sugerir que los pobres carecen de la capacidad necesaria para responder a las incitaciones del mercado y que, por lo mismo, no manejan adecuadamente su presupuesto, lo que obligaría a las agencias a actuar por ellos. En lugar de dotarlos de ingresos que los pobres pudieran gastar a su antojo, se sugiere la posibilidad de una mejor utilización de los fondos disponibles mediante su administración por funcionarios que entregarán a los "clientes", bienes y servicios en las cantidades que, de acuerdo a algunos criterios, estimen que cubren sus necesidades.

proviene de las instituciones estatales y en este sentido acciones promovidas por el Estado pueden en parte superar este problema. Un segundo factor que tampoco se ha tomado en cuenta en los intentos de organización de los sectores más pobres de la población, es que en algunas oportunidades se trata de reunir en el mismo grupo a personas que desempeñan actividades competitivas y que, por lo tanto, tienen, a nivel individual, intereses que son conflictivos. En estos casos, la organización no logra formarse y a menudo se interpreta como una resistencia 'natural' o bien a la falta de educación de las personas involucradas. El análisis de cuáles son los intereses básicos de las personas en términos de la ocupación que desempeñan, constituye pues un paso necesario previo a la proposición de una organización para que así se defina en forma clara cuál es el grupo social que lo integrará y hacia quiénes se debe dirigir la acción promocional".

Programa regional del empleo para América Latina y el Caribe, *Políticas hacia el sector informal urbano*, Documento de Trabajo, PREALC/116, Santiago, junio 1977, pp. 6 y 7.

Tales razonamientos se inspiran en la supuesta existencia de una cultura de la pobreza, que es dudoso pueda sostenerse teóricamente.⁴²

Por otra parte, aun cuando sea cierto que las costumbres de determinados grupos pobres, sean lo suficientemente peculiares y diferentes a las predominantes en las sociedades en que están insertos, como para permitir su definición autónoma, no cabe duda que hay que aceptar la posibilidad de que, mediante estudios científicos adecuados, puedan conocerse tales diferencias y adecuar los programas a ellas.

Además, de abogar por la necesidad de que la investigación social colabore en la preparación y puesta en práctica de los programas, conviene recordar que en ciertas circunstancias pueden tener importancia las diferencias culturales existentes entre funcionarios y clientes, sean ellas resultado de culturas o subculturas diferentes, sean consecuencia de diferencias de clase o mecanismos utilizados por uno u otro grupo para imponer los intereses propios en sus pugnas.

Asimismo, es evidente también que la capacidad científica de los analistas implicados no basta para que los programas lleguen a los pobres. Y ello por dos razones: una, porque hay un elemento político en la decisión de las acciones a tomar que poco tiene que ver, en muchos casos, con la capacidad de los técnicos; otra, porque también los técnicos caen en diversas formas de egolatría y de confianza exagerada en sus capacidades personales y profesionales, que los hacen no ver algunos elementos fácilmente perceptibles al sentido común.

Por otro lado, no es conveniente tampoco negar la capacidad de los interesados en cuanto a conocer lo que les atañe. Es evidente que si el programa tiene envergadura, como dar alojamiento a los nuevos inmigrantes llegados a las grandes metrópolis, sólo cabe solucionar masivamente el problema, siendo muy difícil poder tomar en cuenta gustos y expectativas de los usuarios. Pero no todos los programas tienen esa peculiaridad. Hay muchos que se desarrollan en zonas rurales apartadas, dirigidos a poblaciones que tienen orígenes raciales y culturales distintos a los de sus promotores, muchos de los cuales son urbanos, de clase media o alta, universitarios y con serias, razonables y explicables dificultades para “empatizar” con las realidades concretas en que deberán actuar. Por ello, el “pedestre” conocimiento de los interesados puede ser muchas veces un “contraveneno” eficaz y eficiente contra la “eficacia” y el “eficientismo” de los tecnócratas. Asimismo, la participación tiene funciones psicológicas fundamentales en cuanto al compromiso de los clientes con el proyecto, lo que contribuye decisivamente al posible éxito del mismo.

Así se ha comprobado en algunos casos latinoamericanos de promoción barrial:

a) “Dada la potencialidad que presenta una comunidad unida, es necesario salir de las formas de apoyo individual y ayudar a todo un barrio que desea mejorarse. El sistema de crédito asociativo a comunidades podría ser el medio más apto para lograrlo.

⁴²Ver Charles Valentine, *La cultura de la pobreza*, Amorrortu, Buenos Aires, 1975.

La solidaridad popular es argumento suficiente para la cancelación oportuna de los créditos. Un préstamo individual puede sufrir las inestabilidades del ingreso y del empleo en los niveles bajos. Un crédito comunitario permite equilibrar la crisis económica de unos con la bonanza estacional de otros. La comunidad puede garantizar mejor un crédito que los individuos aisladamente. El sistema crea condiciones de vecindario y ayuda mutua".⁴³

'What remains impressive in the Lima example, is the inclusive nature of the government's commitments to the legalization and servicing of the pueblos jóvenes. Practically all the lowest income, non-central city settlements are included in the programme in some form; all have a level of legal security and all are assumed to have an ultimate right to services which does not depend on administrative discretion.

Most importantly, the administration of these programmes does not select between *individuals* those who are most fit to receive land or services; unlike the typically exclusive "low income" housing programme people do not, on the whole, have to negotiate their way individually over administrative hurdles. *Areas* are defined for treatment and neighbourhood organizations have often been shown to have the capacity to negotiate effectively with government agencies to obtain services and even to affect the terms of their delivery".⁴⁴

En definitiva, el dilema entre la participación popular y la orientación técnica no se soluciona mediante la aceptación de uno u otro extremo, sino a través de una combinación adecuada de ambos elementos en cada situación concreta. La organización y participación de los pobres es vital como elemento impulsor de la consideración de sus intereses por quienes toman las decisiones. La satisfacción de tales intereses requiere, en la mayoría de los casos, la contribución de quienes tienen la preparación técnica adecuada tanto para descubrir lo que requieren los beneficiarios, como para facilitárselo a los costos socialmente más bajos.

CONCLUSIONES

1. Como se dijo en la introducción a este documento la investigación sociológica puede cumplir gran diversidad de funciones acerca de la extrema pobreza.

La primera es, probablemente, hacer visible socialmente los procesos que acrecientan o mantienen las condiciones de existencia de los pobres críticos. Los destinatarios de tales estudios serían los gobiernos, la opinión pública en general, los medios intelectuales, etc., en los que se pudiera crear conciencia o que pudieran contribuir a crear conciencia del problema.

⁴³Oscar A. Borrero Ochoa, *La experiencia colombiana en solución habitacional para familias de bajos ingresos*. Corporación de Promoción Universitaria, Documento de Trabajo N.º 135, Santiago, 1979, p. 30.

⁴⁴Richard Batley, *Urban Services and Public Contracts. Access and Distribution in Lima and Caracas*. PREALC, documento de trabajo N.º 165, Santiago, diciembre 1978, p. 89-90.

En segundo lugar, la sociología tiene al respecto una función desmitificadora, consistente en poner de relieve los supuestos falsos que se encuentran subyacentes a muchos planteos, así como las pseudosoluciones que se lanzan al mercado de las ideas como panaceas que acabarán con el problema, prácticamente sin costo o con uno muy bajo. Es, en definitiva, el ejercicio de la función crítica, esencial desde sus orígenes a la disciplina y que pone especial énfasis en lo histórico y en lo ideológico.

En tercer lugar, la sociología puede contribuir a lo que podría denominarse "tecnología social". Partiendo del supuesto, como se ha hecho en el documento, de que existe una alianza social que domina el aparato gubernamental y que se plantea como estrategia la erradicación de la pobreza, es posible, por un lado, sugerir posibilidades de inserción de los pobres en el aparato productivo y en el sistema político y, por otro, evaluar los resultados alcanzados por experiencias de ese tipo, sugiriendo modificaciones positivas para otros intentos futuros. Asimismo, existen técnicas de organización social, algunas de ellas probadas en acciones exitosas, con las que la disciplina también puede contribuir a la lucha antipobreza.

En cuarto lugar, la sociología desarrolla modelos racionales que muestran los recursos, las necesidades, los procesos y las estrategias necesarias para llevar adelante experiencias de remodelación social. Vale decir, ¿cómo se genera el cambio social?, ¿cuáles son los elementos claves sobre los que habría que incidir a efectos de obtener las modificaciones que se persiguen?

2. La proliferación de orientaciones existentes en la disciplina tiene también una función positiva. Podría decirse que son mutuamente interdependientes y actúan como correctivos recíprocos.

Muestran diferentes aspectos de la realidad, intuyen otras realidades, permiten explorar diversas dimensiones sociales y con todo ello impiden los optimismos tecnocráticos y, también, los pesimismos ideológicos a todo trance.

3. Si bien la investigación sociológica es autónoma tanto en su método como en sus objetivos de cualquier otra, se sabe insuficiente para constituir por sí sola un *corpus* tecnológico adecuado para el alivio o erradicación de la pobreza, pero se considera indispensable tanto para el estudio adecuado del fenómeno, como para la elección de alternativas de solución.

Por lo mismo, las tareas interdisciplinarias que incorporen los esfuerzos de diversos investigadores en ciencias sociales (economistas, sociólogos, psicólogos, etc.) parecen imprescindibles, aunque plagadas de dificultades.

4. Para terminar, una recomendación final. Las estrategias de erradicación de la pobreza y de satisfacción de las necesidades básicas se mueven todavía a nivel de los comités creados por los organismos internacionales. No parece haber tenido lugar un intento masivo de conmovir a la opinión pública con la importancia del problema y de la necesidad de que los países se lancen a su erradicación. Por otro lado, no muchos gobiernos aparecen convencidos de que les sea conveniente utilizar dichas estrategias como banderas.

Lo anterior es un llamado de atención a la cautela en los planteos y a no exagerar las esperanzas de ver puestos en práctica los consejos técnicos que

puedan emanar de esos comités, mientras no aparezca claramente la voluntad política necesaria para llevarlos adelante.

Administración y vida cotidiana

Algunos experimentos y usos del análisis de acceso

Bernard Schaffer

Los estudios comparativos y en particular los relacionados con el proceso de desarrollo constituyen una necesidad por diversas causas: como responsabilidad pública, para probar la validez de lo que se dice sobre la política y la administración y del uso que se hace de los modelos burocráticos; y también, a efectos de explicar lo que siempre se halla implícito en el estudio del gobierno y de la política pública.

Una oportunidad para realizar dichos estudios se suscitó con el nombramiento de la Real Comisión para la Administración Gubernamental Australiana (Comisión Coombs) por el gobierno ALP de Whitlam en junio de 1974.¹

El enfoque del acceso se venía aplicando desde hacía algunos años a los programas distributivos y a los frecuentes problemas de adecuación, especialmente en la administración del desarrollo,² haciendo un esfuerzo consciente por usar la tradición existente en el estudio comparativo de las burocracias. Con ello se buscaba que los estudios administrativos fueran de alguna manera útiles a la política pública. Los problemas sobre los que versaba el enfoque del acceso eran los de la eficiencia de programas y proyectos, donde era usual encontrarse con explicaciones que no explicaban nada, tales como referirse a "obstáculos para la implementación", a que la "voluntad política era insuficiente" y a dicotomías, como la de "planificación-implementación".

¹Ver los informes de dicha Comisión y también, especialmente, J. Nethercote y G. Hazalhurst, editores, *Reforming Australian Government*, ANU Press 1977; y R. F. I. Smith y Patrick Weller, editores, *Public Service Enquiries in Australia*, University of Queensland Press, 1978. Algunas contribuciones sobre la Comisión Coombs se encuentran resumidas en B. Schaffer y Hawker, "The Rise and Fall of the RCAGA", en R. Smith y P. Weller, *op. cit.* Capítulo 3, pp. 34-43, nota 2, especialmente p. 43. Ver también B. Schaffer, "The Rise and Fall of the Royal Commission on Australian Government Administration: Reflections from Participation in Administrative Reform", *Public Administration Bulletin*, Londres, 24 de agosto de 1977, pp. 11-32; y 25 de diciembre de 1977, pp. 55-64; y B. Schaffer, "The Royal Commission on Australian Government Administration", *Public Administration*, Londres, otoño 1977, y *Report of the Committee of Enquiry into Public Service Recruitment*, Canberra, 1958. Ver R. L. Wettenhall, "A Brief History of Public Service Enquiries", en Smith y Weller, *op. cit.*, especialmente p. 22.

²B. Schaffer, *Easiness of Access: A Concept of Queues*, IDS, 1972; y B. Schaffer, editor, "The Problems of Access to Public Services", *Development and Change*, abril 1975.

El enfoque del acceso buscaba también escapar a dos problemas. En efecto, no podía “suponerse” la administración pública: las organizaciones administrativas, el comportamiento burocrático no eran meramente instrumentales, más o menos eficientes, más o menos neutrales, más o menos benevolentes. Tampoco bastaban las hipótesis económicas ni las gerenciales. Pero la mayor parte de las respuestas (escape al mercado o a la anarquía, participación por co-opción, autoasistencia, autoconstrucción, autosuficiencia comunitaria, encapsulamiento, desarrollo de la comunidad, descentralización o autonomía rural, mayor capacidad, mayor publicidad, reforma administrativa tipo oficina del consejo del ciudadano, etc.) eran, en el mejor de los casos, inadecuadas y, en el peor, perniciosas.

El segundo problema había sido formulado por Engels al fin de su vida:

“Todos nosotros pusimos el acento —y estábamos obligados a hacerlo— en el origen de los conceptos políticos, jurídicos y demás conceptos ideológicos, y de los actos provenientes de esas nociones, de los hechos económicos básicos. Pero de este modo descuidamos el aspecto formal —el modo en que surgen esos conceptos— por tener en cuenta el contenido.”³

Esto constituye parte del problema de la autonomía institucional. Las instituciones, así como las administraciones —“acciones” de acuerdo a normas, es decir, mediatizadas por nociones jurídicas, etc.— no deben ser pasadas por alto o supuestas. Es también, en parte, el problema de los niveles de acción. En efecto, “el lado formal”, las acciones que dominan la vida cotidiana consisten, en gran medida, en encuentros de rutina. Hay encuentros institucionales que expresan “el lado formal”, que no deben “pasarse por alto”. ¿Cómo entender estos encuentros y “las nociones” —ideologías políticas y jurídicas— que en ellos “se originan” y que, al mismo tiempo, “mediatizan” las acciones en que dichos encuentros consisten?

Lo anterior dio una nueva dimensión a los estudios administrativos. En primer lugar, ¿cómo podrían interpretarse las reglas e ideologías de acción administrativa que componen estos encuentros? En segundo lugar, si éstos son los fundamentos de la vida cotidiana, el análisis administrativo tendría que preocuparse por aquella especie de situaciones políticas que son la mera continuidad del drama, aquellas cortes judiciales “que siempre están en sesión”. Tendríamos que ver cómo lo ordinario, de tiempo en tiempo, se torna extraordinario, cómo surgen en esta ocasión ideologías especiales que proporcionan el marco tanto para la continuidad política, como para movilizaciones extraordinarias, desafíos institucionales cruciales y grandes cambios políticos, que son sus propios fracasos. Esa es la acción recíproca entre rutina, niveles críticos y cruciales.

Al respecto, caben dos posiciones: la primera consiste en no preocuparse

³Carta de Engels a Mehring, de 14 de julio 1893 incluida en Carlos Marx y Federico Engels, *Correspondencia*, Buenos Aires, Editorial Cartago, 1972, pp. 422-423.

por lo momentáneo, y analizar “los grandes eventos”.⁴ Al observar la política del individuo común se nota que sólo es considerado tipológicamente; lo que “representa” se ve como grupos y categorías en situaciones más o menos organizadas. Tiene que evitarse el economicismo neoclásico o la explicación individualista (“todo es cosa del hombre apropiado”, etc.).

La segunda examina cómo opera la política cotidiana, a través de la ideología, de los procesos de incorporación y co-opción, de la institucionalización de la política: implementación, como se llama. Reunida la Comisión, la primera cosa que había que hacer era formular un modelo simple alrededor del cual se pudiera desarrollar el enfoque. Cualquier proposición respecto al modelo y su enfoque serviría para recordar hasta dónde había avanzado el trabajo:

“Donde existan sistemas reales de relaciones proyectados o pretendidos, entre proveedores y demandantes que son sustitutos del mercado y, especialmente, donde tenga que haber funcionalidad administrativa en relación a la distribución de grupos o derechos asignables debe haber, ineludiblemente, una cuestión de elegibilidad y, por lo tanto, reglas para la inclusión y reglas para la exclusión. Además, siempre que haya déficits, habrá más o menos espera de atención, problemas de prioridad y, por consiguiente, surgirán reglas para ordenar a los solicitantes, y para disponer cómo deberán manejarse la espera o la prioridad. En tercer lugar, se deberá efectuar la toma de decisión administrativa en relación a la asignación del servicio mismo. Esta será más o menos burocratizada y constituirá una ocasión de encuentro entre el solicitante, que ahora se encontrará tratado como ‘caso’, y el funcionario habitual que tiene que tomar las decisiones. En conjunto, todo esto constituye un campo de experiencia que en verdad constituye el resultado de la política, la institución y el programa. La experiencia será retroalimentada de variadas maneras y con variadas consecuencias.

Una asignación que no es de mercado significa una asignación institucional. La distribución burocrático-institucional o administrativa y la eficiencia conllevarán dificultades particulares en las conexiones organizacionales. Esto significará inesperados resultados en la política y en la funcionalidad, a la vez que resultados importantes en la exclusión y en los costos para aquéllos que intentan, mediante diferentes medios de evasión, entrar en la búsqueda de alternativas. Se buscarán métodos de corrección, aceptación, conflicto y co-opción. Las alternativas pueden ser empujar a algunos a mercados degradados y a otros proporcionarles un acceso degradado.”⁵

Era fácil malentender el trabajo. Esto se debía en parte a uno de sus puntos de partida: ¿era posible hacer estudios administrativos que fueran útiles?

Además, el trabajo de la Comisión Coombs coincidió con la aparición de una preocupación por la “entrega del servicio”. Esta escuela encontraba que el

⁴B. Schaffer, *Development and Change*, abril 1975, p. 6.

⁵Bernard Schaffer y Elizabeth O’Keeffe, *People and Agencies*, Brisbane, Royal Institute of Public Administration, National Monograph Series N.º 4, septiembre 1978, p. 3.

problema estaba en la entrega. Algo resultaba mal, sea por error de quienes hacían la entrega, sea porque la gente no se interesaba en reclamar lo que se les ofrecía. Esto llevaba a identificar el proceso como instrumental, estableciendo una distinción vulgar entre servicio y aparato institucional.

Para el enfoque de acceso, en cambio, lo que debía analizarse era la complicación, la falta de objetividad del servicio, en lugar de recurrir a dicotomías escapistas como política y administración, plan e implementación, macro y micro, servicio y entrega, programa e institución cuando se intentaba dar cuenta de los resultados negativos.

El enfoque de acceso implicaba como premisa un cuestionamiento al servicio para analizar luego el comportamiento administrativo distributivo. A mayor análisis, menos constante, neutral, instrumental y objetiva llegó a ser la noción de servicio. Mientras más se miraba hacia el otro lado del mostrador de atención al público procurando encontrar la causa de los problemas, más claros aparecían los distintos niveles de funcionalidad administrativa, y el hecho de que lo que para algunos de esos niveles era inevitable, para otros era una condición imposible; asimismo, lo que aparecía de un lado como una parte real del ítem de servicio, del otro lado del mostrador era considerado un precio caro, peligroso o destructivo.

El trabajo realizado precedentemente con el enfoque de acceso permitía seleccionar algunos temas a los que la Comisión Coombs debería prestar atención. En primer lugar, la experiencia mostraba que los elementos de este modelo de política pública de acción institucional (las puertas, filas y mostradores de atención al público) operan de diferente forma según sea el lugar y el sector. La gente puede sentir extrema angustia en la puerta de acceso, durante los períodos de espera, o a causa de la diferencia entre las necesidades que lleva a los encuentros de acceso y los paquetes de servicios que se entregan en el mostrador, a través de estos procesos administrativos ajenos al mercado. Mucha gente quedará totalmente excluida de los servicios, desde la entrada; otros, se excluirán a sí mismos, porque poseen los medios para hacer efectivas sus preferencias en el mercado, o a través de otros mecanismos de distribución. Esta experiencia es familiar en el caso de los servicios de salud y educación.

Podría ser, sin embargo, que la gente o bien no conozca sus necesidades o no las conciba como relevantes, o calculen que no pueden siquiera manejar los procesos iniciales de petición y solicitud. Entonces recurren a alternativas degradadas, como ciertas formas muy caras de crédito distintas de las distribuciones subvencionadas, públicas, cooperativas o similares. Ese es un rasgo común, incluso dominante, de la vida rural en áreas subdesarrolladas.

Es necesario detectar también los trucos que la gente utiliza para tener éxito en los encuentros de acceso, tales como recurrir a sustitutos que hagan cola por ellos; a tramitadores que se especializan en los detalles de los encuentros de acceso y en diversos trucos; a agentes que pueden asegurar el éxito; o, incluso, a una distribución alternativa en conjunto. Hasta cierto punto, estos procesos de representación, tramitación y mediación, incluyen los de tipo

familiar y los legales como los agentes de impuestos. Hasta cierto punto estas alternativas caen en el área de la corrupción. Esto crea diferencias entre quienes poseen medios (que les permiten emplear "expertos") y aquéllos que no los tienen. Al mismo tiempo, significa introducir elementos de mercado en los procesos administrativos.

Debe distinguirse también entre acceso favorecido y no favorecido, que difieren de las dicotomías fracaso y éxito e inclusión y exclusión. Es una distinción entre aquellos sistemas de distribución administrativa donde el solicitante tiene que ejercer la iniciativa y los muy distintos tipos de relaciones que se desarrollan cuando son los mismos aparatos administrativos del Estado los que presionan para entregar servicios, consejos, subsidios, exenciones y apoyo a los beneficiarios potenciales.

Otro punto que la experiencia aconsejaba comprender era lo que tendían a ser efectivamente la cultura política y la ideología de los encuentros de acceso. Ello se convirtió en un estudio de las relaciones entre la operación del aparato estatal y los procesos de cohesión, integración, co-opción e incorporación. En esto había al menos dos elementos involucrados: el primero, era enfrentar las implicancias de la combinación de taylorismo con fabianismo en el Estado de bienestar (*welfare state*) socializado reciente.

¿Cuál es el efecto que las concesiones otorgadas por estos procesos distributivos causan al desarrollo a largo plazo del Estado y en la estratificación de la sociedad industrial contemporánea? ¿Es posible continuar hablando de proletarianización cuando se logran redistribuciones mediante estos procedimientos y cuando se crean formas de propiedad, como las compensaciones de despido?

Otro punto a estudiar eran las ideologías que se forman en las relaciones de acceso. En tales encuentros se abstrae al individuo de otros tipos de relaciones y se lo convierte en un "caso" en aparente competencia no con el aparato ni con una clase dominante, sino con otros "casos" de la cola. Tal individuo tendrá éxito en la medida en que presente su caso de acuerdo con ciertas reglas, procedimientos y códigos ideológicos particulares. "El efecto es una desorganización del dominado".⁶ El acceso tiene que ver con la incorporación. La respuesta es un llamado, sin duda, a la participación. Otros estudios en esta área,⁷ sin embargo, indicaban la naturaleza altamente problemática de la participación salvo que pudiera elaborarse una estrategia de participación movi-
lizada.⁸

Los estudios de la Comisión enfocaron el lado burocrático de los aparatos estatales involucrados en estas distribuciones administrativas. Esto era especialmente complicado, por cuanto una comisión de reforma implica trabajar no

⁶B. Schaffer y O'Keeffe, *cit.*, p. 3.

⁷B. Schaffer, "Participation and Politics", IDS Conference Paper, marzo 1977.

⁸S. M. Huntington y J. M. Nelson, *No Easy Choice: Political Participation in Developing Countries*, Harvard, 1976.

solamente “acerca de”, sino “con” las instituciones administrativas. Sólo podía esperarse introducir cambios críticos pero no cruciales en los servicios ya que era difícil alterar los fundamentos de las instituciones mismas.

Estos aparatos burocráticos tienen varios niveles de los cuales sólo uno está constituido por los encuentros de rutina y los empleados de mostrador. También era necesario entender el papel burocrático de la política pública de toma de decisiones. Tal proceso implica la confección del presupuesto, la construcción institucional, la definición de programas y, por ende, la organización y confección de procedimientos, por lo que la realidad de la política pública en la acción institucional está expresada en términos de relaciones distributivas.

Estas relaciones son problemáticas. Por ejemplo, ¿cómo manejan los administradores, cuyo rol es mantener las instituciones funcionando, la publicidad de los resultados que obtienen? En parte esto parece provenir de la definición de áreas de política pública. Hay problemas que pueden manejarse, pero no ser resueltos del todo como sucede, típicamente, en materia de déficits (sea habitacional, de agua u otro). La inclusión de estos aspectos complementa el lenguaje de dicotomías y obstáculos: cuantifica, tecnologiza, despolitiza, objetiviza, agrega; evita responsabilidades; recrea el mundo en sus propios sectores. Es parte del extraordinario éxito de la ideología burocrática, la que es, a la vez, la más efectiva y la menos aparente, porque aparentemente es instrumental y no partidista.

Al mismo tiempo, tal enfoque permite la retroalimentación a partir de los encuentros de rutina, lo que asegura, más o menos, que éstos sean interpretados y se produzcan ajustes críticos de tiempo en tiempo, para evitar los problemas institucionales. Esta clase de experiencia administrativa “de momentos embarazosos” se conserva en el enfoque institucional que constituye tanta ideología secundaria.

Aquí se dan explicaciones convincentes de resultados aparentemente problemáticos producidos por programas distributivos reales: fracasos “de entrega”; problemas de “recepción”; capacitación inadecuada del “personal de mostrador”, etc. Para el analista, este tipo de enfoque es exactamente el que indica dónde se requiere el cambio e incluso su factibilidad; lo que no sucede con los así llamados “obstáculos”.

Con este trasfondo era que se discutía la posibilidad de que la Comisión Coombs pudiera considerar el acceso como un campo de investigación. La principal utilidad de estos estudios era que una Comisión de reforma emprendiera un nuevo tipo de investigación para la acción.

Uno de los términos de referencia de la Comisión consistía en investigar las relaciones entre el público y el servicio civil, campo de interés que se

fortaleció luego de las audiencias informales con miembros del público, realizadas por la Comisión.⁹

Contribuyeron a este interés informes acerca de las percepciones de los solicitantes de dos agencias de bienestar del gobierno federal, el Servicio de Empleo del Estado (Commonwealth Employment Service)¹⁰ y el Departamento de Seguridad Social (Unemployment Benefit Payments), cuyos resultados coincidían con algunos de los términos expresados en las audiencias informales.¹¹

Hubo otras dos actividades realizadas por la Comisión sobre el acceso. La primera fue un experimento de investigación en acción: la instalación de una *One-Stop-Shop* ("Tienda-de-una-parada") donde se agruparon en el mismo lugar y, dentro de lo posible, coordinadamente, un departamento federal (Seguridad Social), un departamento estatal (el Departamento de Bienestar Social de Victoria), el gobierno local, grupos voluntarios y de la comunidad y agencias buscando mejorar el servicio otorgado al público. Se querían realizar ajustes experimentales y no sólo estudiar los existentes y, en segundo lugar, se pretendía colocar la dirección, formación y experiencia de esa prueba en manos de quienes tomaban parte en él, como funcionarios, representantes de la comunidad, etc.

El experimento se inició en julio de 1975. Versaba al mismo tiempo sobre el acceso y sobre lo que podía hacer una Comisión de encuesta en la reforma administrativa.¹²

"El problema de las comisiones de reforma administrativa es que, en el pasado, se han concentrado en la preparación de proposiciones sobre cambios; tales proposiciones quedan en el papel y las oportunidades se han desvanecido. Una combinación de investigación académica sobre reforma administrativa

⁹Para un resumen del material resultante de estas audiencias informales, ver Australian Council of Social Service, *Participation* agosto 1975. También hubo dos ensayos relacionados con aspectos de la participación: T. B. Smith, "Non-Statutory Bodies in Australian Government", *RCAGA Report*, Apéndice I, y T.V. Matthews, "Interest Group Access to the Australian Government Bureaucracy", *RCAGA Report*, Apéndice II, 2B.

¹⁰"The Worktest Administration as an Eligibility Condition or Gateway for Receiving an Employment Benefit."

¹¹Brotherhood of St. Lawrence Family Centre Project Research Submission to RCAGA, *Claims of Clients? Welfare Recipients' Perceptions of the Service Delivery from the Australian Department of Social Security and the Commonwealth Employment Service, Melbourne*, julio de 1975.

¹²B. Schaffer y O'Keeffe, *cit.*, capítulo 4, pp. 38-58. Ver también Sue Hamilton, "The Northwest One-Stop-Shop Welfare Centre, Coburg", *RCAGA Report*, Apéndice 2F, diciembre de 1975; H. K. Colebatch, "Retail Government Services", *RCAGA Report*, Apéndice 2F, Anexo 3; Centre for Urban Research and Action, "Preliminary Evaluation of The Northwest One-Stop-Shop Welfare Centre, Coburg", Report to RCAGA, diciembre 1975; J. Halliday, "The NOW Experiment" *RIPA ACT Group Newsletter*, IV, 1, marzo 1977. Véase también dos ensayos inéditos de la RCAGA: B. Schaffer, "NOW at December 1975: the experiment and its lessons so far" y G. Hawker, "The NOW Shop: One View", inédito de la RCAGA, citado en B. Schaffer y O'Keeffe, *op. cit.*, p. 41.

en un área particular como el acceso, hizo posible defender una comisión de reforma que fuera realmente un motor de experimentación inmediata por sí misma, mientras la comisión existía y tenía la oportunidad y la autoridad de hacer cosas".¹³

El experimento de la *One-Stop-Shop* coincidió siempre, conscientemente, con la investigación por muestreo y, al mismo tiempo, fue tanto un intento de poner a prueba algunas ideas sobre el acceso, como un esfuerzo para superar las paradojas en las cuales se ven envueltas las comisiones de reforma administrativa.

En lo que concierne al acceso, el experimento de la *One-Stop-Shop* perseguía, desde el principio, contestar ciertas preguntas específicas:

"(a) ¿Pueden ciertos servicios actuando combinadamente (tres niveles de administración gubernamental y el sector privado) permitir el acceso y producir mejores resultados para los ciudadanos?

(b) ¿Es posible que el mejoramiento sea resultado de la ubicación del servicio en una atmósfera menos ominosa?

(c) ¿Los tres niveles de administración operando conjuntamente se entienden más?

(d) ¿Qué efectos podría tener este tipo de operación sobre las condiciones de trabajo o satisfacción del trabajador?"¹⁴

Como lo señaló Colebatch:

"Este proyecto aspira a establecer una 'tienda de gobierno' que reuniría:

(a) un amplio conjunto de servicios de los tres niveles de gobierno y de agencias voluntarias;

(b) en un solo lugar conveniente;

(c) de una manera accesible; y

(d) en una situación donde las decisiones puedan ser tomadas, dentro de lo posible, en el lugar mismo".¹⁵

El experimento fue emprendido en forma bastante consciente como investigación en la acción. Era bastante sorprendente por su diseño y lo fue aún más al ser lanzado en la ceremonia de apertura ante la presencia del Primer Ministro de Australia y el Premier de Victoria.

"Nuestra respuesta fue usar el prestigio de la Comisión y el sentido de urgencia del trabajo de la Comisión como un todo para hacer cooperar rápidamente a los representantes departamentales, incluso mientras estaban en desacuerdo entre sí y, posiblemente, también con nosotros. Eso es ciertamente lo que se entiende por "administración de crisis.""¹⁶

Desde un comienzo la *One-Stop-Shop*, para darle su primer nombre, o el

¹³B. Schaffer, "Comparing Administrations: Research and Reforming", *Public Administration Bulletin*, N.º 22, diciembre 1976, p. 13.

¹⁴B. Schaffer y O'Keffe, *cit.*, p. 39.

¹⁵H. K. Colebatch, *RCAGA Report*, Apéndice 2F, Anexo 3.

¹⁶G. Hawker, "The NOW Shop": One View", *cit.*

Now Centre como se le llamó más tarde según la preferencia de sus mismos miembros, fue concebida como un experimento para observar si podían introducirse en la distribución administrativa algunos sustitutos del mercado. El Centro no sólo iba a dar información, sino que trataría de conseguir entrega al instante, esto es, toma de decisiones. En consecuencia, trataría de romper la compartimentalización, elemento crucial de los problemas institucionales de acceso y modificar el sistema de las delegaciones. Incluso daría lugar para un experimento físico sobre los ajustes reales del servicio, en especial, en lo relativo al mostrador. Más fundamentalmente, intentaría mezclar gente muy diversa como voluntarios y gente de gobierno, en las mismas oficinas; sería comunitario, al mismo tiempo que estatal y federal.

La Comisión Coombs preparó también otros trabajos sobre las relaciones entre el servicio público y la comunidad (proposiciones, informes, audiencias públicas), que mostraron la existencia de muchas críticas del público a la burocracia. Por lo mismo, los estudios a emprender sobre el acceso tenían que centrarse en esto, tratando de captar tanto las percepciones del personal como las actitudes del cliente. La investigación se complementaría con observaciones, “así como la gente le decía a los entrevistadores lo que hacía, se hizo necesario observar lo que la gente realmente hace”.¹⁷

Los documentos de la Comisión muestran detalladamente que los estudios.¹⁸ seguían la metodología de acceso. Así, citando los documentos de Coombs, se buscaba descubrir:

“de qué manera se aplican en la práctica las reglas de elegibilidad, y cómo se comunica su aplicación a los usuarios de los servicios; el número aproximado de casos tratados en el mostrador de atención durante la semana de observación, y el promedio de tiempo que deben esperar los usuarios en cada oficina; la accesibilidad física a la oficina, su visibilidad y las facilidades proporcionadas a los usuarios en cada oficina; y los tipos de decisión que se toman en el lugar de acceso”.

El Programa también se interesó por la forma en que se hicieron las encuestas y los estudios de observación, los resultados que tuvieron y los hallazgos obtenidos, es decir, por lo que sucedió con la operacionalización de la metodología de acceso en la investigación y en los estudios de observación.

Los estudios se hicieron desde las sedes generales estatales de cuatro departamentos en Victoria. Estos incluían la sección de servicios de pago de impuestos de la Oficina Australiana de Impuestos (*Australian Taxation Office*), dos secciones del Departamento de Seguridad Social Nacional (*Development of Social Security*), los de Compensación de Desempleo (*Unemployment Benefits*) y de Compensación de Ayuda Maternal (*Supporting Mothers Benefit*); el Programa de Empréstitos para el Hogar del Servicio de Defensa (*Defen-*

¹⁷B. Schaffer y O’Keeffe, *cit.*, p. 22.

¹⁸RCAGA Report, Apéndice 2C, “Access to Government Services”, p. 199 y 200.

se *Service Home Loans Scheme*) y la Oficina Australiana de Asistencia Legal (*Australian Legal Aid Office*). Se consideró importante observar el aspecto impositivo y la prestación de beneficios sociales, y compararlos, comprobándose, por ejemplo, serios problemas de elegibilidad para los últimos, pero no para el primero.

Había muchos otros problemas aparte de la elegibilidad, como ser la solicitud, espera y obtención de un servicio, a menudo de manera degradante o difícil desde el punto de vista del solicitante, pero que no eran aparentes o que, incluso, no podían ser percibidos desde el otro lado del mostrador de atención. Algunas veces el personal de mostrador exacerbaba las dificultades, pero, en cualquier caso, las reglas y los procedimientos seguían interfiriendo.

Como dijo una solicitante refiriéndose a una funcionaria que la entrevistó en la Sección de Compensación de Ayuda Maternal:

“Ella tuvo modales muy rudos y no parecía saber cómo proceder para transferir mi información y las fichas desde Australia Occidental. Más tarde se presentaron otras dificultades que nunca se solucionaron respecto a pagos atrasados. En Australia Occidental me dijeron que podía efectuar la transferencia y que el dinero se mantendría. Aquí no pude obtener ninguna satisfacción.”¹⁹

Otro problema detectado fué el de la imposición de la espera y la necesidad de gritar o recurrir a otras estrategias, aunque sea con un costo considerable, para acceder al servicio. “Pasaron tres meses hasta que pude recibir mi dinero... y sólo después de haber pateado como condenado.” Debe recordarse que algunos de estos servicios son de tal naturaleza, que el solicitante no tiene alternativa, no puede abandonarlo ni intentar obtener satisfacción en otro lugar. Ello lo obliga a ser agresivo, o tal vez a “acampar”.²⁰ Como dijo un solicitante: “Iba a quedarme toda la noche si no podía conseguir un cheque. Sabía que tenía que pagar mi renta o abandonar mi cuarto. No tenía ninguna otra parte adónde ir”.²¹

A un lado del mostrador de atención la elección es entre gritar, acampar o aprender ciertas culturas de acceso. Al otro lado, los funcionarios comunes tienen sus propias estrategias.

“Usted hace cola más o menos por media hora, entonces ellos ponen un letrero que dice ‘cerrado’. Usted se va a otra fila. A veces la gente se enoja y grita un poco. Yo he aprendido que es más rápido tan sólo ponerse al fin de otra cola.”²²

La conclusión primaria de la investigación y de los estudios de observación es, sin embargo, clara. El problema está en el procedimiento, no en la gente.

¹⁹B. Schaffer y O’Keeffe, *cit.*, p. 9.

²⁰B. Schaffer, “Easiness of Access”, IDS Communication 104, *cit.*

²¹B. Schaffer y O’Keeffe, *cit.*, p. 14.

²²B. Schaffer y O’Keeffe, *cit.*, p. 14.

Como declarara un solicitante de la Oficina Australiana de Asistencia Legal:

“Descubrí que es poco sensato quejarse de la actual oficina, cuando comprendí que la gente no es culpable de las reglas que se les han impuesto.”²³

Esto fue resumido también en el informe de participación. La experiencia de voluntarios y grupos de interés fue que,

“Muy a menudo, las trabas y condiciones que acompañan a los subsidios gubernamentales están diseñadas para satisfacer a la burocracia más bien que a los grupos a los que está destinado el servicio. Por ejemplo, las categorías son tan rígidas que excluyen a casi todos. Aunque se disponga de mayor asistencia, es difícil obtenerla, debido a la falta de coordinación entre los departamentos gubernamentales. Es el torpe entrecruzamiento de los programas de asistencia lo que causa las tramitaciones engorrosas.”²⁴

Esto es, en parte, una percepción de la institucionalización burocrática misma, exacerbada por el secreto con que se guardan las reglas y procedimientos. Por ejemplo, el manual que utilizan los funcionarios del Departamento Australiano de Seguridad Social es secreto. Un solicitante no podía conocer las reglas existentes para modificar la cantidad que se le debe pagar. Ello hace factible que reciba informaciones contradictorias acerca de sus posibilidades. Si es un sujeto aislado o marginal, sus dificultades serán todavía mayores. Todo ello dificulta ser un solicitante completamente racional. Por un lado, a menudo se tiene poca o ninguna posibilidad de elección; por otro, no se pueden juzgar las condiciones y los costos probables que deberían enfrentarse en caso de intentar obtener la prestación. La espera podría ser un costo inevitable y fácilmente descontable en la asignación administrativa, vista desde un lado del mostrador. Pero se ve muy diferente desde el otro lado.

“No tenía dinero para pagar la renta, nada que comer... Sí, así estaba, totalmente quebrado. No tenía amigos, todos los que podían ayudarme estaban encerrados (en prisión), y yo no tenía dinero desde hacía dos meses. Con el cheque habría pagado la multa y los ‘polis’ no me habrían detenido.”²⁵

Las pruebas iniciales de elegibilidad, como las que rigen la Compensación de Asistencia Maternal, con frecuencia son particularmente desagradables. “No creo que jamás olvide el tiempo que pasé en la oficina con el hombre. Me dijo que me detendrían por perjurio”, y así sucesivamente.²⁶ Los problemas subsisten: la sensación de diferencia, de sorprendente arbitrariedad a causa de procedimientos inexplicables, incluso secretos; la carencia de alternativas y de posibilidad de elección; el tiempo y otros costos por la espera; y la incertidumbre sobre el servicio que se recibirá al final.

²³B. Schaffer y O’Keeffe, *cit.*, p. 20.

²⁴B. Schaffer y O’Keeffe, *cit.*, p. 17.

²⁵B. Schaffer y O’Keeffe, *cit.*, p. 28.

²⁶B. Schaffer y O’Keeffe, *cit.*, p. 29.

Los estudios de observación y las encuestas revelaron también la variedad de los temas y del lenguaje utilizados por los funcionarios y agencias, no tanto con el propósito de negar, sino para evitar responsabilidades directas o para proporcionar puntos más fáciles y seguros de cambio. El gran problema era siempre evitar la cuestión institucional central, es decir, los procedimientos y reglas, los sistemas y las estructuras de la institución particular misma.

Efectivamente, se pudo registrar toda una variedad de respuestas oficiales. Por ejemplo, era fácil para un departamento en sus más altos niveles echarle la culpa a los niveles más bajos, y particularmente al personal que atiende al público y, por consiguiente, proponer como solución la capacitación del personal. Era también común hablar acerca del número, pagos y clasificaciones, es decir, proponer mejores condiciones de servicio, que producirían mejores resultados en el sector público. En tercer lugar, era también fácil obtener respuestas que sugirieran que la falta no recaía en una agencia, sino en otra, por ejemplo, la Junta de Servicio Público. "Hay también problemas peculiares a la dotación de puestos de personal de funcionarios de mostrador, sobre lo cual el departamento tiene un control limitado."²⁷

En Brisbane los hospitales y la Comisión de Servicios de Salud se defendieron alegando que no obtenían subsidios para una Asociación de Asistencia de la Comunidad, destinada a las mujeres. "Las autoridades de Salud de Queensland fueron bastante contrarias al Centro y, por lo tanto, no hemos conseguido ayuda de ellos."²⁸ Pero si la Junta de Servicio Público era la cabeza de turco favorita de muchas agencias, ella también se defendía.²⁹ Hizo siete proposiciones; seis de ellas versaban sobre el personal que atiende el mostrador y su reclutamiento, capacitación y supervisión. La otra era acerca de la diseminación de la información. No había ninguna referencia a las reglas y procedimientos sustantivos, o a las maneras mediante las cuales los niveles superiores de las agencias (o, en verdad, de la Junta misma) podían actuar para promover el cambio estructural y sistemático.

Esta es una operación bastante compleja de ideologías institucionales. Cuando se originan problemas sustantivos (desde el punto de vista del solicitante), se los trata de acuerdo al procedimiento, mediante una explicación de lo que debe suceder según las reglas: una negativa de elegibilidad, una espera, un atraso, etc. Sólo cuando los solicitantes u otros críticos detectan que los problemas en verdad están en las reglas y en los procedimientos mismos, la agencia rehúye su responsabilidad mediante el expediente de acusar a alguna otra agencia o a deficiencias del personal de menor nivel.

Desde el punto de vista del solicitante potencial, ha quedado de manifiesto, en primer lugar, un conjunto de problemas de conexión organizacional:

²⁷B. Schaffer y O'Keeffe, *cit.*, p. 18.

²⁸B. Schaffer y O'Keeffe, *cit.*, p. 19.

²⁹Ver Documento 692 de la Real Comisión, The Public Service Board and Counter Staff, disponible en microficha; ver también B. Schaffer y O'Keeffe, *cit.*, pp. 20-21.

conocimiento acerca de los servicios, ítems y paquetes y las condiciones relevantes para este conjunto de necesidades; la decisión para avanzar realmente a fin de formular demandas, descubrir dónde tendrán lugar los encuentros de acceso y, luego, tener que pasar por las experiencias y estrategias correspondientes. Hay, entonces, toda una serie de dificultades, que son algo diferentes desde el punto de vista de los distintos protagonistas: el demandante, el funcionario del mostrador, el supervisor de agencias, etc.

Además, hay ciertas dificultades objetivas. Existe una diferencia, por ejemplo, entre lo necesitado y lo que al final se recibe: la necesidad humana, por un lado, el ítem de servicio asignado y sus condiciones, por otro.

Además, la mayoría del trabajo administrativo y de las operaciones de la agencia tienen que rutinizarse. Esto le crea grandes dificultades a la agencia, en lo que concierne a retroalimentación y control. También crea dificultades para la mantención institucional, para la toma de decisiones respecto a la política (la diferencia entre el momento crítico y el crucial, por ejemplo) y para el solicitante. En primer lugar, su visión de lo que es rutina no se corresponde con la visión de quien está del otro lado del mostrador, que la demarca mediante reglas consistentes y estables.

En tanto el solicitante sienta que su propio caso es, de hecho, rutina, los costos del encuentro pueden ser manejables. Como dijo un solicitante de compensación de desempleo en una entrevista: "En tanto el problema por el cual usted va a verlos sea menor, está bien. Si es complejo, no hay manera de conseguir ayuda, ya que ellos no tienen idea de lo que hay que hacer".³⁰ Esta es una diferencia de la más grande importancia, precisamente en las situaciones de acceso,³¹ y en las demandas especiales de administración de desarrollo, también.³²

En otros casos hay más espacio de maniobra. Un ejemplo es la información acerca del total de paquetes y los detalles particulares de los servicios disponibles y las redes de comunicación que podrían ser usadas. En general, las redes efectivas eran las informales e indirectas. La información se refiere también a lo que se dice al solicitante individual cuando efectúa su solicitud.

Las dificultades se aplicaban incluso a la Oficina Australiana de Asistencia Legal, a pesar de su efectiva campaña publicitaria. "Pienso que ellos podían haberme dicho por teléfono, la primera vez, que tenía que esperar hasta octubre para que pasara el Proyecto de Ley sobre la Familia. Me habría ahorrado un día de viaje a la ciudad y también les habría ahorrado tiempo a ellos."³³ La ubicación física y las estructuras de las oficinas también son posibles de reforma, como demuestra el trabajo hecho en la Oficina Australiana de Impuestos.

³⁰B. Schaffer y O'Keeffe, *cit.*, p. 24.

³¹B. Schaffer, *Official Providers*, Unesco, París, 1978

³²B. Schaffer, "The Deadlock in Development Administration", en C. Leys, *Politics and Change in Developing Countries*, Cambridge, 1969.

³³B. Schaffer y O'Keeffe, *cit.*, p. 25.

Los períodos de espera eran, probablemente, el área más susceptible de ser reformada. Las pruebas de elegibilidad resultaban más difícilmente modificables, pero su cambio es más fundamental. El significado de las dificultades individuales se evidencia muy agudamente en los períodos de espera y elegibilidad. Hay demoras en la oficina o en el mostrador, demoras en la determinación de los elegidos, demoras en la recepción real del ítem de servicio mismo. En torno a cada uno de ellos había testimonios elocuentes de penalidades y costos particulares, expresados aguda y patéticamente.

El personal de mostrador tenía sus propias actitudes. Catalogaba muy alto a ciertas categorías de solicitantes que los procedimientos normales no ubicarían de igual forma: por ejemplo, la gente bajo tensión emocional (61% de los encuestados), las necesidades especiales de grupos minoritarios (62% de los encuestados); en tanto que, sorprendentemente, para gente recomendada por miembros del Parlamento (96% de los encuestados) dijo que los procedimientos normales eran suficientemente flexibles para operar. Sólo el 26% de los encuestados respondió “sí” a la pregunta “¿Piensa usted que utiliza todas sus habilidades en su trabajo?” El trabajo en el mostrador lleva en un alto porcentaje de casos a buscar un cambio de empleo, porque no es interesante, no se obtiene reconocimiento del trabajo hecho, se sufre frustración con los procedimientos y las oportunidades de promoción son escasas. Hay dificultades, como se ve, también a este lado del mostrador.

Los demandantes definieron sus puntos de vista acerca de las oportunidades de compensación. Los resultados obtenidos son complejos.³⁴ Sin embargo, las razones por las que la gente dijo que se quejaba y la forma en que pretendían resarcirse eran consistentes con informaciones obtenidas en otras investigaciones: atraso, pérdida o retención de los cheques de la Seguridad Social; extensión del período de espera de empréstitos del Servicio de Hogar de Veteranos (*War Service Homes*); demoras en el procesamiento de impuestos, decisiones de deducción y cantidades de tributación, por ejemplo.

También quedó en evidencia que había diferencias entre aquello por lo que los demandantes realmente se quejaban y por lo que a veces decían que querían quejarse. La mitad de los demandantes se abstuvo de quejarse, porque estimó que “no sacarían nada”; un quinto de ellos “no sabía a quién quejarse”.

Hubo algunos otros descubrimientos sorprendentes. El Tribunal de Apelaciones de la Seguridad Social sólo se estableció en febrero de 1975. Las cifras proporcionadas mostraron que “el 58% de las apelaciones, cuyo plazo había vencido hacia el 30 de septiembre de 1975, habían sido aceptadas por el Departamento sin intervención del Tribunal”.³⁵ En “65% de las apelaciones contra una decisión original que negaba a un demandante los beneficios de la Oficina de Compensación de Desempleo, el Departamento había cambiado de

³⁴B. Schaffer y O'Keeffe, *cit.*, especialmente pp. 30-33.

³⁵B. Schaffer y O'Keeffe, *cit.*, p. 32, y los cuadros de p. 33.

opinión y había aceptado la demanda”.³⁶ Esto sugiere que algo estaba equivocado en las reglas y procedimientos que se usaban en el mostrador.

Sin embargo, la conclusión principal es clara. Hay muchos protagonistas en los encuentros de acceso y muchos puntos de vista además de los que tiene la gente que interviene directamente. Las experiencias son punitivas para muchos demandantes y solicitantes, aunque no para todos. Hay diferencias entre aquellos que tienen encuentros exitosos y quienes no los tienen, y entre los que están en posiciones marginales y tienen mayores necesidades que las usuales y aquellos que sólo pasan por procesos bastante rutinarios, como por ejemplo los relacionados con el Departamento de Impuestos.

Pero hay una explicación común para las experiencias punitivas de acceso, “que son causadas por funcionarios de mostrador rudos o insuficientemente informados o capacitados para hacer su trabajo debidamente”.³⁷ Son las reglas y los procedimientos los que dominan tales experiencias y provocan los casos más punitivos. Muchos demandantes veían que la conducta del personal era causada por “el sistema”.

En los efectos políticos y sociales, incluso culturales, de las experiencias de acceso, se ve la diferencia entre lo que las “burocracias tienen que decir—y lo que también tienen que pensar— que hacen”,³⁸ y los resultados de sus procedimientos. Hay una diferencia entre la definición de los problemas, la explicación y la solución dada por las agencias distributivas burocráticas, y el análisis objetivo.

Detrás de esto existe una inevitable contradicción. Por un lado, hay posibilidades de reforma y mejoramiento incremental; los cambios pueden ser introducidos en los ítems y paquetes de servicios distribuidos y, también, pueden modificarse las reglas y los procedimientos mismos. Se pueden alterar las reglas de elegibilidad, pero no es posible tener programas distributivos que no requieran pruebas de elegibilidad ni sistemas de prioridad y espera. Ello tiene por causa la escasez de ítems de servicio mismo; aún más, la escasez de tiempo de los funcionarios para la toma de decisiones. No es posible tener un programa distributivo que no defina los ítems y paquetes de servicios a ser distribuidos, como el tipo de asistencia o de consejo que puede darse. No es posible establecer procesos de política pública exentos de las maneras en que los aparatos burocrático-institucionales, procesos administrativos en sí mismos, tienden a definir lo que han de ser las políticas en términos de problemas sectoriales que podrán ser manejados, pero no completamente resueltos.

En los encuentros de acceso se estudian dos tipos diferentes de fenómenos: en primer lugar, encuentros de bajo nivel y más o menos de rutina entre solicitantes individuales y funcionarios de mostrador; y al mismo tiempo, otras

³⁶*Ibid.*

³⁷B. Schaffer y O’Keeffe, *cit.*, p. 38.

³⁸B. Schaffer y O’Keeffe, *cit.*, p. 3.

cosas, como la diferencia entre el acceso favorecido y el desfavorecido. Esta es la prueba fundamental que determina la política pública misma, no la ideología de la intención y la promesa, sino los hechos reales de las distribuciones y los resultados. Es aquí, en los encuentros de rutina entre demandantes y funcionarios, donde se desarrolla al mismo tiempo la experiencia del aparato estatal y las ideologías secundarias. Las reglas burocráticas de prioridad interna, prioridad externa, o participación equitativa, la aparente equidad de igual tratamiento para casos iguales, encierran ideologías institucionales de autoridad y delegación, que constituyen la esencia de lo que hace la jerarquía y la división del trabajo necesarias y aceptables en las sociedades modernas.

El conjunto es una combinación de fabianismo y taylorismo. Esta no es ni la ideología del liberalismo rentista del siglo XIX, ni de la economía dirigida de los estalinistas. La dislocación dinámica de la primera hizo inevitable el fabianismo y el taylorismo. En la experiencia cotidiana de la otra, las reglas de acceso y los encuentros se tornan más dominantes, no menos se desarrolla una ironía de equidad y la formación del Estado en procesos de co-opción e incorporación, y factores fundamentales de diferenciación entre los favorecidos y los desfavorecidos, por ejemplo, aquellos que se encuentran dentro y aquellos que están fuera de la protección institucional, aquellos que pueden manipular y beneficiarse de la “acción afirmativa” en las asignaciones administrativas con sus reglas, y aquellos que no pueden hacerlo.

El caso australiano está dominado por una ideología de bienestar social. Los principios de jerarquía y de delegación, más o menos se desarrollan y se los percibe así. Los funcionarios de mostrador realmente cumplen con los mandatos que reciben, aunque reconocen que las reglas podrían mejorar con cambios y tendrían que ser adaptadas, como lo son, a ciertos tipos de intervención. La influencia de los miembros del Parlamento está en cuestión. Los funcionarios de mostrador entienden que los peticionarios tienen derecho a saber y a ser oídos. Los peticionarios son capaces de distinguir entre un funcionario y otro, y entre los funcionarios de mostrador y las reglas que ellos deben aplicar. Las similitudes entre el acceso en ésta y en otras sociedades son sorprendentes.

De lo anterior se siguen ciertas preguntas. Suponiendo una sociedad comparativamente abierta y eficiente, ¿hay algún campo de maniobra? Si los cambios son posibles ¿no podrían ser efectuados en esta instancia? Una parte del trabajo hecho por la Comisión Coombs consistía en ver qué reformas podían hacerse respecto al acceso en la actuación de las comisiones administrativas de reforma mismas, y mediante el uso de la investigación en la acción. Esto significó el lanzamiento del centro NOW como experimento de acceso y de investigación en la acción coincidiendo con lo que fue denominado “administración de crisis”.³⁹

³⁹G. Hawker, “The NOW Shop: One View”, citado.

Hay más de un punto de vista respecto al experimento. Un balance favorable enfatizó cinco puntos. El Centro aumentó el acceso a un amplio margen de servicios gubernamentales de bienestar; representó un comienzo significativo de cooperación administrativa entre departamentos y, en verdad, entre niveles de gobiernos y entre gobierno y organizaciones voluntarias; la gente que usaba el Centro parecía estar más satisfecha del servicio que lograba; algunos servicios, como los de asistencia legal, impuestos y otros que normalmente no están instalados dentro de una oficina pública de bienestar fueron integrados a ella; la misma estructura abierta del NOW alteró la relación de muchos individuos y organizaciones con el Centro.⁴⁰

Los resultados también podrían ser presentados de otras maneras. En particular, podría destacarse el hecho de que una comisión de reforma administrativa hizo algo más que producir informes que, inevitablemente, serían demasiado tardíos y alejados de su implementación. Los participantes reales del experimento, los funcionarios, voluntarios locales y otros que se hicieron cargo del experimento, probablemente aprendieron más. En ese sentido recibieron más capacitación que la que hubieran alcanzado por cualquier otra vía alternativa. El aprendizaje se ha producido de numerosas maneras entre los servidores públicos de grado inferior”.⁴¹

Es posible argumentar que el hecho de “que las situaciones de acceso se tornen no inevitables, sino más tolerables depende, en último término, de los recursos y capacidades puestos en manos de los solicitantes, clientes o parroquianos mismos. Hay muchas cosas que las situaciones de acceso como el Centro NOW pueden hacer sobre eso”.⁴² Para otra gente, como los funcionarios que han trabajado duro con poca recompensa evidente en su carrera, el balance del experimento tiene que ser diferente.

No era muy probable que todos apreciaran las razones de ingeniería social que llevaron a la Comisión y a sus consejeros a sugerir que la administración de crisis era precisamente lo que se requería.

De todas maneras, el experimento provocó interrogantes sobre la ética, la equidad, por decirlo así, de este tipo de ingeniería social. El se vincula a una implicancia mayor del enfoque del acceso. ¿Puede el análisis administrativo conducir al experimento y a la prescripción administrativa? ¿Valdrán la pena estas experimentaciones? En tanto que las situaciones de acceso no sean evitables, sino una complicación ineludible, ¿no sería mejor aliviarlas? Hay otras reacciones a las posibilidades de prescripción y experimentación y a la validez de los cambios incrementales en las condiciones de acceso. Si la cuestión es mejorar la capacidad del demandante potencial para manejar la

⁴⁰B. Schaffer y O’Keeffe, *cit.*, p. 57.

⁴¹Hawkins y Vurtel, citado en Schaffer y O’Keeffe, p. 56.

⁴²B. Schaffer, “NOW at December 1975: the experiment and its lesson so far”, citado en Schaffer y O’Keeffe, p. 56.

experiencia de acceso, ¿no se requieren cambios respecto a la participación y a las ubicaciones sociales que más o menos determinan estas capacidades?

Hay que sacar una conclusión relacionada con esto. Cuando se observa la formación del Estado a través de los procesos de ideologías institucionales, incorporaciones y co-opciones que implican los encuentros con el aparato estatal, se hace necesario emprender el análisis de las acciones administrativas mismas. Esto no significa suponer que la operación del aparato administrativo es meramente una evocación directa de intereses, por cuanto ello no concuerda con la experiencia cotidiana, los hechos de cambio, o la autonomía institucional. Tampoco parece adecuado partir de la premisa, economicista o gerencial, de que las instituciones son instrumentos neutrales o incluso benevolentes, con grados variables de eficiencia. Al contemplar las relaciones de acceso se han visto los procesos de incorporación, la formación de ideologías secundarias efectivas, una imposición y aceptación de la alienación; un comportamiento de acuerdo a las reglas. Como lo ha señalado Lamb, no es sólo que el acceso “distriga la atención de la lucha de clases”, sino que “éste es un proceso de incorporación: las relaciones sociales son realizadas en la órbita del aparato estatal”.⁴³

El punto va más allá. Incluir la distribución de oportunidades para participar en la producción de una u otra manera es materia de redefinición de las relaciones sociales significativas. Esto implica ubicación, establecimiento, transporte, educación. Se sitúa en el primer círculo de la distribución administrativa. Si se aparta la vista de los numerosos niveles fabiano-tayloristas de cualquier sociedad (la más formal, la más protegida) a saber, los efectos del subdesarrollo, la marginalización, la periferalización, se ve que los encuentros de acceso operan, precisamente, a través de estas dislocaciones. Existe la distinción, por ejemplo, entre aquellos que logran ingresar a los niveles protegidos de la sociedad, por un lado, y aquellos excluidos de la protección, pero no de la preocupación. Existe la distinción entre quienes disfrutan de un acceso favorecido y los que tienen como única elección, en el mejor de los casos, o un acceso degradado (corrupción costosa, por ejemplo), o una salida degradada y la evitación (crédito mediante prestamistas, rentas privadas, migración ilegal).

Hay un tercer punto importante en que el acceso revela una distinción dominante que se evidencia a través de los procesos de desarrollo mismos. La suposición del acceso, de la distribución administrativa en general, fija las posibilidades de rutinización. Las decisiones distributivas incrementales pueden ser tomadas caso por caso, no solamente porque, como los casos, deberían recibir igual tratamiento, sino también porque el éxito o el fracaso del acceso hará una diferencia meramente marginal: inscripción en esta o aquella escuela, tratamiento esta semana o la próxima, asignación de insumos ahora o poco después.

⁴³Lamb, “Marxism, Access and the State”, *Development and Change*, Vol. 6, N.º 2, abril de 1975, p. 133.

En condiciones de subdesarrollo las cosas no son como parecen o resultan para los excluidos o para los que prefieren evitar estas distribuciones, para la gente cuyos casos son negativos o tienen que esperar. Las encuestas de acceso de la Comisión Coombs mostraron que, incluso bajo las condiciones de la sociedad australiana, la línea de separación entre los casos en que el acceso era aceptable o no, corría separando situaciones donde las necesidades eran o no rutina, entre quienes tenían oportunidades de hacerse oír y aquellos que no la tenían; entre los empujados al margen y aquellos que estaban meramente pagando contribuciones normales, obteniendo consejo y beneficio normal.

Las duras pruebas de la experiencia de acceso reveladas en las encuestas de Coombs derribaron distinciones como política y administración, planificación e implementación, macro y micro visiones. Las encuestas también contribuyeron a mostrar la falsedad de distinciones entre simples categorías de relaciones sociales. Las encuestas no hicieron que todo se viera similar, por el contrario, proporcionaron una ejemplificación de las posibilidades de un enfoque comparativo e incluso prescriptivo, entre sociedades socialistas y no socialistas, desarrolladas y subdesarrolladas, entre el empresario industrial recibiendo favores del Estado y el agricultor rural forzado a caer nuevamente en el crédito local rapaz.

III. TECNICA DE LA PLANIFICACION SOCIAL

Hacia la Construcción de Sistemas Nacionales de Indicadores Sociales

Rolando Franco y Agustín Llona

1. El surgimiento del interés por los indicadores sociales

El tema de los “indicadores sociales” cobró notoriedad en el mundo académico y entre los interesados en cuestiones sociales luego que se puso de moda a mitades de la década de los años sesenta en los Estados Unidos, vinculado estrechamente a la llamada “guerra contra la pobreza”, dando lugar a una abundante literatura.¹

Como suele suceder, ese interés pronto se difundió a otras regiones.²

Para quienes se dedicaban al desarrollo, la preocupación por los indicadores sociales estaba ligada a un cambio en la manera de percibir dicho proceso.

Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial y hasta mediados de la década del sesenta, el objetivo primordial había sido el logro de altas tasas de incremento en el producto nacional. En tal sentido, se propusieron estrategias que buscaban la maximización de la tasa de crecimiento suponiendo que los beneficios de ello se difundirían, vía penetración lenta (*trickle down effect*), a todos los grupos sociales.³ Predominaba una visión optimista de las posibilidades de

¹Raymond Bauer, editor, *Social Indicators*, Cambridge, Mass., Massachusetts Institute of Technology, 1966; Albert D. Biderman, “Social Indicators and Goals, en R. Bauer, cit.; Bertram M. Gross, “Social Goals and Indicators for American Society”, *The Annals*, N.º 371, mayo 1967 y N.º 373, septiembre 1967; Wilbert E. Moore y E. B. Sheldon, “Monitoring Social Change: A Conceptual and Programmatic Statement”, *Social Statistics Proceedings of the American Statistical Association*, 1965; U. S. Department of Health, Education and Welfare, *Toward a Social Report*, Washington D.C., U.S. Government Printing Office, 1969; National Commission on Technology, Automation and Economic Progress, *Technology and the American Economy*, Washington D.C., U.S. Government Printing Office, 1966; Abbot L. Ferris, *Indicators of Trends in American Education*, Nueva York, Russel Sage Foundation, 1969; Eleanor B. Sheldon y Wilbert E. Moore, editores, *Indicators of Social Change: Concepts and Measurements*, Nueva York, Russel Sage Foundation, 1968; Eleanor B. Sheldon y Howard E. Freeman, “Notes on Social Indicators: Promises and Potential”, *Policy Sciences*, Vol. 1, 1970.

²Para el caso de América Latina, consúltese Rolando Franco, *Tipología de América Latina. Ensayo de medición de las discontinuidades sociales*, Santiago. Cuadernos del ILPES N.º 17, 1973, donde se presenta una bibliografía exhaustiva. En Francia, véase Jacques Delors, *Contribution a une recherche sur les indicateurs sociaux*, Paris, SEDEIS, 1971. Para España, la publicación de la Fundación Foessa, *Los indicadores sociales a debate*, Madrid, Importante función cumplieron en la preocupación por los indicadores sociales los organismos del sistema de las Naciones Unidas, entre los que debe destacarse la obra del UNRISD, con sede en Ginebra.

³Sidney Dell, “Necesidades básicas o desarrollo global. ¿Debe el PNUD tener una estrategia para el desarrollo?”, *Revista de la CEPAL*, N.º 5, primer semestre 1978, pp. 5-35.

desarrollo de estos países, al estimarse, aunque sea implícitamente, que la consecuencia de ese proceso sería una equitativa distribución de las oportunidades entre toda la población, la erradicación de la pobreza y un aumento general del bienestar.⁴

Se suponía que el sistema de valoración de los bienes y servicios empleado en las cuentas nacionales, se identificaba, en términos económicos, a los precios sociales; por lo tanto el producto interno bruto total y per cápita, constituía el indicador fundamental del progreso general de la nación. De ello se desprendía que el funcionamiento del mercado conducía al sistema económico a un punto de óptimo social.

Se afirmaba, además, que el producto bruto era un indicador carente de juicios de valor.

2. ¿Obsolescencia del ingreso per cápita?⁵

Sin embargo, se fueron originando problemas nuevos y se pudo detectar la lentitud del *trickle down effect* en el mejoramiento de las condiciones generales de vida ya que la evidencia empírica mostraba un creciente aumento de las disparidades internacionales e internas. Algunos ejemplos connotados mostraron la posibilidad de que junto con buenos desempeños económicos, pudieran darse situaciones en que no mejoraba la situación de las grandes mayorías nacionales e, incluso, en que ella empeoraba.

En esencia, dejó de prestarse exclusiva atención al crecimiento económico, para privilegiar los problemas distributivos. Se abandonaba así la anterior concepción que los consideraba inextricablemente ligados y que suponía que el logro del primero produciría de suyo y automáticamente una solución del segundo.

A partir de esas alteraciones del marco explicativo del proceso de desarrollo se produjeron, obviamente, consecuencias en el plano metodológico y técnico. El indicador ingreso per cápita no era útil en la nueva perspectiva para apreciar el mejoramiento del desarrollo social y del bienestar. Era necesario identificar con mayor precisión a este último y definir indicadores que le fueran propios, así como establecer operaciones conducentes a su medición.

Esto dio lugar a amplias discusiones críticas sobre el valor del indicador ingreso per cápita. En el periodo anterior existían muchas dudas no tanto sobre su validez cuanto con dificultades vinculadas a su medición. Algunas de las nuevas objeciones fueron resumidas en otro trabajo como sigue.⁶

⁴Para un análisis de la evolución y los cambios en la teoría del desarrollo latinoamericano véase Aldo E. Solari, Rolando Franco y Joel Jutkowitz, *Teoría, Acción Social y Desarrollo en América Latina*, México, Siglo XXI editores, 1976.

⁵Se plantea aquí una discusión sobre una afirmación que aparece en Helga Hoffmann, *Social Indicators and their Role in Development Policy in Latin America*, Hamburgo, Instituto de Estudios Iberoamericanos, 1978.

⁶Rolando Franco, *cit.*

El ingreso per cápita se define como la disponibilidad de bienes y servicios. Pero es útil recordar que existen problemas, ya que dicha disponibilidad "puede ser modificada como consecuencia de los saldos de la balanza comercial que pueden aumentarla o reducirla. Un país con un ingreso bruto nacional por habitante menor que otro, puede disponer para un período dado de un consumo e inversión mayores como resultado de una mayor entrada de bienes importados. (Otro factor que podría modificar esta oferta de bienes es la variación de los inventarios.) En este caso dicho indicador tampoco reflejaría adecuadamente los bienes efectivamente disponibles".⁷

En el plano de la medición también se presentan problemas.⁸ El ingreso per cápita es evaluado en dólares de los Estados Unidos, lo que hace necesario convertir diversas monedas en esa unidad,⁹ y las tasas de cambio oficiales pueden no reflejar en muchos casos el verdadero poder adquisitivo de la moneda.

El ingreso de un país se mide teniendo en cuenta el precio de los bienes en el mercado, lo que dificulta la inclusión de cálculos referentes a las economías socialistas, en las que el mercado funciona de una manera poco ortodoxa y, en todo caso, diferente de la capitalista.

Además, al basarse sólo en los bienes que se negocian monetariamente, la mayoría de los cálculos dejan al margen otros bienes que forman parte de la riqueza de un país. Así, no incluyen la producción de subsistencia ni los autoservicios (el trabajo de las amas de casa y otros que realizan los miembros de la familia en el hogar). Y en una comparación con otros países se introducirían diferencias engañosas derivadas de trabajos que en un lugar se remuneran y en otros no.

Además, los diversos países y tipos de economía adoptan diferentes criterios de asentamiento de las cuentas nacionales, lo que dificulta la comparación.

A ello debe agregarse que las imperfecciones en las estadísticas necesarias para elaborar este indicador no se distribuyen aleatoriamente entre todos los países y regiones, sino que se concentran en los países subdesarrollados, subestimando su ya menguada posición.

Varios autores intentaron modificar esta medida y superar los defectos enunciados, pero ninguno de ellos logró consenso entre los estudiosos interesados.¹⁰

⁷CEPAL, *Estudio sobre la clasificación económica y social de los países de América Latina*. E/CN.12/878, 1971, pp. 10-11.

⁸A.W. Sametz, "Production of Goods and Services. The Measurement of Economic Growth", en Sheldon y Moore, editores, *Indicators of Social Change*, Russel Sage Foundation, Nueva York, 1968, pp. 77 y ss.

⁹Véase "Criterios para la conversión a dólares de las cifras de ingreso expresadas en unidades monetarias nacionales de los países latinoamericanos", en CEPAL, *Estudio Económico de América Latina* 1968. N.º de venta S 70. II. G. 1, pp. 37-40.

¹⁰A. Lasso de la Vega, *Classification Internationale des Pays d'après leur Niveau de Developpement. Essai de Systématisation des Différentes Méthodes proposées jusqu'à présent*.

Desde un punto de vista puramente económico, los supuestos en que se basaba la estrategia de crecimiento tampoco se cumplían. En primer lugar, la valoración del producto geográfico bruto a precios de mercado no está ausente de juicios de valor. El funcionamiento del mercado y la asignación de recursos resultantes dependen de la distribución del ingreso y la riqueza. Es posible que, con una distribución diferente, la valoración de los bienes y servicios producidos sea también distinta. Por lo tanto, no puede suponerse ausencia de juicios de valor en la contabilidad del producto geográfico, ya que implícitamente se está aceptando una determinada distribución del ingreso y la riqueza con sus subsecuentes implicancias de orden social y político.

La igualdad entre los precios sociales y de mercado, además de los problemas distributivos, no se da en la mayor parte de las economías debido a la existencia de un importante cúmulo de distorsiones e imperfecciones en los mercados, que van del simple hecho de la existencia de una estructura tributaria a problemas de mayor envergadura como la oligopolización y segmentación de los mercados tanto de bienes como de factores.

Se ha señalado, con referencia al caso de los Estados Unidos, que existen un sinnúmero de acciones que, pese a contribuir a aumentar el bienestar de la nación, no son contabilizadas en el sistema de las cuentas nacionales. Entre otros aspectos destaca la paz, el logro de una mayor igualdad de oportunidades, la superación del racismo, la eliminación de la injusticia y la violencia. Para poder incluirlos en la contabilidad nacional sería necesario imputarles algún precio, lo que parece sumamente difícil debido a que son bienes que no se transan en el mercado y, consecuentemente, la contabilidad nacional no los computa.

Los siguientes elementos hacen del PGB un indicador insuficiente del bienestar social. En primer lugar, la contabilidad nacional lleva implícito un sesgo hacia la validación de la actual distribución del ingreso y la riqueza, difiriendo, por lo tanto, los precios relativos que se observan en el mercado de los considerados socialmente óptimos. En segundo término, el uso de promedios nacionales del tipo ingreso per cápita nada dice acerca de la distribución de las observaciones y de su grado de dispersión respecto de la media, ocultándose un alto grado de heterogeneidad interna en la mayoría de los casos. Por último, si bien existe alguna relación entre ingreso per cápita y nivel de bienestar de la comunidad ello es, como señala Okun, sólo parte de la historia.¹¹

El producto geográfico bruto no entrega toda la historia de la sociedad ni tampoco de sus aspectos puramente económicos. Es sólo un indicador parcial del bienestar social total.¹² Ward va incluso más allá, al señalar que la maximización del PGB o del ingreso per cápita constituye un objetivo inapropiado del

UNCTAD/RD/MISC. 4, TD. 66-4539, Research Division, Research Memorandum N.º 3, Ginebra, Suiza, junio de 1966, mimeo.

¹¹Arthur H. Okun, "Should GNP Measure Social Welfare?", *The Brookings Bulletin*, Vol. 8, N.º 3.

¹²*Ibidem*.

plan de desarrollo, y que la forma en que se producen y distribuyen los mayores bienes y servicios generados por el crecimiento es un asunto diferente al de la política económica. Si el objetivo último es mejorar los niveles individuales de utilidad y el bienestar social como un todo, la utilización y distribución de los recursos generados por el crecimiento es materia de decisión de algún proceso político.¹³

Entre los diferentes elementos que contribuyeron a hacer perder confianza en el ingreso per cápita como indicador, se encontraba la existencia de algunos casos “desviados” muy notorios. Así se habló mucho del “efecto Koweit”, vale decir, de un país que a consecuencia de estar dotado de una riqueza natural extraordinaria quedaba ubicado en los primeros lugares en cualquier jerarquización de países que tomara el ingreso per cápita como indicador único, aun cuando el desarrollo social y la difusión del bienestar que pudiera percibirse en él, distara mucho de considerarse ideal. Las alteraciones habidas durante la década de los setenta en cuanto al precio del petróleo no hicieron más que agravar esa situación y la incongruencia que se apreciaba en dicho indicador.

Asimismo, las consecuencias negativas que el crecimiento económico provoca en la calidad de la vida y que han sido denunciadas en los países desarrollados, como sus efectos sobre nivel de contaminación y otras consecuencias negativas de carácter ecológico, también contribuyeron a acelerar lo que se ha llamado “el desencanto con el crecimiento”.¹⁴

Pero, esta posición que ha predominado últimamente en los medios académicos, y que ha tendido a desvalorizar al indicador ingreso per cápita, parece estar corrigiéndose. Como suele suceder, luego de una intensa crítica, que llega a veces a la exageración, viene el reflujo y la reconsideración de lo positivo que había en lo criticado. Algo de eso ha sucedido en el caso del indicador ingreso per cápita.¹⁵

Por otro lado, se ha puesto énfasis en la importancia del crecimiento económico para cualquier política distributiva y redistributiva, ya que sólo existiendo una tasa de crecimiento razonable existen posibilidades de aumentar los puestos de trabajo caracterizados por condiciones mínimas de bienestar. En segundo lugar, existiendo crecimiento es posible practicar medidas redistributivas que estarían vedadas en situaciones de estancamiento o regresión económica, en las cuales diferentes grupos sociales lucharían por mantener las posiciones alcanzadas en el pasado. El crecimiento económico aumenta los grados de libertad de que dispone el aparato gubernamental a efectos de destinar recursos en favor de los más pobres que son, también, los que cuentan

¹³M. Ward, *GDP Rules - O.K. (For the Time-Being at least). A Defense of GDP as an Interim Index of Development*, Sussex, IDS, mimeo., 1977.

¹⁴Hoffmann, cit. p. 14.

¹⁵Algo de ello puede verse en Franco, cit., 1973 y, más recientemente, en Michael Ward, cit..

con menos recursos de poder y, por tanto, los perjudicados en las situaciones en que se produce un enfrentamiento social.

Por lo demás, el ingreso per cápita ha demostrado estar muy altamente correlacionado con los indicadores que quieren sustituirlo para la medición del desarrollo social y del nivel de vida.

Todo ello conduce a que no pueda, ni con mucho, justificarse su abandono.

3. Indicadores de bienestar

La visión del bienestar social concebido como el grado en que son satisfechas las necesidades del hombre unido al convencimiento de que pese a su importancia el ingreso per cápita no es utilizable como indicador único, obliga a la búsqueda de indicadores que permitan cuantificar tanto la magnitud del cambio como su calidad.

Un indicador es una estadística o serie estadística y toda otra forma de evidencia que permita reconocer dónde se está y hacia dónde se va en la persecución de los objetivos y valores y, a la vez, permitan evaluar diversos programas y en especial su impacto social.¹⁶

Para Kendall los indicadores sociales constituyen un resumen de la evidencia empírica diseñado para retratar el estado y tendencia de las actuales condiciones sociales o de aquellas que se vayan a transformar en foco de la atención y acción pública. Por ello deberían reflejar las principales facetas del bienestar de la población; la efectividad y eficiencia de los actuales servicios sociales; y la distribución del bienestar, en conjunto con el usufructo y beneficio que la población obtiene de los servicios sociales.¹⁷

Indicadores y modelo de sistema social. Los indicadores ocupan el lugar menos abstracto en la pirámide de elementos que constituyen una teoría. Esto los hace, obviamente, dependientes de todos y cada uno de los niveles superiores de la misma. Es decir, que los indicadores responden a una cierta teoría y a la epistemología en que ella se fundamenta, aunque es posible que determinado indicador pueda ser utilizado por más de una teoría. Por ello se ha afirmado que para poder seleccionar indicadores sociales válidos es necesario que sean componentes de un modelo sociológico de sistema social.¹⁸ Se aduce, en tal razonamiento, que las estadísticas económicas son indicadores no porque midan un aspecto determinado, sino porque dan a los economistas informaciones sobre el funcionamiento de la economía; o, mejor aún, porque ellas entregan información ajustada a las reconstrucciones teóricas de la economía. Para poder construir indicadores sociales válidos sería necesario —según esta manera de

¹⁶Raymond A. Bauer, *Social Indicators*, M. I. T. Press, Cambridge, Mass., 1976.

¹⁷W. L. Kendall, *Indicators of Social Development*, ECAFE, E/CN. 11/ASTAT/Conf. 11/L.13, marzo 1972.

¹⁸Véase K. C. Land, "On the Definition of Social Indicators", *The American Sociologist*, Vol. 6, 1971, pp. 322-325. También K. C. Land, "Comment définir les indicateurs sociaux", *Revue Française de Sociologie*, Vol. XII, N.º 4, 1971, pp. 569-578.

ver— un criterio análogo, vale decir, la existencia de reconstrucciones teóricas de la sociedad en forma de modelo, que pudieran ser alimentadas por la información proporcionada por los indicadores respectivos. Una estadística social se convierte en un indicador dado su valor informativo, que proviene de su vinculación empíricamente verificado a la conceptualización de un proceso social.

Habría entonces necesidad de cumplir con un prerequisite fundamental para la elaboración de sistemas de indicadores sociales, cual es poseer modelos macrosociológicos de los procesos y de las instituciones, que deberían —en opinión de Land— ser menos generales que los proporcionados por el paradigma estructuralfuncionalista, que no entrega relacionamientos causales entre sus diferentes partes y variables.

Empero, es altamente probable, como también se ha indicado, que la teoría sociológica y de las ciencias sociales en general, con excepción de la economía, no se encuentre lo suficientemente madura para proporcionar ese encuadre necesario para la elaboración de indicadores sociales.

Es sabido, sin embargo, que no todos coinciden con postular esa exigencia para los indicadores sociales. Para algunos, pueden ser sólo estadísticas descriptivas. Empero, parece evidente que la selección de indicadores, al ser un referente empírico de un concepto generalizante y abstracto sugiere que “está siempre atado a presupuestos de interpretación de la realidad, lo que permite decir que todo indicador inevitablemente esconde contornos ideológicos. En los datos del IBGE está el Brasil según lo que destaca la institución que genera las estadísticas; en los datos de la DIEESE está el Brasil proyectado por los ojos sindicales; en los datos del IPEA está el Brasil visto por el tecnócrata”, y esto, en fin, porque “el indicador sólo indica lo que el marco teórico le permite indicar”.¹⁹ Como agrega el mismo autor, “A nivel simplemente instrumental, el indicador no coloca problemas más que técnicos y estadísticos. Pero esta visión puramente descriptiva es inocente, esconde compromisos explicativos, incluso porque en la intención que se dice apenas descriptiva hay por lo menos el compromiso con la superficialidad. La definición operacional que realiza el indicador no es diferente de la conceptual; son dos momentos del mismo proceso de conocimiento de la realidad. Todo dato revela y encubre la realidad, así como toda teoría explica y mitifica”.²⁰

La anteriormente mencionada ausencia de una teoría social, vale decir, de un conjunto de proposiciones que establezca ciertas relaciones entre variables, dificulta la elaboración de indicadores sociales. Tal dificultad ha conducido a la elaboración de las teorías de alcance medio, como manera de intentar superarla.

¹⁹Pedro Demo, *Usos e limitações dos indicadores conjunturais*. Visao Social. Brasília, mimeo, s/f, p. 2.

²⁰*Ibidem*.

Habría cuatro tipos de dificultades en relación a los indicadores: su selección, su cuantificación, su replicación y su horizonte temporal.²¹ A ello se agregan las dificultades derivadas de los intentos de elaborar índices compuestos de indicadores, lo que exige resolver el problema de la transformación de los valores de cada ponderación de los diferentes indicadores. Ello presupone un modelo de comportamiento social, que estima que sus indicadores tienen propiedad aditiva.²²

4. Selección y ponderación de indicadores

El proceso de elección del conjunto de indicadores a través del cual se intenta realizar la medición debe responder a criterios teóricos y prácticos.

Existen algunos principios al respecto que conviene recordar brevemente.

a) *Disponibilidad de los datos*: sólo es posible construir un indicador si se cuenta con la información suficiente. Se acostumbra a poner énfasis en la “ausencia de información estadística” que sería especialmente grave en los países subdesarrollados y afectaría a los aspectos vinculados al desarrollo social. Si bien es evidente que hay una información de índole económica mucho más sistemáticamente recogida y sobre la cual existe consenso en cuanto a su utilidad, ello se debe a que la ciencia económica tiene un desarrollo mayor que las otras disciplinas sociales y una orientación práctica también mayor. En consecuencia, al existir un modelo ya comprobado, hay también consecuencias metodológicas y técnicas que hacen que se recopile la información necesaria para alimentarlo. No sucede algo similar en otras ciencias sociales y, consecuentemente, no hay tal consenso sobre qué recopilar. Pero esa situación no debe conducir a afirmar que no existen fuentes de datos que pudieran utilizarse. Las hay aunque están inexploradas en la mayoría de los casos. Es probable también que no puedan generalizarse para estudios comparativos internacionales, aun cuando puedan ser útiles, en muchos casos, para la adopción de políticas sociales en países determinados.

b) *Calidad de los datos*: si bien, como se ha dicho, hay más fuentes de datos que las que comúnmente se cree, es necesario tener en cuenta que pueden haber dificultades serias en lo referente a la calidad de los datos, por lo cual se exige recolectarlos por medios adecuados, en forma consistente, completa y confiable.

c) *Comparabilidad*: vale decir, que un indicador debe estar definido y usado para medir la misma cosa en diferentes ámbitos, sean países si se buscan comparaciones internacionales, sean regiones u otras subdivisiones, en el caso de un país determinado.

d) *Validez del indicador*: vale decir, que el indicador debe medir lo que se

²¹Michael J. Carley, “Social Theory and Models in Social Indicators Research”, *International Journal of Social Economics*, Vol. 6, N.º 1, pp. 35.

²²*Ibidem*.

supone que mide tanto estadística como conceptualmente. Esto es especialmente importante. Existe un uso indiscriminado de ciertos indicadores supuestamente relacionados con algunas dimensiones sociales importantes. Así, el número de médicos o enfermeras o camas de hospital se considera un indicador del estado de salud de la población, aun cuando diferentes estudios han demostrado que no existe tal relación.

e) *Poder de discriminación*: un indicador tiene que distinguir entre las diferentes unidades que se consideran y jerarquizan.

f) *Significado conceptual*: el indicador, siendo válido, debe indicar un aspecto significativo conceptualmente y no un aspecto incidental.²³

g) Definiendo el proceso de planificación socioeconómica de acuerdo al siguiente diagrama de flujos y ejemplificándolo con el caso de la salud, se tiene:



Por su naturaleza el indicador social debe estar destinado a medir el resultado del sistema, es decir, los beneficios y el bienestar individual y social.²⁴ Sin embargo, la falta de información estadística apropiada muchas veces impide evaluar el resultado, siendo necesario medir los insumos y extrapolarlos para conocer los resultados posibles. Este tipo de medición presenta inconvenientes ya que el indicador utilizado no lo ha sido en función de la satisfacción de la necesidad en sí.

Puede recordarse aquí una distinción entre tres tipos de indicadores de desarrollo:²⁵

i) Los tipo porcentaje que muestran la extensión que tiene en determinado país o región una condición o atributo que se considera generalmente deseable, por ejemplo, porcentaje de los adultos que saben leer y escribir, porcentaje de la población en edad escolar que está efectivamente enrolada en la escuela, etc. Estos indicadores son de naturaleza esencialmente social y destacan un aspecto distribucional;

ii) Los tipo per cápita, que son de naturaleza económica y no tienen contenido distributivo, y entre los que se destacan el ingreso per cápita, el consumo de energía per cápita, etc.

²³Véase D. McGranaham, Eduardo Pizarro y Claude Richard, *Methodological Problems in Selection and Analysis of Socioeconomic Development Indicators*, Ginebra, United Nations Research Institute for Social Development, mimeo, agosto 1978.

²⁴Kendall, *cit.*

²⁵D. McGranaham, *et. al., cit.*

iii) Los estructurales que también utilizan porcentajes, pero se refieren a características diferentes de la sociedad, no tienen necesariamente una orientación valorativa, al no representar una condición universalmente deseable. Pueden mencionarse, por ejemplo, el porcentaje de la población que trabaja en la agricultura, la industria, la población que habita en el medio urbano, etc.

h) Drewnowski plantea la diferencia entre flujo de bienestar y estado de bienestar y construye un índice para cada uno de ellos.

La población tiene una serie de necesidades recurrentes en lo que se refiere a alimentación, vivienda, asistencia médica y educación, entre otras. Estas necesidades son satisfechas por un flujo de bienes y servicios obtenidos a una tasa de tantas unidades por período de tiempo. Como la satisfacción de necesidades significa recepción de bienestar puede decirse que este flujo de bienes y servicios brinda un flujo de bienestar a la población. Como es natural este flujo debe ser medido por unidad de tiempo. La contraparte económica de este flujo es el valor unitario de estos bienes y servicios, medidos por unidad de tiempo. Una aproximación diferente al problema es preguntarse cuánto ha recibido la población de aquello que necesita en un período de tiempo. La respuesta se referirá obviamente a afirmaciones respecto del status nutricional, sanitario, educacional, de relaciones humanas, etc. Estos niveles alcanzados son también expresiones de bienestar, sin embargo, este tipo de bienestar no puede ser considerado como un flujo y, por lo tanto, medido en unidades de tiempo. Debe ser considerado como un estado de bienestar el que será medido en un instante del tiempo. La contrapartida económica de este concepto es la riqueza que constituye un concepto de *stock*.²⁶

Esta diferenciación requiere claridad sobre el fenómeno a medir. No es posible combinar variables de stock y de flujo para elaborar un índice de bienestar. Como es lógico el nivel de *stock* depende de la cuantía del flujo. Si se pretende elevar el estado de bienestar, es imprescindible aumentar primero los flujos.

Otro aspecto señalado por Drewnowski es la necesidad de medir el bienestar en términos reales. Los conceptos monetarios elaborados a partir del sistema de cuentas nacionales miden fenómenos distintos al bienestar social. El bienestar consiste en la satisfacción de las necesidades; el producto geográfico bruto o el ingreso per cápita miden el valor de mercado de los recursos disponibles, vale decir, el costo incurrido por la sociedad en poner a disposición una cierta cantidad de bienes y servicios. Ello corresponde a la primera parte del diagrama de Kendall; mientras que el bienestar expresa el beneficio que la sociedad obtiene del costo incurrido, es decir, el resultado de dicho diagrama.

Algunos aspectos de la vida humana tienen una representación distorsionada en términos monetarios. La vivienda o los servicios de la vivienda, de acuerdo a como son contabilizados en las cuentas nacionales, no entregan ninguna información respecto a las reales condiciones de vivienda. La varia-

²⁶Jan Drewnowski, *On Measuring and Planning the Quality of Life*, Paris, Mouton, 1974.

ción en los valores monetarios no implica un movimiento simétrico en las condiciones de la vivienda.²⁷

No se puede negar la existencia de alguna correlación entre bienestar y algunos valores de las cuentas nacionales como consumo per cápita. Sin embargo, no todas las necesidades humanas son satisfechas a través de las transacciones de mercado. Si éste fuera el caso y los mercados funcionaran en competencia perfecta entonces los precios serían proporcionales a las utilidades marginales y los incrementos en la utilidad individual y por lo tanto en el bienestar, corresponderían a incrementos en el valor de los productos.

Hay un proceso de simplificación de la realidad que lleva a elaborar un tipo ideal de competencia perfecta. Se supone que la realidad se comporta como el tipo ideal, que no es más que una herramienta de análisis. Si la realidad se comportara de acuerdo a ese tipo ideal no existirían los problemas sociales. Desde que éstos se hacen presentes es preciso abandonar el modelo inicial porque es incapaz de explicar lo que sucede.

Finalmente, está el problema de *pertinencia de los indicadores*. La información en las ciencias sociales presenta como característica no tanto su escasez sino más bien la abundancia de antecedentes poco importantes y altamente correlacionados. Consecuentemente, uno de los problemas consiste en obtener indicadores dominantes, independientes y confiables que permitan desechar las opciones que más bien sólo constituyen un "ruido estadístico".²⁸

La solución al problema de la selección de indicadores adoptó dos perspectivas. Una de ellas, siguiendo la solución del período anterior, persiguió descubrir un indicador individual que fuera representativo de la nueva concepción del desarrollo centrado en la satisfacción de las necesidades básicas y la distribución equitativa de las oportunidades sociales. En esta línea, la esperanza de vida al nacer cobró popularidad como indicador de tipo macro que sintetizaba logros de una sociedad en muy diversos ámbitos, que se traducían en el nivel de vida de la población como un todo.

Recuérdese que la esperanza de vida al nacer es un mal indicador del grado de industrialización del país, pero si el problema que interesa es el del desarrollo integral el argumento ya no se sostiene. Independientemente del grado de industrialización de un país, una esperanza de vida al nacer anormalmente baja no permite clasificarlo como desarrollado. Un ejemplo interesante es el caso de Sudáfrica cuyo ingreso per cápita alcanzaba en 1976 a los US\$ 1 340 y la esperanza de vida al nacer era de sólo 52 años en 1975 o el de Arabia Saudita cuyo ingreso per cápita era de US\$ 4 480 y su esperanza de vida de 45 años en iguales períodos.

El modelo Bariloche, donde se lo usó como criterio central, afirma que: "Por su significado, la esperanza de vida al nacer constituye sin duda el indicador que mejor refleja en cualquier país las condiciones generales de vida

²⁷Drewnowski, *cit.*

²⁸M. Bunge, *The Methodology of Development Indicators*, mimeo, UNESCO, mayo 1974.

de la población. Su valor es una función del estado de satisfacción de las necesidades básicas y de otros elementos, tales como la urbanización, que más directamente afectan la vida de los miembros de una comunidad.

Además, la esperanza de vida mide el grado en que una sociedad permite a sus miembros alcanzar uno de sus derechos esenciales: vivir una vida tan prolongada como sea biológicamente posible. Este es un derecho absoluto que ninguna sociedad puede ignorar. "La sociedad puede regular en gran medida la forma como sus integrantes ordenan su vida, pero el derecho a ésta es un atributo inalienable de cada ser humano."²⁹ En el mencionado modelo se dejó de lado el indicador ingreso per cápita, prefiriendo la satisfacción de las necesidades básicas. El problema era establecer un criterio para fijar prioridades entre ellos, en un momento en que todavía se está por debajo de los niveles de satisfacción buscados. Finalmente, se resolvió que optimizando la esperanza de vida al nacer se evalúa el efecto que sobre la población ejercen distintas alternativas de asignación de recursos en cada uno de los sectores de necesidades básicas.

Otra solución al problema, como se verá más detalladamente, ha sido seleccionar más de un indicador, con lo que debe enfrentarse el problema de la elaboración de un índice único, mediante la combinación de los diversos indicadores utilizados.

En los últimos tiempos, se ha dado enorme importancia a los aspectos prácticos, a menudo en detrimento de los teóricos. Se ha recurrido en especial al análisis factorial,³⁰ procedimiento que busca reducir el volumen de datos manejados, localizando algunos conglomerados (*clusters*) de indicadores altamente correlacionados entre sí. De esa manera se obtiene un número mínimo de dimensiones independientes que dan cuenta de la mayor parte de la variación en el conjunto de indicadores originales. Cada variable se compone de dos partes, el factor general o común presente en todas las variables que componen el conglomerado y el factor único manifiesto en cada variable particular. Se espera que los factores comunes den cuenta del máximo de la variación entre las variables y que el factor único indique la extensión en la cual los factores comunes dejan de reflejar la variación unitaria total.

Si bien este procedimiento goza de gran precisión, el criterio de selección de las variables con las que se integró la matriz permanece indeterminado y es propio de la teoría en que el investigador se basa para realizar su análisis. Esto es lógico pero olvidado con frecuencia. Por otra parte, si bien el procedimiento

²⁹Amílcar O. Herrera et. al. *¿Catástrofe o nueva sociedad? Modelo Mundial Latinoamericano*, Bogotá, CIID, IDRC, 1977, p. 62.

³⁰La utilización del análisis sectorial se volvió muy común durante el decenio pasado. A modo de ejemplo pueden recordarse los siguientes trabajos: Bruce M. Russett, "Delineating International Regions" en J. David Singer (ed.), *Quantitative International Politics*, Nueva York, The Free Press, 1968, pp. 317-374; Richard Merritt y Stein Rokkan (eds.), *Comparing Nations*. New Haven, 1966. En América Latina puede citarse Glaucio Soares, "Congruencias e incongruencias entre indicadores de desenvolvimiento económico" en América Latina, enero-marzo 1965, pp. 47-60.

matemático está totalmente esclarecido, no sucede lo mismo con su interpretación en el ámbito de la ciencia que lo utiliza, siendo grandes las dificultades para identificar y designar los factores.³¹

5. Procedimientos para la integración de indicadores. Los índices sintéticos o resumen

La multiplicación en el número de variables empleadas requiere la elaboración de procedimientos que permitan integrar los resultados obtenidos a través de los diversos indicadores en una medida única. Entre los principales, por su uso extendido pueden mencionarse los índices-resumen.

Un paso imprescindible es expresar a los diversos indicadores en una escala común.

a) Existen varios procedimientos de estandarización, algunos de los cuales se verán someramente a continuación.

i) *Escala 0-100*. Es uno de los más difundidos. Consiste en otorgar un valor 100 al mejor puntaje obtenido en el indicador y un valor 0 al peor, distribuyendo proporcionalmente los valores intermedios.

El cálculo sería:

$$X_0 - 100 = \frac{X_i - X_{\text{peor}}}{X_{\text{mejor}} - X_{\text{peor}}} \cdot 100$$

Tiene como ventaja que los datos así convertidos no varían frente a cambios de origen y de escala.

A fin de evitar la influencia que podrían tener casos extremos y anormales, se han perfeccionado ciertos procedimientos que consisten en calcular la escala tomando como extremos grupos de unidades (deciles, cuartiles, etc.) o separando unidades subdesarrolladas y desarrolladas de acuerdo con una definición externa. Pero tales soluciones vienen acompañadas de nuevos problemas, ya que aparecerán valores negativos que alterarían el carácter de la curva.

Este procedimiento implica que primero es necesario resolver cuál de los extremos de la distribución es el "mejor" y cuál el "peor", ya que los valores "brutos" entregados por el indicador pueden variar de acuerdo con su definición previa. En la mayoría de los casos, tal operación no provocará problemas pero en otros sí puede crearlos. Así por ejemplo, puede haber consenso en que la tasa de mortalidad de un país será tanto más favorable cuanto más baja sea; pero no existe el mismo acuerdo respecto a que el extremo bajo de la variable urbanización sea el "peor" valor: para definirlo de esa manera sería necesario

³¹Véase al respecto Pablo González Casanova: "La medición de las discontinuidades intranacionales mediante índices compuestos del grado y la tasa de desarrollo" en *Revista Latinoamericana de Sociología*, vol. 1, N.º 3, 1965, pp. 244-250. También del mismo autor, "La medición cualitativa y los estilos en la investigación social" en *Las categorías del desarrollo económico y la investigación en ciencias sociales*. 2.ª ed., UNAM, México 1970, p. 23.

sustentarlo teóricamente. En varias ocasiones se han utilizado, por ejemplo, el porcentaje de la población que habita en ciudades de más de 20 000 habitantes, el índice de concentración urbana y otros similares, como indicadores del desarrollo alcanzado por el país en cuestión. Para ello se toma como modelo el proceso de desarrollo de los países considerados los más avanzados, en que ha sido notable el paso de gran parte de la población desde la condición rural" a la "urbana". Luego se sostiene, con abundantes datos empíricos, que todo proceso de desarrollo produce un cambio en la importancia de esas "situaciones de vida". Y a continuación se afirma algo que ya no es tan válido, a saber, que toda urbanización es el resultado de un proceso de desarrollo de esa especie, y el caso de América Latina puede servir de ejemplo.

No sería de extrañar que algún país se proponga evitar las aglomeraciones urbanas, dados los enormes problemas que éstas crean actualmente en los países considerados desarrollados. Como alternativa puede planificar un tipo de urbe que no supere cierta cantidad de habitantes considerada ideal para atender sus necesidades, y que permita al mismo tiempo una ocupación más efectiva y equilibrada del espacio geográfico, con lo que se alcanzarían paralelamente otras metas de desarrollo regional.

Estas disquisiciones muestran hasta qué punto puede ser difícil fijar los extremos ideales de determinado tipo de indicador y, consecuentemente, resolver los problemas que implica la utilización del tipo de escala 0-100.

ii) *Desviaciones respecto del promedio*. Este procedimiento consiste prácticamente en tomar la desviación estándar en su valor relativo.

$$x_p = \frac{x - \bar{x}}{\bar{x}}$$

iii) *Puntaje z*. Es la estandarización de la variable mediante la aplicación del siguiente mecanismo de conversión:

$$z_i = \frac{x_i - \bar{x}}{s} \quad s: \text{desviación estándar}$$

iv) La estandarización de los datos podría obtenerse también mediante *transformaciones logarítmicas*, tendientes a eliminar los problemas derivados de la existencia de grandes diferencias porcentuales entre países. Presenta el defecto (que habrá que evaluar según las necesidades teóricas) de dar mayor peso a cantidades pequeñas.

b) *Establecimiento de puntos críticos*

Una alternativa a estos procedimientos consiste en intentar una valoración intersubjetiva, recurriendo a técnicos y especialistas para que analicen cada una de las variables y determinen los llamados "puntos críticos", que indicarían niveles característicos de satisfacción de la necesidad expresada por el indicador.

El valor inferior indicaría el "punto de supervivencia" y el más alto, el "punto de máxima satisfacción". Entre estos dos extremos se situaría el "nivel

de mínimo bienestar” o “línea de pobreza”, que señalaría el valor a partir del cual “la vida es aceptable”. En esta forma el indicador es partido en cuatro sectores: a) valores por encima del punto de satisfacción máxima; b) valores que se ubican entre el punto de satisfacción máxima y el nivel de mínimo bienestar; c) valores entre el nivel de mínimo bienestar y el punto de supervivencia; d) valores que aparecen por debajo del punto de supervivencia.

En ciertos casos, estos cálculos pueden realizarse sin mayores dificultades. Así, por ejemplo, las calorías o proteínas requeridas diariamente por un ser humano se pueden fijar con cierta facilidad especialmente en los puntos de supervivencia y de satisfacción máxima, aunque es necesario tener en cuenta que no en todos los países los requerimientos son similares y que, además, la actividad desplegada influye en las necesidades. En cambio, para necesidades cuya satisfacción no es tan “vital”, ¿cómo realizar el cálculo y, especialmente, cómo fijar el punto de la satisfacción total? Hay que tener en cuenta, además, que tales niveles varían en el tiempo y en el espacio. Lo que pudo mirarse como un valor aceptable en el siglo pasado, tal vez en el momento actual se considere cercano al nivel de supervivencia. Por otro lado, lo que se estima adecuado en un país subdesarrollado puede parecer ridículo en uno desarrollado. Esto da una idea de cuán difícil es realizar este tipo de cálculos y de cómo los mismos se ven afectados por la ideología y los valores dominantes en un determinado momento en la sociedad a la que pertenecen sus realizadores.

Los defectos del método de los “puntos críticos” se agravan cuando se utilizan indicadores per cápita, que conducen a grandes distorsiones en todos los casos en que su distribución no es homogénea en la totalidad de la población, como sucede normalmente. Para solucionar estos problemas el UNRISD ha aconsejado introducir un elemento que represente la distribución del indicador en la población en estudio. Una de las posibilidades consistiría en no tomar en cuenta el sector generalmente pequeño situado en el tope de la escala de estratificación social, en que aparece el más alto nivel de satisfacción de necesidades; el promedio se calcularía para el resto de la población. Pero indudablemente, sería mejor corregir el indicador multiplicándolo por un coeficiente derivado de la curva de concentración de Lorenz.

c) La comparación. La ordenación o agrupamiento de las unidades

Una vez elegido uno de los procedimientos mencionados, el investigador puede establecer comparaciones entre las diferentes unidades de análisis que está manejando. En este momento también puede adoptar formas diferentes para alcanzar sus fines.

La forma más elemental consiste en tomar el ordenamiento de los países en cada variable y comparar las posiciones obtenidas, sin tener en cuenta los intervalos que separan a uno de otro.

Pero la etapa verdaderamente clasificatoria comienza al establecerse determinados agrupamientos de las diferentes unidades. Esta operación puede basarse en la distribución misma, realizando los cortes entre cada cierto número de países o a partir de los valores de la variable. Este último procedimiento

fue el utilizado por Vekemans y Segundo,³² quienes establecieron los valores máximo y mínimo fijando la cantidad de cortes que deseaban (n) y obteniendo la amplitud (d) correspondiente a cada categoría mediante la fórmula:

$$d = \frac{x_{\text{máx}} - x_{\text{mín}}}{n}$$

Esta fórmula crea el problema de que la presencia de valores demasiado altos para un indicador específico puede producir alteraciones considerables. Así, el ordenamiento de los países según el grado de urbanización puede cambiar notablemente si se incorporan ciertos Estados-ciudad, del mismo modo como la distribución por "deciles" según el ingreso por habitante cambiará con la presencia de los países productores de petróleo. La aparición de un valor desproporcionadamente elevado altera la ordenación de los restantes.

Si bien el método permite descubrir las variaciones absolutas entre los indicadores, no manifiesta las relativas. Además, la distancia entre las cifras extremas es muy variable, y no es lo mismo estar en el último decil cuando la distancia que separa los extremos es pequeña que cuando es muy grande.

Otro procedimiento consiste en efectuar un "corte empírico" atendiendo a los quiebres de la curva de distribución, utilizando así toda su potencialidad descriptiva. El ejemplo típico sería el de la distribución bimodal de las calificaciones obtenidas por los alumnos de un curso, que permite agruparlos en "buenos" y "malos". El único requisito es la necesidad de tener en cuenta todos los casos o una muestra representativa de ellos.

d) *El problema de la ponderación.* En los intentos que recurren a más de un indicador se presenta la alternativa de considerar si todos los indicadores manejados tienen igual valor o si su importancia es diferente, caso en el cual se hace necesario atribuirles ponderaciones desiguales.

Sería aventurado abogar a priori en favor de uno u otro método ya que las decisiones que se tomen al respecto dependerán principalmente de los objetivos del estudio.

Para los casos en que se opta por el segundo criterio, debe tenerse presente que del análisis de la definición de los indicadores no puede derivarse ponderación alguna. Así, por ejemplo, si bien para medir el desarrollo en principio no parece posible considerar como igualmente importantes el ingreso per cápita y la cantidad de butacas de cine por 1 000 habitantes o el número de teléfonos,³³

³²Roger Vekemans y J. L. Segundo, "Ensayo de tipología socioeconómica de los países latinoamericanos", *Revista Interamericana de Ciencias Sociales*, Vol. 2, 1963, pp. 1-32. En algunos casos también la CEPAL utilizó esta formulación estadística. Véase por ejemplo CEPAL, *El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina*. Nueva York, Naciones Unidas, 1969.

³³Como sostiene A. Dramais, *Classification des pays d'Amérique Latine selon leur niveau de développement économique*, Université Libre, Bruselas, 1968, p. 2.

puede suceder que dentro del marco teórico utilizado alguno de estos últimos represente importantes variables culturales cuya significación puede ser aún mayor que la de la riqueza del país. Hay dos procedimientos alternativos para fijar valores diferenciales a los indicadores: i) que la ponderación se base en la teoría que sustenta la construcción tipológica y que distingue dimensiones de la realidad como más determinantes que el resto; y ii) ponderación empírica que recurre a las correlaciones que se dan entre las diferentes variables seleccionadas.

6. Algunos ejemplos de Índices de Nivel de Vida o Desarrollo

En esta línea, Drewnowski ha construido su Índice de Nivel de Vida, definido como el grado de satisfacción de las necesidades de la población alcanzado por unidad de tiempo como resultado de los bienes y servicios y condiciones de vida que la población goza en esa unidad de tiempo. El Índice de Nivel de Vida es una medida del flujo de bienestar. En la construcción de este índice no sólo interesan los valores promedio per cápita, sino también su distribución. Las principales ventajas del Índice de Nivel de Vida de Drewnowski radican en que sus componentes miden efectivamente el nivel de bienestar de la población cumpliendo con las propiedades que se reseñaron en el párrafo anterior respecto de la referencia, la medición apropiada de la satisfacción de la necesidad, su valoración real, una medición de flujo y la pertinencia de los indicadores.

Otro esfuerzo de elaboración de un indicador único de desarrollo es el hecho por el Overseas Development Council que ha desarrollado un "Índice de la Calidad Física de la Vida" (PQLI) que pretende medir el nivel de progreso alcanzado por un país en la satisfacción de sus necesidades básicas.³⁴ El punto de partida de este indicador, según señala Grant, es la imposibilidad de comparar el flujo de bienestar entre países. Especialmente cuando se refiere a necesidades básicamente de consumo como lo son la vivienda y el vestido. La idea es plantear un índice del estado de bienestar alcanzado por un país, el que estaría medido en términos de la esperanza de vida, la mortalidad infantil y el alfabetismo. Según el autor estos indicadores medirían los resultados del desarrollo, es decir, la parte final del diagrama de Kendall.

La esperanza de vida y la mortalidad infantil son buenos indicadores de algunos aspectos del progreso social ya que representan la suma de los efectos de la nutrición, la salud pública, el ingreso y el medio ambiente general. Al mismo tiempo, los dos indicadores reflejan diferentes aspectos de la interacción social. La mortalidad infantil es un reflejo de la disponibilidad de agua

³⁴Véase James P. Grant, *Disparity Reduction Rates in Social Indicators*, Overseas Development Council, mimeo, Nueva York, 1978; James P. Grant, "A New Speedometer to track Social Progress", *International Development Review*, 1979, N.º 1, p. 13 y ss; Morris D. Morris, *Measuring the Conditions of the World's Poor. The Physical Quality of Life Index*, Overseas Development Council y Pergamon Press, Nueva York, 1979.

potable, el medio ambiente del hogar y del bienestar de sus miembros. La esperanza de vida al primer año de edad es un reflejo de la nutrición y de las características ambientales fuera del hogar. El alfabetismo es tanto una medida de bienestar como una habilidad necesaria para el proceso de desarrollo. El grado de alfabetismo de los grupos pobres ayudará a determinar cuál será su parte en la distribución de los beneficios del desarrollo.

Para la construcción del índice PQLI se debieron indicar los extremos de cada distribución. La esperanza de vida a la edad de un año se distribuyó entre 0 y 100 tomando como valor mínimo el logro más desfavorable en 1950 (38 años en Guinea-Bissau) y el valor máximo como aquel más favorable posible de alcanzar en el año 2000. De la misma manera, la mortalidad infantil recibió un valor máximo igual a 100 para el valor más promisorio susceptible de ser alcanzado en el año 2000 (7 por mil) y el más bajo, 0, fue la más alta alcanzada en 1950 (229 por mil en Gabón). El alfabetismo siendo un porcentaje se encuentra automáticamente en la escala de 0 a 100. El índice compuesto fue calculado promediando los tres componentes del índice dando igual ponderación a sus componentes.³⁵

En el cuadro siguiente se puede observar para un amplio grupo de países la evolución del producto Nacional Bruto per cápita, PQLI y sus componentes.

INDICADORES ECONOMICOS Y SOCIALES DEL DESARROLLO

	P.N.B. per cápita US\$ 1976	PQLI 1960 1974/75		Esperanza vida al nacer 1960-1975		Mortalidad infantil 1960 - 1975		Alfabetismo 1960-1974	
Países de In- greso bajo	150	18,9	33,2	36	33	142	122	10	23
Mali	100	18,4	23,3	35	38	123	120	5	10
Bangladesh	110	-	32,0	39	42	-	140	-	23
India	150	29,9	43,4	42	50	139	122	24	36
Haití	200	20,3	35,4	43	50	200	150	10	20
Sri Lanka	200	68,1	81,2	61	68	57	45	61	78
Kenya	240	-	39,0	43	50	-	51	-	40
Países de In- greso medio	750	55,7	67,1	49	58	72	46	61	63
Bolivia	390	-	39,0	42	47	-	-	-	40
Honduras	390	45,9	64,1	41	54	52	34	47	61
El Salvador	490	50,1	66,0	47	58	76	58	51	63

³⁵*Ibidem.*

	P.N.B. per cápita US\$ 1976		POLI 1960 1974/75		Esperanza vida al nacer 1960-1975		Mortalidad infantil 1960-1975		Alfabetismo 1960-1974
Colombia	630	-	72,0	55	61	100	56	-	74
Guatemala	630	41,3	59,4	44	53	92	75	38	47
Ecuador	640	56,8	68,7	51	60	100	70	67	69
Paraguay	640	63,5	73,3	54	62	90	84	74	81
Nicaragua	750	45,9	60,6	46	53	70	46	38	57
Rep. Domin.	780	-	64,0	49	58	101	43	-	51
Perú	800	53,7	66,5	49	56	92	65	61	72
Costa Rica	1.040	74,5	85,4	61	68	71	38	84	89
Chile	1.050	65,0	77,6	56	63	125	79	84	90
Jamaica	1.070	77,4	87,9	63	70	52	20	82	86
México	1.090	62,3	75,6	56	63	74	50	62	76
Brasil	1.140	-	66,0	56	61	-	70	61	64
Panamá	1.310	73,8	82,4	61	67	57	36	78	82
Uruguay	1.390	84,1	87,0	67	70	47	48	90	91
Argentina	1.550	81,3	85,0	65	68	62	59	91	93
Trinidad y Tobago	2.240	-	87,0	62	70	45	38	-	90
Venezuela	2.570	66,1	79,7	57	65	54	46	65	82
Países Industrializados									
	6.200	90,7	94,7	70	72	25	15	98	99
Sud-Africa									
Italia	1.340	-	48,0	47	52	-	-	-	-
Reino Unido	3.050	86,5	93,4	89	72	44	21	91	98
Francia	4.020	-	94,0	70	72	23	16	-	98
Alemania	6.550	-	95,0	70	73	27	14	-	99
EE.UU.	7.380	-	94,0	89	71	34	20	-	99
Suecia	7.890	91,2	93,3	70	71	26	16	98	99
	8.670	-	97,0	72	73	17	8	-	99
Países Exportadores de petróleo									
	6.310	-	-	45	53	-	-	-	-
Arabia									
Libia	4.480	-	29,0	37	45	-	-	-	15
Kuwait	6.310	-	43,0	45	53	-	-	22	-
	15.480	-	75,0	58	67	-	44	47	55
Economías centralmente planificadas									
	2.280	-	-	66	70	-	-	-	-

	P.N.B. per cápita US\$ 1976		PQLI 1960-1974/75		Esperanza vida al nacer 1960-1975		Mortalidad infantil 1960-1975		Alfabetismo 1960-1974
China	410	-	69,0	51	62	-	-	-	-
Cuba	860	-	84,0	62	70	-	-	-	-
URSS	2.760	-	91,0	68	70	-	-	98	99
R. D. Ale- mana	4.220	-	93,0	68	73	-	-	-	-

Fuente: J.P. Grant, "Disparity Reduction Rates in Social Indicators" Overseas Development Council, July 1978.

El análisis de este cuadro deja en evidencia las inconsistencias que generan los indicadores de Cuentas Nacionales en la medición del nivel de desarrollo. Hay países que obtienen buenos resultados sin disponer de un alto producto per cápita. En el otro extremo los hay que presentan altos productos per cápita pero un pobre desarrollo social.

El índice PQLI presenta como ventajas la facilidad de cálculo y es un indicador del estado del bienestar, sus componentes son variables de *stock*, salvo la mortalidad infantil. Hay que recalcar, sin embargo, que si fuera posible corregir los datos de PQLI por su distribución, sería posible encontrar grandes variaciones respecto de la situación inicial.

7. Los indicadores como base de sistemas de informaciones para la toma de decisiones en políticas sociales

En este trabajo se ha hecho una presentación del problema de los indicadores sociales concebidos como aquellas formas de sistematizar información empírica que permite poner a prueba hipótesis generadas en niveles más abstractos o que conduce a la elaboración de clasificaciones o tipologías de países, que pueden efectuarse con diferentes propósitos.

Pero la mayoría de los elementos sugeridos tienen importancia también para la construcción de indicadores orientados a ser utilizados en la toma de decisiones en el ámbito de la política social. En este caso los indicadores tienen una función más informativa y descriptiva, aun cuando las decisiones que finalmente se tomen estarán encuadradas, implícita o explícitamente, en cierta teorización sobre los efectos de incentivar determinadas acciones o de reducirlas.

Como se dijo antes, no siempre es cierto que se carezca de información empírica. Muchas veces ella existe, probablemente en diversas fuentes, pero es inutilizable por su dispersión, desorden, por la forma en que se recogió o por alguna otra razón similar.

En definitiva, puede afirmarse que existen importantes fuentes inexploradas y que no han sido abordadas sistemáticamente a fin de incorporarlas en un

instrumento de información centralizada que facilite a quien toma las decisiones el disponer con rapidez, de datos para una adecuada resolución del problema que se esté abordando.

Así, es sabido que los ministerios de educación, por ejemplo, recopilan información sobre diferentes aspectos de su actividad, como la distribución espacial de los locales escolares, la dotación de maestros, y de alumnos, etc., y exigen en muchos casos que sus funcionarios presenten informes anuales sobre el rendimiento de los mismos. En la mayoría de los países tal información no se procesa, o sólo en pequeña parte. Por otro lado, el ministerio de salud controla la distribución de sus servicios y algo similar hacen otras entidades públicas. Asimismo, los censos entregan informaciones que también pueden ser útiles pero no se las tabula, o se demoran años en estar disponibles.

Todos los datos mencionados son acumulados —cuando tal tarea se cumple— por separado. No existen usualmente bancos de datos donde toda esa información se encuentre centralizada y codificada de manera desagregada a nivel de las menores reparticiones administrativas. Ergo, no tienen utilidad como instrumento de apoyo de la toma de decisiones en materia de política social, siendo incluso difícil saber si se están cumpliendo las normas aceptadas por los mismos ministerios (cantidad de alumnos por aula y profesor; población atendida por puesto de salud, etc.) y tampoco saber dónde corresponde una ampliación o un traslado de los recursos humanos y materiales que se están desaprovechando.

Un gran avance en el sentido postulado, se ha hecho mediante la elaboración del sistema INFRASOC, en Guatemala. Dicho sistema “tiene por objeto constituir un auxiliar útil en la proposición de localizaciones adecuadas y prioritarias para la infraestructura social y ser un instrumento de integración de la información utilizada por las diversas instituciones que conforman el sector social en Guatemala, para el control, la evaluación y la programación de sus acciones”.³⁶

Dicho esfuerzo parte de que la eficacia de la infraestructura social (educación, salud y vivienda principalmente) se rige por dos principios, el de capacidad, esto es, la relación existente entre ciertas unidades de infraestructura y su población-objeto; y el de ubicación, que determina perímetros y áreas de acuerdo a rangos de movilidad por tipos de atención, asegurando una demanda mínima constante sobre las respectivas unidades de servicios. El sistema INFRASOC permite aplicar en forma normativa ambos principios a la población esperada y a la población actual, considerando la posible evolución del sistema de centros poblados.

Para ello requiere mantener una especie de inventario actualizado y localizado respecto a la población, a sus principales características demográficas, a

³⁶Enrique Neuhauser, *Un instrumento de programación operativa para la distribución espacial de la población, de la actividad que la sustenta y de su infraestructura de apoyo*, Ciudad de Guatemala, SGCNPE/DDRU, PNUD/DCTD/GUA/76/011, junio 1979, p. 65.

sus demandas potenciales de atención por parte del sector social y a sus servicios sociales básicos, lo que constituiría a través de la construcción de indicadores de control comparativos, una buena base para tomar decisiones y asignar prioridades respecto a la dotación de los servicios de apoyo a la población.³⁷

Se basa el sistema INFRASOC en un centro de datos que contiene la información básica recogida, totalmente desagregada, por cada puesto de salud, por cada escuela, por cada grupo de vivienda, referida por medio de un código, que se inicia en el lugar poblado correspondiente y señala las reparticiones administrativas superiores a que pertenece dicha unidad. Esta información alimenta modelos de experimentación numérica que permiten tener una panorámica de qué está sucediendo con la población, cómo se distribuye y qué tipo de atención por parte de los servicios sociales recibe, pudiéndose tomar medidas para ajustar la distribución de los mismos a las normas vigentes. Se trata, como se dijo, de un esfuerzo primario pero que muestra una utilización más útil para la política social de la información estadística disponible en un país y, en definitiva, de los indicadores sociales.

³⁷E. Neuhauser, *cit.*

¿Qué estamos tratando de medir?*

Por Dudley Seers

Resumen

El desarrollo significa crear las condiciones para la realización de la personalidad humana. Su evaluación debe, por tanto, tomar en cuenta tres criterios económicos ligados entre sí: si ha habido reducción en (i) la pobreza; (ii) el desempleo; (iii) la desigualdad. El producto nacional bruto puede crecer rápidamente sin ningún mejoramiento dentro de estos criterios; por lo tanto, el desarrollo debe ser medido en forma más directa. Los problemas conceptuales y prácticos de un número de indicadores se discuten aquí, así como las implicancias de la planificación, tanto nacional como internacional.

Presentación

¿Por qué se confunde el desarrollo con el crecimiento económico? Sin duda, difícilmente podría decirse que la situación descriptiva por un conjunto de proyecciones es preferible a la expuesta por otro conjunto, sólo porque la primera implica un ingreso *per cápita* más alto. Después de todo, ¿en qué sentido Sudáfrica es más desarrollada que Ghana, o Kuwait que Egipto, o los Estados Unidos que Suecia?

Una explicación consiste en que el ingreso nacional es un indicador muy conveniente. Los políticos encuentran útil una medida comprensiva única, especialmente, si tiene por lo menos un año de atraso. A los economistas les proporciona una variable cuantificable, sujeta a variaciones que pueden ser analizadas en términos de cambios en la producción sectorial, participación de los factores, o categorías de gastos, lo que hace posible la confección de modelos.

Por supuesto, el asunto puede plantearse suponiendo que los incrementos en el ingreso nacional, si son suficientemente rápidos, tarde o temprano

*Aparecido originalmente en *Journal of Development Studies*, Londres, Vol. 8, N.º 3, abril 1972, y en *IDS Reprints, Communications*, N.º 106, Brighton, Institute of Development Studies, Universidad de Sussex. El primer tercio del artículo proviene de "The Meaning of Development", *International Development Review*, Vol. 11, N.º 4, 1969, republicado en *IDS Reprint Communications Series*, N.º 44; *Revista Brasileira de Economia*, Vol. 24, N.º 3; *Internationale Spectator*, Vol. XXIV, N.º 21; *Ekistics*, 1970; *Sociological Abstracts*, 1970; *Insight*, 1971; y en el libro editado por Ilchman y Uphoff, *The Political Economy of Development*. El autor agradece los comentarios de Hans Singer sobre un esbozo de esta parte, que también fue discutido en seminarios realizados en las Universidades de Boston y Toronto y constituyó la base de un almuerzo-discusión en la XI Conferencia Mundial de la Sociedad para el Desarrollo Internacional realizada en Nueva Delhi, India, en noviembre de 1969. El resto fue escrito especialmente para este artículo.

solucionarán los problemas sociales y políticos. Pero la experiencia de la década pasada hace que esta creencia parezca más bien ingenua. Han surgido crisis sociales y levantamientos políticos en países en cualesquiera etapa de desarrollo. Más aún, tales problemas afectan a países cuyo ingreso *per cápita* crece rápidamente, como a aquéllos que tienen una economía estancada. De hecho, pareciera que no sólo el crecimiento económico puede ser inoperante para solucionar las dificultades sociales y políticas sino, incluso, que ciertos tipos de crecimiento pueden, en realidad, ocasionarlas.

Cuando se reconoce la complejidad de los problemas de desarrollo, el uso continuo de un indicador agregativo único adquiere una apariencia diferente. Pareciera que se lo usa a fin de evitar enfrentarse a los problemas reales de desarrollo.

Definición de desarrollo

Para discutir los desafíos a enfrentar, hay que disipar la niebla que se cierne sobre la palabra “desarrollo” y decidir, con más precisión, qué se quiere expresar con ella. Sólo entonces se podrán trazar metas significativas o indicadores, contribuyendo así a mejorar la política nacional o internacional.

El punto de partida estriba en que no pueden evitarse los “juicios de valor”, tan mal vistos por los positivistas. El concepto de “desarrollo” es inevitablemente normativo, casi un sinónimo de mejoramiento. Pretender otra cosa es sólo ocultar los propios juicios de valor.

¿Pero de dónde provienen estos juicios? La respuesta convencional, que Timbergen acepta para su sistema de planificación económica, consiste en postular que los valores los fijan los gobiernos. No obstante, éstos tienen, necesariamente, una visión de corto alcance, descontando en algunos casos el futuro a tasas muy elevadas. Y lo que es más grave, algunos gobiernos constituyen el principal obstáculo para el desarrollo, cualesquiera sea la definición que se adopte, y si tal aseveración se acepta, ¿dónde obtener los criterios mediante los cuales juzgar los objetivos del gobierno? Aun suponiendo que los gobiernos representasen fielmente, en algún sentido, las actitudes populares, éstas son endógenas al proceso de desarrollo y, por tanto, no pueden proporcionar un medio adecuado para evaluarlo.

Otro enfoque consiste en copiar las vías de desarrollo seguidas por otros países, lo cual significa implícitamente tener como meta el estado actual de aquéllos. Esto es, por ejemplo, lo que realmente están haciendo los constructores de modelos cuando toman los coeficientes de un análisis internacional de corte transversal, o usan funciones derivadas de la experiencia de un país industrial. Sin embargo, pocos —si es que existe alguno— de los países ricos aparecen ahora ante el mundo exterior como modelos realmente deseables. Hay aspectos que parecen envidiables, como sus niveles de consumo, pero ellos están asociados, tal vez inseparablemente, a males como su extensión urbana, las presiones publicitarias, la contaminación y la tensión crónica que sufren sus habitantes. Por otro lado, no es obvio ni plausible en manera alguna

que el resto del mundo pueda repetir, aunque quisiera, la historia de los países industriales.

De no ser posible encontrar los valores en la política o en la historia, ¿la única salida es que cada quien adopte su propio conjunto personal de valores? Afortunadamente, esto no es necesario. Basta con preguntarse por las condiciones necesarias para alcanzar una meta universalmente aceptable, como es la realización de las potencialidades de la persona humana.

Hay una necesidad *absoluta* y obvia para esto: que exista suficiente alimento. Por debajo de ciertos niveles de nutrición, un hombre no sólo carece de energía corporal y buena salud, sino incluso de interés por las cosas, aparte del alimento. No puede elevarse por encima de una existencia animal. Si alguien tiene alguna duda acerca de la primacía del alimento, debería reflexionar sobre las implicancias de una reciente investigación, donde se muestra que si los niños de corta edad no son adecuadamente alimentados, el resultado bien puede ser un permanente deterioro no sólo del cuerpo, sino también de la mente.¹

Desde que los productos alimenticios tienen precio, el criterio puede ser expresado en términos de niveles de ingreso. Esto posibilita tomar en cuenta también ciertos otros requerimientos mínimos por cuanto es evidente que la gente nunca gasta todo su dinero (o energía) en alimentos, no importa cuán pobre sea. El ingreso percibido debe ser no sólo suficiente para alimento, sino también para cubrir las necesidades básicas de vestuario, calzado y vivienda.

Sin embargo, con esto no se quiere hacer referencia a las necesidades de consumo en general, sino a la capacidad de adquirir lo necesario para la satisfacción de necesidades físicas.

Quienes sostienen un concepto "relativo" de pobreza, consideran pobres a aquellos que no son capaces de "participar en las actividades ni tienen las condiciones de vida y esparcimiento habituales en su sociedad. Estas actividades y costumbres tienen que ser descritas empíricamente. Además de los hábitos alimenticios y de vestuario, incluirían, por ejemplo en el Reino Unido, cosas tales como fiestas de cumpleaños para los niños, vacaciones de verano y salidas de noche"² Esta manera de ver la pobreza como privación social implica que el estándar mínimo se elevaría al mejorar las condiciones de vida y, en consecuencia, la pobreza *nunca* podría ser eliminada, excepto tal vez mediante una distribución muy equiparada del ingreso. Pero ver al hijo condenado a la inferioridad física y mental de por vida a causa de la desnutrición, o no poder obtener una transfusión de sangre para salvar la vida de su esposa es, sin duda, un tipo diferente de pobreza que la de no contar con los medios para comprar tortas para el cumpleaños del niño o llevar a la esposa al cine.

Lo que sostengo es que por debajo del nivel por el cual un hombre puede en algún sentido proveer a su familia con "suficiente" alimento, la utilidad

¹N. S. Scrimshaw y J. E. Gordon, editores, *Malnutrition, Learning and Behaviour*. Cambridge, Mass., M.I.T. Press, 1968.

²Peter Townsend, *The Concept of Poverty*, Londres, Heinemanns, 1970, p. 42.

marginal del ingreso es mucho más grande que por encima de ese nivel. Esto es, por supuesto, un punto de vista anticuado, y ocasiona muchos problemas de conceptos y medidas, tema sobre el cual se volverá más adelante. Pero dondequiera que haya pobreza severa, un enfoque inevitablemente normativo sobre el desarrollo, implica una función de utilidad general de este tipo.

Otra necesidad básica, vale decir, algo sin lo cual la personalidad no puede desarrollarse, es un *empleo*. Esto no significa necesariamente empleo remunerado. Puede tratarse de estudio, trabajo en una granja familiar o en la mantención de la casa. Pero no desempeñar ningún rol socialmente aceptado, siendo dependiente crónico, aunque se trate del alimento, de la capacidad productiva de otra persona, parece ser incompatible con el autorrespeto de un adulto no senil, especialmente si se han pasado años en la escuela e incluso, tal vez, en la universidad, preparándose para desarrollar una vida económicamente activa.

Es cierto, por supuesto, que tanto la pobreza como el desempleo están asociados con el ingreso de varias formas. Pero incluso un rápido incremento en el ingreso *per cápita* por sí mismo dista de ser suficiente para reducir la pobreza y el desempleo, como lo demuestran muchas experiencias. De hecho, ciertos procesos de crecimiento pueden estar acompañados y, en un sentido, causar el incremento del desempleo.³

El vínculo directo entre el ingreso *per cápita* y el número de personas que viven en la pobreza es la *distribución del ingreso*. Es un axioma que la pobreza será eliminada más rápidamente si el crecimiento va acompañado de una disminución en la concentración de los ingresos. Sin embargo, la igualdad debería ser considerada un objetivo por derecho propio: el tercer elemento del desarrollo. Las desigualdades que actualmente se encuentran, especialmente en el Tercer Mundo donde hay pobreza masiva, no son toleradas por ningún modelo religioso o ético. Las barreras sociales y las inhibiciones de una sociedad desigual distorsionan la personalidad tanto de quienes poseen altos ingresos, como de los que son pobres. Así, diferencias triviales de acento, lenguaje, vestimenta, costumbres, etc., adquieren una importancia absurda engendrando el desprecio por aquellos que carecen de esas "virtudes" sociales, especialmente los habitantes del campo. Como la raza está generalmente correlacionada con el ingreso, la desigualdad económica descansa en el corazón de las tensiones raciales. Más aún, la desigualdad de ingresos está asociada a otras desigualdades, especialmente de educación y de poder político, que la refuerzan.

Por consiguiente, las preguntas que hay que formular sobre el desarrollo de un país son: ¿Qué ha pasado con la pobreza, con el desempleo y con la desigualdad? Si las tres se han tornado menos severas, entonces puede afirmarse, sin duda, que hubo desarrollo. Si estos problemas se han agravado y especialmente en el caso de que ello haya sucedido con los tres, sería erróneo decir

³Así, en Trinidad el crecimiento del ingreso *per cápita* fue, promedialmente, superior al 5% anual durante el período 1953-68, mientras que el desempleo abierto mostraba un incremento fijo de más del 10% de la fuerza laboral.

que ha habido “desarrollo” aunque se haya elevado el ingreso *per cápita*. Esto vale, por supuesto, también para el futuro. Un “plan” que no contenga metas para reducir la pobreza, el desempleo y la desigualdad, difícilmente puede ser considerado un “plan de desarrollo”.⁴

Es obvio que la verdadera realización de la potencialidad humana requiere mucho más de lo que puede especificarse en estos términos. No pueden delinearse aquí todos los otros requerimientos, pero este ensayo sería muy poco equilibrado de no mencionarlos. Entre ellos está la posesión de niveles educacionales adecuados (especialmente la alfabetización), la participación en el gobierno y la pertenencia a una nación verdaderamente independiente, tanto económica como políticamente, en el sentido de que las opiniones de otros gobiernos no predeterminan en gran medida las decisiones del propio gobierno.

A medida que disminuyan la desnutrición, el desempleo y la desigualdad, estas metas educacionales y políticas se tornan objetivos cada vez más importantes del desarrollo. Posteriormente también, la libertad en lo que concierne a los códigos sexuales represivos, al ruido y a la contaminación, llegarán a ser metas mayores.⁵ Pero poner excesivo énfasis en ellos ahora, supeditaría las prioridades económicas básicas al menos para los países realmente pobres con un gran número de niños desnutridos. Difícilmente se podría pretender que un país está “en vías de desarrollo” sólo porque su sistema educacional está en expansión o porque se ha estabilizado el orden político, o existen limitaciones al ruido de las máquinas, si paralelamente el hambre, el desempleo y la desigualdad son significativos, aumentan o incluso, si no estuvieran disminuyendo. En verdad, no habría dudas sobre la viabilidad del orden político en esas circunstancias si no se considerara tal pretensión *prima facie* como algo sospechoso. Por otro lado, es evidente que ciertos modelos políticos bien pueden ser incompatibles con el desarrollo.

Antes de concluir hay que aclarar que el ingreso nacional no carece totalmente de sentido sólo porque sea un indicador inapropiado del desarrollo. Tiene importancia como medida de desarrollo potencial. Supóngase que dos países comienzan una década con el mismo ingreso *per cápita* pero uno de ellos crece más rápidamente que el otro durante diez años. Ese incremento del ingreso se concentra enteramente en los sectores más ricos, debido a que dicho crecimiento se ha producido por la utilización de técnicas intensivas en capital,

⁴Supongamos, por ejemplo, que un plan prospectivo especificara que el desarrollo *per cápita* de Brasil se duplicara en los siguientes treinta años, pero sin suponer ningún cambio en la distribución o en el nivel de desempleo. Entonces, a fines del siglo, un gran terrateniente del Matto Grosso podría poseer cuatro autos en vez de dos, y un campesino del nordeste podría comerse dos kilogramos de carne al año en vez de uno. Su hijo bien podría estar aún sin trabajo. ¿Podríamos realmente llamar a esto “desarrollo”?

⁵Incluso para países de alto nivel de desarrollo el uso del ingreso nacional como indicador está siendo ampliamente criticado, por ignorar los costos ambientales. Ver por ejemplo E. J. Misham, *The Costs of Economic Growth*, Londres, Staples Press, 1967.

por lo que las tasas de desempleo permanecen estables. En cambio, en el otro país, si bien el crecimiento ha sido más lento, ha significado menor desempleo y, por lo mismo, ha beneficiado a los más pobres.

Si el país con crecimiento más rápido no se ha desarrollado, según el criterio expuesto aquí, ha logrado empero, un potencial más grande para desarrollarse con posterioridad. En primer lugar, el sistema fiscal podría proporcionar abundantes recursos para transferirlos a los pobres, cuanto más grande sea el ingreso disponible. Además, una tasa de crecimiento rápido implica una capacidad de ahorro más grande, lo cual podría facilitar un desarrollo verdadero en el futuro. Efectivamente, el país que crece más rápido puede tener ya un nivel de inversión *per cápita* más alto. Si esta inversión se ha hecho sea en proyectos de agricultura que eleven la producción de alimentos y proporcionen mayor cantidad de empleos rurales, sea en escuelas rurales, es posible prefigurar un futuro desarrollo genuino.⁶

En el largo plazo, el crecimiento económico es una condición necesaria para que un país pobre pueda reducir la pobreza. Pero no es condición suficiente. Lograr una alta tasa de crecimiento económico depende de la política. Un país donde el crecimiento económico es lento o desdeniable puede pasarse ocupado en reformar sus instituciones políticas, de modo que cuando el crecimiento llegue, significará desarrollo. Tal país podría, a la larga, desarrollarse más rápido que otro que en el presente goce de un crecimiento económico rápido, pero cuyo poder político permanece aferrado por una minoría rica. Será interesante comparar, por ejemplo, lo que sucederá en Cuba y Brasil en lo que resta de este siglo.

Prioridades en las Ciencias Sociales

Puede ser útil oponerse a la fuerte atracción intelectual del ingreso nacional como medida de desarrollo echando una breve ojeada al pasado.

Alrededor de 1950 los grandes problemas económicos estaban en general bajo control en los países industrializados. El desempleo había sido reducido a niveles históricamente muy bajos; la pobreza absoluta había sido eliminada en gran medida; la tributación y los avances educacionales habían reducido las desigualdades económicas y, aunque gran parte de lo que subsistía se asociaba a la raza, ello no constituía en esa época una fuente de conflictos políticos y no preocupaba, por tanto, a los científicos sociales, especialmente a los economistas.

⁶En un interesante ensayo, se describió un índice de desarrollo potencial diferente, basado en insumos fundamentales, como capital y habilidades (aunque se lo describe de manera desorientadora como medida de la "marcha del desarrollo"). Los movimientos de tal índice prefigurarían lo que podría ser la marcha futura del crecimiento económico. El índice para la India, por ejemplo, es alentador porque muestra una tasa de incremento dos veces más rápida que el ingreso nacional real. Pero, por supuesto, no significa que el crecimiento potencial *será* desatado, a menos que ocurra un desarrollo. Véase V. V. Divatia y V. V. Bhatt, "On Measuring the Pace of Development", *Quarterly Review*, Banca Nazionale del Lavoro, N.º 89, junio 1969.

Esos países se las habían arreglado para enfrentar los desafíos generados en el siglo XIX. Por un lado, como se verá más adelante, se habían beneficiado del liderazgo económico mundial y del poder político, pero, por otro lado, sus logros también se debieron a que científicos sociales de la talla de Booth, Rowntree, Boyd-Orr, los Webb, Keynes, Beveridge y Tawney, habían prestado atención, durante la primera mitad del siglo, a la pobreza, al desempleo y a la desigualdad.⁷ La mayoría de los economistas, incluyendo a Pigou, consideraban el logro de una igualdad más amplia como un objetivo deseado.

Sin embargo, aliviados que fueron los grandes problemas, los economistas dedicaron su atención a conseguir innovaciones en sus técnicas profesionales. En tanto conservaron interés en los asuntos en boga, se preocuparon principalmente por el progreso de la nación concebida como un todo. El ingreso nacional parecía ideal para comparar la tasa de crecimiento de un país durante períodos diferentes, o para construir un cuadro comparativo internacional. Además mantenía su función de pronosticador del nivel de empleo, ya que si la economía está diversificada y la fuerza de trabajo es móvil, los grandes cambios a corto plazo en el ingreso nacional deben estar estrechamente asociados a los cambios de empleo.⁸

Hoy se aprecia que ni siquiera en los países industriales se han solucionado realmente los problemas económicos básicos. Los científicos sociales, especialmente en los Estados Unidos, han redescubierto su propia pobreza. Además, el desempleo ha crecido recientemente y también algo similar puede haber sucedido con la desigualdad.

Pero en el Tercer Mundo, los problemas fundamentalmente nunca han desaparecido de la vista. En África, Asia o América Latina, el desarrollo ha sido muy limitado hasta 1950, cualesquiera sea el criterio económico utilizado. Desde entonces ha habido, ciertamente, alguna reducción en la proporción, aunque no en las cifras absolutas, de quienes viven en la pobreza. Empero, recientemente, Francis Keppel ha estimado que siete de cada diez niños de todo el mundo "están afectados por la apatía típica producto de la deficiencia crónica de proteínas, apatía que se traduce en potencial de aprendizaje mermado".⁹ Es probable que en muchos países del Tercer Mundo, tales como la India, ese porcentaje sea incluso más alto. El desempleo parece haber crecido si se atiende a los datos parciales disponibles. Es probable, aunque la información sea escasa que, en la mayoría de los países, la desigualdad no se haya reducido y que en muchos, puede haber incluso aumentado. Un informe sobre cinco países latinoamericanos para los cuales se dispone de estudios comparativos a

⁷Espero no ser excesivamente nacionalista al escoger ejemplos británicos: más bien los nombres son significativos.

⁸Este uso del ingreso nacional ha sido desarrollado por Colin Clark, *National Income and Outlay*, Londres, Macmillan, 1937. De hecho, el gran impulso hacia adelante en las estadísticas de ingreso nacional de los años 1930 y 1940 se debió, principalmente, al problema del desempleo, aunque también a la necesidad de cuantificar políticas alternativas en tiempo de guerra.

⁹En N. S. Scrimshaw y J. E. Gordon, *op. cit.*

través de un período de tiempo dado, concluye que todos mostraban un aumento en la desigualdad, con la posible excepción de México.¹⁰ Incluso es posible que, si hubiese datos disponibles, se encontrara que el crecimiento económico está directamente asociado con el crecimiento del desempleo y con un incremento de la desigualdad. Si ha sido verdaderamente así, puede afirmarse que ha habido una correlación negativa entre crecimiento y desarrollo. Y si no lo fue es de todas maneras claro que la conexión entre ambos no es tan exacta como se creía.

Problemas de conceptos y de medidas

Se defiende el *ingreso nacional* como indicador objetivo aduciendo que se trata de una medida libre de valores. Sin embargo, ello no es cierto; está muy cargada de valores: todo tipo de producto y de servicio tiene asignada una ponderación particular que en muchos casos, es cero. Dicha ponderación está determinada principalmente por las fuerzas del mercado, las que reflejan la distribución de ingreso vigente en el país. Una pregunta usual en economía —cuán adecuadamente el ingreso mide la demanda cuando su distribución es desigual— adquiere un elemento adicional cuando la distribución está tan altamente concentrada como sucede en los países del Tercer Mundo. Otra pregunta —cuán objetiva es la demanda cuando está parcialmente determinada por las ventas— parece aún más trascendente cuando, en cierta medida, los gustos se han copiado del exterior. Pero, además, ciertas políticas oficiales, como las de sustitución de importaciones, elevan a menudo los precios de los bienes suntuarios mucho más que los de aquellos que satisfacen necesidades más básicas. Tales políticas se basan, muchas veces, en razones igualitarias pero, paradójicamente, el resultado es que tal incremento en la producción de suntuarios pesa más en la estimación de la tasa de crecimiento económico, que en los países industriales.¹¹ En tanto que los precios de los alimentos de consumo general y de vestuario pueden ser comparables entre países pobres y países ricos —tal vez más bajos en los primeros—, los precios de los autos, refrigeradores, etc., son varias veces más altos. La consecuencia absurda puede ser que en un país donde hay una pobreza considerable, un auto cueste más que diez toneladas de arroz.

Estimar o usar el ingreso nacional implica también un conjunto de juicios sobre qué actividades debería cubrir, ¿cuáles son los productos “finales”, frente a los productos “intermedios” que no son considerados intrínsecamente valiosos, y que sólo se producen porque hacen posible generar otros productos más deseados? Esto lleva a interrogarse sobre ¿cuáles son las actividades que

¹⁰A. J. Jaffe, “Notes on Family Income Distribution in Developing Countries in Relation to Population and Economic Changes”, *Estadística*, N.º 104.

¹¹Además, los impuestos indirectos que se aplican a los bienes suntuarios son relativamente altos por lo cual tales tendencias resultan agravadas cuando se utilizan los precios del mercado como ponderaciones.

se trata de aumentar al máximo? —pregunta formulada una vez por Kuznets y revitalizada ahora por Sametz.¹² La cuestión de la distribución puede ser formulada también en los siguientes términos: ¿son los lujos de las clases profesionales un “costo necesario” para elevar el ingreso de los pobres, y maximizar la demanda real?

Otro argumento que se ha hecho en favor del ingreso nacional como indicador del desarrollo aduce que, al menos, puede cuantificársele. ¿Pero qué cálculos del ingreso nacional realmente valen la pena? Hasta ahora, en lo concerniente al Tercer Mundo, está virtualmente fuera del alcance de las estadísticas oficiales. Mucho de lo que interesaría para tales cálculos, como el rendimiento de la producción doméstica de alimentos, incluso los básicos, aparte de las cosechas subsidiarias que aparecen bajo el título general de “horticultura de mercado”, sin hablar de la producción pesquera, forestal, etc. A menudo, se realizan estimaciones de tales rubros con métodos poco elaborados y se supone que la producción se eleva en proporción al aumento de la población rural, aumento que a su vez se supone es una tasa constante arbitrariamente fijada, ante la ausencia de registros de nacimientos y defunciones y de datos de migración.¹³ En un segundo lugar, muy poco se sabe acerca de la construcción en el campo por parte de la comunidad agrícola misma. Esto, aparentemente, alcanzaría gran importancia de tomarse en cuenta no sólo la construcción de casas, sino también los trabajos de despeje de tierra, de perforación de pozos y zanjías, de construcción de cercas y vallados, etc. En tercer lugar, prácticamente no hay datos sobre el servicio doméstico y otros servicios personales, incluso remunerados.

Deberían formularse preguntas conceptuales a quienes se dedican a estimar el ingreso nacional, como por ejemplo: ¿cuáles de las actividades que una familia agricultora realiza para sí misma sin pago, tales como corte de pelo, por ejemplo, se incluyen en el ingreso nacional? ¿Y por qué? Asimismo sería interesante saber detalles prácticos sobre el volumen de la pesca en la Provincia A, la cantidad de cabañas que se construyeron en la Provincia B y el número de barberos que trabajaron en la Provincia C, y de qué manera se ha obtenido tal información.

Debería preguntarse también por el tiempo que han consumido las estimaciones realizadas al planificar, por ejemplo, una oficina o una universidad.

¹²A. W. Sametz, “Production of Goods and Services: The Measurement of Economic Growth”, en E. Sheldon y W. B. Moore, editores, *Indicators of Social Change: Concepts and Measurements*, Nueva York, Russel Sage Foundation, 1968. Por ejemplo: ¿un viaje tiene que generar realmente un producto final, como suponen quienes realizan estimaciones nacionales (especialmente un viaje en ferrocarril metropolitano subterráneo)? En los países industrializados se están examinando ahora problemas adicionales derivados del fracaso del ingreso nacional para considerar adecuadamente los costos derivados de la destrucción ambiental.

¹³Muy a menudo un investigador trata de llegar a conclusiones acerca de las tendencias en el consumo de alimentos *per cápita*, lo cual, por supuesto, sólo significa revelar las consecuencias de las suposiciones hechas por los estadísticos oficiales.

No es seguro y, por lo tanto, tampoco profesionalmente correcto usar los datos del ingreso nacional hasta no estar satisfecho sobre las respuestas a tales preguntas.

He examinado las hojas de trabajo en casi veinte países. La verdad es que, cuando se toman en cuenta las dificultades derivadas de los cambios de inventario y de depreciación y de deflactar los de precios vigentes, las series de ingreso nacional publicadas poco tienen que ver con la realidad económica.¹⁴ En muchos países cualquier técnico estadístico razonablemente competente podría elaborar series, a partir de los magros datos básicos existentes, mostrando que el ingreso *per cápita* real está creciendo o cayendo. Los decimales son pura fantasía. Algunas series generan mayor desorientación que si se colocaran conjuntos de números sin orden ni concierto, porque aquéllas *parecen* tener significado. Sin duda, sería muy conveniente que los datos del ingreso nacional que se publican tuvieran un significado objetivo pero, desgraciadamente, el que se publiquen no los torna significativos.

Podría argüirse también que las series de ingreso nacional al menos están disponibles, mientras que no hay datos sobre pobreza, desempleo y desigualdad o ellos son muy fragmentarios. Sin embargo, esto es el resultado no tanto de diferencias básicas en las posibilidades de estimación como de las actitudes frente al desarrollo. El tipo de datos reunidos refleja las prioridades que se asignan. La clase de trabajo realizado por una Oficina de Estadística depende, en la práctica, de lo que su propio gobierno le solicita y también de la asesoría que recibe de distintas agencias de las Naciones Unidas, especialmente de su Oficina de Estadística. A medida que aumenta la comprensión de la importancia de los problemas sociales, las Oficinas de Estadística tenderán a poner menos énfasis en la estimación del ingreso nacional, y a preocuparse más por preparar indicadores sociales apropiados.¹⁵

Obviamente, también hay problemas conceptuales con los indicadores de desarrollo. Son bien conocidas las dificultades que existen para evaluar los estándares de *pobreza* o, incluso, los umbrales nutricionales mínimos.¹⁶ En el caso de una familia, éstos deberían reflejar las edades y también las actividades físicas de sus miembros.¹⁷ Además, familias que podrían, dado su ingreso, exceder el gasto en nutrientes mínimos, de hecho no lo harán porque, en cierto sentido, gastan imprudentemente su dinero sea en artículos no esenciales, sea

¹⁴ Hay también una tendencia a que el ingreso nacional se eleve. Ello es consecuencia de que aumenta la participación de la producción incluida en las estadísticas oficiales, en parte porque una parte creciente de la producción se realiza a través de negocios organizados adecuadamente cubiertos por esas estadísticas y, también, debido al mejoramiento general de la recopilación de datos.

¹⁵ El "Sistema complementario de Estadísticas de Distribución del Ingreso, Gasto y Riqueza" de la Oficina de Estadísticas de las Naciones Unidas es un útil punto de partida.

¹⁶ Diversos perfiles de pobreza en la India, donde han habido muchos trabajos sobre este tema, son discutidos por A. J. Fonseca, "The needed-based wage in India: A Computerized Estimate", reimpreso de *Wage Policy and Wage Distribution in India*, University of Bombay, Bombay, 1970.

¹⁷ Ver los ensayos de Abel-Smith, Bagley, Rein y Townsend en Peter Townsend, editor, *op. cit.*

debido a falta de información, sea por sus gustos personales.¹⁸ El reconocimiento de este asunto está implícito en el perfil de pobreza oficial de los Estados Unidos, que establece US\$ 750 *per cápita*, de los cuales sólo US\$ 250 corresponden a lo que se considera necesario para alimentos.

Pero no es necesario darse por vencido. Cuando se ha establecido un perfil oficial de pobreza, como en la India, las estimaciones resultantes de la proporción de personas y familias que perciben ingresos que están por debajo del umbral de pobreza especificado no dejan de tener significado.¹⁹ Aun cuando sean aproximativas, no puede negarse que tienen mayor significado como medición del desarrollo, que los cambios registrados en el ingreso nacional *per cápita*.

Hay otras medidas de pobreza bien conocidas, como el índice de mortalidad infantil (aunque ella refleja en particular la efectividad de los servicios de salud, así como también la dieta, las condiciones de vivienda, etc.), el consumo de proteínas, la incidencia de enfermedades causadas por la desnutrición, como el raquitismo y la altura y el peso promedio alcanzado por los niños.²⁰ Sin embargo son sólo indicios, que también pueden ser desorientadores si se usan para comparar naciones de muy diferentes líneas genéticas en sus hábitos dietéticos, etc.

El *desempleo* es, por supuesto, difícil de definir en sociedades no industriales. Una persona del medio urbano sin empleo puede ser groseramente identificada mediante las preguntas usuales de las encuestas de ocupación-desocupación sobre la última ocasión en que buscó trabajo (aunque esto significa excluir de los desempleados a quienes no lo buscan porque piensan o saben que no existe posibilidad de encontrarlo y, por otro lado, implica incluir a

¹⁸Este problema fue percibido primero por Rowntree en su clásica investigación en York, que lo condujo a distinguir entre pobreza "primaria" y "secundaria", siendo esta última la propia de aquellos que pudiendo procurarse el mínimo nutricional no lo alcanzaban en la práctica. Véase, S. Rowntree, B. Seebohm *Poverty. A Study of Town Life*, Londres, Macmillan, 1901.

¹⁹Sin embargo, se ha mostrado que aún usando el mismo criterio de pobreza (el propuesto a la Misión Planificadora de 1962 por un distinguido grupo de economistas) pueden alcanzarse conclusiones muy distintas sobre las tendencias de las proporciones que están más allá del perfil de pobreza, mediante el uso de diferentes fuentes de datos de consumo, diferentes asignaciones para cambios de precios y diferentes procedimientos de interpolación. Véase al respecto B. S. Minhas, "Rural Poverty, Land Redistribution and Development", *Indian Economic Review*, Vol. 5, abril 1970; y Pronab K. Bardhan, "On the Minimum Level of Living and the Rural Poor", *Indian Economic Review*, Vol. 5, abril 1970.

²⁰Se pueden combinar varios indicadores para obtener un perfil que indique la prevalencia de la pobreza en una nación. En esta línea ha estado trabajando el Instituto de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social de Ginebra. En realidad, han ido más allá, elaborando un "indicador de desarrollo" tentativo, que es un promedio ponderado de diferentes series. Las investigaciones del Instituto sobre asociaciones múltiples son interesantes y valiosas, pero no se debería caer en la trampa (como podría suceder, aunque el Director del Instituto nos advierta contra ella) de tratar tal indicador como "normativo". Este, simplemente mide lo que un país ha avanzado a lo largo del camino trazado por los datos de países que se encuentran en diferentes estados de progreso. Ver UNRISD, *Research Notes*, N.º 2, Ginebra, 1969.

aquéllos que, en realidad, sólo aceptarían ciertos tipos de trabajo). Además, existe el trabajo de corto plazo involuntario, y es sabido que hay gente que está más o menos ociosa, durante la mayor parte del día, en trabajos relativamente ficticios que van desde puestos superfluos en el gobierno hasta el lustrado de calzado. El volumen de estas situaciones es difícil de medir. Asimismo, el subempleo rural se encuentra encubierto debido a las variaciones estacionales de la actividad. Se necesita contar con información más detallada por sector, región, sexo, edad, calificación educacional, etc., para arrojar luz sobre la naturaleza del desempleo y del subempleo en cualquier país y sobre las actitudes de la gente hacia el trabajo.²¹

La *desigualdad* puede ser medida según diversas variables: por tamaño, raza, región, o factores. Cada medida tiene sentido para diferentes propósitos y, por supuesto, todas están interconectadas, y también tienen limitaciones, debido a que existen fuentes de desigualdad ajenas al ingreso. El estándar de vida de una persona puede variar a consecuencia, por ejemplo, de tener acceso a automóviles gratis. Asimismo, es indudable que un embajador puede tener un nivel de vida superior al de alguien que percibe diez veces su salario. La desigualdad también depende del acceso a los servicios públicos, como los de salud, que son especialmente importantes en las comparaciones urbano-rurales. Más aún, el poder político puede influir en gran medida sobre la desigualdad dado que las personas poseen habilidades diferenciales para desarrollar sus capacidades.

La concentración de ingresos y riqueza por tamaño también puede ser medida de varias maneras. Si uno quiere una sola medida, más útil resulta el coeficiente Gini, derivado de la curva de Lorenz (que muestra las proporciones cumulativas del ingreso recibido por proporciones acumulativas de receptores). Pero si interesa principalmente la desigualdad como causa de pobreza, una medida más significativa puede ser expresar por ejemplo, el decil más bajo como fracción de la media (siguiendo el enfoque general de un reciente estudio),²² ya que no interesan demasiado los cambios *dentro de* la mitad superior de la escala de ingresos.

Por supuesto, todas estas medidas de distribución originan los mismos problemas conceptuales que la medición del ingreso nacional. Por ejemplo, dónde hay que trazar la frontera entre las actividades que son comercializadas y aquellas que no lo son. Además, tales medidas no toman en cuenta la estructura de precios, que puede afectar la concentración de ingreso *real*, un punto

²¹Ver O.I.T., *Towards Full Employment*, Ginebra, 1970, donde se pone énfasis en que la medición del desempleo depende en gran medida de la dimensión del problema que le concierne a cada uno, pudiendo verse el desempleo como causa de frustración personal, de ingreso bajo o de pérdida de producción.

²²Harold Lydall, *The Structure of Earnings*, Oxford, Clarendon Press, 1968. El coeficiente Pareto, por otro lado, que hace tiempo tuvo sus defensores, está expresamente limitado a medir la distribución entre ingresos más altos.

importante, por ejemplo, en países donde el peso de la protección recae principalmente en los ricos.

Con todo, sin embargo, los problemas conceptuales de estos indicadores no parecen ser mayores que los del ingreso nacional, que ya nos hemos acostumbrado a ignorar, y los problemas prácticos, son los mismos. Pero los indicadores de cualquiera de los elementos de desarrollo mencionados, también requieren información suplementaria. Así, para medir la proporción de la población ubicada por encima de un umbral de pobreza, se necesita saber cuánta gente comparte el ingreso de cada familia (y si hay miembros masculinos o femeninos, adultos o niños). Para medir significativamente el desempleo, se necesita saber para qué empleos estaría preparada la gente, con qué ingresos, y qué horas de trabajo. Para medir la distribución, en cualquiera de sus dimensiones, se necesita información acerca de quién recibe los diversos tipos de ingreso.

Pero pese a tales problemas técnicos, debe intentarse valorar lo que realmente importa. Hay una sola fuente posible para todas esas medidas: encuestas de hogares diseñadas especialmente, que pueden dar como resultado las clasificaciones cruzadas necesarias por región, raza, ingreso, etc. El desarrollo sistemático de la información requerida para estudiar las tendencias de la pobreza, del desempleo y de la distribución del ingreso en cualquier país requiere estudios-piloto que clarifiquen los principios conceptuales en su contexto local y guíen la construcción de indicadores. Esto se logra mejor si se establece una organización permanente de muestreo, tal como se ha hecho en la India que posee su Encuesta Nacional por Muestreo, para reunir la información necesaria en forma sistemática y regular.

Sólo puedo mencionar brevemente los indicadores para las dimensiones educacionales y políticas del desarrollo. En tanto la educación sea proporcionada por el sistema educacional formal (que está muy abierto a discusión), la fuente principal la constituye, por supuesto, la información de la cantidad de ingresados a y de egresados de distintos niveles de educación. Se ha elaborado una técnica para combinarlos en un diagrama mostrando sus tendencias a través del tiempo.²³

La medición del grado en que se han alcanzado los fines políticos es, por supuesto, mucho más difícil. Los posibles indicadores incluyen el número de detenidos por razones políticas o cuasi políticas, la composición social y racial de los parlamentos, las juntas de negocios, los grados superiores de la administración pública, y, también, de aquellos que gozan de educación secundaria y universitaria.

Son indicadores más generales de bienestar, que reflejan influencias políticas y de otra naturaleza, las tasas de crímenes por violencia, de suicidios, de alcoholismo y de otros tipos de drogadicción. Aquí el problema principal deriva

²³Richard Jolly, *Planning Education for African Development*. Nairobi, East African Publishing House, 1969.

de diferencias de definición (¿qué es un alcohólico?) y de cobertura (por ejemplo, alcance de los registros policíacos, registros de mortalidad, etc.) que conduce a consecuencias muy diferentes. La interpretación suscita otros problemas. Así por ejemplo, la violencia rural debe tratarse como un reflejo de condiciones de vida intolerables o de envidia, ¿debe considerársela como el costo necesario de un cambio social deseable?

Los indicadores sobre el grado de independencia nacional incluyen la proporción de los flujos de capital en los ingresos de intercambio, la proporción de la oferta de bienes de capital (o intermedios) importado, la proporción de valores, especialmente del subsuelo, que son propiedad de extranjeros, y la extensión en la cual una contraparte comercial domina los patrones de asistencia y comercio. Pero existen también indicadores cualitativos, como la existencia sea de bases militares extranjeras, sea de derechos de sobrevuelo, o hasta qué punto el país sigue el liderazgo de uno de los grandes poderes mundiales en las Naciones Unidas.

La compatibilidad de los indicadores

Esta sección plantea el problema fundamental, de ponderar y comparar diferentes indicadores. Es, por supuesto, imposible explorar todos sus aspectos aquí, pero pueden indicarse algunas de las principales posibilidades de inconsistencia y su gravedad aparente.

Frente a ello hay una poderosa interrelación causal entre los tres indicadores principales. El desarrollo en cualquiera de ellos implica, o contribuye a lograr, o incluso puede ser una condición necesaria para el desarrollo de los otros. Reducir el desempleo significa eliminar una de las principales causas de la pobreza y de la desigualdad. Una reducción de la desigualdad por supuesto reducirá la pobreza *ceteris paribus*.

¿Pero se mantienen iguales las otras cosas? Reducir la concentración del ingreso implica una tasa más lenta de crecimiento económico y el crecimiento es, como se ha visto, una condición necesaria en el largo plazo para eliminar la pobreza. ¿Y un crecimiento más lento empeoraría las perspectivas de empleo? Un argumento muy conocido y en verdad clásico, afirma que la desigualdad genera ahorros e incentivos y promueve, de esta manera, el crecimiento económico y el empleo.

Encuentro que el argumento de que la necesidad de ahorro justifica la desigualdad no es convincente en el Tercer Mundo. En aquellos países con distribuciones altamente desiguales la tendencia al ahorro es muy baja. Los países industriales con el ingreso menos concentrado tienen, por el contrario, tendencias al ahorro mucho más altas. Los ahorros están también, por supuesto, afectados por el nivel absoluto de ingresos, pero la explicación de esta paradoja debe encontrarse, en parte, en los altos estándares de consumo de una sociedad desigual.

Además, en la mayoría de los países, el rico tiene una propensión extremadamente alta, no solamente a gastar, sino también a gastar en bienes y servicios

con un alto contenido de componentes extranjeros y, para los países que sufren de un agudo embotellamiento de intercambio extranjero, éste es un obstáculo sustancial para el desarrollo.²⁴ Es verdad que la demanda de importaciones puede restringirse mediante controles administrativos, pero esto conduce a montar un aparato burocrático caro, especialmente en términos de capacidad de organización valiosa, la que en algunos países se hunde en la corrupción. De hecho, el resultado del control de las importaciones está destinado a menudo a crear una industria local altamente provechosa y protegida, que depende grandemente de las importaciones de productos intermedios y bienes de capital y que remite hacia el exterior un gran flujo de dinero en utilidades, intereses, *royalties*, tarifas de licencia y cargos de servicios de varios tipos.²⁵ De cualquier modo, en una sociedad altamente desigual, los ahorros personales frecuentemente fluyen hacia el exterior o se consumen en viviendas de lujo y otros proyectos de inversión baja o nula prioridad para el desarrollo o incluso para el crecimiento.

El argumento de que sólo la desigualdad puede proporcionar los incentivos necesarios para el progreso, es también de validez limitada, en países donde existen barreras de raza, clase o casta. Además, no pueden eliminarse estos factores. Las necesidades de talento empresarial privado varían en diferentes economías, pero en muy pocas se necesita poco de ellas. Los países que dependen del crecimiento de las exportaciones de manufacturas, necesitan más urgentemente la aparición de hombres de negocios con el ímpetu para penetrar en mercados extranjeros. Todos los países requieren, en alguna medida, de la aparición de agricultores progresistas. ¿Emergerán éstos sin la existencia de recompensas financieras en una escala que convertirán en una utopía cualquier política igualitaria? ¿Las ganancias elevadas de las compañías, especialmente las compañías extranjeras, constituyen un rasgo inevitable del crecimiento en muchos países? ¿O se exagera la importancia de los incentivos financieros, siendo viable que recompensas no financieras tomen parcialmente su lugar?²⁶ ¿Pueden los incentivos sociales ser desarrollados hasta el punto en que la gente asuma tales tareas con pequeña o ninguna recompensa individual (como procuran los gobiernos de China y Cuba)?

La compatibilidad entre una igualdad creciente y el aumento del producto y el empleo, se ha puesto en duda recientemente, por otras razones. ¿Puede un país conservar los profesionales que necesita pagándoles sólo una pequeña fracción de lo que podrían ganar en otro lugar? ¿Cuánto desempleo implicará

²⁴Para concluir que las distribuciones de ingreso deberían ser cambiadas, debe suponerse que las curvas de Engel no son lineales, pero esto parece que no necesita especificarse. El consumo de tales bienes suntuarios es cero sobre un rango de ingreso considerable.

²⁵Ver O.I.T., *op. cit.*, para una discusión sobre la compatibilidad de una alta concentración de ingresos con empleo total. Desgraciadamente la mayoría de los textos teóricos se concentran en la relación entre la distribución de ingresos, ahorros y crecimiento, ignorando los efectos más importantes vía la composición del consumo.

²⁶Aunque, por supuesto, estos implican desigualdades de otro tipo, por ejemplo, de prestigio social.

su partida, a causa de que su trabajo es complementario con el del resto de la fuerza laboral? No obstante, ¿cuáles son los costos en términos de bienestar humano y aún de eficiencia si se les impide irse?²⁷

Por otra parte, hay también muchas razones para cuestionar la compatibilidad de la *desigualdad* y el crecimiento del ingreso y del empleo. Una está implícita en la discusión anterior sobre la composición del consumo. ¿Puede crearse una industria manufacturera para responder a la estructura de demanda que se origina en una sociedad altamente desigual (dejando de lado la pregunta de si *debería* ser creada)? ¿Se elevará la producción rápidamente si la proporción de la fuerza de trabajo mal nutrida para el trabajo aumenta? ¿Puede el gobierno obtener la cooperación de la población para limitar los sueldos y tomar otras medidas necesarias para el desarrollo, si resulta evidente que existe una gran riqueza que se transmite de generación en generación, de modo que el que gana un sueldo ve que sus hijos y los hijos de sus hijos están condenados indefinidamente a posiciones subordinadas? ¿O si hay pocas perspectivas de reducir el desempleo? ¿Pueden los líderes políticos, en tales circunstancias, movilizar las energías de la población y romper las costumbres sociales que obstruyen el desarrollo, especialmente en las áreas rurales?

No pretendo conocer las respuestas a estas preguntas que apuntan a un conjunto de “contradicciones internas” en los procesos de desarrollo más graves que aquellas a las cuales Marx prestó atención. Las respuestas deben ser siempre específicas a cada caso. Pero tales preguntas han sido usualmente ignoradas en el pasado, apreciando erróneamente las dañinas consecuencias de la desigualdad.

Sin embargo, otro conjunto de preguntas surge de la inconsistencia potencial entre el empleo de corto plazo y el empleo de largo plazo que, a menudo, se formula como un conflicto entre empleo y crecimiento. Recientemente, ha habido mucha discusión en torno a esto.²⁸ Aquí también el conflicto ha sido exagerado. Después de todo sería sorprendente si la movilización de todo el trabajo antes mencionado en una economía típica causara cualquier cosa menos un gran aumento de la producción.

Mi artículo original²⁹ continuaba discutiendo la consistencia entre objetivos económicos y los mencionados más arriba, en los planos político y social: orden político y libertad, independencia y educación. No continuaré este tema aquí porque nos alejaría de los indicadores de desarrollo. Baste recordar que las dimensiones políticas y económicas del desarrollo están conectadas y que ciertos sistemas políticos son incompatibles con el progreso hacia la igualdad a causa de la relación existente entre distribución del ingreso y poder político.

²⁷Sobre esto véase Dudley Seers, “The Transmission of Inequality” en Robert K. A. Gardiner, editor, *Africa and the World*, Londres, Oxford University Press, 1971.

²⁸Frances Stewart y Paul Streeten, “Conflicts between Output and Employment Objectives”, en Ronald Robinson y Peter Johnston, editores, *Prospects for Employment Opportunities in the Nineteen Seventies*, Londres, Her Majesty’s Stationery Office, 1971.

²⁹D. Seers, *op. cit.*

Implicancias para la planificación

El uso más importante de los indicadores es proporcionar objetivos para la planificación. La verificación de que el ingreso nacional constituye una medida inadecuada del desarrollo, implica reconocer que la meta de incrementar el ingreso nacional no es muy relevante. Se necesitan, en cambio, objetivos respecto a la pobreza, al empleo y a la distribución del ingreso, especificando algunas de las dimensiones de la estructura de la sociedad a la cual se aspira.

La diferencia en el enfoque es más profunda de lo que parece. Antiguamente, la técnica básica consistía en extrapolar corrientes pasadas y escoger modelos de inversión que producirían un incremento aceptable en el ingreso nacional en un período de cinco años, asumiendo tácitamente muchas constricciones como dadas. Así, los modelos de consumo eran proyectados en forma tal que suponían poco o ningún cambio en la distribución del ingreso o en los gustos o actitudes. Ahora hay que tratar de visualizar lo que podría ser el modelo futuro satisfactorio en términos no sólo de producción y estructura de empleo, sino también de distribución del ingreso, demanda de los consumidores y empleos, y luego echar una mirada retrospectiva para ver si hay alguna vía plausible para llegar allí.

El econometrista busca elaborar modelos de planificación con objetivos múltiples en respuesta a este desafío. Pero tal vez la tarea es mucho más simple: elevar el ingreso de cada familia por sobre una línea de pobreza, basada en requerimientos alimenticios mínimos. Lograr esto debe implicar la eliminación de la pobreza y el desempleo y especialmente si el período de tiempo es breve, una reducción de la desigualdad. Esto implica establecer metas de ingreso para varios tamaños de familia y elaborar las medidas necesarias para lograrlo. Ellas pueden incluir no sólo la creación de empleos, sino también esquemas de bienestar, tales como programas de alimentación especial para niños, pensiones, etc. El paso final consiste en estimar las medidas necesarias a tomar en áreas como tributación e ingresos.

Este enfoque ocasiona problemas estadísticos. En primer lugar, raramente se encuentran disponibles estudios suficientemente detallados sobre ingresos y gastos. Aun si lo estuvieran, habría problemas para relacionar los perfiles de pobreza con la composición familiar referida más arriba. Además, sería difícil incorporar indicadores complicados en modelos de desarrollo, y habría que establecer algo tan burdo como un ingreso familiar mínimo. Convertir las metas en políticas ocasiona, además, otros problemas debido a las muchas diferentes influencias sobre el ingreso de los pobres y porque, típicamente, no hay mecanismos para una distribución fiscal recta. Sin embargo, vale la pena continuar con el enfoque; sus dificultades no son excusa para persistir con modelos de planificación inapropiados e incluso peligrosamente desorientadores, diseñados para maximizar el crecimiento económico.

Concentrarse en la eliminación de la pobreza implica que aumentar el ingreso del resto de la población es irrelevante en tanto haya desnutrición, especialmente infantil. Sin embargo, debe reconocerse el riesgo de que algu-

nas estrategias redistributivas *puedan*, en algunas circunstancias, dificultar el crecimiento económico y, por ende, la solución más fundamental a largo plazo del problema de la pobreza.

Desarrollo Internacional

Los criterios sugeridos más arriba pueden en principio ser aplicados a una unidad —aldea, provincia, nación, continente o el mundo. Para terminar, se hará referencia brevemente a los indicadores de desarrollo mundial. Básicamente, los mismos conceptos de pobreza y empleo son aplicables, pero en el caso de la desigualdad interesan las comparaciones entre diferentes naciones, como una guía para las tareas de política que enfrentan los países ricos, si es que tienen que contribuir al desarrollo de los pobres.

Han habido progresos, especialmente desde la década de 1930, en lo que concierne a criterios de pobreza. La proporción de la población humana que vive por debajo de cualquier línea de subsistencia debe haberse reducido. Pero el desempleo abierto mundial total tiene que haberse incrementado ya que en el Tercer Mundo debe sobrepasar numéricamente la línea de declinación del desempleo de los países industriales. En años recientes, en todo caso, el desempleo se ha elevado en aquellos países también, de modo que no hay duda respecto de la tendencia mundial. Además, desde la mitad del siglo pasado se han abierto enormes brechas entre los países ricos y los pobres: la desigualdad presente es un fenómeno enteramente nuevo, como lo han demostrado diversos autores.³⁰

La desigualdad económica entre las naciones, así como la desigualdad a su interior genera diferencias de status y poder, envenenando las actitudes de los hombres entre sí. Esto significa, como en el nivel nacional, el crecimiento de las tensiones interraciales. Además, la incompatibilidad de la desigualdad con la eliminación de la pobreza es más clara para el desarrollo en un plano internacional que en el nacional. La transmisión, a través de muchos canales, de los hábitos de consumo de los países ricos ha contribuido al desempleo en los países más pobres y, probablemente, significó también un crecimiento económico más lento. La transferencia de tecnologías diseñadas para los países ricos ha tenido efectos similares. Las tecnologías disponibles están llegando a ser inapropiadas para las necesidades mundiales. La diferencia creciente en los ingresos *per cápita* nacionales estimula también la “fuga de cerebros” y presiona a la suba los salarios profesionales en los países pobres. De este modo, la desigualdad nacional y la internacional están ligadas entre sí.³¹

³⁰Simon Kuznets, *Economic Growth of Nations: Total Output and Production Structure*, Cambridge, Mass., Belknap, 1971, pp. 27 y 55. Y también en *Modern Economic Growth*, *Studies in Comparative Economics*, N.º 7, New Haven, Yale University Press. Véase además, Surendra Pater, “The Economic Distance Between Nations”, *Economic Journal*, Vol. 74, marzo 1964.

³¹Véase Dudley Seers, *op. cit.* y Richard Jolly y Dudley Seers, “The Brain Drain and the Development Process”, en E. A. G. Robinson, editor, *The Gap Between the Rich and the Poor Countries*, Londres, Macmillan, 1970.

Cuando se considera la escena mundial no puede hablarse acerca de “desarrollo” con el criterio tradicional. Realmente, no puede decirse que ha habido desarrollo mundial, cuando los beneficios del progreso tecnológico han aumentado para las minorías que ya eran relativamente ricas. Ello es particularmente desorientador al pensar respecto al período comprendido desde la guerra y especialmente en la “década del desarrollo”, cuando el aumento de la desigualdad económica y el desempleo pueden haberse acelerado. La probabilidad de una “segunda década de desarrollo” es atemorizante: una repetición de los años '60, con el desempleo y la desigualdad elevándose aún más, sería social, económica y políticamente desastrosa, cualquiera que sea la marcha del crecimiento económico.

La medición de la desigualdad internacional origina su propio conjunto de problemas conceptuales. Los “igualitarios” enfrentan una paradoja teórica. Si se argumenta que el ingreso nacional es una medida no apropiada para evaluar el desarrollo de una nación, se debilita el significado de una creciente “brecha” entre el ingreso *per cápita* de las naciones ricas y de las pobres. Sin embargo, realmente no hay alternativa, ya que una distribución del ingreso mundial por tamaño, mostrando la magnitud de la pobreza absoluta sería inmensamente difícil de construir.

Hay, además, dificultades conceptuales especiales acerca de las comparaciones internacionales de ingreso. Ellas tienen un significado limitado debido a las diferencias de clima, por un lado, y de estilos de vida, por otro, lo que afecta, entre otras cosas, la proporción de la actividad cubierta por transacciones en efectivo y, por consiguiente, incluidas en el “ingreso”.

Un problema común de medición es la inaplicabilidad de las tasas de cambio como medio de convertir los ingresos percibidos en diferentes unidades monetarias a un estándar único de comparación, como el dólar estadounidense. Se han hecho intentos para preparar tasas de cambio más apropiadas para medir los verdaderos poderes compradores de las diferentes monedas corrientes, pero éstos se estrellan con problemas bien conocidos de ponderación.³²

Además, no debe caerse en la trampa de criticar las estadísticas hasta el punto de negarles todo significado. A pesar de todas sus limitaciones (incluyendo la adicional de definir un país “rico”), la aserción de que durante la primera “década de desarrollo” la razón entre el ingreso promedio de los países ricos y la de los pobres ha aumentado de cerca de 12.1 a aproximadamente 15.1, no carece enteramente de contenido, sea moral o analíticamente. Ilustra el gran impacto que ha significado para los países pobres el aumento de salarios

³²Aunque este problema adquiere la forma de encontrar la correcta ponderación de gastos para un deflactor de precios, lo que realmente se hace es obtener ponderaciones de precios para comparaciones de cantidades, y esto es extremadamente difícil cuando las estructuras de precios varían tanto. Dificultades análogas, aunque menos severas, se originan cuando se hacen comparaciones entre regiones de un país (debido a las variaciones geográficas en los precios y en los modelos de consumo).

inadecuados, los modelos de consumo y las tecnologías, que agravan sus propios problemas de desigualdad y desempleo.

Una cosa que sugiere esta crítica es la necesidad para el desarrollo mundial de los indicadores subsidiarios mencionados arriba, tales como tasas de mortalidad infantil, consumo de calorías y proteínas, y la incidencia de las enfermedades derivadas de la pobreza y de la desnutrición.

Por supuesto, hay dimensiones políticas tanto en el desarrollo internacional como en el nacional. Se dio un gran paso en la primera década posterior a la guerra con la creación del sistema de las Naciones Unidas y sus agencias. Pero, desde entonces, el progreso ha sido muy gradual, debido básicamente a la renuencia de los países ricos a limitar su soberanía y a aceptar la autoridad de organizaciones internacionales. La erupción continua de guerras es un indicador elocuente de una carencia de progreso político que va más allá de la explicación del desarrollo negativo del mundo como un todo.

Análisis de costo-beneficio y criterios de equidad

Peter Self

Desarrollo del Análisis de Costo-Beneficio (ACB)

El ACB es una aplicación de la economía del bienestar, y siendo así está lleno de paradojas e incertidumbres. En sus comienzos derivó de las teorías neoclásicas del intercambio económico en condiciones de competencia perfecta, teorías que se basaban en el concepto de la “soberanía del consumidor” e investigaban las condiciones en que la satisfacción marginal (“utilidad”) del consumo correspondía a los costos marginales de la producción. Si el sistema funcionaba perfectamente, no sería beneficiosa ninguna redistribución de recursos, y en el margen de la producción o el consumo, cada unidad monetaria tendría el mismo valor.

Aunque la escuela de la utilidad marginal ha sufrido desde entonces críticas y modificaciones, muchos de sus supuestos y principios de medición (como la valoración del costo marginal y de los “excedentes de los consumidores”) subsisten en la metodología del ACB, así como la atracción que ejerce la idea de emplear una unidad común de medición (el dinero o algún equivalente) como expresión numérica para registrar en una escala común todas las variaciones posibles de las satisfacciones apetecidas.

Sin embargo, el ACB encontró su verdadero campo de aplicación en los servicios gubernamentales, que no tienen precio. Como los datos de mercado sobre los beneficios recibidos por los consumidores de los servicios públicos, o no existían o eran inadecuados, se buscaron indicadores indirectos aplicando, hasta donde fuera posible, los conceptos neoclásicos de la utilidad marginal y del excedente de los consumidores, que se suponía iban a llegar espontáneamente al máximo al influjo de la competencia del mercado.

Algunas aplicaciones del ACB se han hecho en los siguientes campos:

a) Carreteras, puentes y estudios de transporte

A partir de la obra pionera de Jules Dupuit se ha llegado a estudios técnicamente sofisticados para evaluar los beneficios de los usuarios de carreteras, como el ahorro de tiempo. Se evalúan las horas de trabajo de los usuarios, que se supone les hará ahorrar el proyecto de carretera, según el nivel de sus salarios, y también pueden buscarse pruebas (aunque muy fragmentarias) acerca de la buena disposición del público a pagar un precio más alto por viajar con mayor rapidez.

Los beneficios de distintos proyectos viales se comparan en función de

éste y otros criterios. Los costos que causa la congestión se calculan estimando la pérdida de excedentes de los consumidores, lo que proporciona una base intelectual (aunque todavía no política) de la valoración de las carreteras en zonas congestionadas y permite compararlas con los beneficios de los proyectos de transporte colectivo.¹

b) *Aprovechamiento de recursos hídricos*

Este fue el primer uso gubernamental del ACB y surgió por la competencia entre distintos organismos públicos del gobierno federal de los Estados Unidos por hacer valer sus proyectos ante el Congreso. Era común que los usuarios de un proyecto público de riego sufragaran sólo una pequeña parte del costo, y el organismo federal contabilizaba, por lo tanto, los “beneficios secundarios” —por ejemplo, el ingreso y el empleo adicionales creados por la industrialización y comercialización de una mayor producción agrícola, así como las utilidades resultantes para los proveedores de materiales y equipos agrícolas. La Ley de Control de Inundaciones de 1936 estipulaba que “los beneficios (para quienquiera que resulten) (sean) superiores a los costos estimados”; y las directivas oficiales establecían exigencias más estrictas sobre la medición de los beneficios. Sin embargo, muchos economistas señalaron que estos beneficios secundarios no debían ser considerados, a menos que representaran recursos que de otra manera iban a permanecer ociosos, o que hubiera que asignarles un valor especial por encontrarse en una región desfavorecida. En la práctica, ninguno de los dos criterios podía ser totalmente valedero, ya que la razón fundamental del subsidio de riego era el patrocinio político. Esta experiencia llevó al escepticismo en los Estados Unidos sobre las bondades del ACB, viéndosele como una especie de defensa puramente partidista. Es irónico que Charles Schulze haya invertido recientemente este uso del ACB, recomendándolo como útil instrumento para poner en evidencia los altos costos e ineficiente uso de recursos que implican los compromisos políticos en los proyectos de riego.²

c) *Aprovechamientos conexos para obras de electricidad o de recursos hídricos*

Más recientemente, se han realizado depurados estudios sobre la coordinación temporal entre proyectos alternativos, o interconectados, en materia de

¹Peter Self, *Economists and the Policy Process: The Politics and the Philosophy of Cost-Benefit Analysis*, Londres, 1975, pp. 50-66.

²S. A. Marglin, *Public Investment Criteria*, Londres, 1967, pp. 16-18; A. Hirschman, *Development Projects Observed*, Washington D. C., Brookings Institution, 1967 pp. 174-179. C. L. Schulze, *The Politics and Economics of Public Expending*, Washington D.C. Brookings Institution, 1968, pp. 90-92.

servicios de utilidad pública. Por ejemplo, se plantean cuestiones complejas que se refieren a la elección y la sincronización de tipos alternativos y complementarios de centrales hidroeléctricas, termoeléctricas y nucleares. Factor crítico son los supuestos sobre la tasa de descuento apropiada y su relación con las posibles variaciones en los costos de capital y operación. Los economistas han cooperado con los ingenieros para planificar y evaluar programas alternativos a largo plazo. Problemas similares se originan en el campo de los recursos hídricos, donde los proyectos son a menudo de aprovechamiento múltiple y dos proyectos pequeños iniciados ahora podrían invalidar un proyecto mayor que pudiera ser necesario posteriormente.³

d) *Contaminación y otros efectos ambientales*

La creciente toma de conciencia, principalmente en los países desarrollados, de los efectos de la contaminación atmosférica del agua, del ruido y de otras formas de contaminación ha estimulado los estudios del ACB en este campo. Pero, al contrario de los tres ejemplos anteriores, este tema no se relaciona con las obras y servicios de utilidad pública, aunque los organismos gubernamentales, tanto como las empresas privadas y los particulares en general, pueden causar contaminación. Por otro lado, a diferencia también de los casos anteriores, se trata de efectos difusos sobre gran cantidad de individuos (en verdad innumerables), muchos de los cuales ni siquiera han nacido. De aquí que las técnicas de análisis y valoración sean especialmente difíciles, como lo es la atribución de responsabilidades: ¿deberían los agentes contaminantes compensar a los afectados o, por el contrario, estos últimos pagar para detener o reducir la contaminación? La decisión afecta la valoración de los costos.⁴

Estas cuatro aplicaciones del ACB (y hay otras) se dan, con la posible excepción de la última, al micronivel de los proyectos particulares. Todas ellas se relacionan con los problemas de la evaluación en donde no existen indicadores de mercado, e introducen técnicas sustitutivas de evaluación. Pero la evaluación está relacionada con un contexto particular y con cierto tipo de problemas. Por consiguiente, estas técnicas no son necesariamente transferibles de un campo de aplicación a otro.

En parte se eligen las técnicas según la disponibilidad de datos útiles. Los empleados para un objetivo pueden no ser lógicamente compatibles con los empleados para otro fin. Además, los resultados más útiles se obtienen cuando los analistas del ACB trabajan en estrecha relación con otros especialistas.

Este problema de la imposibilidad de comparar diferentes técnicas surgió con el trabajo de la Comisión Roskill sobre el Tercer Aeropuerto de Londres. El equipo de investigación trasladó la técnica de valorar el ahorro de tiempo, que

³A. Maas *et al.* *Design of Water Resources Systems*, Harvard University Press, 1962.

⁴E. Imishan, *Cost-Benefit Analysis*, Londres, 1971.

es admisible como forma de comparar los beneficios de los usuarios entre proyectos viales, al contexto más amplio que se refiere a la ubicación de un aeropuerto gigantesco. Las cifras de ahorro de tiempo creadas para otro fin se revelaron como un poderoso instrumento en comparación con las diversas técnicas, generalmente insatisfactorias, empleadas en un intento por valorar los costos ambientales. A la postre, la Comisión descartó sus mediciones de los costos ambientales por considerarlas poco seguras, aduciendo que, en última instancia, se conocían objetivamente los costos de tiempo en tanto que los costos ambientales eran materia de opinión subjetiva, conclusión que confiaba en exceso en la ACB e hizo pensar a muchos que el factor medido tenía importancia económica, en tanto que el no valorado no la tenía.⁵

A diferencia de estas aplicaciones especializadas del ACB, hay iniciativas más recientes encaminadas a desarrollar un marco teórico general para la estimación de proyectos mediante el uso de precios sombra o contables. Estos tienen por objeto dar una orientación más precisa del valor social de un proyecto que los precios de mercado u otros precios convencionales. Los precios sombra han sido recomendados en particular para la estimación de proyectos en países en vías de desarrollo.

Hay otra diferencia en cuanto que los precios sombra se aplican más bien a la evaluación de proyectos de desarrollo económico que al intento de medir "externalidades" ambientales o sociales sin precio, tema que preocupa crecientemente a los economistas del bienestar en países como el Reino Unido.

Una de las metas principales del sistema de precios sombra es corregir las "distorsiones" en los precios de mercado que, frecuentemente, se producen como resultado de las intervenciones de los propios gobiernos en el proceso económico. Por ejemplo, los aranceles, las cuotas de importación, los controles de cambio y de precios, constituyen factores que restan a los precios su función de registrar los valores precisos de intercambio en condiciones de competencia. Lo mismo cabe decir del comportamiento monopolista de los capitalistas y de los trabajadores que causan inflación de precios o de salarios. Aunque no se afirma que la intervención gubernamental en el mercado esté siempre equivocada, se sostiene que sus métodos sí lo están. Los precios sombra también pueden relacionarse con políticas o ideales sociales, incluyendo no sólo la distribución del consumo y la inversión totales en el tiempo (problemas que no pueden soslayarse) sino también, algunas veces, la distribución de los beneficios del consumo entre los diferentes grupos y regiones que constituyen una nación.

Como ya se señaló, el punto de partida tradicional del ACB es la "soberanía del consumidor" en condiciones de competencia para la producción y el intercambio. El criterio común para definir el beneficio, según los libros de texto, es la voluntad de los consumidores de pagar por algún bien o servicio o, en un

⁵P. Self, *op. cit.* pp.87-91.

sentido más lato, su aceptación del pago que implica lograr o evitar un resultado posible. El ACB puede entonces proceder sucesivamente a:

a) Encontrar datos sobre la voluntad de pagar en casos en que los indicadores del mercado sean escasos o nulos (como sucede, por ejemplo, con muchos bienes públicos) mediante el uso de técnicas sustitutivas.

b) Reajustar los precios de mercado que vician las condiciones óptimas de producción e intercambio (por ejemplo monopolios o aranceles), o que no reflejan el costo de oportunidad de los recursos disponibles.

c) Contabilizar, a favor de políticas o proyectos, la absorción de recursos no utilizados o subaprovechados que, de otra suerte, permanecerían ociosos (por ejemplo, desempleo).

d) Reajustar los precios a fin de reflejar las “externalidades” desfavorables (por ejemplo, la contaminación), o favorables (por ejemplo, los servicios de capacitación o la educación proporcionados por una empresa).

Esta lista ayuda a comprender la historia y los problemas del ACB. Comienza como una forma de valorar los beneficios gubernamentales sin precio (a). Se emplea como modelo un mercado ideal. Sin embargo, como no existe, los mismos precios de mercado deben reajustarse para subsanar diversas imperfecciones, entre ellas sobre todo las distorsiones creadas por el gobierno (b). Cabe entonces agregar los beneficios indirectos que no quedarían registrados por el mercado, pero que interesan a la política pública (c). Por último, se intenta medir una serie de efectos indirectos, favorables o no, que en la realidad no tienen precio (d).

Los problemas siguen la misma trayectoria. En primer lugar, si la voluntad de pagar es indicador del beneficio individual, ¿cabe también postular la misma distribución del ingreso y el capital? De ser así, como el ACB aplica sus criterios a una variedad creciente de fenómenos, podría aumentar en vez de disminuir cualquier desigualdad existente. En la medida en que los cálculos nacionales de la voluntad de pagar no impliquen un verdadero desembolso, el problema puede soslayarse recomendando políticas públicas basadas en postulados muy hipotéticos. Algunos economistas del bienestar se inclinan por una función de bienestar individual bastante poco relacionada con el ingreso real. Sin embargo, tales expedientes realmente no resuelven el problema, sobre todo porque los análisis reales deben efectuarse en forma más estricta y objetiva. Sin embargo, este problema sigue siendo cargo de conciencia para muchos economistas, que sostienen que la piedra de toque es el bienestar social, por el trasfondo igualitario de las teorías económicas tradicionales del bienestar, como se verá en la sección siguiente.

En segundo lugar, ¿de quién sería la función de utilidad o de preferencia que ha de maximizarse? Original y teóricamente, como se ha visto, es la del consumidor. Por otro lado, los analistas de costo-beneficio son en su mayoría funcionarios de gobiernos y les interesan en especial los servicios y políticas gubernamentales.

Los hombres de negocios no necesitan de economistas para que les digan qué hacer, pero aparentemente los gobiernos sí. Sobre todo en las primeras

épocas del ACB parecía que los gobiernos y organismos públicos necesitaban una comprobación de los beneficios que reportaban a sus clientes o consumidores. El principio de la voluntad de pagar podría ser útil para que el gobierno supiera cómo se valorarían sus servicios si fueran comercializados (lo cual daría un criterio para proveer nuevos servicios) pero esa comprobación, evidentemente, no implica que el servicio deba distribuirse según la capacidad de pago. Esa es materia aparte. Al propio tiempo, indicadores comerciales sucedáneos (por felices que fueran) le dieron un apoyo útil o necesario a los proyectos públicos en una sociedad de mentalidad empresarial como la estadounidense, a juzgar por la Ley de Control de Inundaciones. El mismo clamor por estudios del ACB, como medio de demostrar que el gobierno es buen administrador, se da con cierta frecuencia en otros países occidentales.

De estas distintas maneras podría afirmarse que el ACB está introduciendo criterios de mercado, en forma restricta pero decantada, en las operaciones de gobierno. Sin embargo, al ampliarse el sector gubernamental y llegar a ser predominante en la economía, entran en primer plano los objetivos gubernamentales. En principio, los economistas del bienestar pueden tolerar ese hecho y algunos hasta complacerse con él. Después de todo dependen del gobierno para que patrocine aquellas políticas de bienestar que corrigen las limitaciones del mercado. Pero, si los objetivos del gobierno no se concilian con las teorías del bienestar de los consumidores que fueron el punto de partida original, ¿qué puede hacer el economista? ¿Tratar de convencer al gobierno de su ideología, o suponer una “función de utilidad” gubernamental que él debe maximizar?

Algunos economistas postulan que los gobiernos actúan para maximizar sus propias preferencias, que deben ser respetadas. Así pues, es dable sentar la hipótesis de que el gobierno (igual que el consumidor completamente racional) está haciendo un balance de su utilidad marginal, de modo que la última unidad monetaria gastada en defensa vale tanto (a los ojos del gobierno) como la última gastada en educación. La teoría de los “precios implícitos” calcula—por deducción— los costos que los gobiernos asignan a diversos objetivos; por ejemplo, ¿cuál es el costo, en recursos, de una decisión gubernamental de desviar una carretera por razones ambientales? La función del economista es entonces conciliar, si puede, los precios implícitos. Pero, ¿por qué debería estar tan interesado el gobierno en la coherencia? Las decisiones pueden tomarse sobre la base de una combinación de valoraciones sociales y políticas, así como económicas (por ejemplo, de recursos) que variarán según las circunstancias. Una meta más realista y razonable, como dice Schulze, es hacer más claros los costos en recursos, de modo que el gobierno pueda modificar sus decisiones a la luz de ese conocimiento.⁶

¿De quién precisamente son las satisfacciones que deben ser maximizadas? El gobierno no es un individuo, sino un cúmulo de organismos, políticos y

⁶P. Self, *op. cit.*, pp. 72-6; C. L. Schulze *op. cit.*

funcionarios. Aunque hay una autoridad política última —o autoridades si hay separación de poderes— este cuerpo o persona sólo puede tomar algunas de las decisiones y, por lo general, sólo parcialmente.

El analista está entonces en un aprieto. Puede seguir a pie firme con la “soberanía del consumidor” y velar para que el mayor número de servicios públicos posibles concuerde con las preferencias de los consumidores, quizá añadiendo como corolario necesario alguna hipótesis o recomendación sobre distribución del ingreso (véase la sección siguiente); puede preguntar o adivinar las políticas y limitaciones del gobierno e intentar aplicarlas metódicamente en su análisis; o puede agregar o incluso hacer valer su propia concepción de la “función de utilidad” del gobierno. Es muy posible que, sacrificando alguna rigurosidad teórica, trate de hacer un poco de cada una de las tres.

La manera en que el ACB ataca estos problemas depende también del punto de vista que se sostenga sobre la solidez y amplitud de las teorías del bienestar económico que le sirven de base. Aunque hay un campo y una literatura comunes a estas teorías, en su aplicación son extremadamente elásticas y variables. Esto conduce a la impresión ya advertida, de que el ACB es sólo una forma especializada de defensa partidista de políticas particulares. La habilidad de muchos analistas de relacionar sus descubrimientos con las metas de la organización a la que sirven (incluso las gubernamentales y las de diversos organismos), sustenta este escepticismo. Sin embargo, el ACB también ha sido considerado como un árbitro imparcial de un problema de política.

Este punto de vista está avalado por la demanda de un análisis “completo” que cuantifique, en la medida de lo posible, todos los costos y beneficios que derivan de un proyecto. Esta idealización del ACB alcanzó su apogeo en el Reino Unido con el establecimiento de la Comisión Roskill, pero declinó al conocerse la labor de esa Comisión y sus resultados. Las investigaciones públicas revelaron que había poca probabilidad de llegar a un consenso, ya sea sobre los factores pertinentes o sobre las cifras, incluso entre los economistas. El único punto de concordancia entre ellos era la bondad del método del ACB.

Sobre este tema hay marcadas diferencias entre los economistas más pragmáticos y los más idealistas (o teóricamente ambiciosos). Ellas se refieren a la variedad de factores que cabe esperar, razonablemente, que mida el ACB. Los segundos proponen la medición de una cantidad creciente de “externalidades” que son tasadas sólo raramente o por medios indirectos, y que algunas veces rebasan los límites de la evaluación económica en su acepción corriente. Por ejemplo, si se erradica una aldea para construir una presa, se perderá su vida comunitaria. Sería útil preguntar en qué costos debería incurrirse para mantener a la aldea en su lugar pero ¿tiene algún sentido preguntar a los aldeanos qué valor le asignan a la existencia de su comunidad particular? ¿En qué medida contribuiría cualquier respuesta a una decisión o a sentar las bases racionales para fijar la compensación correspondiente?

Aunque las escuelas se dividen aquí en forma diferente, los pragmáticos se inclinan más bien a mantener la norma del mercado que el método del ACB

trata de corregir en función de determinados factores “sociales”, en tanto que a los teóricos a ultranza les gustaría establecer un conjunto completamente nuevo de precios idealmente determinados. Los pragmáticos constituyen la escuela dominante en los países en vías de desarrollo, pero allí enfrentan el problema de relacionar sus teorías con los objetivos establecidos por los gobiernos y con una función gubernamental en principio muy amplia, pero en la práctica muy limitada por diversos factores, entre otros los del comercio.

La eficiencia y la equidad en el análisis de costo-beneficio

En esta sección se examinarán los problemas teóricos en lo que atañe a sopesar los elementos de eficiencia y equidad en el ACB. Se hace un análisis bastante crítico de la economía del bienestar, base teórica del ACB. Es preciso comprender de qué modo se definen la “eficiencia” y la “equidad” en la economía del bienestar y cuáles son las relaciones que suponen.

Llegar a una decisión luego de sopesar “beneficios” y “costos” es un ejercicio mental natural tanto para los individuos como para las organizaciones. Muy a menudo, los resultados atinentes no se pueden prever —hay mucha incertidumbre. A algunos resultados probables puede dárseles un valor indiferente (por incertidumbre algunas veces), y otros representan efectos complejos que son difíciles de separar en dos categorías. Sin embargo, el ejercicio se hace frecuentemente en forma empírica y proporciona un paradigma de la toma racional de decisiones.

Los economistas se ocupan del uso eficiente de los recursos para lograr objetivos determinados o, más rigurosamente, para lograr beneficios máximos. Sin embargo, los insumos de recursos no son indiferentes para la evaluación. Algunas personas prefieren el ocio en vez de los bienes de consumo y, teóricamente, el valor asignado al ocio podría calcularse por el consumo no efectuado. Otros prefieren “satisfacciones psíquicas” (altruismo, status social, o algún otro valor), y cabe hacer el mismo cálculo. Hay personas que asignan un valor al trabajo o a ciertos tipos de trabajo, de modo que no es simplemente un costo —teóricamente esta consideración debería afectar el precio del trabajo (los salarios) aunque es dudoso que esto suceda en la práctica.

Muchos beneficios o pérdidas de los individuos tienen una relación muy limitada con los costos de los recursos, ya que dependen mucho más de condiciones personales. Otros dependen del tipo de cooperación social. Como lo ha demostrado la escuela de las relaciones humanas, esto es valedero en el comportamiento de las empresas y otras organizaciones. Muchas satisfacciones, como el goce de una comunidad local segura y amistosa, dependen en medida mucho mayor del comportamiento social que de la disponibilidad de recursos. Los habitantes pueden estar dispuestos a pagar un costo para lograr el

⁷Un análisis más completo de este problema aparece en Peter Self, *Econocrats and the policy process* Macmillan, Londres, 1975, cap. 2 y pp. 139-145.

resultado apetecido —como cuando se emplea una fuerza policial privada para lograr mayor seguridad. Pero la propia necesidad de incurrir en grandes gastos de esta manera es demostración de que han fracasado los medios más apropiados y eficaces.

Estos ejemplos bastante evidentes muestran cuán difusa es la línea demarcatoria de la evaluación económica. La forma de usar los recursos siempre se relaciona con los resultados finales. Así, pues, al examinar distintos proyectos de vivienda, viene al caso argüir que un diseño cumplirá mejor con el objetivo de crear un vecindario amistoso y tranquilo. Al considerar los proyectos de desarrollo, es útil considerar que algunos serán más eficientes para fomentar el espíritu de empresa y la iniciativa o reducir los conflictos raciales; en verdad, como señala Hirshmann, la difusión de ciertos valores sociales a raíz de un proyecto no es sólo un subproducto posible de su éxito (o externalidad), sino un insumo esencial.⁸ Por otro lado, estos beneficios futuros no pueden en realidad medirse en términos monetarios, no sólo porque son inciertos e “intangibles”, sino porque (por razones bastante buenas) generalmente no se consideran mensurables en dinero o en cualquier otro medio de cambio económico. Lo que a veces puede inferirse es el costo adicional en recursos que supone la selección inicial de un proyecto por sus “externalidades”. Digo inicial, porque después podrían reducirse los costos en recursos si (por ejemplo) la cooperación mejora la eficiencia técnica de un proyecto o una organización. En el mejor de los casos, pues resulta una verdad a medias decir que pueden conocerse los costos sin conocer los beneficios.

Un sistema ideal de mercado se presenta a menudo como un paradigma de eficiencia económica en el uso de recursos. En estas condiciones, el cálculo del lucro de una empresa serviría al mismo tiempo como pauta del uso óptimo de recursos para beneficio social, dejando de lado (o tratando en otra forma) el problema de la distribución del ingreso. Sin embargo, este paradigma no se da en ninguna parte, y por diversas razones (economías de escalas, crisis y bonanzas, y problemas de desempleo) no suele ahora considerarse razonable. Por desgracia, el paradigma alternativo de la “economía del bienestar” no es tan claro; aunque claro o no, requiere una teoría de la eficiencia económica.

El ACB trata de totalizar el valor de los beneficios y de restar los costos pertinentes. El resultado puede ser una tasa interna de rentabilidad o, eligiendo una tasa de descuento apropiada (que en teoría representaría el grado en que la sociedad prefiere los beneficios presentes a los futuros), la corriente de beneficios y costos esperados puede reducirse a una sola cifra —el valor social neto presente de un proyecto. En principio se trata de la misma técnica que emplea una empresa comercial. Las diferencias están en la naturaleza y número de los factores cuantificados, en los métodos de valuación empleados y en la

⁸A. Hirschman, *Development Projects Observed* Brookings Institution, 1967.

elección de una tasa de descuento. Todos estos aspectos plantean problemas difíciles y polémicos.

El ACB define la eficiencia con relación a una función de bienestar social (FBS) apropiada. Una formulación posible es la maximización del total agregado de las utilidades de los consumidores individuales: $FBS = U^1 + U^2 \dots + U^n$, donde n es el número pertinente de personas. Los textos abundan en la discusión de los problemas lógicos que trae consigo el sumar o combinar las funciones de utilidad o “de preferencia” de los individuos. Pero interesa mucho más saber qué significa la utilidad y cómo se relaciona este criterio con la política del gobierno.

La función de utilidad es un concepto totalmente abierto: simplemente representa lo que las personas prefieren; por lo tanto no equivale a la meta del crecimiento económico si (por ejemplo) algunos o muchos no lo desean. Este aspecto lo ponen de relieve algunos economistas del bienestar al criticar la meta del crecimiento. Se abusa a veces de esto al introducir toda clase de “externalidades” de tipo social, como los efectos adversos sobre la familia y la vida comunitaria, que se dice son causados total o parcialmente, por el crecimiento económico.

En esos casos el autor escribe más bien como un crítico social de corte tradicional que como un economista, aunque su habilidad para hacerlo muestra las tendencias imperialistas, si bien contradictorias, de la economía del bienestar. No obstante, no cabe duda alguna de que hay grandes costos relacionados con el crecimiento económico que (de seguir el método del ACB) habría que descontar de los beneficios.⁹

En la práctica, la mayoría de los economistas suponen que la población desea en general un mayor consumo de bienes y servicios. La meta de la eficiencia puede, entonces, describirse como la maximización del consumo total real (es decir, tomando en cuenta las variaciones de los precios) en un tiempo determinado quienquiera sea el beneficiario. Presentada de esta manera, se parece más a la meta tradicional de crecimiento aunque puede calcularse en forma diferente del producto nacional bruto tradicional, por ejemplo. El consumo en el tiempo puede considerarse como la pauta de evaluación, ya que el propósito último de toda inversión es elevar el consumo.

El papel del gobierno es importante, porque sobre todo en los países en vías de desarrollo, éste establece objetivos para que los sigan los analistas. Casi sin excepción los gobiernos patrocinan alguna versión de la meta de crecimiento económico. Para los economistas del bienestar podría crearse una difícil situación si se pensara que gran cantidad de la población tiene funciones de preferencia diferentes. Lo mismo vale para otros objetivos gubernamentales, incluso la selección (explícita o implícitamente) de una tasa de descuento social, que de nuevo podría diferir de las preferencias agregadas de los individuos si tuvieran que expresar su decisión. Una solución posible es considerar

⁹E. J. Mishan, *The Cost of Economic Growth*, Londres, 1967.

que el gobierno actúa de fiduciario en el manejo de algunos problemas, como el bienestar de generaciones futuras, que no pueden resolverse mediante la agregación de preferencias individuales (aunque también es discutible, porque así se hacía antes). Otra solución, por lo menos para las democracias, es considerar que el gobierno refleja las preferencias individuales expresadas por los mecanismos del costo y la representación. Se puede postular un “mercado” político de preferencia con algunas características paralelas a las de los mercados económicos. El resguardo de las preferencias individuales consiste entonces, en ambos casos, en tener un sistema que sea lo más abierto, pluralista y competitivo posible. En los países en vías de desarrollo estas condiciones pueden estar casi totalmente ausentes del sistema político, pero es posible que ni siquiera se den en el mercado económico. Estos problemas son de importancia para el ACB, por cuanto sus ideales tienden hacia una especie de ciencia democrática o populismo económico.¹⁰

Habiendo considerado la eficiencia nos referiremos a la equidad. La equidad en el ACB suele concebirse en función de reglas de distribución. Un aspecto que ya se ha mencionado es la distribución del consumo en o entre generaciones. Puede concebirse como una especie de juicio de valor colectivo expresado en una tasa de descuento social. Puede efectuarlo principalmente el gobierno, o puede surgir de las preferencias de tiempo de los individuos o las organizaciones de ahorro e inversión, o más probablemente de una mezcla de ambos. Mucho depende de la organización del ahorro y de la inversión, y del grado en que los recursos son controlados por el gobierno. Generalmente se sostiene en la economía del bienestar que la tasa de descuento gubernamental debería regirse por otros criterios más amplios, que los que se aplican a la inversión privada comercial. Ello no siempre sucederá ni estará el gobierno lo suficientemente libre de presiones inmediatas como para tomar una decisión fundamentada y coherente.

El otro aspecto principal es la distribución del consumo entre los diversos grupos en que puede subdividirse toda sociedad. Estos pueden definirse por su ingreso, su residencia (región o localidad), su clase social (especialmente si ésta es hereditaria), su origen étnico, o su papel en el sistema económico. Naturalmente hay otros métodos de clasificación. Los economistas se han preocupado en general casi exclusivamente de las dos primeras categorías. Por razones políticas y éticas, son reacios a considerar las demás categorías, salvo que el “papel en el sistema económico” es objeto de importantes polémicas sobre el tratamiento relativo que debe darse a la industria y la agricultura, y sobre los sectores modernizados frente a los sectores atrasados de la economía. Ellas se preocupan principalmente de la eficiencia (por ejemplo, de las contribuciones respectivas de la agricultura y de la industria a una meta de crecimiento), aunque algunas veces se preocupan también de los efectos sobre grupos de ingresos y zonas geográficas.

¹⁰P. Self, cit., Cap. 5.

De esta manera, abogar por la agricultura en los países en vías de desarrollo significa amparar las recomendaciones de los pobres (aunque no todos).¹¹ Del mismo modo, a veces se afirma que las aspiraciones de las regiones atrasadas se incluirán a gran parte en cualquier regla o política que favorezca a los de bajos ingresos, aunque es muy dudoso que sea así, y hay también otros argumentos para la discriminación regional. Así, pues, al ACB le preocupa principalmente la distribución entre grupos de ingresos, aunque las distribuciones regionales y las sectoriales tengan importancia tanto relacionada como separadamente.

Otro aspecto importante de la equidad que interesa al ACB, es el tratamiento de los grupos desfavorecidos por los procesos de cambio económico. De esto trata el principio de Pareto que será considerado más adelante. Teóricamente, esta situación también se resolvería en parte aplicando una regla de distribución de ingreso: si la población se empobrece, se la ayudará con cualquier regla que favorezca los ingresos bajos. Sin embargo, con esto no se toma en cuenta la pérdida adicional de bienestar que crea un movimiento descendente, según lo expresa (por ejemplo) el principio de Hobhouse, que dice que una satisfacción inesperadamente perdida provoca más pesar que el placer que causa una satisfacción equivalente confirmada inesperadamente. Aunque esta teoría tiene algún respaldo en la economía del bienestar, con el concepto de excedente del consumidor, puede usarse el mismo concepto para apoyar la redistribución de los estratos ricos a los pobres, principio más poderoso cuando ambos tienen aplicación.

Habiendo considerado los conceptos de la eficiencia y la equidad, cabe considerar la relación entre ambos en la economía del bienestar. En primer lugar, debe subrayarse que es difícil superar ambos criterios; un juicio sobre eficiencia no sólo implica, sino que lógicamente y teóricamente, parece exigir juicios sobre equidad —aunque muchos economistas hayan echado mano a diversos expedientes para soslayar esta conclusión. Sin repetir todo el argumento,¹² debemos considerar sus aspectos principales.

¿Qué significa decir que el consumo total es meta deseable de la política, sin importar quién sea el beneficiario? La teoría de la preferencia de los consumidores, de la cual deriva esta meta, intenta ajustar las funciones de producción a las preferencias marginales de consumo. El valor que se maximiza es la libertad de elección del consumidor —evidentemente tiene la libertad de no optar por una elección nacional: de lo que se trata es que tiene la oportunidad de hacerlo si lo desea. La libertad de elección es un valor social, aunque no necesariamente el supremo.

Otra cosa es sostener que a medida que sube el gasto de consumo a precios constantes, aumenta la utilidad del consumidor, que representa algo así como un índice de su bienestar o satisfacción. El sentido común haría pensar que hay alguna correlación positiva aquí, pero no de tipo lineal, con la probable salve-

¹¹M. Lipton, *Why Poor Stay Poor* Londres, 1977.

¹²Véase P. Self, cit., especialmente cap. 2 y 6.

dad de que para algunas personas o en algún punto, la correlación pudiera ser negativa. Lo mismo se reconoce explícitamente en el concepto de utilidad marginal decreciente y en el del excedente del consumidor. Implican que el bienestar total de los consumidores puede elevarse (cualquiera sea ese total) transfiriendo la riqueza de ricos a pobres. La unidad monetaria marginal del pobre producirá más utilidad que la del rico.

La objeción típica de los economistas que se resisten a esta conclusión es que no es lícito efectuar comparaciones interpersonales del bienestar. La utilidad del consumidor es puramente subjetiva —sólo él la conoce, aunque revele sus preferencias a través de su comportamiento. Por lo tanto, es lógicamente imposible inferir que un pobre logre más satisfacción que un rico de una buena comida.¹³ Pero de ser así, la política pública no podrá tener ninguna meta filosóficamente defendible. Esto no preocuparía demasiado a los economistas partidarios del *laissez-faire* o de la escuela del equilibrio, salvo que los dejaría también sin ninguna defensa filosófica de su posición. Todo es cuestión de solipsismo.

El método moderno de desentrañar la meta de la eficiencia de los criterios de equidad es utilizar el principio de Pareto, el que ocupa un lugar exagerado en los textos del ACB. Expresado en términos sencillos postula que sólo deben introducirse aquellos cambios económicos que mejoren a parte de la población sin perjudicar a nadie. Esto suena irrecusable. Algunos ganarán y ninguno perderá. Pero también hay que tener en cuenta las consideraciones siguientes:

a) Las diferencias relativas de ingreso podrían empeorar y esto sería inaceptable para la escuela de la “privación relativa”.

b) Se descartarían los cambios que empeoran la situación de los ricos y mejoran la de los pobres, aunque tales cambios podrían reportar mayores beneficios, en función tanto de los criterios de maximización como de igualación.

c) ¿Cómo habrá de definirse el “empeoramiento”? Si ha de tomarse en cuenta el “excedente del consumidor”, el cálculo se torna difícil. Por ejemplo, el equipo de investigación Roskill preguntó a los propietarios que podrían ser desplazados por la ubicación del aeropuerto qué valor especial por sobre el precio en plaza vigente le asignaban a la posesión de una determinada casa. Con respuestas que iban al infinito fue imposible aplicar el ACB y se decidió emplear una tasación máxima de tres veces el valor comercial.¹⁴ Pero si se interpreta el principio de Pareto (como lo hacen algunos) como también descartando comparaciones interpersonales, el uso del infinito resulta una respuesta adecuada.

d) En la práctica el ACB sólo intenta establecer que los perjudicados pueden ser compensados por los beneficiarios, pero no establece ningún me-

¹³L. A. Robbins, *The Nature and Significance of Economic Science*, Londres, 1937.

¹⁴P. Self, cit., p. 83.

canismo para hacerlo. Pareto puede estar entronizado en el corazón de los economistas del bienestar, pero difícilmente podía estarlo en el de los gobiernos, y en realidad no se paga la compensación sobre una base paretiana.

Del examen de estas consideraciones se desprende que el ACB está lidiando con problemas que no pueden ser resueltos con sus métodos o técnicas.

El desarrollo económico de los países en vías de desarrollo transforma necesariamente la sociedad, y empeora la situación de muchos, en términos de ingreso real y, evidentemente, en términos de satisfacción psicológica o social. Como es obvio, no se puede identificar a todos los perjudicados y compensarlos o “sobornarlos” para que acepten el cambio en condiciones paretianas, o casi no habría desarrollo. De esta manera, al principio de Pareto puede dar una inclinación muy conservadora, no sólo respecto a los ricos, sino también a todos los que no sólo tienen derechos adquiridos, sino incluso formas de vida que serían dañadas por el desarrollo. Así, mientras algunos economistas del bienestar son fuertemente igualitarios, otros (Mishan, por ejemplo) se inclinan por una posición fuertemente conservadora en cuanto a los derechos individuales existentes o presentes —en tanto que otros más parecen ir en ambas direcciones a la vez. Parte de la explicación radica en el papel ambivalente que representa el concepto de “excedente del consumidor”, pero esto en un sentido sólo refleja la disyuntiva ética implícita en la elucidación de un cálculo de la felicidad global (Bentham), o de una función de bienestar social (su equivalente moderno).

Mientras que la lógica de la economía del bienestar es fuertemente igualitaria por el lado del consumo, tiene también que contar con los problemas de producción, y específicamente con los incentivos del trabajo y sus efectos sobre la acumulación de la riqueza.

El verdadero padre intelectual del ACB, Jeremy Bentham, previó todos sus problemas. Dividiendo toda la experiencia en elementos de placer (beneficio) y dolor (costo), abogó por la maximización del placer menos el dolor, sujetos a una distribución correcta. Propuso que se midiera el placer de acuerdo con su intensidad, duración y fecundidad, es decir, capacidad para producir nuevo placer e impedir nuevo dolor (= el multiplicador y los beneficios secundarios). Postuló indiferencia entre los objetivos del consumo, de modo que no se admitieran “bienes meritorios” (“a placer igual, el alfiler es tan bueno como la poesía”). También determinó que el placer de cada persona tenía igual valor. Sin embargo, aquí el contenido igualitario se contrarrestó con su fe en la emulación personal (incentivos); sin este estímulo la riqueza permanecería innegablemente baja (al nivel de subsistencia o peor), de modo que una economía de incentivos es de interés para todos, los que con ella surgirán, aunque lentamente.

La economía moderna del bienestar, sin embargo, ha cortado el hilo del pensamiento de los primeros utilitarios acerca de las conexiones entre el crecimiento económico y el comportamiento social. Procediendo más empíricamente, deja una amplia zona de indeterminación entre los objetivos de

maximizar y de igualar el consumo. En general, se supone que al aumentar la igualdad de los ingresos reales, se reducirá el ahorro, y por ende, los fondos disponibles para la inversión. Sin embargo, es difícil generalizar sobre este aspecto, ya que, sobre todo en los países en vías de desarrollo, no hay una correlación automática entre la tendencia al ahorro y la inversión productiva.¹⁵ Por ejemplo, los habitantes urbanos pudientes a menudo invierten sus ahorros en bienes raíces con efectos inflacionarios y no igualitarios, mientras que los campesinos pobres tienen mayor tendencia a invertir sus ahorros (cuando los tienen) en propiedades productivas.¹⁶ En este aspecto nos adentramos profundamente en la sociología económica: la influencia de la propiedad, las tradiciones y los valores sociales, etc. sobre el comportamiento; y el ACB tiende a tratar la información disponible como datos de difícil manejo para el cálculo de determinados coeficientes.

Esta sección sobre los conflictos entre los criterios de eficiencia y los de equidad puede resumirse en los puntos siguientes:

a) La meta de maximizar la riqueza o el consumo totales está lógicamente conectada con cuestiones relativas a la distribución de la riqueza. Ni las metas maximizantes, ni las distributivas pueden derivarse de una teoría de la preferencia de los consumidores como tales, la que se basa principalmente en la libertad de elección. Ambos objetivos tienen una base filosófica en el utilitarismo, y pragmáticamente corresponden a aspiraciones ampliamente compartidas por la humanidad, pero no universales.

b) El principio de Pareto no puede llenar la laguna entre la eficiencia y la equidad, salvo para aquellos que aceptan su tesis del valor particular, que realmente es más bien limitada y se inclina fuertemente en favor de los derechos adquiridos.

c) La economía del bienestar tiene una orientación igualitaria, pero los mismos conceptos pueden usarse para defender una posición conservadora en favor de los derechos y usos existentes.

d) La orientación igualitaria de la economía del bienestar entra en conflicto variable e incierto con el papel que desempeñan los incentivos del trabajo sobre el aumento de la producción, aunque algunas veces puede que no haya conflictos. Esta es una cuestión de sociología económica.

El papel del analista

Después de esta breve reseña de las teorías podemos entrar a considerar las posiciones de política general que adoptan o podrían adoptar los analistas del ACB.

En la práctica, los economistas tienen que trabajar con objetivos fijados por los gobiernos, las instituciones financieras o los organismos internacionales.

¹⁵Hirschmann, *The Strategy of Economic Development*, Yale U. Press, 1958.

¹⁶M. Lipton, cit.

Para algunos esto representa una limitación de sus propias teorías o hipótesis sobre la maximización del bienestar; para otros es una oportunidad de liberarse de los problemas teóricos relativos a los objetivos y de concentrar la atención en las técnicas; mientras que muchos adoptan una posición intermedia.

En principio un dictador podría proporcionar (en consulta con los economistas) una "función de bienestar social" constituida por los valores que deseara decretar para la sociedad, y los economistas podrían intentar traducirla en un conjunto coherente de funciones de producción y consumo. Los problemas de aplicación son cuestión aparte. En la práctica esta situación es poco probable que se produzca y a pocos economistas les gustaría.

Lo corriente es que los gobiernos tengan una serie de objetivos de interés que suelen incluir: a) una meta de crecimiento económico en una u otra forma; b) políticas u objetivos de distribución; c) preferencias por determinados bienes de consumo ("bienes meritorios") o discriminación contra otros ("malos"); d) el mantenimiento de una balanza comercial y la protección de la moneda,¹⁷ fomento o mantenimiento de un alto nivel de empleo y prevención de la inflación, son otras tantas políticas probables. Casi todos los gobiernos oficialmente incluyen la primera meta, pero a menudo faltarán políticas coordinadas (aunque no sean más que teorías) sobre el segundo y tercer objetivo; sin embargo, serán tratados en políticas variables y algunas veces contradictorias por los organismos públicos.

En general, el economista del bienestar puede aceptar esta lista de objetivos, aunque puede haber importantes excepciones. Así, por ejemplo, el economista podría rechazar por indeseables, en función del bienestar (es decir, de la utilidad del consumidor), las políticas gubernamentales orientadas a la autarquía o que rechazan los beneficios políticos del comercio internacional. Un gobierno que discriminara con su política de distribución entre grupos étnicos o clases hereditarias podría esperar escaso apoyo de los economistas del bienestar. Algunos economistas, siguiendo a Bentham y la libertad de elección de los consumidores, podrían impugnar la conveniencia de que hubiera "bienes meritorios y malos", muchos no lo harían, y algunos se referirían a las razones de la discriminación.¹⁸

De todas maneras, el economista necesita funciones de bienestar más precisas que las metas generales, y a veces contradictorias que suele proporcionar el gobierno. En ese caso puede tratar de pedir orientaciones más claras

¹⁷Muchos países en vías de desarrollo también aspiran a un grado más alto de autosuficiencia económica. La meta puede limitarse a reducir la dependencia del comercio exterior, o puede ampliarse, para reducir la dependencia de todo comercio. Esta última meta suele no gustar a los economistas del bienestar porque priva al consumidor de los beneficios del comercio internacional y de la competencia. S. A. Marglin *Public Investment Criteria*, Londres, 1967.

¹⁸Este ejemplo muestra una vez más cómo muchos economistas del bienestar se encuentran en una disyuntiva intelectual, entre una función de bienestar del consumidor elegida libremente, y una función de bienestar gubernamental, elegida supuestamente en favor del consumidor.

de los encargados de las decisiones o suplirlas con sus propias teorías del bienestar. El resultado puede, inevitablemente, tener un elemento de error. Como factor final algunos economistas subrayan la necesidad de consultar con la conciencia o con la ética.¹⁹

Los problemas de la equidad y la eficiencia se plantean de una de estas cuatro maneras:

a) El economista simplemente se concentra en la meta de maximización de la riqueza, y deja los problemas de distribución a los políticos.

b) Lo mismo, pero agregando a Pareto.

c) El economista introduce una serie de ponderaciones de distribución que pueden emplearse (o no) por quien toma la decisión final; o presenta un "balance de planificación" que muestra de qué manera corresponden las ganancias y las pérdidas a grupos específicos, con el mismo propósito.

d) El economista acentúa o desarrolla algún factor en el análisis (como el salario sombra) que tiene repercusiones de distribución; o en forma más radical (aunque muy raras veces), incorpora objetivos de distribución como metas o limitaciones básicas.

Las dos primeras y las dos últimas se relacionan diferenciando a la metodología conservadora (a y b) de la más radical (c y d).

La primera posición, como ya se advirtió, es lógicamente difícil de sostener, y la segunda no ayuda mucho. Sin embargo, muchos economistas han adoptado una de estas posiciones por razones que por lo menos son entendibles. La meta de maximización de la riqueza parece relativamente clara (en realidad no lo es) y tiene gran aceptación, mientras que las metas de distribución son muy polémicas. Esta circunstancia se refleja —y cobra cierta validez con ello— en el establecimiento de metas por los organismos públicos en cuanto ponen colectivamente el acento en la meta de crecimiento, y tratan en forma distinta las metas de distribución. Podría estimularse a un analista del ACB que trabajara para un organismo en particular a que hiciera suyo algún objetivo de distribución, para un asesor general parecería convenir más la neutralidad en este asunto.

Por lo tanto, aunque el economista acepte la inexorable importancia de los objetivos de distribución (y muchos no la aceptan) es tentador no meterse en este tema por razones políticas, y también a causa de las tensiones no resueltas en las propias teorías del economista.

Esta posición política del economista corresponde a una difundida creencia en la sociedad de que el crecimiento económico *es* altamente deseable, la que se da sobre todo entre los líderes políticos, del mundo de los negocios, y de los medios de comunicación. Pero, ¿por qué hay tanto consenso? Un aspecto clave es que el crecimiento se valora, no sólo y ni siquiera principalmente, por ser un fin en sí mismo, sino por sus relaciones instrumentales con otros fines o

¹⁹Layard, p. 37.

valores. Para muchos socialistas democráticos, el crecimiento se valoriza por los recursos que proporcionará para las ulteriores políticas radicales de redistribución (Crosland). Para los capitalistas es indispensable para la expansión de mercados y utilidades. Para muchos políticos nacionales es la ruta hacia una mayor honra y prestigio para la nación o para ellos mismos. Para otros, en fin, es un medio de recompensar la iniciativa y la emulación del individuo que puede considerarse esencial para el crecimiento y valiosa en sí misma), o para difundir más ampliamente los valores de la propiedad individual en la empresa, la agricultura o la vivienda.²⁰

Pero se plantea entonces la pregunta: ¿no deberían estos otros objetivos del crecimiento influir sobre el curso del propio crecimiento? La respuesta es, por supuesto, que lógicamente deberían hacerlo, y lo hacen. A veces la posición política adoptada implica por sí misma, que sería mejor postergar los demás objetivos. Por ejemplo Crosland, y muchos líderes laboristas de todo el mundo, que tienen una posición semejante, aceptan tácitamente, en algún grado que, por las antiguas razones utilitarias acerca de los incentivos, las desigualdades existentes tienen que tolerarse temporalmente para que pueda volver a hacerse una redistribución cuando sea mayor la riqueza total.

Pero en la mayoría de los casos estos otros objetivos se persiguen simultáneamente con el crecimiento, usando otros canales y otros niveles de gobierno. Un político partidario del crecimiento económico no declara al mismo tiempo que espera aprovechar el crecimiento para establecer una aerolínea nacional (por razones de prestigio), producir armamentos (por razones de poderío), o recompensar a su clientela de un grupo étnico particular. Estas otras metas tendrían que discutirse con distintas rúbricas (en términos del economista) ya sea de bienes meritorios o valores de distribución, aunque los ejemplos expuestos necesitarían un mayor disimulo. Igualmente, las oportunidades para las empresas capitalistas dependerán de las decisiones sobre tributación e incentivos de inversión que puedan patrocinarse para asegurar el crecimiento económico, pero que son también secuelas de las perspectivas de crecimiento.

Pero estas mismas consideraciones pueden reforzar la creencia del economista de que es más razonable permanecer neutral en los conflictos del político que él no puede resolver. Otra cosa es que justifique su neutralidad en su propio campo de los costos y beneficios sociales.

Si fuera un asesor financiero, preocupado simplemente de calcular la

²⁰Esta es una simplificación falaz porque los mismos grupos políticos suelen sustentar fines variables acerca del valor de los diferentes tipos de propiedad individual. Muchos partidos conservadores quieren promover la propiedad de la vivienda, y tal vez la de la tierra (o en todo caso de la tierra urbana), en tanto que reducen y racionalizan la propiedad agrícola (en particular), y algunas formas de actividad comercial o industrial. Esta mezcla de posiciones puede atribuirse, ya sea a la dependencia de las exigencias modernas del capitalismo (es decir, producción concentrada, pero consumo difuso), o a una creencia en las superiores ventajas (de nuevo para el crecimiento) de las economías de escala con respecto a los incentivos proporcionados por la pequeña propiedad).

rentabilidad financiera de proyectos calculados en forma tradicional, podría permitirse la neutralidad. Estaría usando el principio de la “eficiencia” en otro sentido, cuyas limitaciones sociales y de bienestar son bien conocidos en principio, aunque no siempre en la práctica. Pero una vez que introduce el criterio del bienestar *social*, está ofreciendo algo más y, si en realidad no lo aplica, se le podrá tildar de impostor u obsecuente. Este es, por supuesto, el dilema central del ACB: ¿cuántos efectos de bienestar habría que incorporar al análisis? Volveremos sobre este problema, aunque en principio no tiene solución. Mientras tanto es evidente que una sola meta de bienestar como la propuesta —la maximización del ingreso real o del consumo totales— no será suficiente como único criterio. Los proyectos tienen en realidad efectos de distribución considerables, aunque variables, tanto directa como indirectamente, local y nacionalmente. Una forma de enfocar esos resultados consiste en recomendar o presuponer que se apliquen políticas nacionales de tributación, de bienestar y de subsidios para corregir los efectos no deseados. La necesidad de tal corrección, si no es aparente de inmediato, la revelarán los acontecimientos. La receta es muy atinente para los países desarrollados, donde existen instrumentos poderosos y eficientes para la redistribución del ingreso de que puede echar mano el gobierno si quiere.²¹ En cambio, en los países en vías de desarrollo los recursos para efectuar esa redistribución son mucho más limitados, y su aplicación se ve coartada por los efectos políticos y de incentivos que pudiera tener sobre la expansión de la tributación directa, la falta de fondos para los subsidios de bienestar, y la ineficiencia y corrupción de la administración. En esos países la selección de proyectos y el curso del desarrollo económico constituyen en realidad las principales influencias sobre la distribución del bienestar. De modo que esta sugerencia es de muy limitado alcance.

Nos referiremos ahora a la tercera y cuarta posiciones de que dispone el analista, las cuales teóricamente representan un avance considerable sobre las dos primeras. Pero aquí también hay muchas dificultades —tanto en el diseño de los análisis, como en hacer que la selección de proyectos llevada a cabo con el análisis de costo-beneficio sea realmente eficaz en lograr efectos de distribución.

La posición (c) puede adoptar la forma de agregar al análisis diversas ponderaciones que mostrarán en el valor final del proyecto el resultado de introducir algunos efectos de distribución. Los efectos considerados suelen limitarse a los niveles de consumo y de ingreso.

La ponderación puede hacerse de diversas maneras —por ejemplo, los

²¹De hecho, el pluralismo político, y un “mercado” político crecientemente sofisticado para la distribución de costos y beneficios públicos, suele impedir cualquier medida radical en este sentido. Así también, son considerables y difíciles de alterar los efectos secundarios imprevistos de la tributación y los subsidios de bienestar, como lo son los costos (directos e indirectos) de la propia administración tributaria. Por consiguiente, en los países desarrollados también, son importantes los efectos de distribución que tienen los proyectos.

beneficios de un proyecto para el individuo pueden reajustarse por el valor neto de los impuestos —lo que reduciría los beneficios estimados en proporción al impuesto que debería pagar (Foster); o, más realistamente para los países en vías de desarrollo, las ponderaciones pueden simplemente aumentar proporcionalmente con los niveles de ingreso o consumo (por ejemplo, un beneficio para el nivel más bajo de consumo se estimaría en 1.5 —o cualquier otra proporción del nivel más alto). Por supuesto que las ponderaciones del beneficio empleadas en el análisis no se pagan realmente; su función consiste en determinar cuánto costaría preferir un proyecto según el criterio de que sus beneficios influirán en alterar la distribución (en comparación con otros proyectos u otro diseño del proyecto) o para favorecer en mayor medida a los grupos de bajos ingresos.

Es difícil sugerir una base “científica” para adoptar una u otra forma de ponderación (el criterio de voluntad de pagar difícilmente puede aplicarse a esta situación, ni siquiera conceptualmente, aunque a la inversa puede concebirse que la distribución real o potencial del ingreso sea condición previa deseable para la aplicación de ese criterio. Podría alegarse que la economía del bienestar, al postular que es mayor la utilidad del consumo para los estratos más pobres, proporcionaría una base “científica” de ponderación —aunque otros podrían sostener que éste es un juicio de valor como otros postulados básicos de la disciplina. En todo caso, se trataría de un juicio “científico” que no puede cuantificarse por faltar datos.

Parecería así que las ponderaciones empleadas no pasan de ser juicios de valor bastante arbitrarios. En la realidad, están limitadas, ante todo, por la exigencia de que no deben reducir el valor social neto presente de un proyecto por debajo de cero. Por definición, no tendría objeto ir más allá de este punto si —condición muy importante— todos los factores pertinentes se hubieran cuantificado adecuadamente (de no ser así, lo lógico sería recuantificar, no aceptar proyectos de valor negativo). Naturalmente también hay los factores “no cuantificables” que pueden hacer que un proyecto muestre una rentabilidad negativa según el ACB que serían preferibles a cualquier otra alternativa con un efecto positivo, es decir, en teoría; en la práctica, el analista supondría que siempre hay suficientes proyectos de valor positivo como para descartar esta posibilidad.²²

²²Por diversas razones, la rentabilidad según el ACB suele presentar valores más altos que la de mercado. Esto permitiría una flexibilidad mayor en la selección de proyectos, a no ser por las tendencias a preferir en todo caso la más alta tasa de rentabilidad (o el valor neto presente), y a eliminar por un corte diferencial los proyectos de baja rentabilidad—por ejemplo, en Gran Bretaña los beneficios de los proyectos viales estimados por el ACB muestran una rentabilidad mucho más alta que los proyectos estimados en forma más tradicional. La Tesorería, con toda razón, sospecha que hay algo mal e insiste en un límite inferior más alto para los proyectos viales. El efecto, sin embargo, es poner al ACB en el mismo marco restrictivo que el financiero convencional, de modo que la valoración equivocada (o la omisión) de cualquier factor tendrá efectos peores.

En segundo lugar, el uso de ponderaciones está restringido por la conveniencia de ensayar su utilidad para una elección particular de proyectos. En algunos casos los resultados serán muy insensibles a cualquier ponderación de ingresos; en otros, los efectos podrán ser marcados. Esta es también una razón —además del juicio axiológico aleatorio de quien formula la política o del economista— para utilizar varias ponderaciones alternativas. Su utilidad puede demostrarse mediante el uso de “valores de conmutación” que permiten (por ejemplo) al que toma la decisión saber en qué punto las ponderaciones diferenciales para los beneficios de ingresos reducirán el valor neto presente de un proyecto a cero (o su rentabilidad descontada a algún nivel especificado). Este podría ser un punto de referencia útil para llegar a una conclusión.

Hay también, sin embargo, dificultades para el uso de las ponderaciones de distribución.

a) Pueden sugerir, ya que parecen agregarse al análisis como un complemento optativo, que son menos importantes que un factor que ha sido incorporado y reflejado en su valor neto presente (o rentabilidad). Esta es una interpretación totalmente errada de los propósitos de la cuantificación. Así como un factor cuantificado no es por ello más importante que uno no cuantificado, un factor considerado variable aleatoria no es por ello menos importante que aquel al cual se le ha asignado un valor único. Al tratar un factor como variable simplemente se quiere indicar las diferentes cifras que podrían asignársele (como un hecho o una opinión), y no su importancia relativa. Sin embargo, este error se comete con frecuencia.

b) Una objeción más de fondo es que muchos factores en el ACB deberían ser tratados como variables. Pueden usarse para mostrar la aleatoriedad del resultado tecnológico o de otros tipos (en vez de suponer que está determinado), así como para mostrar los efectos de distintos métodos de valoración sobre los factores en el análisis y comprobar lo que podría suceder si se incluyeran otros factores. La dificultad estriba en que a mayor número de variables, menos manejable y más indeterminado se torna el análisis en su conjunto. En términos más simples, mientras más honrado y objetivo sea el analista, menos capaz será de alcanzar una conclusión determinante. Los “valores de conmutación”, por ejemplo, se tornan difíciles de manejar si hay más de dos variables, porque los cambios en cada cifra afectan a las demás. Ello podría interpretarse como una recomendación de reducir el alcance del ACB (véase más adelante). Plantea dificultades para el uso efectivo de las ponderaciones de distribución.

Otro método es “el balance de planificación”, desarrollado en el Reino Unido por Lichfield como medio de establecer las ganancias y las pérdidas previstas para grupos particulares, a consecuencia de proyectos de planificación y remodelación urbanas y otros fines.²³ Tiene la ventaja de especificar los grupos que se beneficiarán o perjudicarán, en vez de suprimir hasta cierto

²³N. Lichfield, “Evaluation of Methodology of Urban and Rural Plans, A Review, *Regional Studies*, Vol. 4, N.º 2, 1970.

punto los efectos mediante el uso de ponderaciones de distribución generales. También puede desarrollarse para establecer un marco general de estimación de las propuestas más detalladas de inversión. Una dificultad estriba en que las ganancias y las pérdidas postuladas son bastante especulativas, lo que es cierto de cualquier análisis de costo-beneficio, pero aquí los resultados son más aleatorios aún por los alcances del análisis. Además, lo específico del análisis puede hacer que el resultado sea menos aceptable políticamente. Wildavsky ha señalado que en la preparación del presupuesto es políticamente más aceptable la negociación directa en casos dudosos que la confrontación explícita de objetivos o intereses en oposición.²⁴ En el balance de planificación, el beneficiario y el perjudicado (según lo previsto), se definen en forma bastante explícita, lo que no facilitaría la toma de decisiones.

Volviendo ahora a la posición d), ningún gobierno, que yo sepa, está dispuesto a dar ponderaciones de distribución específicas a un analista. Las razones son fáciles de entender. Aunque el gobierno esté comprometido con ciertas metas de distribución, será renuente a asignar una ponderación específica a metas cuyo producto será inevitablemente incierto. Este método parece exigir mucha confianza en la metodología del analista (además, los economistas se consideran con suma frecuencia, aunque equivocadamente, como capaces quizá de ayudar al crecimiento económico, pero ignorantes en materia de distribución). Por otro lado, los problemas de distribución suelen ser de la competencia de organismos particulares más bien que del gobierno en su conjunto. Ante la carencia de tales directrices u orientaciones, el analista está en precaria situación (tanto política como científicamente) para prescribir y proyectar sus propias ponderaciones; es poco probable que lo haga.

En esta coyuntura cabría recurrir a algún factor sustitutivo en el análisis capaz de promover los objetivos de distribución. Un buen ejemplo son los salarios sombra. En la mayoría de los países en vías de desarrollo hay abundancia de mano de obra desempleada o subocupada. Ello favorece la posibilidad de inclinar la selección de proyectos hacia aquellos que hacen uso más intenso de la mano de obra que del capital. Esta conocida argumentación se ve reforzada por consideraciones distributivas. En general esa política debiera propender a aliviar la pobreza y lograr una mayor igualdad de ingresos. También se verían favorecidas las regiones postergadas o empobrecidas.

Asimismo, ese argumento apoya la tesis de que los salarios están artificialmente inflados en el sector moderno de la economía, lo que sucede en parte por el poder de regateo de los trabajadores de este sector (donde a menudo están relativamente bien organizados— especialmente en aquellos lugares en que los sindicatos de corte occidental lograron afincarse al acabar la era colonial), y en parte por la habilidad de las empresas del sector moderno (particularmente si son de uso intensivo de capital) para sufragar salarios altos en comparación con los locales, pero bajos para el mercado internacional. En

²⁴A. Wildavsky, *The Politics of Budgetary Process*, Boston, 1964.

consecuencia, los salarios son excesivos en función de la productividad marginal de la mano de obra disponible. Aplicando los salarios sombra se calcularía el costo de la oferta de mano de obra más objetivamente. Tendría que tomar en cuenta las fuentes de nueva mano de obra, ya fueren desempleados urbanos, el sector urbano no estructurado, los trabajadores a contrata, o los predios familiares. Tendría que considerar los efectos netos sobre la migración, y los costos adicionales (principalmente alimentación y vivienda). Cuando se han calculado o conjeturado estos datos, es posible que se obtenga un salario sombra inferior, y bastante inferior a veces, a las tasas corrientes de salario urbano —aunque la situación diferirá considerablemente entre países y regiones.²⁵

Pero ¿qué sucede con los efectos distributivos? En la medida en que el salario sombra representa un factor de corrección de los precios del mercado supuestamente distorsionados, se estaría reajustando una mala distribución del ingreso, más bien que introduciendo una política positiva de distribución. Y lógicamente los salarios bajarían aunque aumentara el empleo.

Con todo, hay una interrogante más seria sobre la relación entre el salario sombra y el real. Little y Mirrless reconocen que este último puede ser insensible al cambio. En ese caso, si se eligen los proyectos sobre la base del salario sombra, para que sean financieramente viables habrá que aplicar un subsidio de salarios, lo que de hecho recomiendan estos autores. Pero en ese caso seguirá ejerciendo su atracción artificial el sector urbano; aunque un mayor número de población rural encuentre empleos urbanos, casi no cambiará la situación de la gran mayoría que vive en la pobreza en muchos, pero no todos, los países en vías de desarrollo.

Se reconoce que ésta es una simplificación de los resultados de la aplicación del salario sombra. Un estudio en que se aplican los métodos de Little y Mirrless de precios contables (incluyendo el salario sombra) para proyectos de colonización en Kenya concluye que se favorecerían los proyectos de asentamiento de alta densidad sobre los de baja densidad. La desventaja sería producir menos alimentos para la exportación o el consumo urbano, pero se radicaría a un mayor número de desempleados y campesinos sin tierra en pequeñas parcelas donde mejoraría su nivel de vida. En este caso no habría necesidad de pagar salarios artificiales. Lo que no está claro, sin embargo, es que esta conclusión sobre la ventaja de los proyectos de alta densidad tenga bases racionales y precisas con el uso de estos métodos que mediante la consideración del problema en forma más directa.²⁶

No es cierto que los problemas regionales se resolverían indirectamente aplicando métodos como los de ponderación de la distribución del ingreso o el salario sombra. Los beneficios que se atribuyen a estos métodos para el país en

²⁵Little y Mirrless.

²⁶M. Scott, J. D. MacArthur, D. M. G. Newbery, *Project Appraisal in Practice*, Londres, 1976.

su conjunto difícilmente podrían asegurar la puesta en marcha de proyectos para regiones atrasadas si ellos no se fundaran en otras razones. Se necesitan incentivos más directos para el desarrollo regional, incluso la inversión pública en infraestructura e inversiones selectivas de un tipo que pueda rendir beneficios secundarios sustanciales. Hay que considerar el "polo de crecimiento" como enfoque. Esos objetivos, que también varían entre regiones, aparentemente podrían abordarse mejor directamente que haciéndolos derivar como corolario de un conjunto general de precios sombra o precios contables.

Así se completa el examen de las posiciones que toman los analistas con respecto a problemas de la equidad. Las conclusiones se reservan para la sección final.

Los criterios de equidad y el análisis de costo-beneficio

Los criterios generales de equidad se relacionan con: a) la compensación de quienes han sido afectados adversamente por el cambio sin tener arte ni parte con el asunto; b) la distribución de los frutos del desarrollo en forma amplia, más bien que estrecha; c) la elevación de los niveles de bienestar para los sectores más pobres y menos favorecidos de la sociedad; y d) reducir las diferencias entre grupos, regiones e individuos ricos y pobres.

Estas generalizaciones no pueden objetarse. Los criterios generales de la equidad sólo pueden apuntar en cierta dirección, no producen reglas detalladas. Su base es humanista, el supuesto de que todos los individuos en ciertos aspectos tienen el mismo valor intrínseco por formar parte de la humanidad, o el mismo principio puede basarse en creencias religiosas. Sin embargo, este concepto igualitario del "valor" o "dignidad" del hombre tiene que modificarse a la luz de otros principios de equidad aceptados generalmente (como el de que la recompensa debe corresponder en parte al esfuerzo de cada cual), y de creencias sociológicas y económicas, sobre tanto el valor intrínseco como la utilidad social de las motivaciones para la autoemulación y el esfuerzo voluntario colectivo (no gubernamental). Por otro lado, todo criterio general debe aplicarse siempre a las circunstancias específicas y generalmente restrictivas de una sociedad determinada. Es por ello que suelen expresarse en la forma negativa de criticar la falta de equidad de algún sistema existente, y si se postula un principio general, éste suele ser de alcance limitado. Estas condiciones parecen ineludibles: no le restan todo sentido a los debates sobre los principios de la equidad, pero restringen marcadamente el radio de acción que puede lograrse con tales principios.

Como se ha mostrado, el análisis de costo-beneficio es útil, lógicamente, como sistema normativo de evaluación para tratar los criterios de equidad, pero tiene una aleatoriedad semejante (para el análisis filosófico) acerca de cómo especificar y aplicar los principios operativos. Los intentos por soslayar este problema y aplicarlo de diversas maneras ya han sido considerados. Aquí relacionaremos el tratamiento de la equidad en el análisis de costo-beneficio con su tratamiento en un contexto político más amplio.

Algo dependerá, como ya se advirtió, de cuán restrictivo o comprensivo intente ser el análisis en los factores que se pretende cuantificar al estimar el valor de un programa o proyecto. Mientras más comprensivo, más necesario se hace incorporar criterios de equidad en el análisis cuantificado que produce una cifra neta (o escala de cifras posibles) de un beneficio social neto estimado, en cambio, un análisis restringido soporta una carga más liviana al estar más cerca del análisis tradicional de utilidades o rentabilidad financieras, cuyas limitaciones (con respecto a la equidad) son en general bien conocidas. En esas circunstancias se le dará mayor importancia a otros métodos para expresar y aplicar los criterios de equidad a la evaluación de programas o proyectos.

A fin de aclarar este punto, considérense los procedimientos. Si el análisis de costo-beneficio pretende la cobertura total (lo que, por supuesto, nunca puede lograr), algunos precios sombra tendrán que establecerse centralmente y luego aplicarse e incluirse en la evaluación de proyectos específicos. Alternativamente, las prioridades y políticas generales serán establecidas centralmente (pero no incorporadas en reglas de precios específicos), y orientarán o influenciarán los procesos de la evaluación del proyecto.

La evaluación misma del proyecto será más flexible y dará menos importancia al valor cuantificado del proyecto que a los factores que no se incorporan en ese valor —aunque pueden ser (y generalmente deberían ser) incluidos en el análisis del proyecto. Con el primer procedimiento, los criterios de equidad se incorporan (en gran medida) a las reglas, convenciones y técnicas de evaluación; con el segundo, los criterios de equidad son determinados separadamente y pueden aplicarse como influencias generales sobre la elección de proyectos o como consideraciones específicas que tienen que ser contrapesadas (donde parezca apropiado) con el valor cuantificado del proyecto.

Por supuesto que todo esto es teórico. No significa que los criterios de equidad en efecto serán introducidos o considerados de cualquiera de estas maneras. Tampoco es necesariamente cierto que la equidad “tendrá más peso” si se incorpora a las reglas y convenciones de valoración, más bien que con otros métodos. Las reglas que favorecen la equidad en la práctica pueden desestimarse en favor de criterios de rentabilidad específicamente financieros. Pero, aparte de esto, y quizá de mayor significación, está el hecho de que las reglas (que tienen que ser manejables) habrán de cubrir la equidad de una manera más bien limitada y poco flexible; sus consecuencias serán difíciles de trazar; y su contenido sólo será vagamente comprendido por el público y los políticos. Frente a esto, cabría pensar que las iniciativas públicas más específicas que supuestamente tienen que ver con la equidad puedan tender políticamente hacia una discriminación injusta cuando se comparan con los principios más generales del análisis de costo-beneficio (a menos, por supuesto, que los analistas sean técnicos puros al servicio de políticos discriminadores).

De todas maneras, sin embargo, al tratar los problemas de equidad, el análisis de costo-beneficio tiene que contar, como apoyo y complemento, con

políticas públicas que se determinan de otra manera. Ello ocurre de tres maneras:

1) Aunque el análisis de costo-beneficio reconoce la importancia de la equidad (reglas de compensación y distribución), no tiene ni la habilidad intrínseca ni la autoridad para especificarlas. Cuando ha tratado de hacerlo (como con el principio de Pareto), los resultados solamente confirman lo dicho. El principio de Pareto es cómodo en cierto modo, porque facilita el tránsito del análisis de costo-beneficio por difíciles laberintos de la lógica, pero mirado de cerca, representa sólo un juicio posible de valor. También es un tanto indeterminado y potencialmente contraproducente en su aplicación práctica.

Ilustraremos este punto. Imaginémonos a los habitantes de un pueblo erradicados para dar cabida a una presa, o a una tribu nómada desplazada para permitir la agricultura sedentaria. Se nos asegura que a estos individuos no se los va a dejar “en peor situación”, pero ¿cómo ha de medirse? Si buscamos la compensación monetaria apropiada, podemos terminar pagando una enorme suma a aquellos afectados por la pérdida no sólo de su propiedad, sino también de una forma de vida que está íntimamente ligada a los derechos de propiedad y otras prerrogativas tradicionales. Sin embargo, ese método no sería de ninguna manera equitativo —el sentido común se inclinaría por considerarlo un desatino o una injusticia (para el resto de la comunidad), y peligroso también en la práctica para el bienestar de los aldeanos o tribebños.

El problema sólo puede resolverse aplicando algún principio social que reconozca las limitaciones de la compensación monetaria, pero que sea apreciablemente “justo”. En una economía desarrollada, la compensación monetaria puede bastar, siempre que sea moderadamente generosa. Los valores de mercado tienen que ser congelados para evitar que los últimos vendedores exijan precios de redención, procedimiento que ciertamente crearía un poderoso sentimiento de injusticia entre los lugareños mismos —de ahí la necesidad de un código de compensación y poderes de reserva para la expropiación obligatoria en tales casos; pero el código podría disponer en condiciones generosas el reembolso de gastos de traslado y reasentamiento, con alguna discreción por casos de penuria individual. Sin embargo, si las necesidades del desarrollo son urgentes y la sociedad es pobre, puede que la compensación tenga que establecerse en forma más restrictiva.

Al mismo tiempo puede concebirse la compensación parcial o principalmente en especie en vez de efectivo. Podría aceptarse el principio de que debiera ayudarse a los aldeanos, si lo quisieran, a establecerse en otra comunidad en condiciones tan parecidas como fuera posible a las que abandonaron. A veces no se logra mucha similitud de condiciones, pero no por eso hay que descartar el principio. Este criterio es más útil para los países en vías de desarrollo, donde las compensaciones en efectivo posiblemente sean limitadas y donde, por razones de bienestar (no cuantificables) a menudo es esencial reasentar a grupos o comunidades erradicadas. Nada de esto puede inferirse de Pareto. Más bien, convendrá establecer primero principios de compensación

aceptables, y ojalá con fuerza legal, para luego utilizarlos en los cálculos del análisis de costo-beneficio.

2) Las reglas de equidad o las hipótesis en un análisis de costo-beneficio tienen que ser validadas por políticas públicas de apoyo, o no resultarán ni eficaces ni viables. Esta es la situación inversa a la de la compensación. Para que los cálculos teóricos del análisis de costo-beneficio sean señeros de la acción, deben estar constituidos en parte por un ejercicio de persuasión que lleve después a la elaboración de políticas. Si todos los precios del mercado se transformaran en los precios-sombra deseados, no habría, en principio, necesidad del análisis de costo-beneficio, salvo que, por supuesto, los economistas de hecho no puedan ponerse de acuerdo sobre esos precios. Esta circunstancia destaca el papel que cumplen las evaluaciones del análisis de costo-beneficio en el establecimiento de políticas.

Ya hemos discutido someramente este aspecto en relación con el salario sombra, al considerarlo como instrumento de eficiencia o de equidad. (Pretende ser ambas cosas, especialmente para los países en vías de desarrollo). No hay evidentemente ninguna manera científica de establecer el nivel apropiado, o más bien, los niveles de un salario sombra, pero hay al menos un acuerdo bastante general de que el precio sombra debe ser inferior y en algunos casos muy inferior, al salario real. Sin embargo, en la práctica es limitada la eficacia del salario sombra para inducir una tendencia en favor de proyectos o programas de uso intensivo de mano de obra, por efecto de los costos financieros adicionales en que se incurre, como se dijo antes, cuando hay que pagar un salario más alto a mayor número de trabajadores. Este será un factor depresivo para las empresas privadas y para las públicas que deban cumplir metas financieras; aún para los organismos públicos sin fines de lucro el resultado podrá traducirse en un producto menos eficiente con respecto a un presupuesto limitado, aunque esto podría ser aceptable por razones políticas (como ocurre con la sobredotación de personal habitual en las burocracias de los países en vías de desarrollo y que corresponde a una fuerte aunque muy selectiva —y por ende ineficiente— aplicación indirecta del principio del salario sombra).

El remedio está en que la política pública provoque una convergencia mayor entre el salario real y el salario sombra. Lógicamente, esto se haría bajando los salarios; pero, aparte los obstáculos institucionales, cabe objetar que los salarios se transformarían en utilidades o irían a parar en forma diferencial a manos de los contribuyentes —con lo cual aumentarían las desigualdades. (En realidad podrían también ocurrir cambios en la otra dirección, pero éste sería un resultado.) Alternativamente, podrían subvencionarse los salarios. Esa política puede recusarse aduciendo que perpetuaría una estructura irracional de los salarios y que podría empeorar (o de todos modos mantener) las diferencias existentes entre los trabajadores del sector urbano moderno y los pequeños agricultores o campesinos propietarios. Estos últimos no podrían esperar un subsidio de salario.

Lo propio puede decirse de las ponderaciones del consumo o del ingreso.

Se ponderará el consumo de los estratos pobres para expresar el hecho de que recibirán más beneficio de una unidad de consumo que los estratos ricos; pero por ello no aumentará su capacidad para pagar los servicios, de modo que, con un criterio comercial, el sistema no resulta atractivo. En el caso de un organismo público que distribuye servicios baratos o gratuitos, no sería válida esta objeción y el organismo tendría la satisfacción de difundir sus actividades en forma más amplia y (si la técnica resulta como se espera) evitar penurias a los más necesitados. Sin embargo, ese organismo podría hacer lo mismo de todas maneras, si quisiera.

No quiero extremar las consideraciones de este tipo. No cabe concluir que las técnicas del salario sombra o de ponderación del consumo sean inútiles para los fines de la equidad. En primer lugar, puede haber escasa diferencia de rentabilidad entre un diseño más y uno menos equitativo de un proyecto. Este es el aspecto que señalan los analistas cuando aconsejan efectuar las compensaciones entre consideraciones conflictivas en la etapa de evolución detallada de los proyectos, cuando la importancia relativa de los factores que intervienen en una situación particular pueden analizarse y compararse. En segundo lugar, aunque hubiera una diferencia en el valor estimado del proyecto, las organizaciones comerciales (ya sean privadas o públicas) podrían estar dispuestas a aceptar la "ponderación por equidad" si el proyecto siguiera siendo financieramente viable, o si (consideración importante) las discriminaciones de precios pudieran usarse para recuperar de los consumidores más ricos, las pérdidas ocasionadas por los más pobres. El Gobierno podría exigir que los organismos públicos al menos adoptaran este criterio, y los privados también, si —como ocurre a menudo— dependen de algún modo del apoyo público. En tercer lugar, el uso de tales técnicas llama la atención de los organismos, que de otra manera podrían actuar en forma diferente en relación con las repercusiones de los criterios de equidad, y tiene así un efecto educativo. Por último, esas técnicas pueden ser muy significativas para las decisiones de los organismos extranjeros o internacionales que prestan asistencia para el desarrollo.

Subsiste el hecho de que la eficacia de esas técnicas depende del grado en que las políticas públicas se orienten hacia la redistribución real del ingreso y no se alejen de ella, lo que se presupone en el análisis de costo-beneficio. Hasta cierto punto, el uso de las propias técnicas (si realmente se aplican) reforzará esa meta, pero no se puede tener mucha confianza en este efecto por sí solo. Lo ideal sería que los analistas de costo-beneficio (o más bien dicho los que se ponen como meta la preferencia del consumidor sujeta a una distribución equitativa del ingreso —véase el apéndice), igual que los colonialistas liberales, aspiraran a trabajar para quedar cesantes.

3) Algunos aspectos importantes de la equidad no pueden tratarse razonablemente mediante el análisis de costo-beneficio, —o en cualquier caso mediante la técnica de medir el valor social neto presente, o la tasa de rentabilidad social, de un proyecto. (Para una definición más libre del análisis de costo-beneficio, véase más adelante.) No pueden tratarse sin forzar demasiado el

número de factores y las convenciones de cuantificación. Un ejemplo bien conocido es la mala distribución en los países menos desarrollados de la mano de obra calificada y profesional (ingenieros, médicos, profesores, etc.) Estos grupos se concentran en las zonas más ricas y urbanizadas —sobre todo en la capital— y las zonas pobres, rurales y remotas son mal atendidas, incluso en relación con sus ingresos más bajos. Las actividades y escalafones de la administración pública funcionan de la misma manera. El resultado no es sólo un mal servicio en las zonas pobres, sino también carencia de oportunidades de carrera y una pérdida de talento que contribuyen aún más a inhibir el desarrollo económico en estas zonas.

Sin duda que en el marco del análisis del desarrollo regional habrá técnicas que pretenden medir la pérdida de bienestar sufrida por los habitantes locales por este motivo. Pueden inventarse técnicas para medir en términos monetarios teóricos cualquier pérdida de bienestar. Pero esas cuantificaciones no lograrán convencer a muchos, y su uso en la evaluación de proyectos parecería ser mucho menos recomendable y eficaz que la acción directa de las autoridades públicas. Es éste un caso en que el análisis de costo-beneficio no lograría gran cosa sin esa acción.

Hemos pasado revista a las limitaciones de las técnicas del análisis de costo-beneficio como instrumento para perseguir metas de equidad. Es tiempo de relacionar este análisis con la discusión anterior sobre el proceso de elaboración de políticas. Supongamos, como es muy posible que sea, que hay un organismo central de planificación económica. Supongamos también —menos probable pero concebible— que en este organismo trabajan economistas del bienestar que simpatizan con las metas de la equidad, y que está respaldado o controlado por políticos de ideas similares, pero económicamente inexpertos.

Con tal estructura sería posible que hubiera políticas globales de desarrollo económico expresadas en un sistema de precios sombra que pudieran aplicarse al examen de programas y proyectos particulares. No hay para qué postular una centralización extrema, ya que habría (y tendría que haber) campo de maniobra para la compensación de factores conflictivos al nivel de la evaluación de programas o proyectos, y también para atender a consideraciones no cuantificadas. La orientación proyectada para el sistema desembocaría en un conjunto coherente de decisiones sobre recursos, calculadas sobre una base común que normaría la distribución de recursos entre y dentro de los sectores de la economía y las regiones del país.

La coherencia en la toma de decisiones es una cualidad apreciada por los economistas y por muchos administradores, aunque menos frecuentemente por los políticos. Al estimar esta cualidad, los economistas a menudo son atraídos por la teoría de la distribución óptima de los recursos, según la cual en el margen se igualan todas las satisfacciones (legado de la economía marginalista). Pero, ¿existe para aplicar alguna teoría del bienestar coherente y universalmente aceptada cuya función del bienestar se exprese realmente en un conjunto de precios sombra? (véase el Apéndice). En realidad un conjunto de

precios sombra o de métodos de valoración no es mejor ni peor que las políticas que lo sustentan. Estas políticas son todas discutibles y requieren un examen individual aunque puede haber coherencia entre ellas —en realidad la coherencia es limitada por la complejidad de las interacciones y repercusiones, aparte el hecho de que el comportamiento real no corresponderá (como sucede con cualquier sistema) a las hipótesis de los economistas. La coherencia formal ¿es realmente una virtud tan importante? Lo que hará el sistema es generalizar cualquiera de los efectos (sean o no deseables), en tanto que un sistema menos coherente —por ejemplo en que los organismos tienen mayor independencia— concentrará los efectos (deseables o no) en sectores particulares. Lógicamente no es obvio que sea preferible la coherencia formal.²⁷

En todo caso, nuestra pregunta es ¿cuán efectivos serán esos métodos para alcanzar metas de equidad? Se tratará de alcanzar las metas con métodos que no son explícitos, obvios ni familiares. Aunque se expliquen sus repercusiones, no son fáciles de comprender o de seguir. Es posible, como dicen algunos economistas, que sea provechoso hacer el bien en secreto, pero sus métodos tendrán menos posibilidades de movilizar el apoyo y el entusiasmo políticos y administrativos de que gozan métodos más burdos y familiares de elaboración de políticas. Y ¿cuán efectivos serán los resultados? Hemos sugerido algunas dudas.

Los métodos más burdos implican mecanismos políticos y administrativos conocidos, tales como cambiar la distribución del presupuesto entre sectores, dar una orientación general sobre el uso de fondos, alterar las prácticas del gobierno mismo y sus muchas dependencias. Ahora bien, se sabe que esas iniciativas se enfrentan con la obstrucción y la inercia administrativas o políticas. Pero debemos suponer, y al menos podemos hacerlo para algunos países en vías de desarrollo, que hay algún potencial de cambio. La política puede ser menos científica en términos de teorías de la economía del bienestar y de análisis de costo-beneficio, pero, dados los conflictos entre y dentro de esas teorías, las inevitables inconsistencias y limitaciones de los datos con respecto a la cuantificación económica, y los muchos resultados inesperados e imprevis-

²⁷El economista podría señalar la conveniencia, aparentemente obvia de (por ejemplo) usar una tasa de descuento uniforme para la evaluación de proyectos. Pero, en realidad, según cambian las circunstancias, la tasa de descuento se reajusta con frecuencia en el tiempo, y dos proyectos con el mismo valor presente a una tasa de descuento dada, pueden reportar sus beneficios netos en períodos futuros muy diferentes. También podría sugerirse, con razones atendibles, que deberían usarse tasas de descuento diferentes según el tipo de proyecto —por ejemplo, bajas para los proyectos de conservación ambiental. Estas consideraciones por supuesto no invalidan el argumento en cuanto a la coherencia de la tasa de descuento, pero cuando no se pueden controlar muchas variables o hay que admitir en el análisis (aparte los factores externos que influncian, a menudo terminantemente, la decisión final), es preciso tener cautela antes de suponer que haya un beneficio intrínseco en mantener constante un factor. En todo caso, una coherencia limitada en lo que toca a la tasa de descuento, lo que puede ser muy aconsejable, está muy lejos de ser un conjunto coherente de precios sombra.

tos de cualquier política o conjunto de políticas, ¿podemos asegurar que los resultados serán menos deseables? y ¿no serán más efectivos?

Veamos un ejemplo, Lipton presenta un fuerte argumento en apoyo de la teoría de que en la mayoría de los países en vías de desarrollo, los sectores rurales y agrarios son descuidados y explotados por los intereses urbanos, inspirados en falsas ideologías sobre la industrialización. Su defensa se basa en razones tanto de eficiencia (en términos de un objetivo de crecimiento), como de falta de equidad extrema y obvia.²⁸ Supóngase que tiene la razón en todo o en parte; ¿cómo se puede resolver el problema?

Un método sería recomendar un sistema de precios sombra ajustados a criterios de eficiencia general de equidad, que entonces deberían, por medio de los primeros, orientar más recursos a la agricultura y, por medio de los segundos, procurar algún efecto adicional sobre la pobreza rural. Alternativamente, podría comenzarse por asignar una inversión mucho mayor a la agricultura y dejar que los detalles de su uso se decidieran en ese sector, sujeto a directrices generales. Este método, aunque burdo y pragmático (como lo son en la práctica la mayoría de las asignaturas de macrorecursos), no necesita ser totalmente “no científico” ya que la retroalimentación de datos se puede lograr con estadísticas como las relaciones capital-producto para introducir reajustes posteriores; además, la evaluación de proyectos específicos puede ser más sistemática. Aún más, el gobierno podría tomar medidas para cambiar sus propias estructuras de personal y escalas de sueldos, de modo que personas calificadas y capaces tuvieran incentivo para ir a las zonas rurales o permanecer en ellas; podría descentralizar parte de su trabajo de oficina y desarrollar programas de desarrollo regional, y así sucesivamente.

Podrá objetarse que ésta es una falsa presentación de alternativas. Ante todo, como ya se demostró, aunque se confíe en las técnicas del análisis de costo-beneficio serán necesarias políticas gubernamentales complementarias y de apoyo. Por otro lado, no es completamente obvio que el uso generalizado de los precios sombra sea inferior en efecto a una asignación presupuestaria mayor de recursos al sector agrícola. De hecho, ambos métodos podrían usarse y apoyarse entre sí. Pero en la medida en que deba elegirse una política nacional en pro de las metas de equidad, soy de opinión que el sistema más burdo de “asignaciones presupuestarias prioritarias” respaldado por otras políticas, con flexibilidad en los niveles sectoriales (o regionales) y de política, tiene mejores probabilidades de rendir resultados más sólidos y de conseguir un mayor apoyo político para mantener su impulso.

En lo que toca al nivel de evaluación de proyectos, subsisten las disyuntivas intrínsecas del análisis de costo-beneficio. Porque pretende usar el criterio del bienestar social y no el de la rentabilidad financiera en su definición tradicional, tiene una tendencia inherente a tratar de cuantificar cuantos factores sea posible. Si fracasa, fácilmente lo condenan (los demás) por no cumplir

²⁸M. Lipton, cit.

sus pretensiones, o más generalmente —y de hecho muy frecuentemente— por dar un nombre elegante a métodos fundamentalmente tradicionales de evaluación financiera. Pero si el análisis de costo-beneficio amplía el alcance de los renglones cuantificados, decrece la confianza que merece y si el trabajo se hace honradamente, su indeterminación aumenta; mucho depende, entonces, del “análisis de sensibilidad” que es asunto de opiniones.

La única salida práctica, y en verdad racional de esta disyuntiva radica en convertir al análisis de costo-beneficio en un sistema flexible de análisis de políticas. Ello no implica abandonar la cuantificación económica, donde sea útil para la toma de decisiones. Sólo que esas cuantificaciones para muchos factores perderán su carácter infalible al presentarse como datos de apoyo —a menudo una estimación de conjeturas— para algún factor significativo en el análisis. Sobre esta base, el alcance del análisis puede ser muy amplio (hasta el grado justificado por un programa o proyecto). La capacidad de juicio todavía tiene que emplearse para determinar los factores por incluir, su tratamiento y cuantificación (si la hubiera), pero las apreciaciones y comprobaciones quedarán más al alcance del hombre común.

No se trata, por supuesto, del análisis de costo-beneficio patrocinado por los economistas del bienestar, cuya frecuente objeción es que la racionalidad en la toma de decisiones sólo puede lograrse mediante la cuantificación sobre una base normalizada. La objeción fracasa si no es posible la cuantificación objetiva (como un asunto de teoría o de hecho, o de ambas cosas). Pero de todos modos, las múltiples compensaciones no cuantificadas en la toma de decisiones son un hecho de la vida cotidiana, en asuntos grandes o pequeños. En verdad, el que toma decisiones racionalmente siempre tiene que contrapesar o compensar los renglones cuantificados en un análisis con los no cuantificados —proceso que no resulta más fácil debido a la agregación burda del primer conjunto (que podría querer desenredar) y por el tratamiento generalmente vago del segundo conjunto; en última instancia también tiene que contrapesar la confianza que le merece el analista con sus propias intuiciones.²⁹

Este enfoque menos dogmático del análisis de costo-beneficio también se ajusta a la necesidad (en términos de equidad) de examinar los efectos de un proyecto o programa sobre los diversos grupos afectados. Puede hacerse también, por supuesto, con un análisis que use la cuantificación integrada más completamente. De todas maneras, hay que medir las pérdidas y ganancias potenciales de un proyecto, aunque algunos efectos importantes de todos modos no puedan cuantificarse. A nivel de proyecto, en particular, el economista necesita trabajar con otras personas con conocimientos y experiencia especializados, como antropólogos sociales, y expertos en estudios sociales y en administración. Esta necesidad debería ser bastante obvia en relación con el tratamiento de los grupos afectados adversamente por el desarrollo económico.

²⁹P. Self, cit., y A. Hirschmann, *Development Projects...*, cit.

En campos especializados, como la administración de la salud, los analistas reconocen ahora la necesidad del trabajo en conjunto.

Al fin de cuentas, no hay manera de desenredar la política y la administración del ejercicio del poder discriminatorio. El análisis de costo-beneficio no ofrece una salida, aunque en ocasiones puede servir para fomentar las metas del humanismo o la equidad en general; ni hay, por supuesto, ningún criterio de equidad general que tenga poder por sí solo. La esperanza de incorporar en las metas del desarrollo consideraciones tanto de "equidad" como de "eficiencia", sólo puede hallarse en los movimientos sociales y políticos, cuyos propósitos pueden ser asistidos en algunos aspectos por el análisis de costo-beneficio, si el analista es lo suficientemente modesto sobre sus teorías, técnicas y función.

Apéndice

El bienestar ¿de quién?

Es común en los libros sobre el análisis de costo-beneficio que el criterio de bienestar se defina como la "preferencia social" o "lo que la sociedad prefiere". Este es un criterio vago y poco se mejora con las explicaciones que a menudo lo acompañan sobre las dificultades lógicas de combinar las preferencias individuales en una función de bienestar social (Arrow, etc.), o las listas de objetivos generales a los cuales se cree que los gobiernos (y ojalá la población) adhieren, aunque esto puede ser más pertinente.

Subsiste la pregunta: ¿el bienestar de quién se maximiza y está sujeto a qué limitaciones? En este informe hemos distinguido dos escuelas de pensamiento —aquella que se interesa por maximizar la suma total del bienestar de los consumidores o de los individuos (equivale a la economía del bienestar tradicional, aún dominante en los Estados Unidos), y la que reconoce una "función de bienestar gubernamental" por separado o adicionalmente. El tema es vasto, pero quizá sea útil explorarlo un poco más.

a) *La función de bienestar del consumidor.* Generalmente se supone (siguiendo la economía marginalista) que ésta se maximizará por medio de mercados que funcionen adecuadamente. Sin embargo, hay numerosos casos de: (1) imperfecciones del mercado (monopolios, economías de escala), (2) externalidades del mercado (problemas de contaminación) y, (3) omisiones del mercado (servicios públicos sin precio). El remedio es corregir los precios para (1), agregar los costos y beneficios para (2) y, emplear estimaciones sucedáneas de mercado para calcular los beneficios de (3) —que es donde comenzó el análisis de costo-beneficio.

Esto le da al analista abundante trabajo en todo tipo de campos. Pero, como dice Margolis: "La enumeración y refinado análisis de las imperfecciones de

mercado han alcanzado un alto nivel; desgraciadamente el análisis de cómo reemplazar las cifras de mercado es aún primitivo".³⁰ Este estado primitivo no se debe solamente a la escasez de datos pertinentes, aunque así ocurre a menudo, sino a problemas subyacentes con respecto a la aplicación de técnicas y teorías de valoración. Parte de la dificultad estriba también en que si se alteran o introducen conceptualmente muchos precios, todos los demás deberían cambiar; pero de qué manera cambiarán no se sabe, ya que los ejercicios son diversos y teóricos. También en ese caso el numerario (unidades de ingreso disponibles) tendrá que ser modificado de alguna manera, ya que nuevos factores entran en el intercambio.

El problema de la distribución del ingreso se torna especialmente importante. Ello se debe en parte a las tendencias igualitarias en las teorías económicas del bienestar (Sección 2 del informe), y en parte a que ahora entran en el intercambio nuevas demandas de recursos. De todos modos, pocos economistas del bienestar podrán estar satisfechos de que haya alguna distribución del ingreso "óptima" como lo requieren sus teorías. Pero, ¿cuál es la distribución óptima? Esto no lo pueden decir o, si lo hacen, el resultado difícilmente es convincente —como sucede con la pretensión de Mishan de que hay una "constitución virtual" en el corazón del hombre, que consiste en el principio de Pareto más esa redistribución que pueda asegurar la "unanimidad casi total".³¹

Pese a estos problemas formidables, la tendencia general de una función del bienestar del consumidor es bastante clara. Corresponde a una versión de la economía liberal. Acepta, si es que no prescribe, alguna redistribución de ingresos. Una vez hecha, los precios de mercado "corregidos" deberían regir; probablemente está implícito que —donde fuera posible— los servicios gubernamentales debieran venderse a un precio que concordara con la opción del consumidor, siempre que fuera razonable la distribución del ingreso (lo que sería el consumo que preferiría el igualitarismo). De no hacerse, o no poder hacerlo, los economistas del bienestar deberían simular los precios correctos de las operaciones del gobierno. (Véase sobre estos aspectos, la reciente redeclaración de la economía liberal por Rowley y Peacock. Esta critica la economía del bienestar con bastante dureza por haberse equivocado de camino —pero sigue apegada a una tradición importante y aun influyente en la economía del bienestar).

Sin embargo, algunos economistas del bienestar de esta línea no están bien seguros acerca del tratamiento que corresponde a las políticas públicas que se apartan de las preferencias del consumidor, expresadas en los mercados reales o simulados. Sospechan que la elección política puede tener su propio tipo de "racionalidad", y que el gobierno puede estar proporcionando o compensando (aunque burdamente) las diversas "externalidades" que se reconocen colecti-

³⁰J. Margolis, "Shadow prices for incorrect or nonexistent market values", en Haveman y Margolis, p. 315.

³¹Mishan, cit, pp. 310-315.

vamente a través del proceso político. Este enfoque exige una teoría del “mercado político” que vaya en paralelo a las condiciones óptimas de los mercados económicos, y varios economistas estadounidenses han acometido la tarea de prepararla (Downs y otros). Algunas veces su conclusión es eufórica —una defensa cerrada del pluralismo político— pero más a menudo es pesimista (escuela de la educación pública).

b) *La función del bienestar gubernamental.* Ya nos hemos aventurado en este tema espinudo. Si el economista se apeg a al principio de que la única prueba válida de las políticas gubernamentales es el bienestar del consumidor, según se expresa en los mercados reales o ideales, no hay nada más que decir. Es verdad que a los gobiernos hay que darles tareas de dirección macroeconómica, incluso la gestión monetaria y cambiaria, y el mantenimiento de niveles de la demanda que permitan mantener (si es posible) el empleo pleno. Lo último, desde Keynes, es una meta del bienestar aceptada. Pero estas tareas pueden, en principio, armonizarse con el criterio del bienestar del consumidor.

Mucho más polémicas son las formas en que los gobiernos discriminan selectivamente —entre tipos de bienes y servicios, entre grupos, entre regiones. Mientras que algunos economistas responden dudosa u hostilmente por los efectos irracionales sobre la elección de los consumidores, muchos economistas del bienestar modernos aceptarán o apoyarán estas políticas en cuanto ellas concuerden con los principios generales deseables, como mayor igualdad o el mínimo de bienestar básico para todos (a través de la distribución gubernamental gratuita o subvencionada de ciertos bienes y la aplicación de impuestos a otros). Es posible que expresen estos principios más bien los economistas británicos que simpatizan con el Estado providente de la postguerra, que los estadounidenses —éstas son influencias culturales que operan en la economía del bienestar. Sin embargo, ningún economista del bienestar podrá respaldar todas las metas gubernamentales, a menos que sea un conformista completo, o un técnico puro, pero ávido de poder.

De todas maneras, una finalidad frecuente de los economistas del bienestar es dar coherencia a las políticas y programas gubernamentales en su uso de recursos. Es fácil demostrar numerosas irracionalidades aparentes en el uso de los recursos comparando los costos con distintos conjuntos de beneficios reales y alternativos. Ni siquiera es preciso mensurar los beneficios económicamente, sino que pueden analizarse estadísticamente para confirmar este aspecto. Estas “irracionalidades” están, como es evidente, relacionadas generalmente con juicios sociales y/o políticos discriminatorios que pueden haber sido estudiados cuidadosamente por razones políticas, o pueden reflejar alguna ética social tradicional, pero tal vez importante, o pueden responder a un aumento de la práctica administrativa. Aunque no necesariamente “irracionales” como las han supuesto algunos economistas, a menudo es beneficioso someter estas prácticas a juicios críticos que combinen lo económico con otras formas de análisis.

Las políticas discriminatorias del gobierno pueden ser una manera de

definir una política del bienestar más precisamente, aunque a menudo lo que definan son los favores o las recompensas políticas. Es improbable que, salvo por coincidencia, concuerden ni con los criterios de equidad generales, ni con ningún principio que se encuentre en la economía del bienestar. Cuando el análisis de costo-beneficio muestra la distribución de los costos y beneficios previstos (aunque los datos no sean en absoluto confiables), puede ser un instrumento útil para defenderse de las presiones de grupos especiales. Además hay una gran ignorancia, incluso en los Estados Unidos, donde deberían abundar los datos, sobre el impacto distributivo real de las políticas. (Bonnen; Weisbrod).

Para concluir este breve estudio, cabe señalar que la economía del bienestar no puede proporcionar un patrón normativo para la elaboración de políticas, a menos que esté ligado a alguna teoría sobre el papel del gobierno, las relaciones apropiadas entre el gobierno y los individuos (o grupos) en el proceso de desarrollo, y los parámetros del bienestar que deben usarse en los distintos contextos. Esa es la posición teórica. En el plano pragmático, el análisis de costo-beneficio puede ser útil siempre que se comprendan bien los diversos supuestos de política implícitos en sus técnicas.

Bibliografía

- BONNEN, J. T.: "The absence of knowledge of distributional Impacts", en R. Haveman y J. Margolis (eds.). *Public expenditure and policy analysis* (Chicago 1970).
- CAIDEN, N. J. y WILDAVSKY, A. B.: "Planning and budgeting in poor countries" (Nueva York 1974).
- CHENERY, H. et al: *Redistribution with growth* (Oxford 1974).
- CROSLAND, C. A.: *The future of socialism* (Londres 1956).
- DOWNS, A.: *An economic theory of democracy* (Nueva York 1957).
- DUPUIT, JULES: "On the measurement of the utility of public works" (1844), reeditado en *International Economic Papers* N.º 2 (Londres 1952).
- FOSTER, C. D.: "Social welfare functions in C.B.A." en *Operational Research in the Social Services* (M. Laurence, ed. Londres, 1966).
- HIRSCHMANN, A. C. (1) *The Strategy of Economic Development* (Yale U. P. 1958).
(2) *Development Projects Observed* (Brookings Institution, 1967).
- KING, J. A.: *Economic Development Projects and their Appraisal* (Baltimore, 1967).
- LICHFIELD, N.: "Evaluation of Methodology of Urban and Rural Plans: A Review", *Regional Studies* Vol. 4, N.º 2 (agosto de 1970).
- LIPTON, M.: *Why Poor People Stay Poor* (Londres, 1977).
- LITTLE, I.M.D. y MIRRLEES, J. A.: *Project Appraisal and Planning for Developing Countries* (Londres, 1974).
- MAAS, A. et al.: *Design of Water Resource Systems* (Harvard U. P., 1962).
- MARGLIN, S. A. *Public Investment Criteria* (Londres 1967).
- MARGOLIS, J.: "Shadow prices for incorrect or nonexistent market values" en Haveman y Margolis, *op. cit.*
- MISHAN, E. J.: (1) *Cost-benefit analysis* (Londres, 1971).
(2) *The cost of economic growth* (Londres, 1967).
- MYRDAL, G.: *The Political Element in Development of Economic Theory* (Londres, 1953).
- ROBBINS, L. A.: *The Nature and Significance of Economic Science* (Londres, 1937).

- ROWLEY, C. K. y PEACOCK, A. T.: *Welfare Economics: A Liberal Restatement* (Londres, 1975).
- SCOTT, M., MACARTHUR, J. D., NEWBERY, D. M. G.: *Project Appraisal in Practice* (Londres, 1976).
- SCHULZE, C. L.: *The Politic and Economics of Public Spending* (Brookings Institution, 1968).
- SELF, P.: *Econocrats and the Policy Process: The Politics and Philosophy of cost-benefit Analysis* (Londres, 1975).
- SEN, A. K.: *On Economic Equality* (Oxford, 1973).
- WEISBROD, B. A. "Collective action and the distribution of Income" en Haveman y Margolis, *op. cit.*
- WILDAVSKY, A. B.: *The Politics of the Budgetary Process* (Boston, 1964).

Evaluación y diagnóstico en la planificación social

Nélida Genisáns

1. Introducción

Se analizarán aquí algunos aspectos de la metodología de evaluación y diagnóstico en el planeamiento social del desarrollo.

Ello obliga a formular algunas precisiones por cuanto no siempre ciertos términos se utilizan en el mismo sentido por quienes trabajan en esta área.

Ante todo debe establecerse el papel que cumplen las instancias de diagnóstico y evaluación en un enfoque flexible de la planificación, esto es, concebida básicamente como un proceso que se retroalimenta permanentemente. Corresponde analizar la estructura lógico-metodológica que guía la elaboración de ambos instrumentos o etapas del proceso, las relaciones que existen entre diagnóstico y evaluación, y los contenidos que pueden incorporar desde el punto de vista social. Ello obliga a internarse necesariamente y a disgusto, en el arduo problema de qué es lo social, tratándose del desarrollo concebido como un tipo especial de proceso de cambio estructural.

2. Elementos lógicos de un diagnóstico social

Etimológicamente, el diagnóstico es una instancia del planeamiento, directamente relacionada con la acción de conocer el objeto social de planificación.

Más allá del énfasis que pueda hacerse en los aspectos de investigación, elaborar un diagnóstico implica esencialmente expresar un juicio de valor acerca de una realidad dada.

Dicha operación comprende tres elementos lógicos independientes:

i) el *objeto social de diagnóstico*, que puede expresarse en lo que se denomina modelo real;

ii) el *modelo ideal*, que consiste en la configuración que debe asumir el modelo real;

iii) el *diagnóstico* que es, en definitiva, el que relaciona los dos modelos.

En otros términos, en el modelo real hay un objeto social dado; en el modelo ideal, el deber ser de ese objeto, y en el diagnóstico, el juicio de valor que señala cuánto dista el modelo real del ideal.¹

¹Debe aclararse que la distinción entre modelo real y modelo ideal tiene exclusivamente fines operativos, pues un modelo es, por definición, ideal. Téngase presente C. Bergmann, *Filosofía de la Ciencia, Tecnos*.

A riesgo de volver sobre cuestiones manidas, se hará una breve revisión de las pautas lógico-metodológicas de la construcción de modelos pues, a partir de allí, podrá insistirse en la cuestión de los modos o maneras de obtener la retroalimentación del sistema en el esquema de planificación flexible.

En la construcción de modelos deben tenerse presentes las fuentes sobre cuya base han de elaborarse los datos, las pautas, los contenidos empíricos y axiológicos de los mismos y, por otro lado, la forma lógica que éstos deben asumir.

a) *La elaboración del modelo real.* Directamente emparentada con la investigación, la elaboración del modelo real debe tender a una formulación hipotético-deductiva, cumpliendo las condiciones de tales sistemas: establecimiento de hipótesis de gran nivel o axiomas; de hipótesis de nivel intermedio; y de nivel ínfimo o directamente operacionalizables y empíricamente contrastables; incluyendo la conexión lógica entre los términos y los tipos de determinación y explicación científica posibles.² El modelo real es entonces el sistema teórico empíricamente contrastado.

Pero, ¿es necesario llevar a cabo una exhaustiva investigación social, para elaborar un diagnóstico social? Aquí, debe tenerse en cuenta, se están presentando pautas metodológicas puras. Por supuesto, la práctica es más veloz que el tiempo requerido para análisis completos y científicamente aceptables. Ello no obsta, empero, a que siempre que sea posible se evite el espontaneísmo acientífico, que es una tentación de los modernos esquemas de planificación flexible.

La estructura, composición y calidad del sistema de hipótesis será más o menos formalizada según sea el tipo de diagnóstico de que forme parte, el nivel científico de la organización planificadora y de los recursos humanos y técnicos con que cuente, etc. Pero, de todas maneras, hay dos cuestiones que parece conveniente señalar:

i) La elaboración del nivel axiomático, esté o no explícitamente formalizado, proviene de las políticas sociales que guían el diagnóstico, y sólo en ellas encuentran legitimación las variables incorporadas en las hipótesis de nivel ínfimo o empíricamente más contrastables.

La selección de las variables debe ser congruente con el sistema en su conjunto y no debe traducir los intereses específicos de los planificadores o de algún grupo de presión con capacidad y aptitud de acceso a las decisiones. Esto no implica ignorar que "los intereses dominantes, resumidos en la escala abstracta de los valores socialmente aceptados, definen a su vez las metas".³ Es, entonces, en torno a las metas que ha de construirse el nivel axiomático del sistema.

ii) El sistema de hipótesis que describe o explica el modelo real, da cuenta,

²Evidentemente se siguen aquí las clásicas pautas epistemológicas de Richard Braithwaite, *La explicación científica*, Tecnos. pág. 39 y ss.

³Eugen Pusic, *Social Welfare and Social Development*, La Haya, Mouton, 1972.

fundamentalmente, de toda la información secundaria disponible; así como de información de campo menos estructurada o menos elaborada.⁴ Pero, tratándose de variables definidas por ciencias sociales específicas, parece útil considerar que las técnicas a utilizar no han de ser necesariamente de base estadística, dado que el avance de tales disciplinas y las características de sus marcos teóricos, permiten proveerse de hipótesis más explicativas a través de la utilización de técnicas como el análisis de contenido, la observación participante, la entrevista semiestructurada, el testimonio de los actores sociales directamente involucrados en la acción, etc.

b) *La elaboración del modelo ideal*. Aun cuando sigue la misma estructura formal que el modelo real, no se compone de enunciados explicativos, sino de enunciados que prediquen acerca de comportamientos⁵ diferentes de las mismas variables tenidas en cuenta en el modelo real, consistiendo en una representación valorativa del modelo real.

Mientras en éste las proposiciones serán de tipo categórico, con contenido existencial: "Todo S es P"; en el modelo ideal, aunque de contenido también existencial, las proposiciones serán valorativas: "Todo S deberá ser P".

Esta cuestión ha sido estupendamente presentada por Braithwaite, quien señala: "Cuando a base de nuestra experiencia acumulada hemos logrado construir imágenes con las propiedades deseadas, podremos extraer por su mediación, como por medio de los modelos, las consecuencias que en el mundo exterior sólo ocurrirán a lo largo de un gran período de tiempo o como resultado de nuestra propia intervención".⁵ En este texto, cabe distinguir la secuencia que va del modelo real (a través del pasaje de nuestras experiencias anteriores acumuladas) al modelo ideal (mediante la construcción de imágenes con las propiedades deseadas), "como resultado de nuestra propia intervención".

Para operar la transformación de P en P' habrá que actuar con arreglo a valores, en el sentido weberiano del término. Y es en este punto crucial que opera la retroalimentación del sistema en el modelo de planificación flexible. Ella ha de hacerse sobre la base de tres fuentes de valores no excluyentes entre sí:

i) los emergentes de los contenidos de las políticas sociales que ordenan como un todo la estructura de los dos modelos, teniendo presente que aquéllos poseen a veces, un contenido ambiguo y no trasuntan claramente los auténticos valores que las informan y que, otras veces, el hacer social reclama respuestas muy precisas y concretas dentro de los valores que informan el sistema y que en realidad admiten modalidades muy diferenciadas cuando se trata de su traslación al mundo empírico en términos de clase y contenido de las relaciones sociales, organización de grupos, distribución de recursos materiales, etc.;

⁴Desde el punto de vista de pautas para el uso de información, son útiles las elaboraciones contenidas en Jesús González *et. al.*, *La planificación del desarrollo agropecuario*. Siglo XXI, México, 1977, tomo I. Debe tenerse presente que la obra plantea la cuestión desde el punto de vista de la planificación nacional.

⁵R. Braithwaite, cit.

ii) Ha de completarse el esquema, con la aplicación y aprendizaje de los modelos de desarrollo imperantes, como cuando se postula que mejorando la educación, se incrementa la productividad o el ingreso; o que incrementando la interacción intragrupal se mejora la participación en las estructuras de poder.

iii) Finalmente, la configuración del modelo ideal debe estar básicamente en manos de los beneficiarios directos de la acción social impulsada por el proceso de planificación. Es, sobre la base de su participación, transformada en objeto de planificación social, que ha de retroalimentarse el sistema y se expresará en la formulación del juicio-diagnóstico.

c) *El juicio diagnóstico y la retroalimentación del sistema.* El diagnóstico consistirá, en definitiva, en un juicio complejo que expresa la distancia que existe entre ambos modelos. Su forma lógica sería: Todo S es P' - (X de P) donde X alude a los elementos que faltan para obtener el estadio predicado en las variables del modelo ideal.

La medición de la diferencia que hay entre los distintos elementos o variables componentes de los modelos, alude a la ordinalidad o intervalidad de las variables en cuestión.

Como consecuencia, el diagnóstico tiene los siguientes caracteres: i) formalmente, se expresa en un juicio; ii) metodológicamente, en variable ordinal o interval; iii) podrá medirse la diferencia mediante índices.

La descomposición de los modelos en variables, su ordinalización posterior y la medición de las diferencias mediante índices, llevan a un planteo analítico, que posiblemente deba ajustarse en consideración del contexto de planificación que se diagnostica y el tipo de variables cuya medición se propone, en atención al grado y calidad del conocimiento acumulado. Así hay variables cuyo tratamiento ha sido objeto de múltiples conceptualizaciones, pero hay otras menos elaboradas.

La circunstancia de que un diagnóstico social probablemente ha de trabajar con variables del último tipo, lleva a recomendar que se trabaje con instrumentos metodológicos simples y, en ese sentido, el índice sumatorio ponderado parece una opción que se acomoda a la realidad del estado actual de las ciencias sociales y a su inserción en el proceso de planificación. No hay que olvidar que pese a quejas de muchos, Warner obtuvo buenos resultados con la investigación de la autopercepción de clase y la definición de la posición de sus investigados en diversas dimensiones (ocupación, educación, barrio, etc.), mediante la utilización de esta técnica tan simple.⁶

Dejando de lado los aspectos metodológicos, corresponde analizar ahora quién o quiénes determinan la variación, distancia, modificación de P en P'.

Para la elaboración del juicio diagnóstico, que contribuye a configurar el modelo ideal, hay que incorporar la participación social de los beneficiarios,

⁶Una elaboración mayor del tema, a través de la utilización de índices, puede verse en N. Genisáns, "Elementos lógicos de un diagnóstico social", *El diagnóstico social*, Buenos Aires, Humanitas, Pag. 59 y ss.

que transformada en objeto de planificación social ha de retroalimentar el sistema.

Y en este punto interesa señalar lo siguiente:

i) la participación de los beneficiarios de la acción social impulsada por el proceso debe ser objeto de programación específica y autónoma;

ii) en general, se ve a la participación social fuera del contexto de planificación, o porque se la considera una variable respecto de la cual no pueden arbitrarse técnicas de control, medición e incremento, trasuntando así, sin querer, la obsoleta polémica de que las variables sociales no son medibles, o porque sólo se la formula en el plano puramente declarativo;

iii) si no se instrumenta la participación social de los beneficiarios de planes, programas y proyectos, no puede captarse el proceso y la dinámica del cambio, como se postula en los modelos de planificación flexible;

iv) entonces, insistiendo en los aspectos formales y metodológicos de la planificación social, el modelo flexible de planificación admite la formulación de metas que se incorporarían en el denominado modelo ideal;

v) en este sentido, por lo tanto y para no caer en el problema de las metas rígidas tan criticadas, el diagnóstico y formulación del modelo ideal ha de hacerse para el corto plazo y en forma permanente;

vi) aun aplicando criterios puramente economicistas, se concluye que la ausencia de participación de los beneficiarios de proyectos y programas, ha llevado al fracaso a más de un proyecto y, en ese sentido, se habla de patologías de proyectos.⁷

Algunas de las consideraciones precedentes tienen que ver con el mencionado riesgo del espontaneísmo acientífico siempre presente cuando se trata del manejo, control y medición, de variables típicamente sociales. Este riesgo puede verse acentuado en el modelo de planificación flexible como respuesta, por ejemplo, a la ineficacia mostrada por pautas metodológicas diversas, tales como las de evaluación social de proyectos.

El espontaneísmo en lo social, en el sentido más restringido del término es, en realidad, riesgo de muerte. En otras áreas es posible que se dé un comportamiento de ese tipo pero se encuentra parametrado estrechamente, ya que sus consecuencias quedan de manifiesto rápida y notoriamente. Pero, como lo social es una materia relativamente menos tangible, y los actores del proceso, desde los que toman decisiones y definen el marco político global hasta el funcionario de bajo nivel que contribuye a la ejecución de un programa, trabajan con sus propios valores y comportamientos la posibilidad del espontaneísmo es mucho mayor y sus resultados más difícilmente percibibles. Ello hace que sea aún más importante vincular las variables sociales a la planificación.

⁷Sobre patologías de proyectos y algunos ejemplos concretos, véase Alberto Guidobono y Nélida Genisáns "Consideraciones generales acerca del planeamiento social y su vinculación con la participación social", Santiago, 1979, inédito.

3. La evaluación y el diagnóstico

En el modelo clásico de planificación llamado normativo, se distinguen distintas etapas, siendo las principales y comunes a las diversas variaciones del modelo: diagnóstico, programación, ejecución de planes y proyectos, evaluación.

Algunos autores, especialmente en la literatura clásica vinculada a la metodología del desarrollo de comunidad, mencionan la instancia de investigación preliminar. Todos desagregan y enfatizan acerca de los distintos niveles de decisión distinguiendo, además, entre planes de largo, mediano y corto plazo.

El esquema, en su versión más ortodoxa, implica la idea de secuencia de etapas de un proceso y un orden consecuente del cumplimiento de cada una de ellas.

Este esquema reconoce autores clásicos⁸ y ha sido trabajado y desarrollado ampliamente en América Latina especialmente vinculándolo a la planificación del desarrollo regional.⁹

Una relativamente reciente publicación de ILPES, *La planificación del desarrollo agropecuario*, ya citada, recoge el esquema, flexibilizándolo, al plantear que en las tareas de planificación y ejecución de planes de desarrollo, no han de cumplirse necesariamente todas las etapas en orden cronológico, y destacando el papel de la participación social, aunque sin dar pautas para su programación.

En el modelo normativo, el diagnóstico consiste en la investigación inicial, y la evaluación es la investigación final que mide la incidencia en las variables introducidas, de los proyectos y programas, etc., admitiendo una estructura cuasiexperimental y utilizando las mismas técnicas de la investigación básica.

La evaluación como investigación final tendía a medir el antes y el después de los proyectos, sobre la base de

- i) definir la situación inicial del programa;
- ii) definir las metas propuestas;
- iii) relacionar la situación y las metas propuestas, preguntándose, entonces, si el programa logró o no las metas propuestas, en qué nivel y por qué.

Este planteo en el marco del diseño de experimento de campo o del diseño cuasiexperimental¹⁰ ha mostrado, en algunos casos, una inviabilidad total, pues la aparición de variables explicativas indirectamente detectadas al final del

⁸Jan Tinbergen, *Development Planning*, World University Library-1967.

⁹Jorge Ahumada, "Notas para una teoría general de la planificación", *Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación*. Sergio Boisier, *Métodos y Técnicas de Planificación Regional*. Santiago, ILPES, 1978.

¹⁰D. Campbell, y J. Stanley, *Diseños experimentales y cuasiexperimentales en la investigación social*. Buenos Aires, Amorrortu, 1970.

programa y no medidas durante el proceso correspondiente, ha llevado a algunas evaluaciones al virtual fracaso.

Esto, sin dejar de tener presente que el experimento de campo parece poco sostenible, hasta en el nivel más académico, pues o es experimento y el control de las variables es total, o es de campo, con lo que pueden aparecer infinidad de factores no controlados o no detectados.

En planificación se habla actualmente de instancias diferentes de evaluación. Así habría evaluación en las principales instancias de toma de decisiones: al iniciar un programa; al decidir entre alternativas varias; al asignar o no asignar recursos; al discontinuar programas, etc.¹¹

Pero la evaluación aparece también, como una necesidad que puede llevar a conclusiones diferentes, según el punto de vista asumido, sea el de los actores directamente involucrados o el de organismos locales o nacionales públicos o privados, o el de los organismos financiadores.

Así se ha llegado a distinguir entre evaluación interna y externa; y también entre evaluación formativa y sumativa¹², etc.

Actualmente, las agencias financiadoras buscan saber qué pasa con los proyectos que financian y, como consecuencia, hay un permanente esfuerzo de indagar en ese campo, sobre la base de algunas cuestiones fundamentales:

i) La elaboración de la metodología se interesa por proyectos aislados, aunque se hable de programas.

ii) Esos proyectos, preocupados por la participación social, en su mayoría difunden tecnología rural o actúan sobre grupos cooperativos.

iii) Finalmente, desde el punto de vista metodológico hay un esfuerzo muy definitivo de mostrar indicadores muy precisos y operativos que puedan utilizarse con recursos escasos y rapidez en su aplicación;

iv) Como consecuencia, se hace especial énfasis en la evaluación interna llevada a cabo casi exclusivamente por los beneficiarios, planteándose entonces la evaluación como un proceso permanente que acompaña a los proyectos en su conjunto.

v) Se le agregan algunas veces la función latente de transformarse en una instancia de aprendizaje y capacitación de adultos.

vi) En estos trabajos la evaluación —que también podría llamarse diagnóstico—, tiende a aplicar instrumentos interdisciplinarios.

En el estado actual de la metodología del modelo flexible de planificación social, diagnóstico y evaluación son, más o menos, la misma cosa, especialmente tratándose de la problemática sociológica del desarrollo.¹³

Quizás para los economistas cuando calculan si se mantiene el poder

¹¹Un examen bastante exhaustivo de estos aspectos se hace en Carol Weiss *La Investigación evaluativa*, México, Trillas, 1978.

¹²C. Weiss, *cit.*, utiliza esta clasificación. Hay trabajos preliminares de SOLIDARIOS que complejizan la tipologización y la amplían.

¹³A. Faludi, *Planning Theory*. B. Helmsing, Estilos de planificación, Bogotá, IDER, 1978.

adquisitivo de un sistema de préstamos rotatorios entre usuarios individuales o colectivos, durante un lapso determinado, los conceptos se refieren a contenidos empíricos diferentes y, obviamente, las técnicas serán específicas.

Pero para modelos de contenido social, en el sentido más estricto posible, se hablará en lo que resta de este trabajo de evaluación-diagnóstico permanentes.

4. Contenidos posibles que pueden incorporarse en el diagnóstico-evaluación permanente

Ya se mencionaron las fuentes sobre cuya base se confeccionan los modelos: las proposiciones provenientes de las políticas sociales, el conocimiento acumulado de diversas ciencias sociales, contribuyendo a llenar los vacíos o indefiniciones de las políticas; la retroalimentación del sistema mediante mecanismos formalizados de participación, y como consecuencia, la asunción de los valores de los beneficiarios. Pero todo ello no aclara el alcance de lo social y cómo encarar los distintos tipos de diagnóstico-evaluación, según contextos diferentes de planificación.

a) *Algunas consideraciones sobre el alcance de lo social.* Actualmente existe un importante esfuerzo por aportar elementos acerca de la naturaleza y contenidos del desarrollo social, como un marco teórico autónomo. Se trabaja sobre teorías de alcance medio, que permiten guiar la tarea del planeamiento social, como instrumento sujeto a alguna forma de racionalidad científica.

Pero el esfuerzo señalado, debe ser acotado.

Por un lado, la circunstancia histórica de que el desarrollo se convirtiera en un campo teórico inicialmente abordado por economistas, que definieron políticas directamente dirigidas a afectar el subsistema económico de la sociedad, le dio a lo social un carácter residual.

Se dio el atributo de "social" a un conjunto de acciones realizadas a través de los tradicionales sectores sociales (vivienda, educación, salud, esparcimiento, etc.) que se parecen tanto entre sí, o se diferencian tanto, como las acciones denominadas económicas.

Y, como consecuencia, en la práctica diaria del desarrollo sigue operando la dicotomía económico-social en el sentido primitivo y residual de la cuestión. Pero, en realidad, los programas no son ni sociales ni económicos exclusivamente. Así los denominados programas sociales tienen aspectos o subprogramas de inversión, por así decirlo: gastos en equipamiento, etc. Y los programas de inversión modificando las condiciones del mercado, afectan aspectos sociales, como la situación de clase en la acepción weberiana del término, posibilitando, entonces, la compra de consumos en salud, alimentación, esparcimiento, vestido, etc. —cosmopolitizando, inclusive facilitando la movilización y el

incremento de la participación social, etc. Por lo tanto, poseen consecuencias sociales directas tanto o más que las propiamente sociales.

Además, en el estado actual del estilo de toma de decisiones, en cuanto a la definición de políticas y en cuanto a las diversas maneras de orientar a los organismos de planificación, la dicotomía aparece institucionalizada, fundamentalmente a escala nacional, en la medida en que hay organizaciones públicas y privadas diferenciadas sectorialmente (ministerios, agencias de desarrollo especializadas, etc.) lo que obliga a concluir que las acciones de desarrollo se organizan alrededor de programas y proyectos llamados de inversión, y alrededor de programas y proyectos llamados sociales.

Hay quienes manifiestan explícitamente que el desarrollo es un proceso integral y, además, social;¹⁴ mientras que otros¹⁵ plantean, quizás exagerando, que para que sea integral y unificado requeriría tras de sí, una ciencia social unificada.

Sin pretender entrar en la polémica, parece necesario señalar que los temas de este trabajo y los contenidos posibles del diagnóstico-evaluación sociales dependen, en gran medida, de cómo se van dilucidando estas cuestiones.

Es necesario aceptar, aunque provisoriamente, que el diagnóstico-evaluación permanente debe admitir el carácter residual de lo social y trabajar sectorialmente, lo que no excluye ir incorporando elementos que permitan abordar aspectos del mundo sociocultural dejados de lado hasta ahora.

b) *Contextos de planificación diferentes.* Los contenidos posibles a incorporar deben admitir también formulaciones diferenciadas según contextos de planificación diferentes.

Se han destacado varias diferencias entre las planificaciones normativas y flexibles, pero ello no ha conducido a redefinir o sustituir los instrumentos utilizados.

Interesa recordar esto en la medida en que operan como parámetros diferenciadores de posibles contenidos de diagnóstico-evaluación permanente.

Así puede planificarse en forma integral, guiando el proceso social en sentido amplio y por lo tanto, interdisciplinariamente, como puede planificarse también la acción en sectores específicos: salud, educación, niñez, juventud, etc.

Además, en consideración del área física o territorial implicada, pueden recordarse a los efectos del trabajo, los ámbitos territoriales a cubrir en el esfuerzo planificador: nacionales, regionales y locales o comunitarios.

Combinando las diversas alternativas puede dársele contenidos sociales al diagnóstico-evaluación en las alternativas señaladas en el cuadro que sigue:

¹⁴CEPAL, Evaluación de Quito, 1973.

Percy Rodríguez Noboa. "El carácter actual de la planificación social en América Latina", *Comercio Exterior*.

¹⁵A. E. Solari, R. Franco y J. Jutkowitz, *Teoría, acción social y desarrollo en América Latina*, México, Siglo XXI, 1976, pág. 610 y ss.

Ambito territorial

Con predominio
de criterios

	nacional	regional	local
Integral	1	1	3
Funcional	4	5	6

Además, si se quisiera complejizar la cuestión, habría que recordar que, en los hechos, se hacen diagnósticos directamente orientados a la formulación de un proyecto y, en este sentido, tienden a confundirse con la identificación de la idea y la preparación del anteproyecto preliminar.¹⁶

Hechas estas aclaraciones, se intentarán esbozar las líneas empíricas más corrientes que tiendan a abordar el diagnóstico-evaluación permanente.

c) *Contenidos posibles de los instrumentos.* Poniendo de relieve la relatividad que puede tener el contenido de este apartado, se esbozarán algunas pautas generales.

Si el traslado del modelo real al modelo ideal importa alguna forma de cambio social, éste debe hacerse en torno al contenido, forma y estilo de las relaciones sociales y de los roles, por lo menos en tres dimensiones cruciales: reclutamiento, mando interpersonal y mando relativo sobre bienes y recursos.¹⁷

i) *Los tres postulados más corrientes.* Pareciera que los esfuerzos de desarrollo se ordenan en proposiciones de este tipo:

1) Debe mejorarse el nivel de vida de la población logrando su mejor participación en la estructura de consumo de bienes materiales.

2) Debe mejorarse el nivel de vida de la población en términos de sus posibilidades reales de acceso a los servicios en los que operando como clientes, obtienen mejores posibilidades de vida.

3) Debe mejorarse, incrementarse o lograrse la participación de la población en la toma de decisiones directamente relacionadas con las acciones de desarrollo.

A partir de estos tres focos se puede ordenar una cierta cosmovisión operativa para el modelo y distinguir, entonces, tres grandes líneas de trabajo, correlativas a cada uno de los enunciados señalados.

ii) *Evaluación-diagnóstico de nivel de vida. Primer supuesto.* Esta es la cuestión de las necesidades básicas y del tratamiento de lo social por sectores. ¿Cuáles son los sectores? y luego, para cada uno de ellos ¿cuál es el nivel adecuado que debe alcanzar la población involucrada?

Los sectores y las correspondientes necesidades básicas pueden clasificarse en necesidades absolutas y relativas; materiales e inmateriales.

¹⁶Hernán Calderón y Benito Roitman, *Notas para la formulación de proyectos*, Santiago, Cuadernos del ILPES, N.º 12, 1972.

¹⁷S. Nadel *Teoría de la estructura social*. Guadarrama, 1966, pág. 232.

Hay dos cuestiones cruciales en la evaluación-diagnóstico que operan como ejes de sinnúmero de problemas y decisiones.

Sobre la incorporación y definición de acuerdo a los valores de la población, hay que manejar criterios de participación social, correspondientes al tercer supuesto o postulado.

Por ejemplo, si se trabaja en la capacitación de egresados de la escuela primaria, el sistema ofrece varias alternativas:

Alternativas posibles de nivel de vida en la variable en cuestión; Ej. capacitación de egresados.	Valor en el modelo real para un % x de población.	Valor en el modelo ideal.
A) Realización de estudios primarios incompletos.		
B) Realización de estudios primarios completos.	Un % significativo de los jóvenes están en esta situación.	
C) Realización de estudios secundarios orientados a la formación técnica, etc.		
D) Realización de estudios de capacitación que orienten a los jóvenes hacia el desempeño de actividades rurales.		Aspiración, expectativas, imagen de futuro para la capacitación de los mismos jóvenes.
E) Realización de estudios universitarios, etc.		

B
Juicio Diagnóstico
D

El juicio diagnóstico y la fijación del modelo ideal en D, deben lograrse sobre la base de los mecanismos de retroalimentación debidamente adecuados y ajustados por los planificadores. Luego, en el pasaje de B a E, cuanto más preciso sea el juicio, más implicados estarán los programas y proyectos que concreten la acción.

iii) *Evaluación-diagnóstico de servicios.* Aquí se trata de aquel nivel de la estructura social que Germani denomina estructura morfológica de la sociedad, la "superficie material del mundo sociocultural", y que puede traducirse en términos de servicios.

La situación de nivel de vida individualmente considerada, para una

población dada, en alimentación, vivienda, salud, educación, esparcimiento, seguros sociales, comunicaciones con traslado (transporte), comunicaciones sin traslado, vialidad, vestido, etc., tiene una contrapartida básica, que es la existencia, localización y complejidad de los servicios a los cuales una población puede acceder.

El acceso a ellos se hará en relación de clientela, mediante la compra del servicio en el mercado, o a través de mecanismos administrativos, como cuando se trata del otorgamiento de servicios públicos o de tipo asistencial, como los ofrecidos por instituciones eclesiásticas, sindicales, etc.

Los conceptos básicos que pueden organizar el diagnóstico-evaluación serán: i) para el caso del modelo real: tipo de servicios a que puede acceder la población; área de influencia o cobertura; proporción relativa de población atendida por el servicio; tamaño absoluto y relativo; complejidad relativa; ii) Para el modelo ideal: grado en que los servicios existentes satisfacen las necesidades de la población; su área de influencia y si la estructura vial y el sistema de transporte permiten el real acceso de la población al servicio; proporción de población servida en relación al tamaño (así por ejemplo en el caso de una escuela, saber si tiene la cantidad de habitaciones y asientos necesarios); complejidad (¿un policlínico debe contar con equipamiento para partos de urgencia?); condición económica de la población, para saber si puede comprar el servicio; frenos monetarios, culturales, estratificacionales, raciales que pudieran impedir el acceso a los servicios.

La existencia del servicio y su relación con el espacio territorial es una función de la estructura vial y de los modos y tipos de transporte con que cuenta la población.

La distancia-tiempo que debe recorrer cada uno de los miembros de la región, zona o comunidad, define la real eficacia del servicio e incide y está íntimamente relacionada, con los aspectos de participación social que se referirán en el apartado siguiente.

De modo que para la evaluación-diagnóstico de servicios, no basta el análisis de la infraestructura disponible: una escuela bien equipada, con un funcionamiento satisfactorio (organización, capacitación del personal docente, etc.) sino que también se requiere conocer el grupo focal al que debe atender (¿cuántos son los niños que están cerca, alejados o semialejados del servicio?) Asimismo, se requiere conocer si la vialidad y el transporte facilitan el acceso al servicio ya que un servicio inaccesible por tales razones no incrementa la participación social, no facilita las interacciones y, por lo tanto, afecta la estructura de poder.

Este aspecto se ve muy claramente en las zonas rurales, donde la localización de los servicios estructura una red de interacciones sociolocales en torno al centro urbano que los provee.

Estas estructuras sociolocales tienden a constituir una red de interacciones relativamente más intensa entre sí, que con el entorno, generando, consolidando y recreando un sistema de valores que puede asumir formas subcultural-

les, así como un sistema de dominación y distribución del poder relativamente autónomo.

La cuestión se complejiza cuando aparece un eje facilitador de las interacciones, por ejemplo una carretera nacional, que tiende a expandir las interacciones hacia afuera; o cuando surge un centro más poderoso absorbedor de las interacciones, o cuando aumenta el grado de urbanización y las áreas sociolocales tienden a superponerse en forma difusa, o especializándose en un claro proceso de diferenciación social en el sentido durkheimniano.

En la evaluación-diagnóstico de servicios considerados aisladamente, sin relacionarlos o medirlos en forma directa con las estructuras de poder y participación hay avances teóricos y operativos que facilitan la planificación social,¹⁸ dándose una relación inversa entre esos avances y el grado de urbanización de la zona o región a considerar.¹⁹

iv) *Evaluación-diagnóstico de participación social y pautas para la retroalimentación del sistema.* La evaluación-diagnóstico de la participación social lleva a un arduo problema, porque, por un lado, es el elemento dinámico de captación e institucionalización del cambio, retroalimentando el sistema; pero, por otro, actúa dentro del esquema como una meta específica, que no es diferente a la de alcanzar una mejor alimentación, por ejemplo.

De modo que los elementos componentes de la participación social, deben ser incorporados tanto al modelo real, como al modelo ideal; y, además, hay que fijar y definir el modelo ideal en todos sus aspectos, en función de la propia participación.

Ello obliga a distinguir tres líneas de trabajo diferentes: a) la relacionada con las pautas metodológicas que deben guiar la evaluación-diagnóstico de la participación y, en especial, tomar la decisión de si debe trabajarse con el concepto de sistema. b) Establecer los elementos a incorporar en los modelos; c) Fijar la definición del juicio-diagnóstico respecto del sistema en su conjunto, que tiene una naturaleza programable y, por lo tanto, incorporable a los esquemas de planificación social. Luego ¿se pueden definir pautas o políticas de promoción de la participación diferenciales para distintos contextos?

Pautas metodológicas. El análisis sistémico. Se ha hecho referencia en otra parte de este trabajo a la cuestión de que, en los modelos clásicos, la evaluación tendía a hacerse sobre las pautas del modelo cuasiexperimental o del experimento de campo (lo que no se lograba de hecho), y el diagnóstico, sobre las pautas de la investigación social, más o menos ortodoxa, consistente, en la mayoría de los casos en una masa de datos que no se utilizaban de hecho en la toma de decisiones y, además, generalmente eran de carácter excesivamente descriptivo.

¹⁸CINAM, *Situación económica y social del Uruguay rural*, Parte B Ministerio de Ganadería y Agricultura, 1962.

¹⁹Desde una óptica diferente, puede verse a Manuel Castells, *Problemas de investigación en sociología urbana*, México, Siglo XXI, 1976.

Luego y para proyectos concretos, se establecieron las técnicas de evaluación social, organizadas sobre bases economicistas, como el análisis de costo-beneficio.

Actualmente se habla del análisis de sistemas. La noción de sistema proviene de la física, aunque ya hace mucho fue retomada por las ciencias sociales como un instrumento de organización del pensamiento teórico. En sociología el estructuralfuncionalismo lo utiliza especialmente. En psicología, Lewin en 1938 utilizó la noción de campo dinámico, originaria de los físicos para explicar el funcionamiento de los pequeños grupos. En ciencia política, Easton recurrió a esa noción sobre la base de aportes hechos por los economistas.

El concepto, en su versión originaria, recoge los siguientes elementos: a) la existencia de un todo; b) la existencia de unidades al interior del sistema; c) la existencia de relaciones entre las unidades que definen el "cierre del sistema"; d) la idea de que el papel de las unidades aisladamente consideradas es una función de su papel en el conjunto; e) la idea de que el todo opera en el tiempo, lo que le da un carácter procesal y dinámico²⁰ respecto del cual pueden determinarse "estados del sistema".

Se ha dudado de la utilidad de la noción de sistema, especialmente en relación al estructuralfuncionalismo de tipo parsonsiano, para entender la sociedad. Y la falla más acusada ha sido la de interesarse demasiado en los factores que intervienen en la integración del sistema y en la dilucidación de los prerequisites funcionales de la sociedad.

Aun cuando no se sabe, a ciencia cierta, si él contribuye a una mejor explicación de los hechos y facilita el planeamiento de la acción, o solamente es un instrumento organizador y ordenador de diversos conceptos, la noción de sistema se ha trasladado paulatinamente al campo del desarrollo, donde incluso abandonó el nivel nacional para ser utilizado también en proyectos concretos como, por ejemplo, la dinamización de una pequeña cooperativa agropecuaria.²¹

El planteo sostenido en este trabajo, en términos de modelos, lleva por el mismo camino, dejando de lado diferencias de nomenclatura irrelevantes para esta etapa del avance científico de la planificación social.

Desde el punto de vista de los aspectos formales de la confección del sistema, a las pautas ya establecidas debe agregarse:

1) Que el modelo requiere la especificación en el espacio y en el tiempo del mundo sociocultural objeto de evaluación-diagnóstico;

2) la determinación de unidades de análisis en el modelo real y la determinación de la modificación, alteración, eliminación de las mismas unidades para el modelo ideal, o la creación de otras nuevas;

²⁰G. Bergmann, *Cit*, Pág. 116 y ss.

²¹Así lo ha hecho la Inter-American Foundation mostrando un interesante esfuerzo por la preocupación de ver los aspectos sociales del desarrollo.

3) la determinación del tipo de relaciones sociales que vinculan a las unidades entre sí, y

4) la vinculación del sistema en su conjunto con el medio externo. En este caso a veces se habla de los *inputs* de los *outputs* del sistema.²²

La determinación de las unidades de análisis y de acción. Interesa destacar que las unidades sociales de análisis y de programación de la participación son los grupos sociales, a través de los cuales se deben construir las hipótesis del modelo real o las proposiciones del modelo ideal.

El concepto de grupo es muy amplio en ciencias sociales e incluye componentes societales tan diferentes entre sí como la pareja, la familia, los partidos políticos, las organizaciones del Estado, etc. Los grupos admiten además, formulaciones de diagnóstico-evaluación altamente diferenciadas, pues cubren una gama que va desde los grupos informales, hasta los altamente organizados y formalizados, como las organizaciones típicamente burocráticas.

Así podría medírseles en consideración a un sinnúmero de variables, pero desde el punto de vista que aquí interesa, la propuesta básica es considerar su aptitud para ser actores, avaladores o impulsores de desarrollo o, por el contrario, para retardar o impedir tal proceso.

Cualquier diagnóstico-evaluación sobre participación tiene que preguntarse: ¿Cuáles son los grupos involucrados en las acciones de desarrollo; cuáles están involucrados más directamente y cuáles menos directamente?; ¿qué papel cumple cada uno de ellos en el proceso?; ¿qué condiciones deben cumplir para considerarse socialmente aptos para generar un proceso autopropulsivo y participativo?; ¿cómo opera la participación propiamente dicha y la retroalimentación del sistema?; ¿puede planificarse la participación?

En este contexto, no hay que olvidar que, en el esquema de planificación flexible, "la planificación es siempre un proceso político: constituye un esquema de movilización de grupos sociales en función de ciertos objetivos y de participación de esos grupos en las decisiones del Estado".²³

Grupos involucrados en la acción. Desde el punto de vista formal, cualquier grupo puede ser factor de cambio y, por lo tanto, encontrarse involucrado en la acción. Para una primera aproximación al diagnóstico-evaluación para la configuración de los modelos, se debe considerar que los grupos grandes o chicos; difusos o específicos; organizados o no organizados; formales o informales; con fines dirigidos a la producción de algún bien o servicio o dirigidos al cumplimiento de cualquier papel social; de formación hierocrática o heterocrática, como dice Weber, son función del sistema social al que pertenecen, no entes aislados como tiende a vérselos a veces cuando se estrecha el enfoque en la llamada dinámica de grupos. Por lo tanto, deben ser considerados en relación

²²Una amplia bibliografía utiliza esta nomenclatura. Véase Ida Hoss, *Systems analysis Public Policy a Critique*, University of California Press, 1972.

²³Alejandro Foxley. El proceso de planificación.

al contexto societal, salvo, por supuesto, el caso de los manifiestamente disfuncionales o pertenecientes al contrasistema.

Por lo tanto, a fines de análisis, parece necesario señalar que hay factores sociales respecto de los cuales es necesario ubicar a dichos grupos lo más claramente posible. Algunos de ellos son: la definición del subsistema u orden institucional al que pertenecen sus funciones manifiestas, usando los esquemas analíticos de que proveen las ciencias sociales; un esbozo de ubicación de esos grupos en el sistema de dominación o estratificación en su conjunto; la definición del sistema de dominación y estratificación propio del área o región (liderazgos, enclaves sociales o discontinuidades, camarillas, grupos informales de poder, etc.); la definición de las principales variables culturales emergentes del sistema productivo prevalente en el área o región, que define valores y roles con un alto grado de diferenciación.

Por ejemplo, ¿cuántas diferencias pueden anotarse para definir los contenidos de rol de la mujer y del niño en áreas ganaderas, agrícolas intensivas, agrícolas extensivas y suburbanas marginales?; la definición de las formas subculturales significativas desde el punto de vista de las acciones involucradas, sin caer en el casuismo y pintoresquismo que, la mayoría de las veces, no explica nada. Pero sí importa saber cómo son los estilos culturales de la transmisión, difusión y asunción del consenso.

Las estructuras sociales, concebidas como una red de interacciones individuales o grupales, no constituyen un tejido social homogéneo o definidamente integrado. En la medida que el desarrollo social como tal es un proceso difuso, autopropulsado y generador de nuevos valores y relaciones sociales, parece necesario señalar, como en un mapa, los posibles puntos de quiebre, provenientes de simples hiatos en la estructura social, como dice Nadel, cuyos orígenes pueden hallarse en la distinta ubicación de sus miembros en la estructura de clases; de la permanencia de conflictos clánicos —que aún los hay en áreas relativamente modernizadas—; de la incomunicación y falta de interacciones generadas por ideologías o credos percibidos como antagónicos; etc. De algún modo todos ellos dan origen a diferentes formas de conflictos cristalizados.

También puede hablarse, con un sentido algo diferente, de discontinuidades sociales. Se ha señalado que “la mayoría de los intentos de aumentar la participación popular en los procesos de cambio social chocan con la dificultad de traducir las ideas y expectativas de los grupos dirigentes en términos asequibles a las grandes masas de población”. Y destacan: “Esto es particularmente cierto en los países donde las discontinuidades culturales son muy notorias”.²⁴

El papel de los grupos en el proceso de desarrollo. Parecería que los grupos en el proceso de desarrollo pueden ser proveedores de ideas, vale decir, tener

²⁴En Aldo E. Solari, Rolando Franco *et al.*, *Problemas del desarrollo social de América Latina*, Santiago, Cuadernos del ILPES N.º 19, págs. 91 y ss.

capacidad para la dilucidación y análisis de alternativas diferentes de acción. Estos grupos, tendrían aptitud para definir "la situación-problema".²⁵ En el lenguaje tradicional, sería captar las necesidades sentidas y definir alternativas diferentes de satisfacción de esas alternativas.

Otros grupos, o los mismos cumpliendo otra función, tendrían especial peso en las *decisiones primeras*, las que definen la secuencia básica de acciones o programas. Estos generalmente están integrados por los miembros relativamente más cosmopolitizados de la comunidad, con más nivel educacional, poseedores de mayor poder social, a través de la influencia interpersonal y de la disposición sobre bienes y servicios, lo que les da capacidad para incidir en las decisiones de más alto nivel, bajo la forma de grupos de interés o de grupos que asumen la representación de los beneficiarios más directos.

Otros grupos tendrán capacidad para *asumir el protagonismo formal de la acción*. Serán los más directamente vinculados a la ejecución de programas y proyectos y serán responsables, distribuidores, administradores de recursos humanos y materiales.

Otros, o los mismos, *serán los beneficiarios más directos de la acción*.

Además, existirán *grupos patrocinadores* o agentes de cambio, como muchas organizaciones que generalmente actúan como agentes externos de cambio.

Las *organizaciones públicas* encargadas de avalar formal o informalmente la acción, legitimadoras por excelencia, como los ministerios, autoridades locales, departamentales, estatales, etc., constituyen otro grupo a considerar.

Hay también, en ocasiones, grupos que financian o contribuyen al financiamiento de la acción, como las *agencias internacionales de desarrollo* y otros provenientes del sector público o del sector privado internacional.

Finalmente, deben considerarse *los grupos indiferentes o no participantes* de la acción, que pueden actuar como un refuerzo contextual, o como un freno.

Demás está aclarar que estas diferentes unidades del sistema de participación, no coinciden necesariamente en el espacio territorial y pueden pertenecer a diferentes escalas, en forma simultánea.

La otra cuestión que se planteaba tenía que ver con las condiciones que requieren los grupos para actuar en el proceso, y cómo facilitar e incrementar su participación en el modelo de planificación flexible.

Puesto que hay varias alternativas de tratamiento del tema, se ha optado por focalizar en los grupos que *asumen el protagonismo formal de la acción*.

Condiciones que requieren los grupos para ser unidades sociales aptas para encarar el protagonismo formal de la acción. No cualquier grupo está en condiciones de asumir esa tarea. Debe tratarse de una unidad suficientemente fuerte como para conservarse en el medio, y que cumpla con estas condiciones: cumplir con el principio de continuidad, es decir, estar suficientemente consolidada, estar suficientemente organizada, de modo que los criterios de recluta-

²⁵H. Calderón y B. Roitman, *cit.*, pág. 24.

miento y toma de decisiones, sean claros y compartidos, es decir, que requiere cumplir con principios de organización en el sentido de explicitación de normas que regulan la vida del grupo; poder definir con claridad las metas y valores que persigue y, como consecuencia, organizar las acciones de desarrollo, en torno a sus valores (principio de asunción de valores); ser lo suficientemente representativas y participativas.

Por todo lo anterior, es claro que un grupo efímero, que carece de continuidad en tanto que grupo y constituye lo que Gurvitch llama fenómenos aestructurales no es apto, en principio, para asumir el protagonismo del desarrollo.

Las normas abarcan a toda la vida del grupo; pero desde el punto de vista que aquí interesa las normas de reclutamiento, diferenciación de roles y toma de decisiones, constituyen tres focos cruciales en materia de desarrollo.

En relación con la división de tareas, muchas veces aparecen pautas institucionalizadas en forma de estatutos u otro tipo de normatividad legal, surgiendo presidentes, comisiones directrices, etc.; pero, por debajo de la superficie social, la división real de tareas ha de estar lo más relacionada posible con la naturaleza del grupo, aprovechando las habilidades básicas de sus miembros. Así, hay miembros que tienen capacidad de gestión; otros son más hábiles para ejecutar tareas; algunos tienen una aptitud de tipo reflexivo y otros son hábiles para mantener las relaciones externas.

Demás está insistir en el principio de toma de decisiones, que definirá la capacidad y aptitud para insertarse en el proceso y para hacerlo legítimamente. Si las decisiones se toman en el contexto de camarillas, si no son transparentes desde el punto de vista social, si no se conocen bien los contenidos, como los mecanismos que se utilizan para ejecutar las decisiones, entonces la participación y la representatividad no tendrán lugar.

Por supuesto al tratar de los mecanismos de participación y de toma de decisiones para diagnosticar y evaluar es necesario ahondar en la vida del grupo, dejando de lado las imágenes estereotipadas que se crean muy a menudo, como las asambleas formales. Hay que saber dónde se toman las decisiones, ¿en la asamblea o fuera de ella?; ¿los miembros optan acerca de alternativas respecto de las cuales están suficientemente informados?, etc.

Cuando se descubren con las características de ser formales, explícitos, conocidos, definidos es que puede pensarse en incrementar su participación y su dinamización a través de esquemas de planificación social y de acciones sociales programadas. Entonces, podrá hablarse de técnicas y políticas de promoción de la participación social, contribuyendo así a retroalimentar el sistema, establecer metas e institucionalizar el cambio.

La participación propiamente dicha y la retroalimentación del sistema.
Las políticas de promoción. La participación en la toma de decisiones es un mecanismo sumamente complejo, porque no basta con recoger el punto de vista de pequeños grupos vecinales, para hablar de participación. Un planteo simplificado puede llevar a cierto grado de ingenuidad en la acción, cosa que pagaron caro los propulsores ortodoxos del desarrollo de comunidad.

Pero, ¿qué es la participación? La participación social es un fenómeno multidimensional que admite grados y formas diferentes en variadas acciones de desarrollo y en distintas etapas de una misma acción.

En un programa de promoción agropecuaria, donde el grupo formalmente protagonista de la acción, era una cooperativa agropecuaria, un productor participaba, según el evaluador, cuando asistía a alguna reunión de carácter general, anual, mensual u otra; cuando hacía uso de los servicios de la cooperativa, en tanto que cliente, ejerciendo una participación pasiva; cuando integraba algún comité o comisión específico, directamente relacionados con la producción (en el caso específico: lechero, apícola, hortícola, etc.); cuando integraba comisiones encargadas del desarrollo integral del área física (comité de obras); cuando actuaba en los grupos de toma de decisiones directas y control de la marcha de la cooperativa (comisión directiva o fiscal); cuando manifestaba su punto de vista a directivos, técnicos, funcionarios, sobre cualquier asunto común; cuando se informaba a través de la audición radial, acerca de la comercialización de los productos; cuando se asociaba y tenía sentido de pertenencia a la cooperativa.²⁶

Así entonces, evaluar-diagnosticar la participación social requiere —operativamente— analizar expresiones empíricas muy diferentes.

En el esfuerzo por llevar a la forma de índices las variables de los modelos, la variable participación parece ordenarse en torno a dos polos bastante definidos; por un lado, cuando hay una incidencia directa en la toma de decisiones y la relación social desigualitaria propia de toda forma de dominación, se hace, puede decirse, desigualitaria al revés; por el otro extremo, la posesión por parte de los beneficiarios de algún grado de información sobre las alternativas, formas y maneras de llevar a cabo la acción, caso de menor participación relativa.

Pero la participación no es un proceso lineal. Puede decirse que el proceso que relaciona a las organizaciones de planificación con los grupos que ejercen el protagonismo formal de la acción, es formal, explícito y lineal. Pero también se señaló que hay otros grupos involucrados en el proceso. Muchos de ellos se manejan a veces en contextos informales de toma de decisiones y constituyen, en sí mismos, grupos informales, por lo que no es posible plantearse una relación de participación, similar a la enunciada precedentemente. Luego, habrá grupos indiferentes al proceso, frenadores o negadores del mismo.

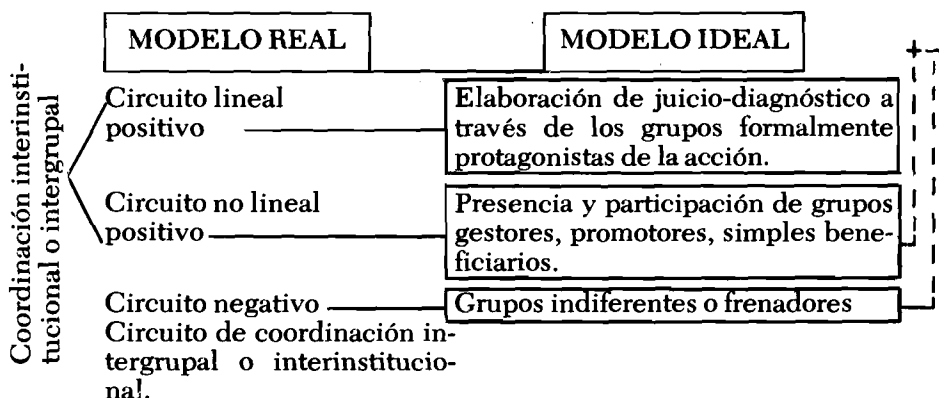
De modo que el modelo de retroalimentación del sistema mediante la participación de los grupos, se complejiza, pudiendo distinguirse tres circuitos diferentes de retroalimentación.

- 1) un circuito directo, lineal y positivo;
- 2) un circuito indirecto, no lineal y también positivo;

²⁶Instituto de Promoción Social del Uruguay, Informe a la asamblea anual, 1978. Aspectos de ese informe aparecen en Nélida Genisáns, "Un proceso dinámico, la Sociedad de Fomento Rural de Durazno", en *Noticiero*.

3) un circuito indirecto, no lineal y negativo; y,
 4) finalmente, otro paralelo que relaciona a los dos de sentido positivo, mediante mecanismos de coordinación intergrupala o interinstitucional, circuito que preocupa bastante a muchas agencias de desarrollo.

Esquemmatizando y sobre la base de los conceptos manejados desde el principio, se tendria:



Cuando se señala que los grupos son unidades de acción y que el sistema se compone de la definición del tipo de relaciones existentes entre las unidades, se alude, teóricamente, a los diferentes tipos de relación determinantes operativamente: solidarias, competitivas, conflictivas, anómicas.²⁷ La gama es amplia y va desde la cooperación perfecta al conflicto total, aunque la mayoría de las veces las alternativas posibles de relaciones intergrupales no son tan amplias.

En el desarrollo social aparecen acciones típicamente cooperativas, tratándose de la ejecución de un programa de vivienda por ayuda mutua, pero solamente en relación a los beneficiarios directos.

La mayoría de las acciones que tienen algún grado de complejidad, importan fundamentalmente contenidos de coordinación intergrupala o interinstitucional. Los contenidos de coordinación en el desarrollo aún no están suficientemente sistematizados, pero es evidente que pueden asumir contenidos como coordinación en la gestión de objetivos comunes, préstamos materiales o humanos, asesoramiento técnico, etc.

¿Cómo puede actuarse programadamente con vistas a la retroalimentación del sistema, respecto de cada uno de los circuitos? Las políticas de promoción y la aplicación de técnicas de incremento de la participación han de organizarse, fundamentalmente, en torno a los grupos de circuito lineal positivo. Ellos asumen formas muy diferentes como, por ejemplo, programas de alfabetización, programas destinados a atender la nutrición de niños y familias corres-

²⁷John Rex, Problemas fundamentales de la teoría sociológica, Amorrortu.

pondientes a las categorías de pobreza crítica; programas de erradicación de población, debido a fenómenos de origen físico natural (inundaciones, sismos, etc.); programas de atención maternoinfantil; programas de saneamiento ambiental, programas de desarrollo y modernización del agro; programas de tipo integral que encadenan los distintos factores de la producción a través de las organizaciones agroindustriales, con los consecuentes programas complementarios de vivienda, capacitación, esparcimiento, etc.

Según sea el grado de desarrollo a que se esté trabajando, será necesario definir políticas de promoción claramente diferenciadas. No es lo mismo trabajar con el productor agrícola medio de un país relativamente desarrollado, alfabetizado, informado sobre políticas de gobierno correspondientes a su sector, que lee poco, pero seguramente escucha un informativo radial diario; que trabajar con programas que impliquen la inserción de poblaciones indígenas en el circuito monetario.

Hay tres modalidades básicas alrededor de las cuales trabajar la participación: a) la modalidad de desarrollo; b) la modalidad de civilización; c) la modalidad asistencial.²⁸

Cada una de ellas tiende a incorporar en grados diferentes a los beneficiarios directos en las acciones de desarrollo y, como consecuencia, sus valores.

La modalidad asistencial, como su nombre lo indica, sustituye los valores de los beneficiarios; éstos no participan ni en la definición de los programas, ni en su ejecución. Muchos de los programas de suministros de alimentos, de medicamentos, de ropa, adoptan esta modalidad. En las modernas corrientes de trabajo social hay un rechazo frontal de esta modalidad, vinculado al origen del estilo que se traducía fundamentalmente en acciones de beneficencia. Sin embargo, en la circunstancia actual hay que admitir su validez como una opción racional y no como un estilo de trabajo.

La modalidad de civilización, implica actuar en la promoción de grupos tratando de imponer ciertos valores, los de los agentes de cambio, por oposición o en contradicción a los valores de los propios beneficiarios. Esta modalidad, de hecho la más habitualmente usada, implica impulsar procesos de modernización y entonces, el esfuerzo es por pasar de valores tradicionales a valores modernos. La referencia a las necesidades básicas, es de corte claramente civilizador. Son civilizadoras las acciones normalmente ligadas con el saneamiento ambiental, la atención de enfermedades infecciosas, las discutidas políticas de control de natalidad. Esta modalidad está directamente relacionada con la actitud de los planificadores o agentes de cambio externos frente a los beneficiarios, de poseer valores, fines y metas superiores y tratar, como consecuencia, de imponerlos por diferentes métodos.

En la acción programada o planificada, siempre hay un cierto grado de

²⁸Se retoman aquí en sus aspectos más ideas de Dionisio J. Garmendia, en su Informe Interno de la Oficina Nacional de Acción Comunitaria y Regional, Montevideo, Ministerio de Ganadería y Agricultura, 1970.

actitud civilizadora, en razón de lo que se señalaba respecto al modelo de desarrollo implícito pero, de todas maneras, hasta por el esfuerzo de otorgarle la mayor eficacia posible a los programas, corresponde tender siempre a ejecutar la acción sobre modalidades de desarrollo, esto es, incorporando de manera más intensa los valores de los beneficiarios, neutralizando el papel de los planificadores y reduciendo el esfuerzo de la planificación a proveer de medios a los beneficiarios para el logro de sus propias metas y valores.

Esta modalidad, asumida en términos simplistas y aplicada sin matices, puede llevar a situaciones complejas. Pero si no existe alguna prevalencia en la aplicación concreta de políticas de desarrollo, no podrá hablarse de participación, de autodeterminación de los pueblos y menos de desarrollo autopropulsado.

Parecería que la tendencia es a actuar más civilizadoramente cuanto menor sea el desarrollo relativo del área territorial involucrada. Sin embargo, se ha observado en situaciones empíricas concretas que tratándose de actores sociales marginalizados o de menor nivel relativo en la estructura social en su conjunto, si no se comienza asumiendo los valores, aunque sean contradictorios con elementales modelos de desarrollo, los programas y proyectos fracasan, pues se pretende ejecutarlos en forma totalmente despegada de las actitudes internalizadas por los beneficiarios.

Así que, hasta por razones pragmáticas, corresponde en todo momento poner especial atención a la incorporación de valores, en las propuestas del modelo ideal.

En apoyo de las políticas de desarrollo especialmente, aparecen las *técnicas de incorporación o incremento de la participación social*. Ellas tienden a organizarse en torno a la formación de grupos cuando éstos no existieran; la consolidación e incremento de la participación; la redefinición de grupos existentes, pero que para asumir adecuadamente el protagonismo del desarrollo han de redefinir fines, metas, etc.

Cuando se trabaja con grupos formados, las ciencias sociales han de hacer el esfuerzo de especificar sus técnicas en torno a los principios ya señalados de continuidad, organización, asunción de metas y valores, y de participación y representación.

Las técnicas actualmente disponibles, corresponden a la utilización de medios de comunicación de masas, en sus diversas modalidades; al trabajo con grupos; incluyendo todas las actividades que se desarrollan en contexto de grupos, yendo entonces más allá de las clásicamente llamadas técnicas de grupos, pues en su mayoría corresponden a técnicas de armado de reuniones; al trabajo de tipo individual, la entrevista en sus diversas formas.

Será la previa definición de la política de promoción correspondiente la que definirá el contenido de las técnicas, y éstas, a su vez, para que obtengan su mayor grado de eficacia, han de utilizarse coordinadamente.

Debe tenerse presente que las técnicas de tipo individual, grupal o masivo afectan de diferente manera el comportamiento y las actitudes individuales o

grupales. De modo que la eficacia en la consecución de los fines de fortalecimiento de los grupos para que participen más lúcidamente en el desarrollo se debe, en gran medida, a la aplicación coordinada de las técnicas.

5. Conclusiones

Sintetizando, en la planificación social del desarrollo se debe:

1) proponer metas en el modelo de planificación flexible, a través de la configuración del modelo ideal;

2) obtener la propuesta de metas, mediante la participación de los beneficiarios directos de las acciones de desarrollo;

3) desde el punto de vista metodológico, el instrumento adecuado para el tratamiento de variables de carácter sociológico, parece ser el índice sumatorio ponderado;

4) la propuesta debe lograrse incorporando políticas de promoción diferenciales, según tipos de programas y grados de desarrollo de que se parta;

5) al servicio de las políticas de promoción diferenciadas, se deben poner técnicas de promoción;

6) las técnicas de promoción son de tres tipos básicos: individual, grupal y masivo;

7) como tienen eficacia diferente según áreas diferentes del comportamiento, han de utilizarse coordinadamente.

La estrategia y la metodología de la evaluación de programas de desarrollo social¹

*Elery Hamilton-Smith*²

A. INTRODUCCION

1. El alcance y naturaleza de este trabajo

En todo el mundo hay una demanda creciente de valoración y evaluación de los programas de desarrollo social. Los administradores y los planificadores se ven sometidos a presiones provenientes de diversas fuentes, para establecer la eficacia o ineficiencia con que gastan un volumen rápidamente creciente de recursos en desarrollo social. Hay numerosas comprobaciones, y por cierto una creencia generalizada de que los programas de corte más tradicional ni logran los objetivos para los cuales fueron diseñados ni satisfacen las necesidades de la población a la cual están dirigidos.

Estas presiones se dan con mayor fuerza en los programas para la juventud. Por una parte, en muchos países del mundo la mayoría de la población tiene menos de 21 años de edad. En segundo lugar, admiten, con razón, que el futuro de la nación está en manos de quienes son jóvenes actualmente.

Por lo tanto, no es de sorprender que sean los países nuevos quienes hayan expresado con mayor apremio la necesidad de la evaluación, por ser ellos los que más se dan cuenta de la importancia de la juventud. Sin embargo, cabría también sugerir que su preocupación particular por la evaluación se origina en su descontento con los modelos programáticos existentes.

Aunque a primera vista, parecería que uno de los problemas principales a que hacen frente las nuevas naciones es la falta de adecuación entre sus necesidades y los modelos de programas provenientes de los países más desarrollados, la situación es más compleja. Muchos de los programas de los países desarrollados se han perpetuado sin un examen crítico para averiguar en qué grado logran sus objetivos y, de hecho, muchos podrían ser ineficaces en su país de origen.

Mientras el paternalismo de los adultos desempeña un papel principal en la planificación, probablemente será un factor importante en la actitud poco crítica hacia la programación para la juventud. Sin embargo, en los últimos años los administradores —incluso en los países de más antiguo desarrollo— han

¹Este documento es la traducción de la Sección A de *Evaluation of Social Development Programmes. A Handbook for Evaluation with Special Reference to Youth Work*, publicado por el Commonwealth Secretariat, Commonwealth Youth Programme (Londres, 1974). Copyright Commonwealth Secretariat. Reprinted by permission.

²Director del Community Planning Services, Victoria, Australia.

tomado una actitud mucho más crítica frente al desarrollo social y se aprecia también allí una demanda creciente por una evaluación más adecuada en casi todos los países.

El presente texto tiene por objeto proporcionar algunas directrices preliminares para los planificadores y administradores de los servicios destinados a la juventud. Evidentemente gran parte de lo que en él se dice será valedera para la evaluación de cualquier programa de desarrollo social, pero se ha intentado centrar la atención en los problemas especiales que afectan a la juventud dondequiera se planteen. La atención se centra también en los servicios y programas extraescolares más bien que en la educación directa porque hay muchos problemas especiales y una extensa bibliografía sobre la evaluación de la enseñanza escolar. Al propio tiempo, hay un gran movimiento de renovación de la enseñanza, de modo que muchos de los comentarios formulados podrán ser atinentes para quienes se ocupan de la evaluación educacional, aunque no sea ése el tema principal del libro.

No es posible presentar aquí un manual completo para el profesional dedicado a llevar a cabo un programa de evaluación, por lo que se hará referencia a los textos más detallados de metodología centrándose en las directrices para establecer programas de evaluación y ubicarlos en el proceso general de planificación.

2. Los problemas de definición

Cuando se escribe para un público internacional, sería evidentemente desatinado tratar de establecer definiciones rígidas de lo que es la juventud, el trabajo juvenil, los programas para la juventud o incluso la educación. Cada uno de esos términos será definido (o no lo será) según las propias condiciones y situación de cada país. Algunos serán objeto de continuas contrivencias sobre definición, gran parte de las cuales son a menudo relativamente inútiles.

Sin embargo, cuando se está iniciando la evaluación crítica, importa definir los términos y la forma en que se emplean. También importa ser consecuente en la forma de aplicar cada concepto. Para citar un ejemplo muy sencillo, se ve en la literatura sobre los servicios para la juventud una definición que la limita a la población de entre 14 y 21 años. A menudo se toman en cuenta, sin explicar en qué grado se han apartado de la definición formulada, los servicios que se proporcionan a los menores entre 10 y 14 años de edad.

En parte, las sociedades encuentran dificultad en lograr una definición clara y satisfactoria de lo que es juventud, porque ese concepto está sometido a un constante proceso de transformación. En una sociedad primitiva simple, ninguna etapa del desarrollo social se corresponde exactamente al período llamado de adolescencia en los llamados países desarrollados. Este período de la vida se comprime en las sociedades primitivas, en una breve ceremonia de iniciación que marca el paso del individuo desde la niñez a la vida adulta. A medida que las sociedades se han vuelto más complejas, desarrollando gran

variedad de roles sociales y la necesidad de una educación especializada y prolongada, el período de iniciación se ha ampliado hasta constituir una larga etapa de la vida que es llamada juventud. Por consiguiente, así como el crecimiento y el cambio de una sociedad es un proceso dinámico, cualquier definición de juventud, para resultar adecuada a largo plazo, ha de ser también dinámica.

Aquí radica la dificultad de llegar a un consenso generalizado acerca de la definición de ese término y el fracaso de muchos intentos de definirlo. No por ello cabe eximir a quien se ocupa de la investigación, la evaluación o la planificación, de la obligación de ser absolutamente claro en la definición adoptada para el fin inmediato de que se trate y de la exigencia de ser consecuente en su aplicación.

Estas definiciones, evidentemente, pueden estar rígidamente limitadas o haberse concebido con alguna flexibilidad y tolerancia. Los programas establecidos por la vía legislativa suelen establecer límites muy específicos y rígidos (por ejemplo, "desde la fecha de su decimocuarto cumpleaños hasta la fecha de su vigésimo primer cumpleaños"). Sin embargo, los individuos se desarrollan a velocidades muy diferentes y un límite así basado rígidamente en la edad cronológica, será evidentemente artificial en lo que toca a las necesidades de los individuos.

Hay muchas características sociales que con frecuencia pueden dar un límite más útil, no sólo para los fines de la definición, sino, lo que es más importante, para la planificación por programas. Estas características podrían ser, por ejemplo: haber terminado la enseñanza primaria; ingresar a la enseñanza secundaria; asumir una ocupación de tiempo completo; abandonar la enseñanza a tiempo completo; contraer matrimonio; dejar el hogar paterno, etc.

Como ejemplo extremo de la flexibilidad de la definición, cabe señalar la reciente sugerencia de un psiquiatra norteamericano: es adolescente "aquella persona que por su conducta indica que está haciendo frente a un conflicto entre su necesidad de ser dependiente, por una parte, y su intenso deseo de ser independiente, por la otra".³

Una situación parecida se presenta respecto a la educación a tiempo completo. En la mayoría de los países, el sistema educativo se ha institucionalizado en alto grado y, en consecuencia, a menudo ha establecido interrelaciones rígidas y limitadas con otros aspectos de la vida. Sin embargo, esta forma de organización ha sido impugnada seriamente por muchos críticos, según los cuales el enfoque tradicional no es apropiado.

Así, pues, aunque usualmente se define a la educación en función de la asistencia a la escuela, se reconoce ahora que ella es un proceso compenetrante que dura toda la vida y que se da en gran variedad de contextos para cada individuo. Ello ha conducido a que los sistemas estructurados de educación traten de relacionarse más adecuadamente con la vida de la familia, la comuni-

³Francis C. Bauer, "Fact and Folklore about Adolescents", *Bulletin National Association Secondary School Principals*, No. 49, pp. 172-182, marzo 1965.

dad y el trabajo. La modalidad del cambio difiere de una sociedad a otra y sería evidentemente un error intentar aquí una definición de los programas educativos en contraposición a otros tipos de programas. Cada país debe examinar y determinar este asunto por sí mismo.

El aspecto más importante que debe subrayarse respecto a la definición, es que los administradores, planificadores y evaluadores han de esforzarse por lograr una definición precisa de su terminología y el máximo de claridad en la comunicación entre ellos. La evaluación misma revelará a menudo en qué grado la falta de claridad en la comunicación haya perjudicado la eficacia de los programas. Sin embargo, el evaluador que descuida la definición de términos y la claridad de su comunicación puede hacer aún más confusa esta situación. Los que se dedican a la planificación y la evaluación tienen una responsabilidad especial de velar porque esto no suceda.

3. Las condiciones de la evaluación

Es de fundamental importancia reconocer que la evaluación debe ocuparse fundamentalmente de los posibles cambios en un programa existente. Un requisito previo para la evaluación es que haya un estado de incertidumbre respecto a un programa particular y se sienta la necesidad de reducirla.

Las evaluaciones más útiles suelen darse cuando: a) hay acuerdo entre los interesados sobre la conveniencia de evaluar el programa; b) se comprende claramente el objetivo de la evaluación que se realizará, y c) hay acuerdo sobre las aplicaciones y posibles consecuencias de la evaluación.

Esas consecuencias pueden conducir a una modificación importante del programa y, por ende, de su dotación de personal; sea a no introducir cambios en el programa, pero aumentar la confianza de quienes participan en él; sea al abandono completo del programa por otra solución. Es fácil apreciar así que la evaluación plantea un peligro para quienes están comprometidos con el programa, lo que también explica por qué tan raras veces se ha efectuado una verdadera evaluación. Más adelante se formularán mayores precisiones sobre el proceso de organización en que debe apoyarse toda iniciativa de evaluación de programas.

La evaluación tiene menos posibilidades de ser útil cuando los administradores intentan usarla como instrumento para el control del personal o como dispositivo para recolectar sólo aquella información que apoyará o destruirá un programa en particular. Quizá sea preferible no evaluar un programa a evaluarlo por motivos equivocados.

Aunque la motivación sea apropiada y se reúnan las condiciones necesarias, es fácil adoptar una actitud poco crítica. El profesor Alan Klein ha comentado: "muchos trabajadores encuentran toda clase de razones y racionalizaciones para eludir un examen y tabulación cabales y honrados de sus triunfos y fracasos. Evidentemente tal tabulación relacionada con las necesidades y metas humanas es más compleja que en el billar, por ejemplo, donde cada jugador

sabe exactamente que si la bola 8 cae en la tronera cuando él está tratando de acertar con la bola 12, no le vale la 8.

"A pesar de la diferencia en complejidad, este ejemplo ilustra el desafío que enfrenta el profesional que trabaja con grupos acerca de sus propias facultades y destrezas de comprobación de programas. Con demasiada frecuencia, al rendir informes mensuales o anuales sobre el programa, los especialistas en el trabajo de grupos no han cumplido con este requisito. Se le apunta a la bola número 12 y, en vez de ella, se toca a la 8 y se escribe el informe sobre ésta sin plantearse claramente por qué no se le dio a la 12, que fue el objetivo que se trataba de alcanzar. Es básico aprender a definir los objetivos y no conformarse sólo con seguir su dirección, sino explicar su desviación del curso proyectado de cada programa".⁴

Para cerrar este párrafo se dará una visión general de los posibles objetivos de evaluación, y un ejemplo de los tipos de preguntas que podrían hacerse en un programa específico.

4. Los objetivos de la evaluación

Los objetivos de la evaluación consisten en:

- a) Analizar las metas de un programa y valorar su adecuación en el contexto en que opera el programa;
- b) Medir el grado de éxito del programa en la consecución de estos objetivos;
- c) Medir en qué grado el gasto de recursos para el programa se justifica por sus resultados;
- d) Explorar otros posibles métodos de lograr las metas del programa;
- e) Desarrollar un sistema de comprobaciones continuas de la eficacia del programa a fin de facilitar su examen y modificación como parte de un proceso continuo de operación del programa.

Supóngase ahora, por ejemplo, que se analiza la evaluación de una institución de formación vocacional, establecida para enseñar especialidades ocupacionales de utilidad comercial a jóvenes que han abandonado el sistema oficial de educación. Algunas de las preguntas que podrían formularse respecto a este programa serían las que se señalan a continuación, divididas en grupos según las cinco metas señaladas anteriormente.

a) *Metas.* ¿Hay suficiente número de jóvenes sin una formación que les permita conseguir un trabajo lucrativo como para que se justifique el programa?
¿La economía demandará en los próximos diez años un número suficiente de las especialidades que se están enseñando?

b) *Logro de los objetivos.* ¿Se sienten motivados los jóvenes interesados en participar en el programa por las especialidades que se enseñan?

⁴Alan Klein, *Reaching Teenagers through Effective Programming*, New York City Youth Board, Nueva York, 1956.

¿Tiene el personal docente capacitación suficiente para enseñar esas especialidades al nivel que exige el mercado? ¿Hay suficientes recursos (personal, equipos; materiales didácticos, edificios, financiamiento) para incluir en este programa el número de jóvenes que lo necesitan?

¿El sector de la población para quien se destinó el programa aprovecha de él? ¿Está llegando el programa a una proporción suficiente de la población para la cual se destinó?

¿Se están enseñando las especialidades a un nivel que asegure a los participantes un ingreso adecuado al mercado del trabajo?

c) *Gasto de recursos.* ¿Cuál es el costo real del programa del participante?

¿Cuántos participantes, una vez terminada su formación, están ingresando al tipo de trabajo para el cual han sido preparados y cuánto tiempo permanecen en una ocupación remunerada en ese campo?

¿Cuáles son los beneficios para la economía con respecto a cada participante que ingresa y permanece en el empleo?

¿Tiene el programa efectos benéficos secundarios, sea sobre los interesados, sea sobre la sociedad? De ser así, ¿pueden cuantificarse esos beneficios?

d) *Alternativas.* A la luz de las respuestas a las preguntas anteriores, ¿podrían idearse métodos más eficaces o menos onerosos para lograr los mismos objetivos?

e) *Programa continuo.* ¿Son adecuados los registros que se mantienen para comprobar regularmente la eficacia del programa? De no ser así, ¿qué nuevos registros debieran mantenerse, por quiénes, en qué forma, a fin de que entreguen información continua?

B. La evaluación y la estructura de la organización

1. La evaluación y el compromiso personal

Las organizaciones, cualesquiera sean su naturaleza y propósitos, están formadas por personas. Como primer paso en el análisis de la relación entre la evaluación y la estructura de la organización, importa considerar el elemento puramente personal. Las personas que trabajan en una organización llegan a identificarse con sus metas, con su clientela o con aspectos específicos de su programa. Los que se ocupan de la evaluación deben reconocer este compromiso personal y emocional como una fuerza potente de la dinámica organizativa.

Al propio tiempo, quienes se ocupan de la evaluación tienen su propio compromiso personal con las actividades de evaluación. El evaluador, sin duda, tiene alguna objetividad, efectúa un análisis crítico y penetrante del programa y, muy probablemente, adhiere a algún tipo de teoría o marco conceptual.

Wildavsky ha efectuado un análisis muy útil de algunos de los aspectos organizativos de la evaluación y será citado en varias ocasiones en este párrafo.

fo.⁵ A esta altura es útil considerar algunos de sus comentarios sobre los factores personales en el proceso de evaluación:

“La organización ideal sería aquella que se evalúa a sí misma. Vigilaría sus propias actividades continuamente para determinar si estaba cumpliendo sus metas o incluso si esas metas deberían continuar. Cuando el análisis sugiriera cambiarlas o alterar los programas para alcanzarlas, estas proposiciones serían consideradas seriamente por los encargados superiores de la toma de decisiones. Se introducirían los cambios necesarios y no habría derechos adquiridos para la continuación del programa. En cambio, se iría siempre tras nuevas alternativas en un afán de servir mejor las últimas metas propuestas.”

“El miembro ideal de una organización autoevaluadora es aquel comprometido con ciertos modelos de la solución de problemas; cree en la definición de metas, su relación con diferentes mecanismos de realización, la creación de modelos (a veces cuantitativos) de las relaciones entre insumos y productos y la búsqueda de la mejor combinación disponible. Su preocupación no es que sobreviva la organización o que se persiga un objetivo en particular o se atienda a una clientela determinada. El ‘evaluador’ se preocupa de que se seleccionen problemas interesantes y que se aplique el máximo de inteligencia en su solución. Aunque a menudo tiene fuertes preferencias sociales, su compromiso fundamental es la solución de problemas en la forma correcta...”

“La evaluación debe llevar no sólo al descubrimiento de mejores programas para cumplir los objetivos establecidos, sino también a la propia alteración de los objetivos. El análisis de la eficacia de las políticas en vigor lleva a considerar alternativas que contraponen medios y objetivos incorporados en políticas distintas. Podrán considerarse inapropiados tanto los objetivos como los medios para lograrlos. Pero los hombres que han sido socializados para aceptar ciertos objetivos pueden mostrarse renuentes a cambiarlos. La resistencia al cambio reviste entonces la forma de conservación de los objetivos sociales. Se multiplican las dificultades cuando se aprecia que los objetivos pueden estar ligados a la clientela —los pobres, los que trabajan al aire libre, los leñadores— con quienes se identifican los miembros de la organización. Los objetivos de la organización pueden haberlos atraído precisamente porque la ven como un medio de servir a personas a quienes estiman. Por lo tanto, pueden considerar que los cambios de objetivos son propuestas para ‘traicionar’ a la clientela que desean atender. Para ellos, la evaluación se convierte en un enemigo del pueblo...”

“El resultado de los estudios de evaluación que se realizan durante el ciclo de vida de un programa es que los evaluadores y el personal del programa deben convivir (incómodamente, como se verá). El resultado de la evaluación periódica, después del establecimiento del programa, es que un grupo de

⁵Aaron Wildavsky, *Evaluation as an Organizational Problem*, Centre for Environmental Studies, Londres, University Working Paper No. 13, 1972.

funcionarios formula declaraciones sobre el valor de las actividades a las que está dedicando su vida otro grupo...

"El supuesto de que los objetivos son conocidos, claros y congruentes es refutado por la experiencia. La evaluación, entonces, generalmente no puede proceder con el sistema de averiguar hasta qué punto los objetivos desconocidos de un programa se están cumpliendo a determinado costo. El primer elemento de la evaluación, por lo tanto, es la búsqueda de objetivos como parámetros para evaluar el programa. No puede esperarse que el personal del programa acoja con agrado la sugerencia de que no saben lo que están haciendo (porque si lo supieran, es de suponer, podrían especificar precisamente cuáles son sus objetivos actuales)..."

Es fácil apreciar de qué manera los factores personales podrán erigirse en barreras contra una evaluación eficaz. Así, puede surgir resistencia al mismo establecimiento de la evaluación crítica dentro de un programa; por otro lado, el personal podrá aceptar la evaluación como proceso, pero rechazar sus resultados y la introducción de los cambios que sugieren esos resultados. Como es natural, nadie está dispuesto a aceptar de buen grado una evaluación que demuestra o sugiere el propio fracaso.

También es fácil apreciar que los factores personales, sea del lado del evaluador o del evaluado, pueden distorsionar el proceso de evaluación y presentar resultados falsos. Toda evaluación que no se base adecuadamente en la realidad puede ser más funesta que la falta de evaluación, ya que puede emplearse como instrumento para perpetuar programas ineficaces o para destruir los buenos programas.

Habiendo destacado las dificultades y peligros inherentes a todo proceso de evaluación de un programa, importa ahora abordar las cuestiones prácticas sobre las estructuras de la organización.

2. ¿Evaluación interna o externa?

Una solución al problema ha sido traspasar la evaluación a manos de terceros, o de una organización totalmente ajena a los programas a evaluar. Así se ha recurrido a departamentos universitarios, investigadores o consultores independientes, o a expertos internacionales, para que efectúen la evaluación de un programa. Sin duda habrá situaciones en que ello será útil, pero muchos ejemplos muestran que también tiene dificultades. Las ventajas y las desventajas de la evaluación externa pueden resumirse en los términos siguientes:

a) Ventajas

i) Una organización especializada o un experto puede volcar sobre el problema de la evaluación unos recursos y conocimientos que no están al alcance del organismo cuyo programa se evalúa;

ii) Un evaluador externo puede actuar con una objetividad que es poco probable que tenga la persona ocupada en el programa a evaluar;

iii) El evaluador externo estará en mucho mejor situación de aprovechar su experiencia con programas similares en otras organizaciones o países, para fines de comparación.

b) Desventajas

i) A los que trabajan en el programa, estrechamente ligados a él, les será fácil resistir cualquier cambio, alegando, a menudo con justa razón, que el evaluador externo no comprendió cabalmente todos los factores involucrados. Aunque a veces ésta sea una racionalización, suele ser eficaz.

ii) En realidad, el evaluador externo raras veces podrá comprender plenamente todos los factores en juego y muy fácilmente puede descuidar elementos importantes del programa

iii) El evaluador externo tendrá sus propios compromisos con diversas ideologías que lo llevarán a formular hipótesis y juicios sobre los cuales basará la evaluación, aunque raras veces los explicitará adecuadamente, con lo que la evaluación se considerará aisladamente de sus postulados básicos.

Por otro lado, la organización podrá tratar de estructurarse en forma tal de asegurar la evaluación interna continua sin ayuda externa. Esto es lo que está implícito en el primer párrafo de la cita de Wildavsky. Lamentablemente, los procesos de organización y burocratización militan contra el logro de una organización genuinamente autoevaluadora. Citando nuevamente a Wildavsky:

“La evaluación y la organización pueden ser términos contradictorios. La estructura de la organización implica estabilidad, en tanto que el proceso de evaluación sugiere cambio. La organización genera compromisos, en tanto que la evaluación inculca el escepticismo. La evaluación se refiere a la relación entre la acción y los objetivos, en tanto que la organización relaciona sus actividades con su programa y su clientela. Nadie puede decir con certeza que puedan existir las organizaciones autoevaluadoras, ni mucho menos que lleguen a ser la forma predominante de administración.”

Así, pues, la evaluación interna tiende a ser destruida por la inevitable institucionalización del programa que ocurre dentro de una organización. Aun cuando dentro de una organización se establezca una sección independiente con gran poder, con la función de producir los insumos de evaluación para la administración de ese organismo, tal servicio se convertirá inevitablemente en parte de los objetivos y programas generales de la organización y se identificará con ellos.

Por otra parte, hay ventajas evidentes en los procesos internos de evaluación. A menudo es mucho más fácil obtener la aceptación de los resultados de tal evaluación y asegurar que se tomen las medidas necesarias basadas en sus resultados. Por otro lado, los evaluadores tendrán mayores probabilidades de conocer plenamente la naturaleza del programa y los diversos factores que influyen en su orientación y características. Es muy cierto que las ventajas y las

desventajas de la evaluación externa se reflejan, trastrocando su signo, en las desventajas y ventajas de la evaluación interna.

Con este marco general, será posible adentrarse en las estrategias potenciales para combinar las ventajas de ambos métodos en un proceso institucional apropiado para la evaluación. Se examinarán a continuación las condiciones previas de la evaluación.

3. Algo más sobre los requisitos previos de la evaluación

Ya se han formulado algunos comentarios sobre la importancia de lograr un consenso acerca de la puesta en marcha de la evaluación, sus fines, sus aplicaciones y posibles consecuencias. En el párrafo anterior se abundó sobre los problemas de organización, siendo posible indagar ahora más a fondo sobre el establecimiento de un ambiente apropiado de organización.

Aunque idealizados, son importantes la filosofía y el concepto en que se basa la descripción de Wildavsky sobre una organización autoevaluadora (véase *supra*). Los dirigentes políticos y los administradores de carrera deben velar porque estos conceptos estén firmemente arraigados en la base de sus políticas y programas. De aquí deriva un primer requisito:

Requisito previo 1:

Los responsables de la política y la administración de los programas deben estar plenamente convencidos de que la evaluación es necesaria; deben estar de acuerdo sobre el propósito de la misma, así como sobre sus aplicaciones y posibles consecuencias; y deben estar enteramente comprometidos con la decisión de incluir la evaluación como parte de su programa.

Sin embargo, como ya se señaló, es dudoso que exista o que pueda existir en forma pura y genuina una organización "autoevaluadora". La evaluación exige también un elemento de objetividad que se obtiene más fácilmente de fuentes externas. También puede exigir recursos y conocimientos que no estén fácilmente disponibles dentro de la organización que busca la evaluación. Por lo tanto, puede ser esencial traer un evaluador de fuera. De ello deriva esta sugerencia:

Requisito previo 2:

Deben tomarse disposiciones dentro de la organización para asegurar la objetividad, así como la disponibilidad adecuada de recursos y conocimientos. Normalmente, esto significará la inclusión de personal externo en el proceso de evaluación.

Sobre la base de estas dos únicas afirmaciones estratégicas —una vez decidida la evaluación— sería fácil encargar todo el trabajo a un evaluador externo. Ya se han señalado las evidentes desventajas de este proceder. El evaluador externo podrá encontrar suma dificultad en comprender cabalmente los complejos factores en que se basa el desarrollo del programa; probablemente tendrá sus propias deficiencias de objetividad y, por presentar una visión

totalmente externa de la organización, con mucha probabilidad verá rechazada su evaluación.

Se requiere un trabajo de equipo muy unido entre el evaluador y el evaluado. Ello implica la planificación conjunta del proceso mismo de evaluación, durante el cual no sólo se determinará el plan general, sino que también se definirá la responsabilidad por los diversos aspectos de recolección y análisis de los datos. Los que son evaluados deberán seguir participando plenamente en el proceso de evaluación durante todo el período de su ejecución. Por ende:

Requisito previo 3:

Cuando se integra personal externo al proceso de evaluación, deben compartirse todas las etapas de la evaluación, incluso el plan, la recolección y el análisis de datos entre el personal externo y el interno, para reducir así las diferencias entre evaluador y evaluado.

Los programas para la juventud presentan una dificultad especial. A los jóvenes suele tratárseles según el antiguo adagio de que "deben ser vistos pero no oídos". En consecuencia, muchos programas para la juventud son paternalistas y raras veces se toma en cuenta en ellos el punto de vista del cliente, es decir, del propio joven. Para que haya una evaluación adecuada debe tomarse en consideración ese punto de vista y debe compararse con otras perspectivas. Este aspecto se discutirá más adelante, bastando por el momento el:

Requisito previo 4:

Para cualquier programa de servicios, los beneficiarios deben participar en el proceso de evaluación en la medida de lo posible.

El grado de participación es difícil de definir de manera general y variará de un programa a otro y de una cultura a otra. Cabría considerar también en qué medida los beneficiarios de un servicio podrían no sólo proporcionar información, sino participar en el diseño de la evaluación y en el desarrollo de las recomendaciones para acciones futuras.

Por último, es importante considerar someramente el asunto de la objetividad. Suele haber consenso en que el especialista en ciencias sociales nunca puede lograr la objetividad perfecta.⁶

La percepción humana está siempre condicionada por creencias, valores culturales y opiniones. El evaluador externo tiene tanta propensión a las distorsiones de la percepción como el individuo que trabaja en el programa evaluado. Sus distorsiones, sin duda, serán distintas y muchas de ellas estarán relacionadas con su punto de vista personal y la experiencia académica.

Una protección importante frente a las hipótesis implícitas de la evaluación que pueden distorsionar los resultados, es el trabajo en equipo entre el evaluador y el evaluado. En el proceso de llegar a un acuerdo conjunto sobre el diseño y funcionamiento de la evaluación, cada una de las partes llegará a conocer los postulados, y la "orden del día escondida" del otro. Naturalmente,

⁶Gunnar Myrdal, *Objectivity in Social Research*, Londres, Duckworth, 1970.

esto sólo sucederá si existe un clima de franqueza en la planificación. En algunas situaciones puede contribuir a lograr buenos resultados el que cada uno ponga por escrito sus postulados y filosofías implícitos, tornándolos así explícitos y abiertos para todos los interesados. Se llegará así a una última propuesta:

Requisito previo 5:

Quienes están participando en un proceso de evaluación deben dar a conocer las hipótesis y valores básicos en que se basa su pensamiento, de modo que se conozca la influencia que éstos pueden tener sobre la percepción de datos y las acciones recomendadas a partir de esos datos.

C. La evaluación y el proceso de planificación

1. Los conceptos cambiantes del proceso de planificación

Casi inevitablemente las organizaciones se dedican a la planificación de sus actividades. Este proceso puede estar compuesto apenas de una serie de decisiones especiales, que tienen escasa relación unas con otras o con metas generales explícitas. En este extremo, la mayoría pensaría que, de hecho, falta por completo la planificación y que tal tipo de proceso de toma de decisiones sería, en realidad, un caso de no planificación.

Para muchos, la planificación supone en esencia algún enfoque general en el cual se encuadran las decisiones para que así tengan una vinculación racional unas con otras y con el marco general de la organización. Antes de seguir adelante, debe reseñarse someramente la naturaleza cambiante de las ideas sobre el proceso de planificación. Acaso el concepto más sencillo y tradicional de la planificación sea lo que podría llamarse el proceso de línea recta, formado, en esencia, por una sucesión de etapas. En el gráfico 1 se presentan dos ejemplos sencillos de cómo podría concebirse este proceso.

Aun un examen superficial del gráfico 1, comparado con la experiencia real, indica que la planificación raras veces es tan sencilla. Hay una retroalimentación constante de una a otra etapa en el proceso de planificación, efectuándose reajustes en cada una de ellas y avanzando algunos en forma simultánea más bien que sucesivamente. En el gráfico 2 se ilustra en parte la complejidad de lo que verdaderamente sucede en la mayoría de los procesos de planificación bien concebidos. El gráfico 3 presenta un ejemplo hipotético de la forma en que podría insertarse la evaluación en ese marco general. Un ejemplo real tomado del *Town Planning Report* de la nueva ciudad de Milton Keynes (Reino Unido) aparece en el gráfico 4. Se apreciará en ese ejemplo una variedad de técnicas de vigilancia y evaluación que se definen separadamente y se incorporan como parte inherente del proceso.

Aun este tipo de planteamiento es considerado demasiado estático por algunos planificadores. Recalcan que hay distintos objetivos apetecibles para diferentes personas. Ello conduciría a que la planificación acepte que no hay

Gráfico 1

**EJEMPLOS DE FORMULACIONES EN LINEA RECTA
DEL PROCESO DE PLANIFICACION**

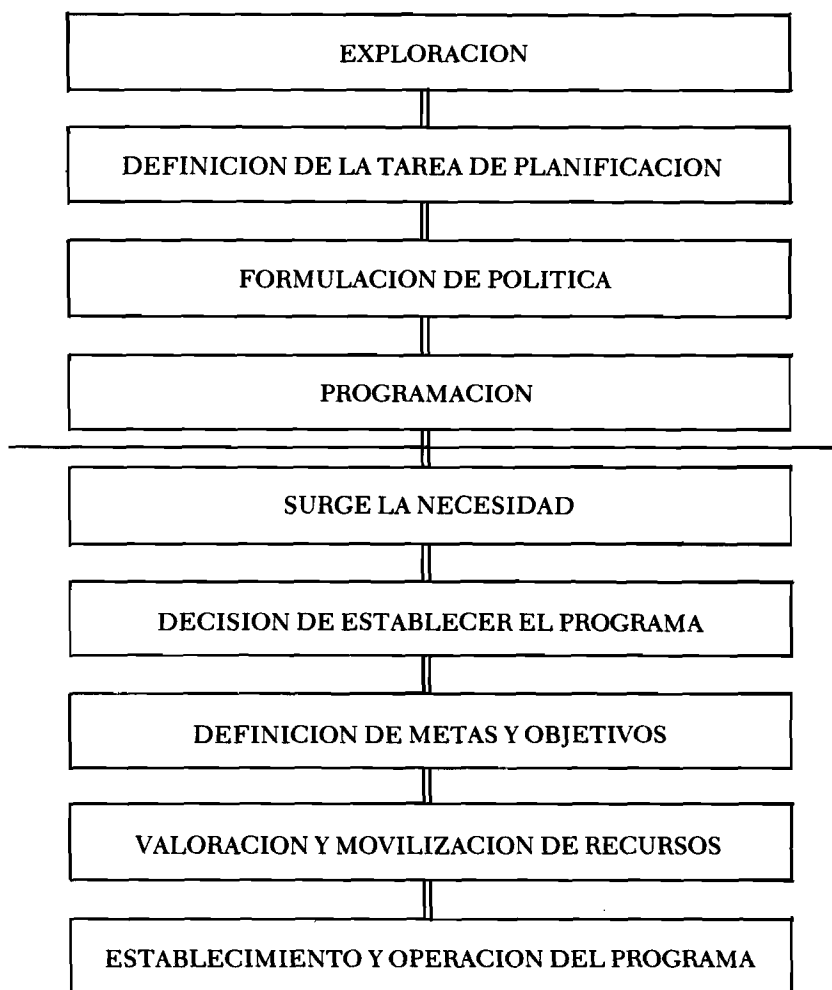


Gráfico 2

EL CONCEPTO DE LA RETROALIMENTACION EN EL PROCESO
DE PLANIFICACION (Kahn,¹ 1969)

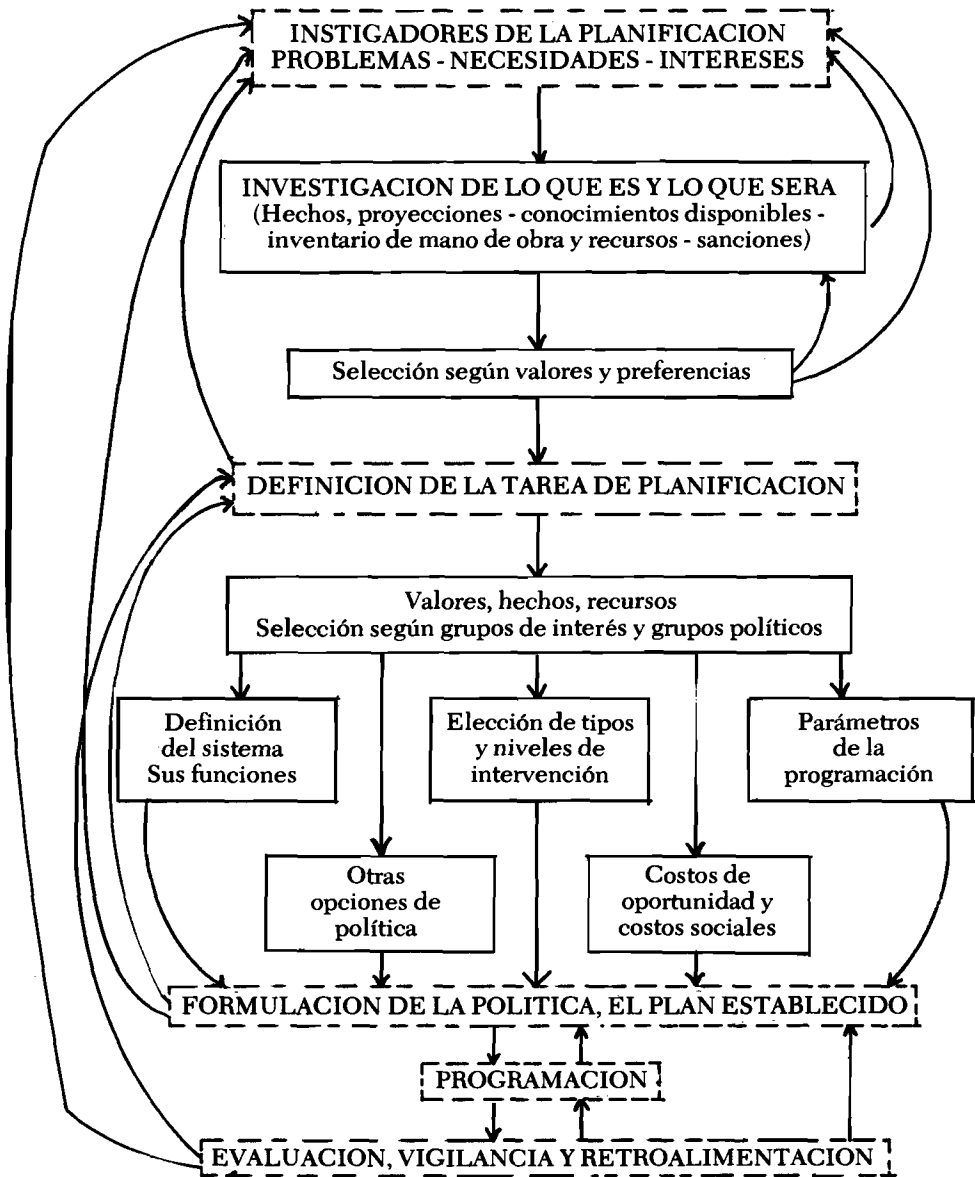


Gráfico 3

LA EVALUACION COMO PARTE DEL CONCEPTO DE RETROALIMENTACION
EN LA PLANIFICACION

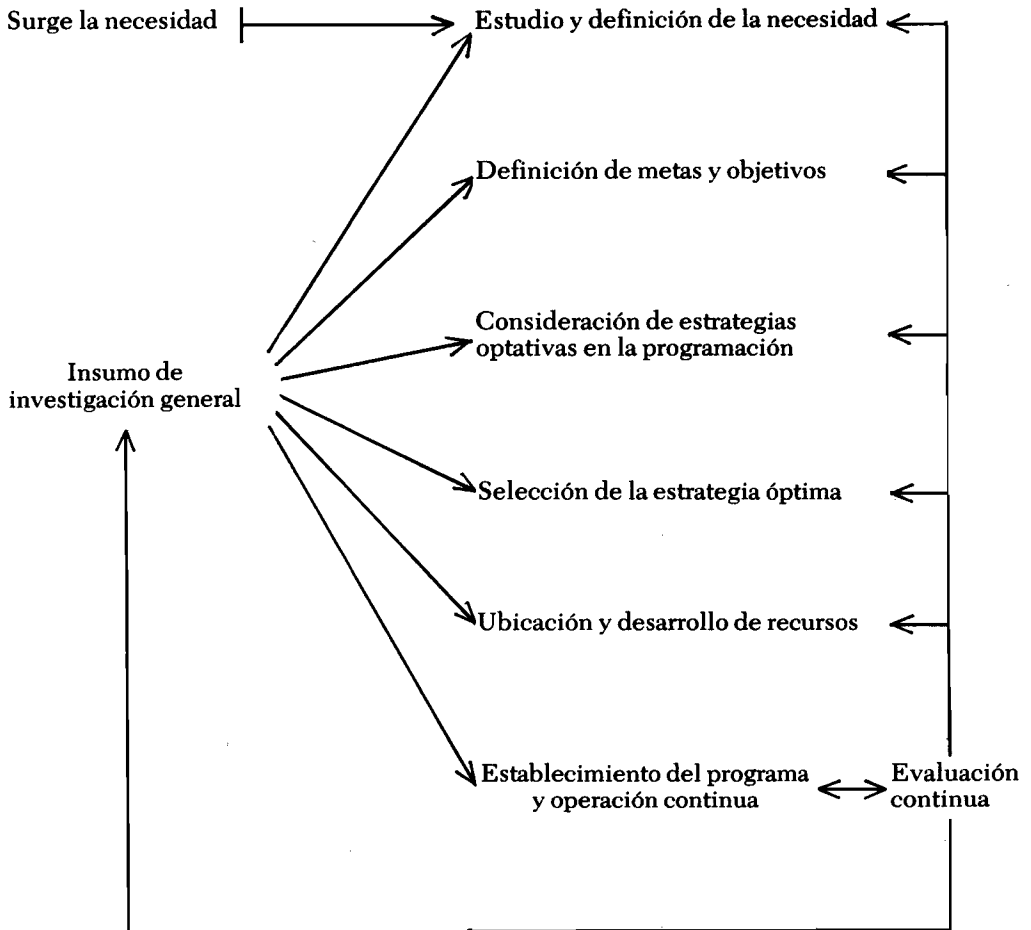
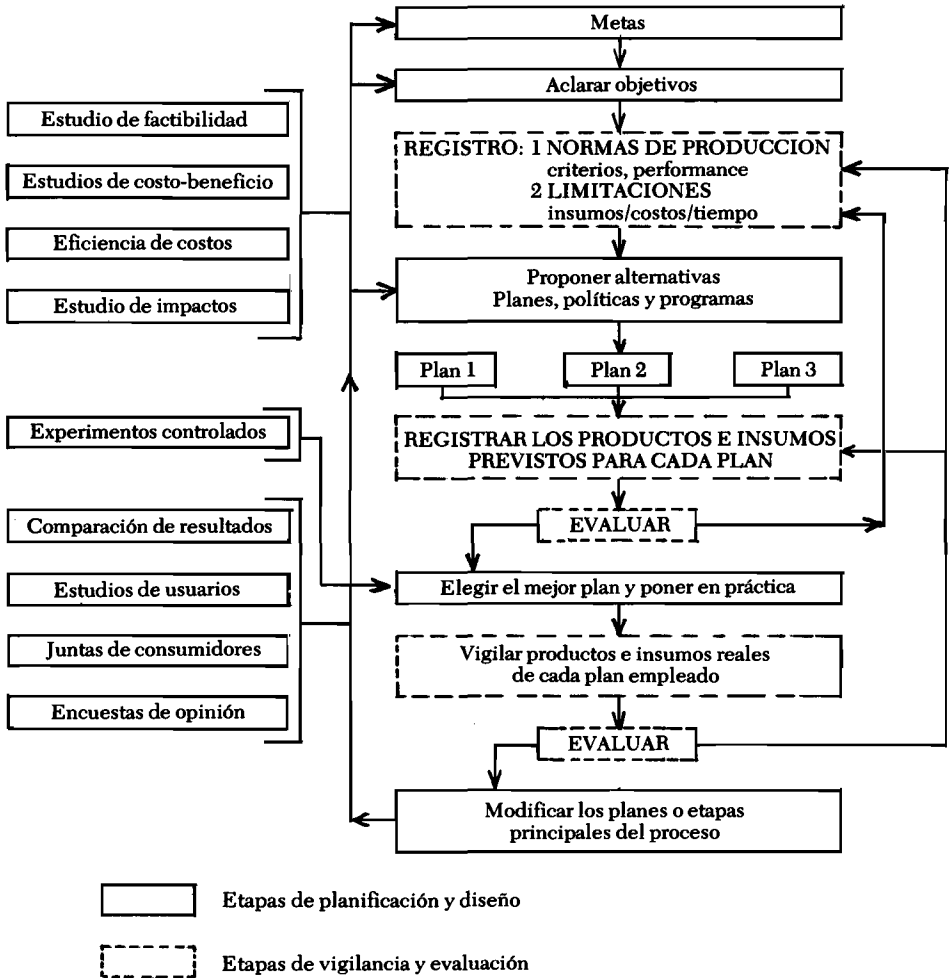


Gráfico 4

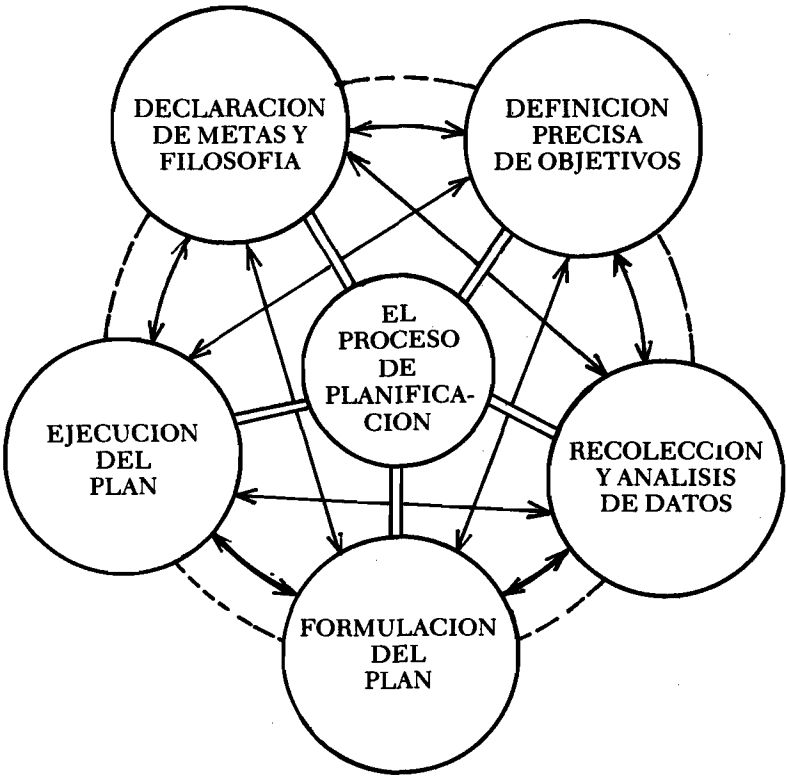
UN EJEMPLO PRACTICO DEL CONCEPTO DE LA RETROALIMENTACION EN
LA
PLANIFICACION (Milton Keynes²)



acuerdo entre las metas individuales y las sociales; por lo tanto, deben especificarse una variedad de metas que sean sustentadas a un mismo tiempo por diferentes grupos e individuos. En tal perspectiva, la planificación sería vista como un proceso dinámico que debe evolucionar y adaptarse, y en el cual se produce una modificación constante en cada etapa del proceso. El gráfico 5 representa un ejemplo de la forma en que este concepto podría interpretarse. Destaca, aún más que los modelos de retroalimentación de los gráficos 2 y 4, la interrelación sumamente compleja entre los distintos aspectos de la planificación. Por su complejidad, puede resultar más difícil de entender y aplicar en la práctica. Además, es mucho más difícil ubicar a la evaluación como una función definible en el proceso. Presupone, en realidad, el tipo de proceso de planificación que podría ocurrir en la organización autoevaluadora de Wildavsky. Es

Gráfico 5

LA PLANIFICACION COMO UN PROCESO DE INTERACCION
(Formulación de Durton³)



probable, como se dijo anteriormente, que este tipo de organización no se da en la práctica.

La mayoría de los administradores, probablemente, encuentran mucho más útil pensar en función de modelos de retroalimentación para la planificación, los que pueden relacionarse con mucha mayor facilidad a la estructura y funciones de la organización. En este esquema muy somero se han distinguido tres tipos diferentes de planteamientos: el proceso “en línea recta”, el proceso de “retroalimentación” y el proceso de “interacción”. Ahora es posible considerar, en mayor detalle, el papel que podría desempeñar la evaluación en cada uno.

2. La evaluación en la planificación por serie de decisiones especiales o en línea recta

Muchas organizaciones se encuentran en la situación de haber tenido una planificación basada en decisiones especiales (la no planificación) o en el modelo de línea recta. Sin embargo, hacen frente ahora a la necesidad de la evaluación o, en forma alternativa, están sometidos a presiones para introducir la evaluación como parte de un sistema de mayor responsabilidad.

En este tipo de situación, de hecho, sería conveniente efectuar una evaluación general de los programas del organismo tal cual están, antes de tratar de avanzar hacia un nuevo tipo de proceso de planificación. Aun en sus términos más simples, una organización en esta situación podría efectuar un “inventario descriptivo” de su situación antes de iniciar cualquier reorganización para la planificación o el desarrollo.

Esto conduce al concepto de lo que podría llamarse la evaluación de corte seccional. En este caso interesa examinar la eficacia de la organización en un momento específico de su historia. El ideal sería que una vez concluida una evaluación de este tipo, la organización estuviera en condiciones no sólo de revalorar sus metas, prioridades y métodos, sino de reformular su concepto de la planificación en forma tal de disponer la operación futura sobre la base de la retroalimentación.

3. La vigilancia y la evaluación en el proceso de retroalimentación

Es útil distinguir entre la vigilancia como una técnica o conjunto de técnicas, que forman parte del proceso general de evaluación, y el proceso general de la evaluación en sí mismo. La vigilancia implica la recolección en forma sistemática de informaciones útiles para el funcionamiento de la organización. La evaluación supone el empleo de esas informaciones como elementos para emitir un juicio racional sobre la eficacia del programa, la adecuación de sus metas, o cuestiones similares.

La vigilancia es parte esencial de la evaluación cuando se aplica el concepto de la “retroalimentación” en la planificación. Exige una determinación

cuidadosa de los datos que deben recolectarse, la forma de hacerlo y el mejor método para almacenarlos y analizarlos a fin de obtener información útil. El ejemplo presentado en el gráfico 4 muestra una definición preliminar de los campos en que deben recolectarse datos, pero, en la práctica, habría que hacer mucho más.

No basta, por supuesto, con establecer la vigilancia por sí sola. La información que se recoge a partir de ese proceso debe comunicarse a los encargados de la toma de decisiones y de la aplicación del programa. Ellos deben entonces evaluarla y emplearla para formular mejores decisiones o elaborar mejores programas. Esta es la característica esencial de la evaluación en este concepto de la planificación. Como es evidente, el modelo puede fracasar cuando hay interrupciones en el proceso de comunicación o barreras que se oponen al aprovechamiento de la información que se comunica.

4. La evaluación en la planificación de interacción

Corresponde ahora examinar el concepto de interacción ilustrado en el gráfico 5. Ese componente del proceso que se ocupa de la recolección y análisis de datos corresponde a la vigilancia que se mencionó en la sección anterior. Al mismo tiempo, se recopilarán otros datos, según se supone tácitamente en el modelo Milton Keynes (gráfico 4). Lo más importante es que este componente del proceso estará en constante comunicación e interacción con los demás. Así, pues, no sólo influirá la información que se obtenga en la definición de objetivos, la declaración de metas, principios, la formulación de la planificación y la ejecución del plan, sino que los mismos datos que se recolectan y la forma en que se analicen estarán sometidos a la influencia constante de los cambios en la demanda de los demás componentes del proceso. Ello lleva a enfrentar una de las verdaderas disyuntivas que muchas veces se plantean en la práctica.

El análisis y evaluación de la recolección de datos es a menudo un proceso largo, que debe mantenerse durante un plazo bastante prolongado antes de que sus resultados merezcan verdadera confianza. Por el contrario, la organización que opera con el modelo de interacción probablemente estará cambiando constantemente de prioridad, lo que creará dificultades prácticas considerables para quienes se ocupan de la evaluación. Citando nuevamente a Wildavsky:

“La evaluación exige un mínimo de estabilidad; cuando se cambia el programa todos los meses, es imposible concentrarse por un período suficiente como para terminar un estudio. Sin embargo, los problemas sociales, que se supone que se adaptan a rápidas variaciones del medio ambiente, evolucionan frecuentemente con el tiempo y cambian su orientación de fondo. Los evaluadores se convierten así en un grupo de interés dentro de la organización, que aboga por una estabilidad suficiente para averiguar lo que está sucediendo. Si los evaluadores quieren comenzar poco después de establecido un programa, los funcionarios a cargo del mismo pueden alegar que no ha transcurrido el tiempo suficiente para que el programa se arraigue y que sus efectos sean

suficientemente nítidos como para poder medirlos. Por entonces, sin embargo, los evaluadores habrán aprendido que si no empiezan al comienzo, el programa ya habrá cambiado y nuevamente se les dirá que no ha pasado tiempo suficiente para estudiar la nueva orientación.”

Se volverá más adelante a examinar esta disyuntiva en mayor detalle.

5. La planificación y la experimentación

A menudo se oye hablar de programas “experimentales”. Un comentarista cínico que examinara varios de ellos podría concluir que “experimental” significa que el programa es un poco arriesgado en cuanto podría provocar reacciones negativas por parte de los dirigentes políticos, el público u otros sectores. Alternativamente, podría decidir que la palabra “experimental” constituye un conjunto poderoso para facilitar la afluencia de fondos.

Por otro lado, el científico, de cuyo campo se ha tomado la expresión, insistiría en que la experimentación requiere una definición y un control minucioso de las condiciones en que se realiza la medición exacta de sus resultados y una información completa sobre su producto.

El punto de vista cínico puede justificarse muy bien como una estrategia realista para el desarrollo de programas y no cabe formular aquí un juicio acerca de la legitimidad de emplear el término “experimental” a fin de proteger un programa en particular u obtener respaldo para él. Sin embargo, cabe argumentar que la experimentación sólo contribuye en forma eficaz a la evaluación y a un proceso general de planificación racional cuando cumple con los criterios científicos.

Referencias bibliográficas

ALFRED J. KAHN: *Theory and Practice of Social Planning*, Russell Sage Foundation, Nueva York, 1969.

Planning for Milton Keynes, volumen 2, Milton Keynes Development Corporation, Wavendon, 1970.

THOMAS L. BURTON: *The Challenge of the Leisure Environment*, documents presented at National Seminar on Leisure, Camberra, Australia, 1974.

D. Los procedimientos y métodos de evaluación

1. Algunos planteamientos generales

Se han reseñado diversos criterios sobre el proceso de planificación. Antes de proceder a una discusión de los detalles de la evaluación puede ser útil reiterar algunas consideraciones y reseñar los distintos criterios de evaluación que se irán presentando.

Evidentemente, la programación social es tan compleja que no pueden encasillarse ordenadamente los distintos criterios discutidos aquí. Más bien, el evaluador debe tener un amplio conocimiento de los distintos criterios e instrumentos a los que puede echar mano y saber elegir inteligentemente entre ellos para satisfacer los requisitos de una situación concreta.

No es raro que el evaluador descubra que la planificación se ha efectuado por una serie de decisiones especiales o según el método de la línea recta. Como se sugirió anteriormente, en esta situación debe emprender un análisis seccional comparativo del programa, es decir, debe examinar críticamente la operación del programa en un momento determinado, aunque, sin duda, empleará la información disponible sobre lo que sucedió en el pasado para llevar a cabo su evaluación.

Por otro lado, en una situación de planificación con retroalimentación o de interacción, el evaluador se preocupa de velar por que se obtengan los datos correctos y que se registren de manera que pueda vigilarse la operación del programa en marcha. El evaluador, entonces, debe examinar periódicamente la importancia de la información que proporciona el proceso de vigilancia para la operación del programa.

Estos constituyen los dos planteamientos fundamentales del proceso de evaluación. El análisis seccional se emplea a menudo por la carencia de una vigilancia continua y el que no se aprecie la necesidad de contar con una evaluación continua. Sin embargo, aun cuando haya una vigilancia continua y la evaluación forme parte integral del proceso total de planificación, para ciertos tipos de datos puede ser preferible la recolección a intervalos ocasionales, usando el análisis seccional. En otras palabras, estos dos extremos no se excluyen entre sí y pueden incluso combinarse.

Pueden haber asuntos no dilucidables simplemente con el examen del programa establecido. Por ejemplo, puede preguntarse cuál de dos posibles formas de proporcionar servicios sería la más eficaz. Ello supone a menudo el establecimiento de proyectos genuinamente experimentales de modo que puedan ponerse en práctica las alternativas y ensayarse durante un plazo breve.

Igualmente, puede pedirse al evaluador que cuantifique la necesidad que tiene una comunidad de un programa particular y que relacione sus conclusiones con la valoración del propio programa. En la discusión sobre metodología que viene a continuación será útil, por lo tanto, dedicar alguna atención al diseño experimental y a la medición de necesidades.

2. Definición del problema

El primer obstáculo a que hace frente el investigador social es llegar a una definición satisfactoria de qué es exactamente lo que se propone investigar. Los administradores y encargados de la política suelen plantear los problemas en términos amplios y generales, que no se adecúan necesariamente a la investigación científica. Es así como la primera tarea tanto del evaluador como

del investigador social consiste a menudo en analizar el problema e identificar los aspectos o componentes que deben investigarse.

Del mismo modo, los investigadores sociales diferirán entre sí en la medida en que den importancia a la necesidad de contar con una hipótesis cabalmente formulada, que pueden entonces comprobar con la investigación. A menudo, el evaluador se encontrará en una situación en que sería prematuro elaborar una hipótesis rigurosa y tendrá que efectuar un estudio exploratorio para definir claramente los campos que tienen alta prioridad para una investigación más detallada.

Como ejemplo puede examinarse el tipo de preguntas que supondrá la evaluación de la eficacia de un cursillo de capacitación para trabajadores jóvenes. La pregunta original formulada al evaluador probablemente se expresará en términos como los siguientes: ¿es eficaz el cursillo?

Parte del análisis que debe efectuarse es el examen del significado exacto, en este contexto, del término “eficaz”. Puede significar uno o varios de los siguientes: ¿Hasta qué punto influye el curso en modificar la conducta y el rendimiento de los participantes en el desarrollo del trabajo que han elegido? ¿En qué medida permite a los participantes comunicarse mejor con la organización para la cual trabajan? ¿En qué medida promueve la permanencia de los participantes en su trabajo por mayor tiempo que quienes no han asistido al cursillo? ¿En qué medida se traduce en efectos más visibles del programa en que trabajan los participantes sobre la población que atienden? ¿En qué grado se ajustan esos resultados a las metas del programa?

Estos son, evidentemente, sólo unos pocos ejemplos de los distintos criterios con que podría medirse la eficacia. Sin embargo, hay muchas otras cuestiones que podrían investigarse, entre ellas:

¿Son distintos los que participan en el curso de los funcionarios que no optaron por asistir a él?

¿Las diferencias que se advierten en los participantes se deben realmente a la formación recibida en el curso de capacitación o solamente al hecho de que se les prestó atención especial y, por ende, se reconoció su valor?

¿Tiene el curso efectos negativos así como positivos? ¿Cuáles son?

Si se vuelven a examinar los gráficos 3 y 4, podrá apreciarse la fuerte relación que debe existir entre la evaluación y las metas y políticas del programa que se evalúa. En el ejemplo del cursillo de capacitación, la evaluación debe relacionarse con el programa para el cual se capacita a los participantes y la tarea para la cual se les prepara. Un examen efectuado al final del curso de capacitación no puede considerarse una evaluación —sólo sirve para dar algún reconocimiento oficial a los que participaron con éxito en esa experiencia.

3. El aprovechamiento de la información disponible

La primera tarea del evaluador será examinar los registros disponibles y otra información de fácil acceso. Esto no sólo proporcionará directrices para la

planificación de métodos más complejos de evaluación, sino que, en algunos casos, podrá proporcionar suficiente información por sí mismo.

Entre estos datos pueden figurar los registros que mantienen los encargados de los programas que se evalúan; otras informaciones registradas sobre el programa; estadísticas de población y otras estadísticas nacionales; y los resultados de otras investigaciones o estudios que sean útiles.

En particular, debe comentarse el hecho de que tal examen preliminar probablemente revelará que los registros que mantiene el programa o son inadecuados, o no son atinentes para la evaluación, o no se prestan al análisis sistemático. Con suma frecuencia los registros de los programas de desarrollo social se llevan sin una adecuada planificación en cuanto a los propósitos y valor de la información. Es pérdida de tiempo y recursos registrar informaciones, a menos que haya un propósito definido para hacerlo y una práctica establecida para su aprovechamiento eficaz.

Se sabe de un programa en que durante los últimos diez años se han recolectado datos y entrado en un archivo computarizado a un costo relativamente alto. Sin embargo, esta información no ha sido nunca objeto de examen sistemático. Aparentemente no hay un plan de hacerlo y sólo cabe poner en tela de juicio la utilidad de seguir invirtiendo recursos en ese sistema. Otro ejemplo conocido es la forma en que los programas de educación centran su recolección de datos en asuntos tales como las estadísticas de asistencia y los resultados de los exámenes internos. Ambos son de escasa significación para una verdadera evaluación. Debiera prestarse atención al registro de los antecedentes socio-económicos y otras características de quienes participan en el proceso educativo y relacionarlos con la edad de los alumnos que abandonan sus estudios, su destino al salir de la escuela y el éxito que tienen en el mercado del trabajo.

También debe destacarse que mantener registros útiles para fines de la evaluación no es mucho más difícil que mantenerlos para otros fines o en otras formas. Naturalmente, la determinación de qué debe registrarse, habrá de relacionarse con cada proyecto concreto, pero, como orientación general, habrá que centrar la atención en aquellos tipos de información que ayuden a medir el cumplimiento de las verdaderas metas del programa.

Cualquiera de esos registros que se mantenga por mucho tiempo, debe ser planificado a fin de que los resultados de un año sean directamente comparados con los de años anteriores. Cuando se introduzca un cambio en el sistema de registro, debe documentarse cuidadosamente la forma de lograr la comparabilidad entre el sistema nuevo y el antiguo.

Mantener los registros apropiados para la evaluación no tiene utilidad en sí mismo; sólo proporciona información que podrá utilizarse como instrumento para planificar y desarrollar el programa actual o uno futuro. Como cualquier otro instrumento no servirá de nada si no se lo utiliza.

4. Los métodos de observación

No debe menospreciarse el valor de la simple observación de la operación de un programa. Puede despreciarse por ser demasiado simple o considerarse que la evaluación por observación no es útil porque aporta informaciones no comprobadas. Sin embargo, la simple observación de un programa puede ser útil en ciertas condiciones:

- a) Si se definen claramente los fines de la observación y la pregunta o preguntas que deben contestarse;
- b) Si se planifica cuidadosamente la observación según un esquema concreto que asegure la cobertura total;
- c) Si se registran sistemáticamente los resultados de la observación y se expresan en la forma más objetiva posible;
- d) Si se incorporan al sistema comprobaciones y controles para asegurar la exactitud, la validez y la confiabilidad.

Para cumplir con tales requisitos, hay varios factores que considerar al planificar la observación. Las unidades (individuos, grupos, etc.) por observar deben definirse claramente y el tiempo en que se observarán debe ser planificado adecuadamente. Los aspectos especiales de conducta o actividad que preocupan deben establecerse en la misma forma. Deben desarrollarse sistemas normalizados de registro de las observaciones y emplearse cuidadosamente.

Un ejemplo muy sencillo que se usa con frecuencia es el recuento del tráfico por observadores individuales. En un estudio de tránsito, estos observadores se ubicarán en posiciones precisas y se les pedirá que anoten todos los movimientos de tráfico de determinado tipo a intervalos de tiempo especificados. Sus resultados normalmente se registrarán con ayuda de contadores mecánicos. No hay motivo para no aplicar un método similar a muchos aspectos de la actividad humana. Otro ejemplo relacionado con el trabajo juvenil es el uso de técnicas de observación sistemática para la evaluación de las discusiones de grupo. Se han desarrollado muchos formularios uniformes para registrar la naturaleza y dirección de las intervenciones individuales a fin de proporcionar datos básicos con los cuales los participantes puedan analizar la dinámica de la discusión.

5. Metodología de la encuesta

En ciertos casos puede ser necesario efectuar un estudio que supone hacer preguntas o imprimir cuestionarios que deberán llenar los individuos que participan o han participado en el programa. En algunos casos será posible emplear tests o mediciones estandarizados. Sin embargo, el evaluador suele descubrir que no hay tests estandarizados que satisfagan los requisitos de su operación y será entonces preciso diseñar cuestionarios o cédulas de entrevista para llevar a cabo el estudio de evaluación.

Al planificar una encuesta, las preguntas fundamentales son las siguientes:

¿Qué información se busca? ¿Quién debiera buscarla? ¿Cómo debe obtenerse la información? ¿De quién puede obtenerse en mejor forma?

No sería útil intentar responder aquí a ninguna de esas preguntas ya que las respuestas varían según las características de cada proyecto. En los textos sobre metodología de la encuesta se encuentran las directrices generales.

Sin embargo, es útil señalar que hay algunos tipos de preguntas que no es muy útil formular, en especial, las de tipo hipotético, que comienza “¿qué haría usted si...?” o, “¿usaría el servicio... si se proporcionara?” Estas preguntas pierden toda confiabilidad cuando el cambio sugerido en la situación o el nuevo servicio corresponden a hechos que están totalmente fuera de la experiencia anterior del encuestado.

Así también, no es útil preguntar por las necesidades de las personas. En primer lugar, existe la limitación de que no se sabe lo que se quiere y sólo puede quererse lo que se conoce. Además, las respuestas a tales preguntas se expresarán en función de lo que goza de aprobación social, está de moda, o corresponde, según el encuestado, a lo que más desea el entrevistador.

Del mismo modo, tiene escasa utilidad preguntar directamente por qué alguien se comporta de determinada manera. La conducta humana es sumamente compleja y resulta sumamente difícil explicar la verdadera motivación de cualquier comportamiento. Las respuestas que se den a una pregunta del tipo “¿por qué hizo usted...?” serán, casi con seguridad, superficiales y de escaso valor real. Los investigadores sociales con experiencia podrían llegar a conocer bastante bien una motivación mediante un complejo estudio, pero éste rebasa los recursos y los fines del programa corriente de evaluación.

Hay también algunos problemas éticos involucrados. Siempre que se efectúe un estudio tipo encuesta debe decirse a las personas encuestadas quién está a cargo de la encuesta, cuáles son sus fines, y qué aprovechamiento se dará a los resultados. También hay que aclarar el grado de confidencialidad de la información. Un estudio que preserve el anonimato del encuestado y la confidencialidad de las respuestas probablemente tendrá más éxito en obtener opiniones francas, sobre todo cuando éstas implican una crítica al programa.

También cabe recalcar que debe hacerse lo posible por redactar las preguntas de modo que sean totalmente neutras y no sugieran una orientación para las respuestas. Es de igual importancia que no se presten a una variedad de interpretaciones. Por ejemplo, la pregunta ¿le interesa la política? servirá de muy poco a menos que se sepa exactamente lo que quiere decir cada encuestado con ese término. La palabra abarca gran variedad de intereses, desde asuntos puramente locales hasta los internacionales. Del mismo modo, la expresión “lo mejor” es una trampa muy común. Según su contexto y los sentimientos de cada encuestado, puede significar lo más agradable, lo más educativo, lo más interesante, lo más eficiente o cualquier otra cosa.

6. Los proyectos experimentales

La expresión "proyecto experimental" es muy conocida. Una descripción cínica de lo que a menudo sucede podría ser la siguiente:

"Los funcionarios que se ocupan del proyecto X encuentran que su programa no parece tener éxito y sienten que pueden ser criticados por su fracaso. Al buscar formas de superar esta situación, establecen un nuevo programa, ya sea modificando ligeramente el anterior, o copiando algo que, según han oído vagamente, se ha ensayado en otra parte. Este nuevo programa se llama entonces "experimental" en parte porque el término sugiere que son una organización progresista y en parte porque el nuevo programa también podría fracasar."

Aunque esta declaración podría parecer demasiado negativa se ha comprobado exactamente la misma actitud en muchas ocasiones y ella puede ser bastante común. Incluso en un informe reciente sobre un proyecto se advierte que el funcionario responsable destacaba con suma claridad que el proyecto en cuestión no sólo no era experimental sino que repetía ideas ampliamente ensayadas y que, en vez de ser financiado como un "experimento", su trabajo debería haber sido aceptado como parte normal de la operación de su organismo.

Hay una tradición muy respetada en la experimentación científica que debiera considerarse tanto en cuestiones de organización social como en el laboratorio de física, y que se basa en los siguientes:

Criterios de la experimentación:

i) Todo experimento debe tener una justificación conceptual que lo relacione con un marco teórico existente o con uno nuevo que se propone. La buena práctica depende de la buena teoría y ambas deben estar integradas entre sí.

ii) Debe ser posible establecer claramente la hipótesis para cuya comprobación se diseñó el experimento.

iii) El experimentador debe efectuar un estudio completo de toda la investigación y la teoría anteriores que se relacionan con el experimento propuesto y debe establecer que lo que está haciendo es un experimento genuino, ya sea de comprobación de una nueva hipótesis o de réplica en una nueva situación de un experimento ya comprobado en otro contexto.

iv) Del estudio de la teoría e investigaciones anteriores, el experimentador debe desarrollar un conocimiento de las limitaciones que deben introducirse en su propio experimento a fin de evitar el peligro de distorsión de sus resultados.

v) Igualmente el experimentador debe velar porque los métodos empleados sean adecuados a las hipótesis que se comprueban.

vi) Los resultados del experimento deben registrarse de manera tal que pueda medirse su éxito o fracaso. Es esencial que ese registro incluya también detalles precisos sobre los métodos aplicados.

vii) Controles adecuados deben incorporarse al diseño del experimento de modo que el investigador pueda aislar los efectos producidos por el experimento de cualquier otro suceso que ocurra debido a otras influencias.

Al examinar varios informes recientes sobre proyecto experimentales se

advierte que muchos son simplemente descriptivos y un relato de impresiones. Sólo uno trató de dar a conocer las bases sobre las cuales se hizo la descripción, pidiendo a cada uno de los participantes en el experimento que hiciera una declaración personal de las actitudes y valores que entraban en el mismo. De igual modo muy pocos habían establecido un control que permitiera medir los cambios ocurridos en los participantes en el experimento.

Sin embargo, muchos de quienes trabajan en la práctica alegarán que no se les proporcionan suficientes fondos u otros recursos para establecer controles y, por lo tanto, deben depender de las comprobaciones subjetivas. Este argumento tiene importantes repercusiones para quienes se ocupan del financiamiento de los programas experimentales. Sería mucho más útil poner en marcha un experimento con una metodología y controles apropiados que efectuar 25 sin ellos. Del mismo modo, toda autoridad que se preocupe del financiamiento de experimentos debe velar para que se informe exhaustivamente de sus resultados y que éstos sean fácilmente accesibles para todos los interesados.

7. La medición de necesidades

Hay serias dificultades para medir las necesidades de servicios, pero es un campo de la investigación social que es objeto de creciente demanda por parte de los administradores. Un estudio reciente de Bradshaw y, por lo menos, otros dos basados en él, dan útiles directrices que podrían adoptarse.⁷

En resumen Bradshaw sugiere que hay cuatro tipos de declaraciones que podrían formularse sobre la necesidad:

i) Los expertos podrían establecer una norma concreta para la provisión de servicios y luego comprobar hasta qué punto cualquier comunidad, región o país en particular cumple con esa norma. Por ejemplo, podría establecerse que todos los jóvenes deben cursar por lo menos seis años de enseñanza de tiempo completo. En comparación con esa norma pueden entonces medirse las deficiencias de un país determinado. En la práctica el método de establecimiento de normas presenta varias desventajas. No hay un consenso entre los expertos sobre la norma aceptable; aún más, aunque se establezca, sólo constituye una meta a la cual se aspira y, en la mayoría de los casos, una vez que se llega cerca de ella o se cumple, pierde su valor.

ii) La segunda declaración se refiere a las necesidades expresadas por las personas. Ya se ha señalado que, por sí misma, esta indicación es poco segura y de valor limitado, sobre todo cuando se trata de un servicio específico que es desconocido. Al propio tiempo cabe reconocer la importancia de contar con una demanda clara de un servicio.

⁷J. Bradshaw, "The Concept of Social Need", *New Society*, Vol. 10, N.º 496, pp. 640-643, 30 de marzo de 1972. D. Mercer, "The Concept of Recreation Need", *Journal of Leisure Research*, Vol. 5, pp. 37-50, 1973. E. Hamilton-Smith, "Issues in the Measurement of Community Need", *Australian Journal of Social Issues*, en prensa, 1974.

iii) También cuentan las comprobaciones obtenidas de la conducta humana. Si se descubre, por ejemplo, que hay una demanda por cierto servicio en una comunidad determinada pero que cuando éste se proporciona no se usa, evidentemente debe reevaluarse la situación. Además, el comportamiento a menudo da pistas importantes para averiguar cuáles son las necesidades no manifiestas que preocupan a la población interesada pero que no son necesariamente expresadas.

iv) Por último, pueden hacerse declaraciones comparadas sobre las necesidades. Por ejemplo, podrían compararse dos regiones y averiguar que en una la relación de profesor a alumno es de 1 a 20 en tanto que en otra sube hasta 1 por 35. Es relativamente evidente que la segunda región tiene una necesidad en comparación con la primera. Este tipo de datos se emplean en forma amplia y popular, pero hay que precaverse de suponer que cada servicio es igualmente importante en toda situación cultural. Las comparaciones de este tipo son válidas solamente cuando son similares las características pertinentes de ambas situaciones.

Lo anterior constituye una explicación muy simplista y debe elaborarse para lograr su plena comprensión.

IV. PLANIFICACION DE LOS SECTORES SOCIALES

Desigualdad educacional en América Latina*

Aldo E. Solari

1. Igualdad y Educación

Este trabajo comienza con el examen de las principales maneras de encarar la relación entre igualdad y educación; continúa con el análisis de la situación de América Latina respecto a cada una de ellas y termina tratando de sistematizar algunas hipótesis preliminares. Se ha dejado de lado la discusión de la validez y confiabilidad de los indicadores utilizados. Baste señalar que he tratado de limitar su manejo a conclusiones que estarían justificadas aun atribuyéndoles un margen de error considerable.

El término igualdad tiene y ha sido aplicado en múltiples sentidos. Desde el punto de vista sociopolítico, que es el que interesa aquí, se refiere a bienes sociales susceptibles de distribución diferencial. Las características físicas, por ejemplo, sólo pueden estar relacionadas con la igualdad cuando son consideradas como indicadores de la posesión o carencia de algún bien social.

Un bien puede tener valor en sí, o porque permite alcanzar otros bienes, o reunir simultáneamente ambos rasgos. La educación es generalmente considerada un bien en sí y, además, la condición necesaria para acceder a otros bienes. En el primer caso no es intercambiable por ningún otro; en el segundo, sería intercambiable por el dinero si se la supone, por ejemplo, un instrumento idóneo para conseguirlo y éste es mirado como la finalidad fundamental. En ese caso la educación puede ser sustituida por otra cosa, como el trabajo o la lotería.

Generalmente, cuando se analiza la igualdad frente a la educación, se considera a ésta como un bien en sí. Sólo episódicamente aparece tratada como un instrumento para la consecución de ciertos objetivos, como tener ingreso, por ejemplo. Quienes tienen capital, tienen ingresos, por lo que para ellos la educación, que por otra parte pueden obtener sin dificultad, es menos importante desde ese punto de vista que para otros grupos.

Sin embargo, aunque se parte del concepto de la educación como un bien en sí, diversas razones llevan a considerar los aspectos instrumentales de la educación, su relación con la ocupación y con el ingreso, etc., lo que introduce una considerable ambigüedad en el discurso, que debe tenerse siempre presente.

Como consecuencia de lo anterior, la igualdad está referida a algún sistema

*Rolando Franco, Eduardo Palma y Ernesto Schiefelbein han leído el primer borrador de este trabajo y me han hecho sugerencias y críticas muy útiles. Como es obvio, el agradecimiento que les debo no los solidariza con los errores e imperfecciones que sin duda mantiene esta versión.

de valores que determina qué es lo que hace valioso poseer determinada característica y ciertas maneras de llegar a ella.

A su vez, como la igualdad nunca es total respecto a ningún bien, todo planteo sobre igualdad o desigualdad lleva a la discusión del proceso de igualación o su contrario. Saber si contribuyen o no a una mayor igualdad, supone la fijación de una cierta meta, con lo que aparece otra vez el sistema de valores adoptado. Es a ese proceso, tal como se da en América Latina, que se refiere esencialmente este trabajo.

El proceso de igualación será analizado aquí desde tres perspectivas muy vinculadas entre sí. En la primera se lo evalúa a la luz de la progresiva ampliación de la noción de igualdad aplicada a la educación o la sucesiva negación por cada uno de ellos, salvo el primero, de que el o los anteriores conceptos propuestos satisfagan realmente las exigencias de aquélla.

La segunda lo analiza como proceso sociohistórico, que se explica por cambios de los proyectos políticos y de la estructura de poder de la sociedad.

La tercera, en fin, desde un punto de vista más ligado a la política educacional, destaca los cambios de prioridades de un sistema educacional.

Los conceptos fundamentales de la igualdad respecto a la educación son:

- a) como igualdad de *oportunidades* frente al sistema educativo formal;
- b) como igualdad de *resultados* en dicho sistema;
- c) como igualdad de *resultados externos* al sistema educativo formal, pero obtenidos gracias a él.

En el pasaje de un concepto a otro cambia muy considerablemente el primitivo principio de igualdad de oportunidades y, en cierto sentido, se lo abandona. Si los alumnos son socialmente desiguales, si esa desigualdad tiende a mantenerse o a acentuarse dentro del sistema escolar aun cuando se suponga que todos reciben los mismos insumos, la única manera de suponer la situación es proporcionar mejores insumos, como laboratorios, textos, maestros, horas de educación, etc., a quienes están en condiciones de inferioridad social. Por lo tanto, la igualdad de oportunidades sigue siendo la universal posibilidad de ingresar al sistema escolar, pero no a un sistema igual para todos, sino desigual en todo lo que sea necesario para corregir el impacto de las desigualdades externas.

Es posible subsumir casi todas las formas de instrumentar esta búsqueda de la igualdad de resultados en el concepto de educación compensatoria. Como se ha hecho notar,¹ este concepto es muchas veces engañoso. Hablar de educación compensatoria para los estudiantes pobres supone que la educación que reciben es igual a la otorgada a los demás y que se trata de compensarlos de las deficiencias que provienen de las desigualdades exógenas al sistema escolar. De hecho, sin embargo, los estudiantes pobres concurren generalmente a las

¹Ver Basil B. Bernstein, "A Critique of the Concept of Compensatory Education", en Dorothy Wedderburn, editor, *Poverty, Inequality and Class Structure*, Cambridge University Press, Londres, 1974.

peores escuelas. Esta crítica es exacta; sólo tiene sentido hablar de educación compensatoria cuando se trata de compensar desigualdades de origen extraescolar.

Hay una distancia muy grande entre la idea de una educación igual que por serlo corregiría las desigualdades y la de una educación desigual para compensarla. En lo esencial, sin embargo, el objetivo es el mismo y al fin de esta evolución del concepto se vuelve al viejo principio de que sólo la desigualdad puede establecer la igualdad entre los desiguales.

Esto ocurre porque los conceptos de igualdad respecto a la educación analizados tienen un supuesto común. Si todos los miembros de una sociedad accedieran al sistema educacional, si éste corrigiera, además, las desigualdades previas o concomitantes derivadas de los grupos de pertenencia de los individuos, los resultados internos del sistema se distribuirían igualmente entre todos ellos. Si, por otra parte, la influencia posterior de la educación en diversas dimensiones de la vida humana fuera la misma para todos los que tienen un mismo nivel educativo, se aseguraría la igualdad de resultados externos, o si se quiere, las desigualdades que restarían en nada se explicarían por la educación. Por lo tanto, la educación sería un mecanismo de igualación social.

Sin embargo, muchos niegan la validez de esos supuestos. Afirman que la escuela es, por naturaleza, un instrumento de reproducción cultural y de legitimación del sistema social existente, que es desigual. Por ello contribuiría a perpetuar las desigualdades existentes.

En suma, para los tres primeros conceptos existe o puede existir un proceso de igualación que puede tener un significado efectivo; para el último eso es imposible, careciendo la expansión educacional de las significaciones que tradicionalmente se le atribuyen.

Desde el punto de vista sociohistórico, el objeto del análisis son los sistemas estatales de educación, entendiendo a esos complejos productos históricos como "una colección diferenciada de instituciones, que cubre la nación, dedicadas a la educación formal y cuyo control y supervisión general es gubernamental, al menos parcialmente y cuyos procesos y partes componentes están relacionadas los unos con los otros".²

El abordaje correcto es aquí macrosociológico. En el estudio de Archer se analizan cuatro países que engendraron y desarrollaron sistemas estatales de educación por causas esencialmente endógenas. Este no es el caso de América Latina, donde los modelos son fundamentalmente exógenos.³ Se intenta transferir modelos externos de educación estatal, generalmente franceses. Baste recordar que, en diferentes épocas, según los países, aparecen grupos que proponen proyectos de educación igualitaria para todos los ciudadanos, al

²Margaret S. Archer, *Social Origins of Educational Systems*, Sage Publications Inc., Londres, 1979, p. 54.

³Aldo E. Solari, "Desarrollo y políticas educacionales en América Latina", *Revista de la CEPAL*, Primer Semestre de 1977, pp. 61-94.

menos al nivel de primaria, cuya expansión hasta eliminar el analfabetismo es considerada prioridad fundamental.

Es fundamental destacar que el proceso histórico en que se basa esta concepción corresponde a los países actualmente desarrollados y que no se dio en América Latina uno similar.⁴ En cuanto esa comparación tiene sentido, la diferencia básica es que, a niveles de desarrollo análogos, la cobertura educacional en los países hoy desarrollados era mucho más grande en primaria, considerablemente menor en media y algo menor en la superior. En diferentes momentos históricos, Estados Unidos, Alemania, Francia e Inglaterra consiguieron que primaria cubriera toda la población escolarizable. Cuando esto ocurrió, la cobertura de la enseñanza media era mínima. En 1911, la alfabetización era universal y la inmensa mayoría de los franceses tenía seis años de educación formal, pero sólo el 9% del grupo de edad respectivo concurría a la enseñanza media. Dejando de lado el caso muy especial de Haití, los países de América Latina que en 1975 estaban más cerca de esa tasa eran Guatemala (10.1) y Honduras (11.9), ambos con porcentajes de analfabetismo de alrededor del 50% y con tasas de escolarización en primaria muy bajas (53.3% para Guatemala y 73.3 para Honduras).

En 1975, el Brasil tenía una proporción de analfabetos mucho más alta que la de Francia en 1905, una tasa de escolarización en primaria mucho menor, una tasa de enseñanza secundaria que Francia sólo alcanzó en 1940 y una en enseñanza superior a la que Estados Unidos llegó recién en 1930.

En segundo lugar, en los países desarrollados no sólo la matriculación en enseñanza media era mínima, sino que creció muy lentamente, lo mismo que la enseñanza superior. En cambio, en América Latina las tasas de crecimiento son explosivas. La tasa media anual de crecimiento de la matrícula de enseñanza media es de 17.6% en México entre 1956 y 1965, por ejemplo. Aun descontando el alto crecimiento poblacional, se tiene una tasa neta superior al 14%. Entre 1960 y 1975, la enseñanza media creció en 117.1% para toda América Latina y la superior en 276.3%.

Las siguientes conclusiones resumen las diferencias entre la evolución en los países desarrollados y los latinoamericanos.

a) Salvo en las naciones más adelantadas de la región, la probabilidad de que todos los niños accedan a la enseñanza primaria en América Latina es mucho menor que en los países desarrollados en la época en que alcanzaron a alfabetizar toda su población.

b) La probabilidad que tiene un alumno matriculado en enseñanza primaria de llegar a enseñanza secundaria y a la universidad es mucho mayor en América Latina que en los países desarrollados en la época citada.

c) Estadísticamente, la situación de un alumno latinoamericano de nivel primario es privilegiada tanto en relación con quienes no llegan a tener acceso a

⁴Aldo E. Solari, "Estudios sobre Educación y Empleo", *Cuadernos del ILPES*, Santiago, 1973.

ella en su país como con la que otrora tuvieron los niños en los países desarrollados.

d) En la mayoría de los países de América Latina los grupos que se han asegurado el acceso a la educación primaria y la posibilidad de terminarla, se han asegurado a la vez mayores probabilidades de llegar a secundaria y, luego, a la universidad, que la que tuvieron los alumnos de los países hoy desarrollados.

Por lo tanto, la expansión del sistema ha estado lejos de ser lineal y sus meandros sólo pueden comprenderse en relación a la estructura sociopolítica.

En efecto, desde el punto de vista macrosociológico, la educación tiene un contenido y una cobertura que dependen de los grupos dominantes y de su proyecto sociopolítico. También dependen de otros grupos capaces de cierta participación, y que comparten el poder con los anteriores o con los cuales los primeros han tenido que transar en dimensiones globales del proyecto social o justamente en las educativas. Sin embargo, ningún grupo por poderoso que sea puede moldear la educación totalmente a su gusto, puesto que actúa sobre un sistema existente que impone límites.

Se ha pretendido muchas veces que la evolución de los sistemas educacionales latinoamericanos corresponde al "modelo de cola": ciertos grupos son atendidos primero y tienen la exclusividad del servicio; luego y generalmente con la resistencia de quienes llegaron antes, nuevos grupos se incorporan y así sucesivamente hasta llegar a la cobertura universal o cuasi universal en el primer nivel y, posteriormente, en el segundo.

Este modelo no sólo es falso por lo ya señalado, sino que en su atrayente simplicidad es muy engañoso. Tiende a presentar como natural un proceso lineal de expansión. Sólo es así suponiendo que los proyectos políticos históricamente dominantes fueron cada vez más abiertos y se propusieron utilizar el sistema educacional como instrumento de la democratización creciente del sistema político. La experiencia histórica muestra que el proceso contrario es perfectamente posible. Sin duda, un proyecto político excluyente tropieza con dificultades para retornar a etapas anteriores de amplitud del sistema educacional, pero puede perfectamente al menos detener esa expansión. Una altísima expansión de la enseñanza media fue considerada parte esencial de los proyectos históricos de los gobiernos de Frei y de Allende en Chile; en cambio, el gobierno actual, que califica la posibilidad de acceder a ella como un "privilegio", ha establecido que no habrá expansión futura a costa de los recursos del Estado.⁵

En segundo lugar, el modelo no explica el lugar que cada grupo tiene en la cola ni la significación que para cada uno reviste ese lugar. La participación en el sistema educacional de grupos antes excluidos puede ser indicador de que han alcanzado una mejor ubicación en la estructura de poder de la sociedad,

⁵Directiva Presidencial en materia de Educación. Carta del Jefe del Estado al Ministro de Educación, del 5 de marzo de 1979, en *El Mercurio* de 6 de marzo de 1979.

pero también de que el funcionamiento del sistema productivo requiere una mayor proporción de mano de obra educada.

Las diferencias entre grupos pueden deberse también al hecho de que uno percibe a la educación como importante y el otro no. No puede olvidarse que, además del fenómeno de la desigualdad de oferta (pocas escuelas rurales, por ejemplo), existe el de la desigualdad de demanda. Hay grupos que en determinadas coyunturas históricas no demandan educación en general o determinados tipos de ella debido a causas muy complejas.

En suma, la estructura del poder, las alianzas y conflictos entre los diversos actores sociales, las diferencias en el papel que la educación puede asumir para los distintos actores explican las diversas participaciones en un proceso de igualación que está lejos de ser lineal y que puede tener importantes retrocesos. Además, los actores sociales a medida que van obteniendo el reconocimiento de ciertos derechos (acceder a la escuela, sobrevivir en ella, etc.), van descubriendo también las limitaciones y vallas que rodean lo alcanzado. Las ideas sobre igualdad de resultados internos, sobre educación compensatoria, sobre resultados externos cobran vigencia social, alcanzan una cierta probabilidad de convertirse en principios de política educacional, cuando grupos en ascenso descubren que la igualdad de supervivencia en el sistema escolar es poco significativa si los niveles de conocimiento efectivo que obtienen son muy inferiores a los de otros grupos y que lo mismo ocurre respecto a sus posibilidades externas. No es por casualidad que la discusión en Estados Unidos sobre igualdad educacional se produzca al mismo tiempo que los negros, las mujeres, los chicanos y otros grupos discriminados han aumentado sus posibilidades de hacerse oír, ni que una parte de esa controversia se refiera a la educación y otra al empleo y se acompañe de la aprobación de la ley de Igualdad de Oportunidades en el Empleo.

En tercer lugar está la perspectiva centrada en los problemas que los sistemas educacionales enfrentan prioritariamente en distintos momentos históricos. No es que los otros desaparezcan, pero cuando la cobertura de un sistema es muy limitada, lo principal es expandir el acceso hasta hacerlo universal, lograr la igualdad de acceso; cuando se está relativamente cerca de lograr esto, la prioridad se va trasladando a la igualdad de supervivencia y así sucesivamente. Esto es cierto cuando se considera globalmente y de una manera abstracta al sistema educacional. Históricamente, las prioridades en un mismo momento son diferentes para los distintos grupos, por lo ya explicado.

2. La igualdad como igualdad de oportunidades en América Latina

La igualdad como *igualdad de oportunidades* puede ser definida, desde el punto de vista individual, como la igual probabilidad de todos los individuos de acceder al sistema escolar o a alguna etapa definida de él. Como existen deficientes mentales irrecuperables por causas genéticas o de enfermedades adquiridas para los cuales sería absurdo pregonar este sentido de la igualdad,

parece ser más correcta definirla como la igual probabilidad de los integrantes de todos los grupos y categorías sociales de que les ocurra lo mismo. Este criterio se refiere a la inadmisibilidad de discriminar por la posesión o la ausencia de algún atributo social *per se*, como la pertenencia a una clase social, o que aunque no sea estrictamente social es percibido así por la sociedad, como el sexo o el color de la piel. La distinción entre el sentido individual y el social está lejos de obedecer a un prurito puramente académico. El segundo sentido es el que subyace a la idea de igualdad de oportunidades. Por ello, cuando corrientes opositoras afirman que la igualdad en el primer sentido es absurda, incurren, sabiéndolo o sin saberlo, en un sofisma.

Una forma de concebir la igualdad de oportunidades es tener en cuenta sólo el punto de partida, es decir, como *igualdad de acceso*. Sin embargo, siempre se ha considerado que esa igualdad debe mantenerse por lo menos hasta un nivel mínimo variable con las épocas y los países, sea el fin de primaria o del ciclo básico o de la enseñanza media. La igualdad aparece entonces como *igualdad de supervivencia* en el sistema.⁶ Debe señalarse que, si bien la igualdad de acceso existe por el solo hecho de ingresar, es muy importante ingresar oportunamente. El niño que ingresa con más edad que la normal tiene más probabilidades de desertar antes de egresar. En sentido estricto, la igualdad de oportunidades incluye el ingreso oportuno.

Los indicadores básicos en los análisis de acceso y de supervivencia son la relación entre la población matriculada y la población en edad de hacerlo y, suponiendo que la diferencia entre una y otra vaya más allá del porcentaje normal de quienes no pueden ir a la escuela por razones físicas o mentales, la comparación entre la composición social de la población matriculada y aquella que no lo está. Por faltar datos confiables y precisos, para muchos países se utiliza como *proxi* las tasas de analfabetismo y la distribución de las mismas por edades y sexos. Esta, sin embargo, indica quiénes no accedieron nunca al sistema escolar junto con los que no lo hicieron durante un tiempo suficiente y, en ese sentido, va más allá de la igualdad de acceso al inicio del sistema en sí mismo. Sin embargo, como se refiere al resultado mínimo que se espera del sistema, puede ser considerado como una aproximación más o menos adecuada.⁷

En el cuadro número 1 se dan las tasas de analfabetismo globales, por sexo y por zonas rurales.

Las situaciones son extremadamente variables. Se registran desde tasas superiores al 50% hasta inferiores al 10%.

Estos datos nacionales agregados tienen escasa significación. Como es sabido, existe una correlación positiva entre el analfabetismo y la edad. En

⁶Se considerarán aquí los indicadores relativos a la enseñanza primaria y media. La razón es que, aunque existen enormes desigualdades al nivel superior, los estudios existentes demuestran que ellos son producto de los que se dan en los niveles anteriores.

⁷No se consideran los defectos mismos que puede tener el indicador.

Cuadro 1
AMERICA LATINA Y EL CARIBE (VEINTIDOS PAISES): ANALFABETISMO
SEGUN SEXO PARA EL TOTAL DEL PAIS Y LAS ZONAS RURALES, 1960 y 1970
(Porcentajes)

País	1960						1970					
	Total país	Hom- bres	Muje- res	Total rural	Hom- bres	Muje- res	Total país	Hom- bres	Muje- res	Total rural	Hom- bres	Muje- res
Argentina	7.7	7.0	8.5	...	...	...	7.1	6.3	7.8	...	...	...
Barbados	1.8	1.6	1.8	2.4	2.2	2.6	—	—	—	—	—	—
Brasil	39.0	35.6	42.4	...	...	...	34.1	31.0	37.2	58.5	56.6	60.6
Bolivia	61.2	52.0	70.0	...	...	...	...	...	...	...	—	—
Colombia	26.6	25.3	27.9	40.6	38.5	42.9	19.1 ^a	18.0	20.2	34.6	32.6	36.7
Costa Rica	14.4	14.0	14.9	19.8	19.2	20.4	10.4	10.3	10.5	15.1	15.0	15.3
Chile	15.2	13.8	16.4	29.6	27.3	32.4	10.7	10.1	11.3	24.2	22.6	25.9
Ecuador	30.6	26.7	34.5	42.1	36.9	47.5	...	...	...	...	...	...
El Salvador	52.9	49.7	55.9	68.6	64.9	72.5	40.5	27.6	43.4	55.6	52.7	58.7
Guatemala	61.1	55.6	66.6	76.2	69.8	82.9	51.9	44.9	59.9	66.1	58.3	74.3
Haití	85.5	83.0	88.0	—	—	—	80.4	77.1	83.6	88.2	84.5	91.9
Honduras	53.8	51.5	56.0	60.7	57.8	63.6	41.6	39.9	43.2	...	...	...
Jamaica	18.1	21.4	15.2	—	—	—	—	—	—	—	—	—
México	33.0	29.4	36.5	46.6	42.6	51.1	23.8	20.4	27.0	...	...	...
Nicaragua	50.4	49.9	50.8	70.2	69.2	71.3	42.5	42.0	42.9	65.4	63.8	67.0
Panamá	25.0	24.8	25.2	40.4	38.7	42.4	20.7	20.4	20.9	35.5	33.6	37.0
Paraguay	24.4	20.8	28.2	31.0	26.4	36.0	19.2	15.6	22.7	24.5	20.0	29.0
Perú ^b	37.8	26.2	43.4	...	...	...	25.2	15.8	34.6	47.3	32.0	62.0
República Dominicana	34.1	32.9	35.3	36.9	35.8	38.1	32.2	31.3	32.9	42.0	41.1	43.0
Trinidad y Tabago	6.6	8.0	6.0	—	—	—	7.8	5.3	10.3	—	—	—
Uruguay	9.5 ^c	9.8	9.4	17.0	18.7	15.0	5.7 ^d	6.1	5.2	10.1	11.7	7.0
Venezuela	36.7	32.0	41.6	62.7	—	—	23.5	20.3	26.6	—	—	—

Fuentes: Operación de Muestras de Censos OMUECE. La información se obtiene sobre la base de muestras estandarizadas de los censos correspondientes.

UNESCO, *Statistical Yearbook*, 1976. La información se obtiene sobre la base de los censos correspondientes o de encuestas.

^aDepartamento Administrativo Nacional de Estadística, XIV Censo Nacional de Población y III de Vivienda, muestra de avance, Bogotá, Agosto de 1975.

^bOficina Nacional de Estadísticas y Censos (ONEC), Censo de 1961.

^cDirección General de Estadísticas y Censos, IV Censo de Población y II de Vivienda, 1963, fascículo II, Educación Montevideo s/f.

^dDirección General de Estadísticas y Censos, V Censo de Población y III de Vivienda, 1975, Montevideo, 1977, población de 10 años y más.

cualquier población, a medida que se consideran los grupos de edad más avanzados, por lo menos a partir de la cohorte de 15 a 19 años, las tasas crecen considerablemente. También el sexo influye: las tasas de analfabetismo son bastante mayores entre las mujeres que entre los varones. Por último, la residencia urbano-rural es fundamental. En la mayoría de los países la tasa rural global es la tasa urbana multiplicada por 1.7 como mínimo hasta por 6.7 como máximo. Por ejemplo, en 1960 la tasa urbana de analfabetismo en Ecuador era sólo del 10.8%, mientras que la rural llegaba a 41.9%; en Panamá, sólo 6.0% de los urbanos era analfabeto, contra el 40.4% entre los rurales.⁸ Si se unen estas variables, se comprueba que las mujeres de más de 70 años y de residencia rural dan los más altos porcentajes de analfabetismo, a veces vecinos al 90%, y los grupos de 15 a 19 años y urbanos, los menores, porque en ellos pierde influencia la variable sexo. En efecto, a los 19 años la tasa de analfabetismo en Argentina era 4.3% para los hombres y 3.9% para las mujeres, en tanto que a los 60 años y más, era de 11.8% y 15%, respectivamente.

Las grandes diferencias globales entre población urbana y rural no deben hacer olvidar las considerables variaciones que se observan en la última. Por ejemplo, en 1961 había provincias peruanas donde el analfabetismo masculino era apenas de 7%, muchísimo menor que la tasa masculina urbana de otras. Fenómenos análogos pueden verse en otros países y han sido estudiados con detalle para Argentina, Perú y México.⁹ En general, y como lo señala Padua, en las zonas rurales dedicadas a cultivos destinados a mercados regionales y locales, donde tienden a predominar sistemas tradicionales de explotación de la tierra, el analfabetismo es muy alto. En cambio, en las zonas que producen para la exportación, con predominio de una organización agrícola moderna, las tasas son mínimas.

La misma variedad aparece cuando se examinan los cuadros 2 y 3. Pese a que la mayoría de los países han experimentado fuertes aumentos de la tasa de escolarización en los últimos veinte años, son todavía bajas en muchos de ellos. Existen países que realizan enormes progresos de una década a otra, como Cuba y Chile entre 1960 y 1970, y países cuya situación se deteriora, como Uruguay, lo que muestra la falsedad del modelo de expansión lineal y paulatina y el peso de los factores sociopolíticos.

Respecto a las tasas de supervivencia, también hay grandes variaciones entre países y entre grupos sociales en cada país. Donde la expansión de la enseñanza primaria ha sido mayor, las tasas globales de retención en 6.º año superan el 60% de los ingresados, que son, por otra parte, casi todos los integrantes de cada cohorte; en el otro extremo se encuentran países que apenas llegan al 20% (cuadro 4).

También en este caso las desigualdades urbano-rurales y regionales son

⁸Frejka, *op. cit.*, Cuadro VI-13, p. 213.

⁹Véase Jorge Padua, *El analfabetismo en América Latina*, México, El Colegio de México, 1979.

Cuadro 2

AMERICA LATINA: DESPLAZAMIENTO DE LOS PAISES SEGUN LA TASA DE
ESCOLARIZACION PARA EL GRUPO DE EDAD 6-11 AÑOS

Porcentajes Tramos	1960	1970	1980*
90-100	Argentina Barbados Guyana	Argentina Barbados Cuba Chile Jamaica	Argentina Barbados Costa Rica Cuba Chile Guyana Jamaica México Panamá
80-89	Uruguay	Costa Rica Guyana México	Ecuador Perú Rep. Dominicana Venezuela
70-79	Costa Rica Cuba Chile Jamaica	Ecuador Panamá Paraguay Perú Trinidad y Tabago Uruguay Venezuela	Bolivia Brasil Colombia Honduras Paraguay
60-69	Ecuador Panamá Paraguay Rep. Dominicana Trinidad y Tabago Venezuela	Bolivia Brasil Colombia Honduras Rep. Dominicana	El Salvador Nicaragua Uruguay
40-59	Bolivia Brasil Colombia El Salvador Honduras México Nicaragua Perú	El Salvador Guatemala Nicaragua	Guatemala Haití
Menos de 40	Guatemala Haití	Haití	

* Proyecciones

Los países han sido ordenados alfabéticamente en cada grupo.

Fuente: UNESCO.

Cuadro 3
AMERICA LATINA: TASAS BRUTAS DE ESCOLARIDAD
LATIN AMERICA: CROSS RATES OF SCHOOLING

País Country	Primaria Primary		Media Second-Level		Superior Higher		Ritmos de variación 1960/1975 Rates of variation 1960/1975		
	1960	1975	1960	1975	1960	1975	Primaria Primary	Secundaria Second-level	Superior Higher
Argentina	98.3	98.1	27.0	50.5	11.3	28.0	0.4	87.0	147.8
Bolivia	53.8	92.9	9.9	18.0	3.6	5.9	72.6	81.8	63.9
Brasil	59.7	85.5	9.5	19.6	1.5	9.4	43.2	106.3	526.7
Colombia	54.8	88.5	10.2	20.1	1.7	8.4	61.5	97.0	394.1
Costa Rica	81.9	91.7	16.2	39.5	4.8	18.5	12.0	143.8	285.4
Cuba	94.5	107.0	12.3	27.4	3.3	9.0	13.2	122.8	172.7
Chile	88.7	90.0	21.5	47.2	4.0	16.2	1.5	119.5	305.0
Ecuador	72.6	93.7	10.6	27.5	2.6	8.3	29.1	159.4	219.2
El Salvador	66.7	93.4	9.6	19.1	1.1	—	40.0	98.9	—
Guatemala	39.9	53.3	4.8	10.1	1.6	4.1	33.6	110.4	156.2
Haiti	30.8	35.2	3.8	5.0	0.5	0.5	14.3	31.6	0.0
Honduras	56.9	73.4	5.7	11.9	1.1	4.4	29.0	108.8	300.0
México	70.1	98.5	10.0	30.2	2.6	9.6	40.5	202.0	269.2
Nicaragua	48.7	71.4	5.4	19.3	1.2	6.7	46.6	257.4	458.3
Panamá	80.5	106.9	25.0	48.4	4.6	18.3	32.8	93.6	297.8
Paraguay	84.7	86.4	9.4	17.7	2.3	4.8	2.0	88.3	108.7
Perú	72.5	95.2	13.5	33.9	3.6	22.8	31.2	151.1	533.3
República Dominicana	82.0	94.4	11.6	25.5	1.5	5.7	15.0	119.8	280.0
Uruguay	93.8	90.6	32.5	62.4	7.7	15.0	-3.4	92.0	94.8
Venezuela	83.5	84.5	17.7	31.9	4.3	19.8	1.2	80.2	360.5
Total	70.7	86.5					22.3	117.1	276.3

Edades

Ages - 6 - 12 primaria (cursos 1.º a 6.º)
primary (grades 1 to 6)
13 - 19 media (cursos 7.º a 12.º)
second-level (grades 7 to 12)
20 - 24 universitaria
university

Fuente/SOURCE: UNICEF, "Situación de la infancia en América Latina y el Caribe", 1979.

Cuadro 4

AMERICA LATINA: EVOLUCION DE COHORTES APARENTES EN LA EDUCACION PRIMARIA
LATIN AMERICA: EVOLUTION OF APPARENT COHORTS IN PRIMARY EDUCATION

País Country	Periodos Periods	1er. Grado 1st. Grade	2.º Grado 2nd. Grade	3er. Grado 3rd. Grade	4.º Grado 4th. Grade	5.º Grado 5th. Grade	6.º Grado 6th. Grade	7.º Grado 7th. Grade	8.º Grado 8th. Grade
Argentina	1966-72	100.0	75.8	69.9	63.9	56.4	49.5	46.5	—
	1968-74	100.0	77.6	72.5	66.4	59.3	53.9	49.2	—
Bolivia	1963-68	100.0	76.0	73.0	66.0	60.0	50.0	—	—
	1967-72	100.0	77.0	73.0	68.0	64.0	61.0	—	—
Brasil	1960-71	100.0	42.8	32.6	23.2	14.4	11.2	9.7	8.7
	1964-75	100.0	40.1	33.4	24.1	18.0	14.4	12.3	10.7
Colombia	1960-64	100.0	60.2	34.6	25.8	21.4	—	—	—
	1970-74	100.0	65.1	37.8	37.0	32.3	—	—	—
Costa Rica	1964-69	100.0	90.0	83.4	76.4	70.1	65.2	—	—
	1970-75	100.0	94.5	90.1	84.3	79.4	76.3	—	—
Chile	1960-67	100.0	66.0	61.0	54.0	53.0	39.0	38.0	30.0
	1967-74	100.0	80.5	73.8	68.0	63.3	57.5	50.7	42.8
Ecuador	1963-68	100.0	64.4	54.9	45.9	38.1	34.7	—	—
	1966-71	100.0	68.1	62.4	54.9	46.3	42.0	—	—
El Salvador	1964-69	100.0	68.1	59.7	52.6	46.7	43.3	—	—
Guatemala	1966-71	100.0	52.6	40.1	28.1	22.9	19.9	—	—
	1968-73	100.0	56.3	42.3	30.2	24.8	21.8	—	—
Honduras	1960-65	100.0	53.0	37.0	25.0	19.0	15.0	—	—
	1967-72	100.0	61.0	48.0	33.0	26.0	21.0	—	—
México	1965-70	100.0	67.0	57.0	46.0	39.0	33.0	—	—
	1969-74	100.0	70.0	62.0	54.0	47.0	42.0	—	—
Nicaragua	1960-65	100.0	36.5	24.3	18.8	14.6	12.2	—	—
	1967-72	100.0	46.7	37.2	29.5	24.7	19.9	—	—
Panamá	1965-70	100.0	82.8	76.3	66.5	60.7	53.9	—	—
	1969-74	100.0	83.1	80.0	70.6	65.4	60.1	—	—
Paraguay	1965-70	100.0	71.0	54.0	43.0	33.0	25.0	—	—
	1969-74	100.0	81.0	65.0	50.0	39.0	30.0	—	—
Perú	1960-65	100.0	64.0	51.0	44.0	39.0	33.0	—	—
	1965-70	100.0	68.0	55.0	50.0	43.0	38.0	—	—
Rep. Domin.	1961-66	100.0	46.1	28.2	18.9	14.2	11.9	—	—
	1967-72	100.0	53.1	43.1	31.6	26.6	21.8	—	—
Uruguay	1966-71	100.0	83.3	83.8	73.5	67.0	60.0	—	—
	1968-73	100.0	87.6	83.3	77.5	70.8	64.8	—	—
Venezuela	1961-66	100.0	61.5	56.1	47.7	39.5	33.0	—	—
	1967-72	100.0	79.7	77.5	73.7	63.9	54.3	—	—

Fuente/Source: UNESCO, "Evolución y situación actual de la educación en América Latina", Santillana, 1976.

muy considerables (cuadro 5 al 8 inclusive). Las tasas globales de los países de mayor cobertura son compatibles con tasas de retención rural de sólo 30 ó 40%. Empero, eso influye poco en la tasa global, por la escasa proporción de población rural. A su vez, en estos mismos países la desigualdad por sexos se ha borrado e, incluso, las niñas exhiben mejores tasas de egreso. En los países de menor expansión, las diferencias urbano-rurales son aún más grandes, al punto que la proporción de supervivientes urbanos en 6.º grado es casi 12 veces la rural (cuadro 5). Las diferencias por sexo son también muy importantes y es fácil imaginar la resultante de la reunión de ambas variables discriminatorias.

A la entrada de la enseñanza media, a la cual obviamente sólo pueden ingresar los que han terminado la primaria, se produce una nueva e importante reducción de los contingentes escolares. Sin embargo, la relación con los egresados del nivel anterior es mucho menor que la que se daba en los países actualmente desarrollados cuando tenían niveles de urbanización y de producto por habitante similares. El cuadro 4 muestra que en relación con las tasas de escolarización en primaria y, sobre todo, con los egresos de ese nivel, las tasas de escolarización en la enseñanza media son altísimas. Una mayoría, que en muchos países está entre el 80 y el 90%, de los que terminan primaria o básica ingresan al nivel medio y producen las altas tasas de participación señaladas. Se producen entonces fenómenos notables. En países con una proporción relativamente importante de analfabetos hay, a edades correspondientes a la enseñanza media, un porcentaje de alumnos en la educación formal tanto o más alto que en Europa actualmente.¹⁰ Las paradojas pueden multiplicarse. El cuadro 3 muestra que en países con porcentajes altos de analfabetismo y tasas de participación en primaria bajas, como Guatemala, Haití, El Salvador y Honduras, las tasas de crecimiento de la enseñanza media, en el período 1960-1975, son entre el doble y casi el cuádruple las de enseñanza primaria. Estos datos indican que la deserción interna al nivel primario es generalmente mayor que la producida en el pasaje al nivel siguiente.

También en la enseñanza media las tasas de supervivencia son muy variables. Sin embargo, tienden a ser mayores que las observadas para un mismo país en primaria. Los que ingresan a enseñanza media son un grupo muy seleccionado por la etapa anterior del sistema escolar y aunque nuevos mecanismos de selección entran al juego, su efecto parece ser menor.

A partir de los datos citados, en términos generales, puede decirse que hay tres grandes grupos de variables discriminatorias: lugar de residencia, sexo y estratificación social.

a) Es evidente que la expansión educacional durante mucho tiempo fue fundamentalmente urbana. La expansión comienza por las capitales, luego se

¹⁰Véase más ampliamente sobre este punto Aldo E. Solari, "Algunas paradojas del desarrollo de la educación en América Latina y su influencia en la Universidad", en *Estudios sobre Educación y Empleo*, citado, y CEPAL/ILPES, "Enseñanza Media, Estructura Social y Desarrollo en América Latina", en *Revista del Centro de Estudios Educativos* No. 3, 1972, pp. 53-97.

Cuadro 5
AMERICA LATINA: COHORTES APARENTES PARA EL NIVEL PRIMARIO,
SEGUN PAISES Y AREAS URBANA Y RURAL

País	Años Inicial y Final	Area	1.º	2.º	3.º	4.º	5.º	6.º
Bolivia	1961-66	Urbana	1000	791	728	668	609	509
		Rural	1000	458	279	149	76	49
	1967-72	Urbana	1000	765	729	680	639	613
		Rural	1000	661	448	254	149	78
Colombia	1962-66	Urbana	1000	736	630	516	462	...
		Rural	1000	519	142	64	33	...
	1970-74	Urbana	1000	744	685	546	496	...
		Rural	1000	538	280	140	112	...
Costa Rica	1962-67	Urbana	1000	968	841	773	727	669
		Rural	1000	580	609	496	387	333
	1964-69	Urbana	1000	882	863	790	734	733
		Rural	1000	794	663	547	474	402
Ecuador	1960-64	Urbana	1000	681	674	621	559	519
		Rural	1000	529	384	248	160	128
	1963-68	Urbana	1000	800	739	696	648	630
		Rural	1000	554	439	319	225	181
Guatemala	1962-67	Urbana	1000	618	552	479	404	360
		Rural	1000	390	178	68	31	20
	1964-69	Urbana	1000	643	561	503	431	379
		Rural	1000	427	236	85	45	32
Honduras	1961-66	Urbana	1000	671	592	507	429	376
		Rural	1000	476	267	135	78	56
	1967-72	Urbana	1000	720	619	512	428	368
		Rural	1000	512	356	217	152	109
México	1962-67	Urbana	1000	730	693	644	595	552
		Rural	1000	493	313	177	113	77
	1963-68	Urbana	1000	741	714	667	629	573
		Rural	1000	509	318	193	115	80

(Continuación Cuadro 5)

País	Años Inicial y Final	Area	1.º	2.º	3.º	4.º	5.º	6.º
Panamá	1962-67	Urbana	1000	968	1000	947	895	820
		Rural	1000	740	646	520	428	358
	1967-72	Urbana	1000	908	872	848	846	1012
		Rural	1000	744	707	613	532	395
Paraguay	1965-70	Urbana	1000	813	774	694	598	491
		Rural	1000	655	401	270	161	112
	1969-74	Urbana	1000	889	846	746	650	546
		Rural	1000	762	533	358	243	167
República Dominicana	1957-62	Urbana	1000	369	373	348	296	260
		Rural	1000	439	286	126	56	16
	1967-72	Urbana	1000	560	570	530	540	500
		Rural	1000	510	370	220	150	100
Venezuela	1962-68	Urbana	1000	789	764	781	094	587
		Rural	1000	438	360	137	66	43
	1964-69	Urbana	1000	873	903	856	759	652
		Rural	1000	459	313	158	83	55

irradia a las ciudades más importantes, después a las pequeñas y así sucesivamente. A medida que esta secuencia se da en primaria, llegando a coberturas más y más extensas en el mismo orden, se inicia y se fortifica la enseñanza media. Entretanto, la expansión del sistema en el medio rural es nula o muy modesta, salvo en pocas sociedades. Hay una clara prioridad para la población urbana, lo que explica la altísima correlación entre alfabetización y urbanización, entre urbanización y tasas de egreso del nivel primario y entre urbanización y enseñanza media.¹¹ Debe señalarse, sin embargo, que la correlación entre alfabetización y urbanización no es monótonica y que por efecto de la "ruralización" de las grandes ciudades, consecuencia de la migración, pueden encontrarse tasas de analfabetismo más altas que en urbes medianas. La expansión escolar sólo alcanza a la población rural cuando su proporción en la población total es muy baja, el sistema escolar rural mejora y, además, una buena parte de los niños rurales comienzan a asistir a escuelas urbanas. Esta

¹¹Véanse Aldo E. Solari, *Estudios sobre Educación y Empleo*, y el trabajo de CEPAL/ILPES, ya citados.

Cuadro 6
PAISES SELECCIONADOS DE AMERICA LATINA:
ASISTENCIA ESCOLAR A LOS 11 AÑOS, 1970
SELECTED COUNTRIES OF LATIN AMERICA:
ATTENDANCE OF 11-YEAR-OLD, 1970

País Country	Asiste Attending		No asiste Not attending	
	Edad normal normal age	1 año de atraso 1 year behind	2 o más años de atraso 2 or more years behind	
Costa Rica	64.3	16.4	12.5	6.8
Capital/Capital	77.7	12.9	6.4	3.0
Resto urbano/Remaining urban	75.2	13.4	7.3	4.1
Rural/Rural	56.9	18.4	15.8	8.9
Guatemala	17.4	11.7	30.6	40.3 ^a
Capital/Capital	52.5	18.0	18.5	11.0 ^a
Resto urbano/Remaining urban	25.7	18.8	30.5	25.0 ^a
Rural/Rural	7.5	8.1	33.1	51.3
Nicaragua	15.9	12.5	30.3	41.3 ^a
Capital/Capital	38.3	16.6	33.2	9.9 ^a
Resto urbano/Remaining urban	26.6	18.5	38.5	16.4 ^a
Rural/Rural	3.4	5.5	24.7	66.4 ^a
Panamá	11.8	31.6	46.8	9.8
Capital/Capital	66.0	16.4	14.3	3.3
Resto urbano/Remaining urban	60.3	20.8	15.3	3.6
Rural/Rural	30.6	21.3	33.3	14.8
Paraguay	30.7	24.0	35.6	9.7
Capital/Capital	58.7	18.5	18.0	4.8
Resto urbano/Remaining urban	41.7	25.5	28.1	5.2
Rural/Rural	21.2	24.7	41.9	12.2
Perú	18.3	18.5	52.5	10.7 ^a
Capital/Capital	39.0	25.6	31.7	3.7 ^a
Resto urbano/Remaining urban	23.0	23.9	47.4	5.8 ^a
Rural/Rural	3.4	9.5	68.0	19.1
R. Dominicana	19.6	15.7	37.9	26.8 ^a
Capital/Capital	33.9	17.4	32.3	16.4 ^a
Resto urbano/Remaining urban	30.0	19.5	31.6	18.9 ^a
Rural/Rural	11.8	13.8	41.8	32.6 ^a

^aIncluye no Declarado.

^aIncludes not Stated.

FUENTE/SOURCE: UNICEF, "Situación de la infancia en América Latina y el Caribe", 1979.

ARGENTINA: Divisiones Administrativas
Estratificadas según Capacidad de
Retención Escolar (Cohorte 1969-1975)

ARGENTINA: Administrative Divisions
Stratified According to Pupil-
Retention Capacity (Cohort 1969-1975)

CHILE: Divisiones Administrativas
Estratificadas según Capacidad de
Retención Escolar (Cohorte 1970-1975)

CHILE: Administrative Divisions
Stratified According to Pupil-
Retention Capacity (Cohort 1970-1975)

División Administrativa Administrative Division	% de Retención (6.º Grado) Retention % (6th Grade)	Estrato Stratum	División Administrativa Administrative Division	% de Retención (6.º Grado) Retention % (6th Grade)	Estrato Stratum
Capital Federal	82.6	I	Tarapacá	85.6	I
Federal Capital			Antofagasta	81.4	
Gran Buenos Aires	73.9	II	Valparaíso	76.1	II
Greater Buenos Aires			Magallanes	72.5	
Buenos Aires	71.5		Atacama	72.2	
Restantes Partidos			Santiago	70.7	
Remaining Districts			Concepción	69.1	
Santa Fe	68.1		O'Higgins	68.2	
	61.8		Coquimbo	68.0	
			Ñuble	63.8	
Córdoba	59.6	III	Aconcagua	59.6	III
Santa Cruz	59.1		Talca	58.7	
Mendoza	57.2		Aysén	57.5	
La Pampa	55.5		Curicó	56.7	
Tierra del Fuego	52.9		Bío-Bío	54.4	
San Juan	51.7		Colchagua	52.4	
La Rioja	48.5		Maule	52.3	
Entre Ríos	46.1		Arauco	51.5	
Tucumán	45.7		Valdivia	48.2	
Chubut	44.7		Cautín	47.2	
Río Negro	44.5		Osorno	47.0	
San Luis	44.3		Linares	45.5	
Jujuy	43.9		Malleco	45.1	
Catamarca	41.5		Chiloé	41.9	
Salta	39.5	IV	Llanquihue	39.8	IV
Neuquén	35.7				
Formosa	34.6				
Misiones	31.2				
Santiago del Estero	31.2				
Chaco	28.0				
Corrientes	27.5				

Cuadro 8

BRASIL: Divisiones Administrativas
Estratificadas según Capacidad de
Retención Escolar (Cohorte 1967-1972)

BRAZIL: Administrative Divisions
Stratified According to Pupil-
Retention Capacity (Cohort 1967-1972)

ECUADOR: Divisiones Administrativas
Estratificadas según Capacidad de
Retención Escolar (Cohorte 1968-1973)

ECUADOR: Administrative Divisions
Stratified According to Pupil-
Retention Capacity (Cohort 1968-1973)

División Administrativa Administrative Division	% de Retención (6.º Grado) Retention % (6th Grade)	Estrato Stratum	División Administrativa Administrative Division	% de Retención (6.º Grado) Retention % (6th Grade)	Estrato Stratum
Distrito Federal/ Federal District	144.5	I	Pichincha	67.1	II
São Paulo	49.7	III	Tungurahua	55.1	III
Roraima	27.4	IV	M. Santiago	54.7	
Río Grande do Sul	26.8		El Oro	51.0	
Río de Janeiro/ Guanabara	26.2		Carchi	49.7	
Santa Catarina	24.4		Guayas	49.5	
Amapa	22.1		Napo	46.2	
Espirito Santo	20.7		Z. Chinchipe	45.7	
Pará	19.4	V	Pastaza	45.2	
Amazonas	18.3		Cotopaxi	45.0	
Paraná	17.3		Chimborazo	43.6	
Mato Grosso	17.0		Azuay	41.7	
Rondonia	15.8		Loja	41.6	
Goiás	14.8		Imbabura	40.6	
Ceará	14.6		Chañar	34.3	IV
Pernambuco	14.3		Manabí	33.5	
Minas Gerais	14.1		Los Ríos	30.5	
Bahía	12.6		Bolívar	27.3	
Acre	12.0		Esmeraldas	23.5	
Sergipe	11.0				
Paraíba	10.8				
Maranhão	10.4				
Río Grande do Norte	10.3				
Piauí	9.8				
Alagoas	9.3				

situación es bastante distinta a la que se dio en Estados Unidos, para citar un ejemplo, por cuanto si bien hubo prioridad en favor de la expansión urbana, las diferencias entre las tasas de analfabetismo urbano-rurales fueron mucho menores y gran parte de la población rural se alfabetizó por otros medios.

Muchos de los reformadores escolares latinoamericanos del siglo pasado esperaron que se diera un proceso parecido, que nunca tuvo lugar. En ese sentido, escolarización y alfabetización han marchado, hasta ahora, de consuno en América Latina de una manera más intensa que en la historia de los países hoy desarrollados.

b) En cuanto a las desigualdades derivadas del sexo, puede decirse que hasta que la expansión del sistema alcanza niveles altos, la tasa de inscripción de las niñas es más baja que la de los varones, como indican las tasas históricas de matriculación y la distribución del analfabetismo por edad y sexo. En las edades avanzadas las tasas femeninas de analfabetismo llegan a menudo a doblar las masculinas. A medida que el sistema se expande, las diferencias disminuyen hasta desaparecer completamente llegando a darse, incluso, ligeras ventajas para el sexo femenino, como puede observarse en Argentina, Costa Rica, Chile y Uruguay.

c) Múltiples estudios demuestran la alta correlación entre posición socio-económica y desigualdad de acceso y de supervivencia. A medida que se sube en los grados escolares, la matrícula escolar es una imagen cada vez más deformada, hacia arriba, de la estratificación social. Guatemala proporciona una ilustración dramática: se estima que concurren a la escuela el 78% de los niños ladinos urbanos de 7 a 13 años, alrededor del 50% de los urbanos indígenas y ladinos rurales y 26% de los indígenas rurales. No hay datos de egreso basados en esta clasificación, pero una idea aproximada se tiene al pensar que de 100 alumnos que ingresan 75 egresan de la escuela urbana privada, 55 de la urbana pública y sólo 11.4 de la rural pública. Entre la diferencia de acceso y la de resultados, la probabilidad de un ladino urbano de egresar de sexto año es más de 10 veces superior a la de un indígena rural.¹²

En suma, cualquiera sea el grado de subrepresentación de los estratos más bajos al comienzo del ciclo escolar, ella será más alta al final del mismo. Esta regla tiene dos excepciones. La primera se da cuando el sistema escolar en su nivel básico es tan selectivo que sólo ingresan a él quienes pertenecen a estratos sociales altos o medio-altos, situación que, en puridad, ya no se da en América Latina, pero a la cual se aproximan casos como el de la enseñanza privada en Guatemala, que se acaba de mencionar. La segunda se da cuando el acceso es universal y, por causas diversas, todos los matriculados en primer año terminan el ciclo, situación a la cual se aproximan algunos países de América Latina. En este caso, los índices de selectividad sufren una sensible disminu-

¹²Alberto Gutiérrez Riñón, "La desigualdad de oportunidades educativas de la niñez guatemalteca", mimeo, agosto 1977; y AID, "Educational Sector Assesment", Guatemala, 1978.

ción. Estudios para Chile lo muestran claramente.¹³ Las desigualdades subsisten pero se dan, sobre todo, entre los que proceden del medio rural y los de origen urbano. Los hijos de obreros industriales, aunque en desventaja respecto a los grupos superiores, están representados al fin de 8.º año de la misma manera que sus padres lo están en la población total y egresan en proporciones 4 ó 5 veces más grandes que los hijos de trabajadores rurales.

Los factores mencionados tienen puntos especiales de incidencia. No todos los pasajes de año del sistema escolar significan lo mismo. En algunos, los porcentajes de desertores son mucho más elevados que en otros así, como sucede con el tercer año de escuela rural, porque, en muchos países no hay escuela rural de ciclo completo, o al pasar de un ciclo a otro. La deserción puede ser también diferencial por sexos; las niñas se retiran antes porque su familia piensa que no vale la pena educarlas más allá de cierto punto o, a la inversa, se retiran después, porque tienen menos posibilidades ocupacionales, o porque la frecuentación escolar es sólo una antesala del matrimonio.

La importancia de estos puntos de incidencia varía pues, según sexo, residencia, etc. También su ubicación cambia en el tiempo, colocándose más y más arriba a medida que la cobertura del sistema se universaliza, aunque su significado siga siendo diferencial.

Este hecho responde a un fenómeno más general. A medida que el sistema escolar se expande algunas desigualdades se atenúan o desaparecen y otras adquieren nueva significación, la que sólo puede ser evaluada en relación con las diferentes etapas de la evolución de los sistemas educacionales estatales.

También se producen importantes cambios en el peso relativo de los diferentes factores. Ya se ha señalado cómo la desigualdad por sexos tiende a borrarse.

Es de especial interés lo que ocurre con los factores ligados al origen social de los alumnos. Cuando la cobertura se vuelve considerable, una buena porción de hijos de obreros, por ejemplo, están representados en diferentes niveles del sistema escolar. A medida que llegan a los grados superiores, el papel de los factores socioeconómicos para explicar las varianzas internas de la población escolar tiende a disminuir. Ello porque los miembros de los grupos más desfavorecidos socialmente que sobreviven en el sistema escolar son un subconjunto de características bastante excepcionales, en tanto que los otros grupos sociales incluyen en el sistema prácticamente a todos sus miembros. A la disminución de la importancia de los factores socioeconómicos corresponde el aumento del papel de los factores endógenos al sistema escolar.

La expansión del sistema escolar acercándose a una cobertura casi universal en grados cada vez más altos del sistema va alterando la significación de muchas cuestiones, aunque no sea una explicación suficiente. En primer lugar, porque ella misma encuentra su razón de ser y sus posibilidades de efectividad

¹³Ernesto Schiefelbein y Joseph P. Farrell, "Selectivity and survival in the schools of Chile", *Comparative Education Review*, vol. 22, N.º 2, junio 1978, pp. 326-341.

en transformaciones relativamente profundas de la sociedad global. En segundo lugar, porque cuando esas transformaciones han hecho necesaria y efectiva una política educacional que pone a disposición de la población un servicio universal o cuasiuniversal, sus resultados varían considerablemente según las heterogeneidades estructurales internas que subsistan en la sociedad nacional. Dos casos podrían ejemplificar, estas aseveraciones. El Salvador emprendió una ambiciosa reforma educativa en que, entre otros objetivos, perseguía bajar radicalmente las tasas de deserción recurriendo a instrumentos como la promoción automática. Pues bien, "en 1957 al terminar el 6.º grado el 80% de los niños habían abandonado el sistema escolar; actualmente lo abandona el 73%."¹⁴ En un contexto social caracterizado por grandes desigualdades y que ha sufrido, al menos en ese aspecto, cambios menores, la deserción es un producto prácticamente independiente de cualquier política educacional. El segundo argumento podría demostrarse con lo que hasta hace unos años al menos ocurría con un sistema escolar tan expandido como el de Costa Rica. El índice de ausentismo escolar, era bajo a nivel nacional pero alto en la Provincia de Guanacaste, pese a que el servicio escolar disponible era similar al de las demás provincias. La estructura económica y social de Guanacaste, con baja demanda por calificaciones educativas, explicaba el fenómeno.¹⁵

De todos modos es verdadero que, en algunas etapas y dadas ciertas condiciones, la desigualdad en la supervivencia tiende a desaparecer. Puede argüirse que ello es sólo aparente, porque la desigualdad sobrevive a través de otros criterios, como por ejemplo, el prestigio diferencial de las escuelas que adquiere particular significación justamente al producirse la igualdad aparente y, además, que la relativa igualdad sólo se produce en sociedades donde ser egresado de primaria tiene poca o ninguna significación. Sobre este problema se volverá más adelante.

Como puede verse en el cuadro 3 la expansión de la cobertura del sistema educacional ha sido enorme en América Latina, lo que cobra mayor significado si se considera que, en la mayoría de los países, las tasas de crecimiento de la población son muy altas, lo que hace que el número de inscritos se duplique cada pocos años.

Este fenómeno se ha visto acompañado, casi siempre, de un deterioro en la calidad de la enseñanza que ha sido particularmente fuerte o percibido en el caso de la enseñanza pública.

En realidad se ha acentuado la estratificación interna del sistema educacional, tanto en la enseñanza estatal como en la privada. En ésta se encuentran escuelas gratuitas que atienden a poblaciones urbanas marginales, estableci-

¹⁴Guillermo Manuel Ungo y Luis Fernando Valero Iglesias, "Fundamentos sociopolíticos y fines de la Reforma Educativa", *ECA. Estudios Centroamericanos*, N.º 358, agosto 1978, p. 573. Obviamente, no se trata aquí de evaluar la reforma educativa salvadoreña en todos sus aspectos, sino de demostrar solamente lo que se afirma en lo que sigue.

¹⁵Aldo E. Solari, "Estimaciones del ausentismo escolar en Costa Rica", Informe al Ministerio de Educación, San José, 1965.

mientos de alto prestigio cuya clientela se recluta de manera exclusiva entre las clases altas de la sociedad, y una serie de instituciones para estratos intermedios. La promoción de estos diversos tipos de enseñanza privada es muy variable pero existen en todas partes, aunque en conjunto se tienda a percibir la enseñanza privada como mejor que la pública. Más notable es que se haya producido una estratificación en esta última pese a que, en teoría, todos los establecimientos se rigen por las mismas normas y a ellos pueden acceder los mismos maestros y profesores. Desde luego, existe el fenómeno de las escuelas incompletas, muy extendido en las zonas rurales, atendidas por profesores que en alta proporción carecen de estudios específicos. Aun en las ciudades, por diversas causas ligadas a la localización del establecimiento, a su mayor o menor antigüedad, a su prestigio tradicional, a que se distinguen oficialmente categorías de escuelas, etc., se produce una compleja estratificación. Ciertos establecimientos públicos tienden a concentrar a los maestros más calificados, a clientelas de estratos sociales acomodados y poseen, además, los mayores recursos efectivos.

Tales hechos contrarrestan en parte el proceso de igualación que se produce por un acceso y una supervivencia en el sistema escolar cada vez más expandida. De hecho, los alumnos reciben enseñanzas diferenciales que van a influir en sus rendimientos futuros. Sin duda, concurrir a ciertos establecimientos educacionales no otorga status social sino que sólo lo confirma. La existencia de esa jerarquía entre las escuelas tiende, empero, a limitar, aunque dentro de límites que no habría que exagerar, el significado de la expansión como factor de movilidad social.

3. Igualdad como igualdad de resultados

Debe considerarse la igualdad interna al sistema escolar y la externa a él.

Si el principal resultado esperado de la escuela es el aprendizaje cognitivo, la igualdad interna consistiría en que las probabilidades de alcanzar ciertos niveles cognitivos fueran las mismas para todos los grupos que se distingan.

La igualdad externa consistiría, suponiendo que la educación está relacionada con otras variables, en que los integrantes de cualquier grupo social que hubieran obtenido los mismos resultados educacionales internos se distribuyeran igual respecto a alguna característica relevante de la variable considerada. Por ejemplo, si la educación tiene relación con la ocupación y ésta con los ingresos y se piensa que éstos son los relevantes, quienes tienen la misma educación deberían lograr los mismos ingresos medios a lo largo de su carrera ocupacional. Es obvio que, aunque esta idea de igualdad de resultados externos se ha aplicado esencialmente a ocupación e ingreso, sería perfectamente aplicable a otras variables.

Puede egresarse del mismo nivel y grado del sistema escolar con diferencias muy considerables respecto al aprendizaje cognitivo. Lamentablemente, las evidencias empíricas son escasas en América Latina pero apuntan a que existe una fuerte influencia del origen social. Este hecho significa:

a) Que cuanto mayor sea la desigualdad de acceso, mayor será la similitud del nivel cognitivo de los que egresan, dada la homogeneidad de quienes ingresaron y egresaron;

b) Que al disminuir la desigualdad respecto al acceso e incluso a los años de frecuentación, si el egreso continúa siendo selectivo, habrá alta igualdad de aprovechamiento cognitivo entre los egresados. En efecto, en esta etapa egresan todos los integrantes de los estratos altos y medios y también una parte de los estratos bajos. Estos últimos constituyen un grupo especial, que por condiciones hogareñas o individuales excepcionales, tienen éxito en el sistema. En un estudio sobre el primer ciclo de enseñanza media en Montevideo¹⁶ se ha demostrado que, en los primeros años, el aprovechamiento, medido por las calificaciones otorgadas por los profesores, se distribuye muy diferencialmente por estratos sociales y que lo mismo ocurre con la deserción. En cambio, en los últimos años, la distribución de las notas se produce prácticamente al azar entre individuos de todos los grupos socioeconómicos. No es que la dimensión socioeconómica carezca de importancia, sino que ya ha ejercido todos sus efectos fundamentales en los años anteriores;

c) Menos claro es lo que ocurre cuando acceso y egreso se vuelven casi universales. Se trata de una situación muy rara en América Latina. Sólo puede llegarse a esa situación mediante una política sistemática de democratización que lleva a disminuir las exigencias del sistema escolar para que puedan ser superadas por prácticamente todos los niños. De ser así, la distribución de niveles cognitivos reales al egreso tendría una alta correlación con el origen social, salvo que la escuela disminuyese las diferencias existentes en la partida. Podría argumentarse que, para llegar a la situación descrita, se requiere una transformación social que disminuya las distancias relativas previas a la frecuentación escolar, y que se acompañe con una mejora en la calidad del sistema escolar que permita una alta homogeneidad de resultados internos. Podría pensarse también que la verdad no estuviera en ninguno de los dos extremos. En América Latina no hay países que se encuentren plenamente en la situación, aunque investigaciones hechas en los países que se aproximan a ella mostrarían que los rendimientos cognitivos, aunque altamente relacionados con el origen social, también lo están con los insumos escolares propiamente dichos.¹⁷

El análisis de la igualdad de resultados externos parte de comprobar que, sea cual fuere la influencia de la estratificación, individuos de orígenes sociales diversos egresan de los mismos grados y, en muchos casos, con los mismos resultados cognitivos. La cuestión es si tendrán los mismos resultados externos. Saberlo exige estudios longitudinales de cohortes durante varios años. Convie-

¹⁶Antonio M. Grompone, Aldo E. Solari, Elida Tuana, Germán Rama y otros, *La población liceal de Montevideo*, Informe inédito.

¹⁷Ernesto Schiefelbein y Joseph P. Farrel, "Expanding the Scope of Educational Planning. The Experience of Chile", *Interchange*, 5, 1974, pp. 18-30.

ne precisar que esta cuestión no se confunde con la de si la educación puede ser o no un instrumento de movilidad ascendente. Si A y B tienen los mismos años de escolaridad y el mismo aprovechamiento cognitivo y A pertenece al estrato alto y B al bajo, los resultados externos podrían ser mejores para A, aunque ellos podrían bastarle a B para ascender socialmente.

En segundo lugar, debe recordarse que se ha demostrado que “la herencia social directa es el resultado respecto a los ingresos”, vale decir, que el ingreso del padre tiene un efecto directo sobre el del hijo 10 años después de su graduación en la *high school*. “Este efecto es independiente de la influencia de otras variables socioeconómicas, de la habilidad y educación del hijo y del status ocupacional”.¹⁸

La única investigación¹⁹ sobre el tema en América Latina tiene la limitación de que los integrantes de la muestra recién se encuentran en las primeras etapas de su incorporación a la fuerza de trabajo. Se trata del seguimiento de un grupo que rindió la prueba de 8.º año en Chile, vale decir que ya pasó por una selección socioeconómica de importancia considerable. No es extraño, pues, que los factores escolares tengan un gran peso en el proceso de ingreso al trabajo. De todas maneras, el papel de los factores socioeconómicos es importante. El nivel social influye positivamente sobre el nivel de las aspiraciones ocupacionales (p. 94) sobre el cumplimiento de las mismas (p. 96); disminuye el tiempo necesario para encontrar el primer trabajo (p. 122) y existe una fuerte relación entre los niveles de educación del padre y el del primer trabajo del hijo (p. 138) sin perjuicio de que se note una estimable movilidad intergeneracional.

Los datos no permiten un análisis, al menos hasta ahora, que examine la distribución ocupacional de los que tienen iguales rendimientos cognitivos, pero apunta a la existencia de desigualdades que se explican en parte por la continuidad de la influencia del origen social de los sujetos estudiados.

Por otra parte, como lo demuestran otros estudios, hay pruebas de que la educación tiene un efecto positivo, y a veces fuerte, sobre el empleo y el ingreso. Musgrove, por ejemplo, concluye que la “educación es la fuente más

¹⁸William H. Sewel y Roberto M. Hauser, *Education, Occupation, and Earnings*, Academic Press, New York, 1975, p. 87. Más recientemente la continuación del estudio sobre la misma muestra ha confirmado estos resultados. Ver Robert M. Hauser y Thomas N. Daymont, “Schooling, Ability and Earnings: Cross Sectional Findings 8 to 14 years after High School Graduation”, *Sociology of Education*, Vol. 50, N.º 3, julio 1977, pp. 182-206. “Las ganancias crecieron casi todos los años para cada estrato de ingreso”, pero “el crecimiento de los ingresos cesó entre los hombres de orígenes socioeconómicos más pobres” (p. 187) y “durante los 8 a 14 años transcurridos después de la graduación en *High School* el efecto del ingreso paterno sobre las ganancias del hijo persistió e incluso creció levemente” (p. 190).

¹⁹Ernesto Schiefelbein y Joseph Farrell, *Determinantes de la supervivencia escolar y el ingreso al mercado*. Santiago, CIDE, Documentos de trabajo 18/78.

poderosa de las diferencias de ingreso entre las familias, inclusive cuando sólo se considera la escolaridad del jefe de familia",^{20, 21}

Las tasas de retorno de la educación serían más altas que las de cualquier otra inversión, y ello sería particularmente cierto en América Latina. Diversos estudios han encontrado tasas de entre el 15 y el 45% para la enseñanza primaria, 12 al 34% para la media y 3 al 10% para la superior.²²

Tales datos deben tomarse con reservas. Los efectos de la capacidad o habilidad individuales que se traducen en más años de educación y en mayores ingresos en el trabajo, y los del origen socioeconómico que influyen casi seguramente en la misma dirección no se toman en cuenta, en general, en estos cálculos. Parece haberse demostrado que si se introducen estos dos factores en las estimaciones hechas en Estados Unidos se encuentra que las tasas de retorno están sobreestimadas entre un 35 y 40%.²³

No se ha hecho un trabajo análogo para América Latina, por lo que es imposible saber si existe sobreestimación en los cálculos. De cualquier manera la tasa de retorno tiene que ser positiva y relativamente alta. Una prueba complementaria en ese sentido es que, manteniendo constante la educación de los padres, un indicador que pese a sus limitaciones es relativamente válido para el origen socioeconómico de los alumnos, se encuentra de todas maneras una asociación positiva entre la educación del hijo y sus ingresos.²⁴

Un estudio sobre eficiencia externa, que vale la pena citar por referirse a la escuela rural, ilustra también las relaciones positivas entre educación e ingreso.²⁵ Se comprueba una asociación positiva entre la educación del explotante y los ingresos tanto más fuerte cuanto menor el tamaño de la explotación. Se utilicen créditos agrícolas o no, los ingresos aumentan con la educación. Cuando se toman en cuenta los ingresos totales, fuera y dentro de la explotación, parece que con la mayor escolaridad lo que aumenta sustancialmente son los ingresos obtenidos fuera de ella. Cuando se alcanza 5.º ó 6.º grado los ingresos son dos o tres veces mayores que los de quienes no tienen escolaridad. De todo

²⁰Philip Musgrove, *Consumer Behavior in Latin America. Income and spending of families in ten Andean Cities. An ECIEL Study*, Washington D.C., Brookings Institution, 1978, pp. 237.

²¹Los estudios muestran que la importancia de la educación es a veces más fuerte y otras menos. De ahí la frase que se emplea en el texto. Véase Ernesto Schiefelbein, "Educación y Empleo en Diez Ciudades de América Latina", en Centro de Estudios Educativos, *Educación y Realidad Socioeconómica*, México, 1979, pp. 415-459.

²²Véase cuadro para diversos países latinoamericanos en Miguel Urrutia Montoya, "La educación como factor de movilidad social", *Cuadernos de Economía*, Bogotá, diciembre 1975, p. 22. Aunque aquí se citen conjuntamente, es obvio que las tasas de la educación superior se distinguen de las de otros niveles, por ser promedios de las tasas reales de las diferentes carreras que la componen. Entre ellas las diferencias son grandes y pueden ir, en algunos casos, desde tasas negativas o casi negativas (al tomarse en cuenta los costos de oportunidad) en carreras como el profesorado primario hasta superiores al 100% en otras, como ingeniería o medicina.

²³Larry Griffin, "Specification biases in estimates of socio-economic returns to schooling", *Sociology of Education*, Vol. 49, N.º 2, abril 1976.

²⁴Urrutia, *cit.*, pp. 28-31.

²⁵AID-Guatemala. *Educational Sector Assessment, cit.*, Capítulo VIII.

ello, el estudio concluye que sería muy beneficioso en términos de la sociedad, aumentar el egreso de 6.º año en las áreas rurales. Hay que tener en cuenta que estas comprobaciones se hacen en una sociedad en que muy pocos llegan a los últimos grados en la escuela primaria rural y en la que, por lo tanto, puede esperarse una asociación más fuerte entre educación e ingreso. Además el estudio no toma en cuenta el posible efecto de la devaluación educacional.

En suma, parece cierto que existe una asociación positiva entre educación e ingreso aunque considerando el origen socioeconómico de los estudiantes y, en ese sentido, la educación tendría un efecto favorable a la disminución de las desigualdades, aunque sea difícil determinar con precisión la importancia de ese efecto. Es sabido que la perpetuación de las desigualdades es resultado de múltiples variables ajenas a la educación, pero no se recuerda a menudo que la relación entre educación e ingreso está lejos de ser lineal.

Desde el punto de vista teórico hace muchos años expuse el siguiente razonamiento.²⁶ Es evidente que la educación sólo puede tener influencia sobre el ingreso cuando es considerada una variable distribuida diferencialmente. Si nadie tuviera educación o si todos tuvieran la misma, la distribución diferencial de ocupaciones, ingresos y recompensas en general tendría que explicarse por otros factores. Ahora bien dos tipos de sociedades se aproximan a las situaciones extremas e ideales que se acaban de indicar. Por una parte, las sociedades en que la educación formal no existe o casi no existe, es decir las muy poco diferenciadas o desarrolladas si se quiere usar este término; por otro, las sociedades en que la expansión de la educación ha avanzado mucho, es decir, las más diferenciadas o desarrolladas. Por lo tanto, debe esperarse que la correlación entre educación y ocupación tienda a ser nula o muy baja si el nivel de desarrollo es bajo, luego crecerá hasta llegar a un máximo a partir del cual debe disminuir. Representada gráficamente, la relación debería asumir la forma de una curva en campana.

Desde el punto de vista empírico, citaba las conclusiones de Folger y Nam respecto a los Estados Unidos y creía encontrar confirmación de la hipótesis en los resultados de una muestra de la población de Montevideo, donde se distinguían individuos de diferentes generaciones para cada una de las cuales iban aumentando considerablemente los niveles educativos medios.

Recientemente, se ha comprobado empíricamente para varios países que las hipótesis mencionadas son correctas.²⁷ Esto tiene gran importancia para América Latina porque, como lo demuestran los indicadores ya mencionados hay situaciones muy variadas y mientras algunos países apenas han comenzado a expandir su sistema educacional, otros están muy cerca de los países desarro-

²⁶Aldo E. Solari, Néstor Campiglia y Suzana Prates, "Educación, Ocupación y Desarrollo", *América Latina* Año X, N.º 3, pp. 43-59, y *International Social Science Journal*, Vol. XIX, N.º 3, 1967.

²⁷N. Lin y D. Yauger, "The process of occupational states achievement", *American Journal of Sociology*, N.º 81, 1973, pp. 543-562.

llados. Metodológicamente, es erróneo comparar evidencias empíricas de unos y otros respecto al peso de la educación sobre la ocupación y el ingreso, sin tomar en cuenta las hipótesis que se acaban de exponer. Desde el punto de vista de la política social, también es obvio que una política de expansión tiene significados muy diferentes en los distintos extremos de la escala.

Importa destacar que, cuando se llega a altos niveles de expansión del sistema escolar, la perpetuación de las desigualdades puede deberse no a la educación sino, justamente, a su decreciente influencia sobre aquellas.

4. Igualdad y educación no formal

Las amplias evidencias aportadas tanto en América Latina como fuera de ella acerca del carácter desigualitario de la educación formal han hecho aceptable la idea de que debe expandirse la educación no formal, porque sería más igualitaria,²⁸ que la formal. Esta afirmación obliga a una comparación entre dos subsistemas educacionales que, para tener sentido, deberían tener cobertura similar, alcanzar a parecidos estratos sociales y perseguir objetivos análogos. Ninguna de estas condiciones se da efectivamente. La educación no formal puede alcanzar, en el mejor de los casos, al cinco por ciento de todos los efectivos educacionales existentes en América Latina; su distribución por estratos sociales es muy diferente y sus finalidades se refieren más a la formación profesional que a la educación general, salvo en los contados casos en que, en forma casi experimental hasta ahora, tiende a sustituirla.

Lo anterior muestra que es imposible concluir nada respecto a cuál forma de educación es más igualitaria en términos empíricos, porque la comparación no reúne los requisitos mínimos para ser válida.

Empíricamente, a lo más que podría llegarse es al análisis de casos de aplicación de la educación no formal a determinadas poblaciones, verificando los estratos alcanzados o, si se quiere, la distribución de los efectos de la educación no formal. Es razonable subrayar que, en este caso, no se hace una comparación metodológicamente correcta con la educación formal y que, implícitamente, ella sería favorable a la no formal. Efectivamente, esta última se dirige, en los casos en que se conocen evaluaciones, a poblaciones relativamente homogéneas donde es difícil esperar diferencias significativas, cosa que también ocurre en la educación formal en condiciones iguales.

Pues bien, pese a estos factores favorables las evidencias empíricas existentes no muestran que haya mayor igualdad en el caso de la educación no formal. Se mencionarán dos investigaciones, una relativa a la educación radiofónica de poblaciones socialmente rezagadas y otra referente a un proyecto de alcances mucho más amplios.

²⁸Para algunos aspectos de la cuestión no considerados aquí, véase Aldo E. Solari, "Desarrollo y Políticas Educacionales", *Revista de la CEPAL*, primer semestre de 1977, pp. 61-94.

²⁹Sylvia Schmelkes, "Estudio de Evaluación Aproximativa de las Escuelas Radiofónicas de la Tarahumara (México)", *Revista del Centro de Estudios Educativos*, Vol. II, N.º 2, pp. 11-36, 1972.

Las Escuelas Radiofónicas de la Tarahumara existían desde hacía 16 años en la época de su evaluación.²⁹ Su objetivo es desarrollar los cuatro primeros grados de enseñanza primaria. Las conclusiones de la evaluación, en brevísima síntesis, son que están “beneficiando mayormente a los que, de suyo, se encuentran en condiciones más ventajosas, como son los mestizos, con evidente detrimento de los tarahumaras”; que los conocimientos que imparten “en nada contribuyen a elevar el nivel de vida de las comunidades” y que “han reforzado hasta la fecha, la estructura desigual existente en la Sierra Tarahumara y en las comunidades donde operan”. Sería difícil encontrar juicios más parecidos a los que sobre la educación formal emiten sus más entusiastas detractores.

El segundo ejemplo es el proyecto de educación no formal en Ecuador, que tiene alcances muy amplios y una complejísima preparación, con estudios muy profundos realizados por una universidad norteamericana y recursos de importancia para su ejecución. Pues bien, la evaluación demuestra³⁰ los escasos logros alcanzados. El ausentismo es muy fuerte por razones de trabajo en el caso de los varones y por lo mismo, además de bloqueos sociales, en el de las mujeres; el sentido comunitario es mínimo, debido en gran parte a la fuerte emigración; el interés de las personas es muy bajo debido a que no se les otorga diploma, etc. Salvo la última, las barreras descritas son las mismas que generalmente se enumeran para la educación formal rural en casos como el de la sociedad ecuatoriana.

Puede parecer ocioso citar evidencias empíricas de que la educación no formal es, al menos, tan desigual como la formal pero, en los últimos años, se ha vuelto costumbre en América Latina enumerar supuestas ventajas que acompañarían a la educación no formal, que van desde ser mucho menos costosa hasta mucho más igualitaria.³¹ Es evidente que las desigualdades existentes en el sistema social tienden a reproducirse en la educación. Si la causa fundamental de las desigualdades está fuera del sistema educacional es difícil ver cuál sería la razón por la cual la educación no formal escaparía a ella mejor que la formal.

Es interesante señalar brevemente que quienes propusieron en América Latina la expansión de un sistema nacional de educación formal no sólo eran conscientes de las desigualdades externas, sino que se proponían mantener la escuela al margen de ellas e incluso, acentuando la pretensión utópica, suponían que ella podía ser un instrumento de igualación social. La idea de una enseñanza primaria que alcanzara a todos, de crear una sociedad de iguales, en la escuela —a cuya instrumentación servirían tanto maestros de igual calidad y

²⁹Peter White y Pilar Núñez, “Análisis y conclusiones del Proyecto de Educación no formal en el Ecuador”, *Revista del Centro de Estudios Educativos*, Vol. VIII, N.º 3, 1978, pp. 69-107. Este trabajo que parte de un punto de vista favorable al proyecto da, además, una clara idea de los enormes recursos tanto intelectuales como financieros, invertidos en su preparación.

³¹Esto no significa que el instrumental de la educación no formal, aplicado en ciertas condiciones, no pueda tener un carácter compensatorio o un efecto positivo, contribuyendo a disminuir las desigualdades.

que asumían los mismos objetivos, como el uso de uniforme escolar común—, implicaba una clara conciencia de las desigualdades externas y de la necesidad de borrarlas. Más aún, se partía del supuesto de que la educación privada tendería a reproducir las desigualdades puesto que ello implicaba, dejarla en manos de agentes por definición desiguales, en tanto que el Estado era concebido como relativamente neutral. Sea cual sea el grado de ilusión existente en esta manera de ver al Estado, es difícil negar la corrección del resto del razonamiento. Es interesante por otra parte señalar que la misma convicción, en lo que a este punto se refiere, ha estado presente en todas las grandes revoluciones occidentales desde la francesa hasta las más recientes, invoquen o no el marxismo.

La confusión producida en América Latina respecto al carácter más igualitario de la educación no formal, deriva de aceptar ciertas afirmaciones fuera de su contexto. Para que la educación no formal sea un instrumento de igualación deben darse los siguientes supuestos: primero, la existencia de grupos que quieren afirmar su identidad dotados de una cierta autonomía; segundo, que estén en conflicto con el sistema de dominación existente, luchando para obtener una mejor posición en él o para cambiarlo completamente; tercero, que para obtener los objetivos anteriores los grupos en cuestión usen la educación no formal, directamente controlada por ellos, y no la formal, considerada como una expresión más del sistema de dominación que rechazan.

Es bastante obvio que cuando se crea un sistema de educación no formal para los indígenas, para citar sólo un ejemplo, sin intención de alterar la estructura de poder existente, las condiciones son justamente las inversas a las del modelo.

En síntesis, si la educación formal es desigualitaria nada prueba que los demás agentes de socialización en general y de educación en particular lo sean menos. En circunstancias excepcionales, puede ocurrir que la educación formal sea un instrumento de cambio, y también pueden serlo ciertos mecanismos de educación no formal; pero, también en este caso, lo más que podría asumirse es que ambos se encuentran en pie de igualdad.

5. Educación y reproducción social

Cuando se habla de igualdad de oportunidades o de igualdad de resultados en la educación se da por supuesto que, reunidos diversos y complejos requisitos, el sistema educativo puede engendrar un producto igual (respecto a sus cualidades cognitivas, a sus ingresos futuros, etc.) o idénticas probabilidades para los miembros de los diferentes subgrupos de obtener ciertos resultados. Es posible y frecuente, sin embargo, negar ese supuesto básico. Esa negación proviene, en gran medida, de tomar el concepto de igualdad en un sentido mucho más amplio y global, referido al sistema social en su integridad. Aparece entonces la idea, de que sea cual fuere el relativo éxito de la educación, ella es siempre y esencialmente un instrumento de reproducción social y, por lo tanto, de reproducción de las desigualdades existentes.

La anterior afirmación tiene carácter muy general lo que, por cierto, no le quita importancia ni dice nada sobre su verdad y falsedad, pero implica que puede llegarse a ella por diversos caminos y pueden dársele variadas significaciones. No es posible discutir en detalle la enorme literatura acumulada sobre la materia, por lo que se analizarán ciertas proposiciones básicas, a riesgo de simplificar demasiado las cosas.

Hay diversos puntos de partida desde donde llegar a la idea de la reproducción. Basta citar dos visiones completamente distintas, que llegan a ella aunque a veces no la afirman explícitamente. Tal vez la mayoría de quienes proponen la idea de la reproducción, aceptan que la igualdad es un valor deseable y que no es realizable, porque las desigualdades fundamentales sólo reconocen un origen social. La escuela es un instrumento de reproducción de desigualdades porque la sociedad es desigual. Si el sistema de dominación cambiara, tornándose más justo e igualitario, la escuela reproduciría el nuevo sistema. La escuela tendría, siempre, la misma función; lo que se rechaza es el sistema existente y se considera absurda la idea de que la escuela pueda cambiarlo.

Si se parte de que la igualdad es un valor indeseable, al menos más allá de ciertos límites, porque los seres humanos son desiguales genéticamente, la escuela es y debe ser un sistema de reproducción de la desigualdad. Cualquier ensayo que se haga para superar esas desigualdades, está destinado al fracaso, como se pretende que lo demuestra abundantemente la investigación contemporánea. Y, por último, así sería ya que de no proponerse objetivos imposibles de cumplir, como ser instrumento de igualdad, la escuela podría lograr sus verdaderas funciones, es decir, formar a cada uno según el nivel y el tipo de educación que su capital genético le permite aprovechar.^{31b} La escuela reproduce la desigualdad porque no podría hacer otra cosa, y la educación debe respetar las desigualdades existentes, si quiere servir mejor a la sociedad. Cada cual tiene un lugar y no se trata de que no lo abandone sino de que sea lo más eficaz posible ocupándolo. En puridad, se trata de la vieja tesis platónica de que la *areté* no puede enseñarse, aunque desarrollada en un contexto diferente.

La tesis de la reproducción puede asumir tres variedades fundamentales, que pueden darse juntas aunque no se confunden.

a) La primera concepción acepta que la educación formal se distribuye de tal manera, que cada grupo estratificado recibe la que necesita, en cada momento histórico, para reproducir su situación en la sociedad. Si, para poner un ejemplo, los obreros de hoy requieren más años de educación que hace dos décadas, la obtendrían pero tampoco conseguirían más pues podrían escapar a la condición obrera.

b) La segunda concepción afirma que la educación transmite una concep-

^{31b}El mejor ejemplo de esta manera de ver lo constituyen los artículos reunidos en Bryan Wilson, editor, *Education, Equality and Society*, Londres, Allen and Unwin Ltd., 1975. Es casi imposible pedir un punto de vista tan contrario a las ideologías declaradas en América Latina y tan cercano a sus realidades. También el paralelismo de las conclusiones, por razones muy distintas desde luego, con las de los autores que se colocan a la izquierda del espectro político, a veces la más radical, es transparente.

ción del mundo y un sistema de valores que es el producto del sistema de dominación existente al mismo tiempo que lo legitima y, por lo tanto, tiene como uno de sus objetivos fundamentales reproducir el sistema social.

c) La tercera concepción considera a la educación como estando fundamentalmente referida a la transmisión del capital cultural, desigualmente distribuido en una sociedad. La función que efectivamente cumple el sistema educativo es reproducir esa distribución del capital cultural.

Otras maneras de presentar el problema se subsumen en las anteriores. Las tres proposiciones referidas no se confunden, ni lógica ni fácticamente. La primera exige una distribución desigual de los años de frecuentación del sistema educativo, cosa que no ocurre con las otras dos, aunque éstas no excluyan ese hecho. La segunda y la tercera, muy vinculadas entre sí, son distintas, por cuanto aunque el capital cultural no estuviera desigualmente distribuido, si se negara incluso la validez de la noción de capital cultural, la escuela podría tener la función de reproducir y legitimar el sistema de dominación existente. Las tres proposiciones tienen de común la idea de que la función del sistema educativo es reproducir una sociedad desigual. Y antes de considerar el valor de estas ideas, es necesario tratar de aplicarlas a América Latina.

La idea de que la educación se distribuye desigualmente según las pautas de estratificación existentes de manera que cada grupo recibe lo que la sociedad considera que requiere para cumplir mejor las funciones que le otorga, es de vieja data en la sociología de la educación y ha sido aplicada muchas veces a América Latina. Es verdad que las desigualdades que se han mostrado en los capítulos anteriores pueden exponerse como la repartición diferencial entre grupos sociales. Los campesinos, salvo en muy pocos países, no acceden a la educación porque los roles ocupacionales que están llamados a ejercer y la forma en que deben hacerlo, no requieren de la educación formal. Los obreros industriales en las etapas tempranas de la industrialización, recibían también poca o ninguna educación formal, porque las características de la industria de entonces no las requería. En cambio, en la etapa actual, se exigen niveles de educación formal más elevados, que impliquen al menos haber completado la enseñanza primaria. A su vez, en los países recientemente industrializados es posible limitar la difusión de la enseñanza primaria porque las nuevas industrias requieren poca mano de obra. En suma, según una interpretación muy repetida, en América Latina, como en todas partes, los grupos con más poder se reservan el sistema educativo. Luego, las necesidades para el funcionamiento correcto de la economía y la sociedad los lleva a permitir la entrada de ciertos grupos, pero continúan excluyendo a otros; en ese momento, la reserva se traslada a niveles más altos del sistema educativo. Cuando la educación básica se universaliza, si es que se llega a ese estado, la exclusión selectiva se produce a niveles medios superiores o por la calidad y el prestigio diferenciales de los establecimientos que se frecuentan. Así, los grupos dominantes van cediendo el derecho a educarse, no porque necesiten de más gente educada para afirmar su propia dominación, mientras mantienen para sí la reserva de ciertos niveles

o ciertos tipos de educación.

La cuestión importante es si esa interpretación resulta correcta.

Tal modelo explicativo, llevado a sus extremos, postula la permanente reproducción de la estratificación social y la inexistencia de movilidad vertical. Ahora bien, existen múltiples evidencias de que la educación es un factor de movilidad social aunque menor de lo que muchos han supuesto. Además, es justamente durante las etapas de expansión del sistema educativo en los niveles básico y medio, que la influencia de la educación sobre el ingreso, la ocupación y, por último, las posibilidades de movilidad es más alta. El modelo explica mejor una sociedad en que la distribución de la educación ha quedado casi estática que aquella en que el proceso de expansión es relativamente fuerte y nuevos grupos alcanzan más y más educación. Es cierto que el porcentaje de hijos de obreros que llegan a la Universidad en América Latina es muy bajo, alcanzando cierta entidad sólo en los países que han conocido una buena expansión del sistema y donde los que han ingresado difícilmente volverán a la condición obrera. Otro tanto puede decirse de quienes han logrado mantenerse un buen tiempo o egresar de la enseñanza media. En otras palabras, porciones variables pero significativas de hijos de obreros reciben bastante educación como para dejar de ser tales, hecho que contradice al modelo.

Puede argumentarse que esos fenómenos parciales de movilidad ascendente no alteran las grandes dimensiones de la estratificación, lo que siendo cierto, no es lo mismo que afirmar que cada grupo recibe la educación necesaria para mantenerse en su posición. Por otra parte no existe una correlación clara y unívoca entre haber cursado determinados años y tipos de educación y ocupar determinadas ocupaciones y niveles. Los que no tienen ninguna o poca educación formal están prácticamente excluidos de los estratos ocupacionales medianos y altos y, en algunas sociedades, de una buena parte de los bajos; los que tienen educación superior, están prácticamente excluidos de los estratos ocupacionales bajos y garantizados de ingresar a los medianos y altos. Es decir, en los extremos de la escala educacional la correlación en términos gruesos entre niveles educativos y niveles ocupacionales es bastante alta, pero la parte media de la escala educativa está relacionada con muy variados estratos ocupacionales.

En suma, lo más que puede decirse es que existe una probabilidad de que los integrantes de determinados grupos estratificados reciban la educación necesaria para mantener su posición en la sociedad, pero la magnitud de esa probabilidad es muy variable y siempre una buena parte escapa a sus dictados.

El modelo implica, además, una simplificación abusiva de las relaciones entre educación y estratificación. No es cierto que a medida que se asciende en los estratos sociales se encuentren promedios cada vez más altos de frecuencia escolar. La razón es que la importancia de la educación como instrumento para mantenerse o ascender en una sociedad estratificada no coincide en forma lineal con la posición. De ser así debería esperarse que, cuando alrededor de 50% del grupo de edad no ingresa a primaria y sólo alrededor de 20% se encuentra en la enseñanza media, se encontraría al nivel superior sólo a los

estratos medios altos y a los altos. Sin embargo, no es así; países con estas características, como Guatemala por ejemplo, muestran una sorprendente proporción de estratos medios bajos en la universidad que puede estimarse muy cercana a la que tienen en la población total.³² Para esos grupos la educación superior es el único instrumento de movilidad social, lo que los lleva a adoptar comportamientos, tanto sociales como económicos, que privilegian la necesidad de llegar a ella y la convierten en una meta fundamental para sus hijos.

Estas críticas no pretenden negar el hecho bien conocido, de que los grupos sociales que en un momento histórico reclamaron su derecho a acceder a la educación en nombre de un supuesto universalismo, traten de negar ese mismo derecho a otros, una vez que han satisfecho sus aspiraciones. Pero este fenómeno es parte de un conflicto social de dimensiones mucho más complejas que el simple propósito de las clases dominantes de mantener a cada uno en su lugar de origen.

Otra forma de la teoría de la reproducción social es afirmar que la educación transmite la concepción del mundo y un sistema de valores dominantes y que contribuye a legitimarlos. En el análisis de esta hipótesis varias distinciones parecen necesarias.

En un sentido muy general la afirmación es verdadera y constituye casi un truismo. En cualquier sociedad, salvo en circunstancias históricas muy excepcionales, es difícil esperar que el sistema de educación formal transmita una concepción del mundo y un sistema de valores que desafíe al existente. Una institución tan importante como la educación, no podría utilizarse contra el sistema dominante sino cuando éste estuviera en profunda crisis.

La tesis, sin embargo, postula que, además de no transmitir nada que en forma clara desafíe el orden establecido, la escuela reproduce la situación existente y la legitima. En términos muy generales y como *tendencia* de los sistemas educativos esta afirmación puede pasar por tan indubitable como la anterior. Sin embargo, los problemas que plantea son más complejos.

La clave consiste en saber, en definitiva, cómo se genera la concepción del mundo y el sistema de valores que transmite la educación, y cuán eficaz es la educación formal para transmitir concepciones del mundo y sistemas de valores. Aunque estas preguntas tienen un orden de precedencia temporal, es bastante obvio que al contestar negativamente a la segunda, la primera pierde casi toda su importancia.

Hay una antigua y larga discusión acerca de si la educación es capaz o no de transmitir valores, si debe o no hacerlo y cuáles son los tipos de educación en que ello es posible, y no es clara la solución, habiendo quienes piensan que la mejor garantía contra los regímenes totalitarios es, justamente, la incapacidad de la educación para cumplir esa función, que está en manos de otros agentes de socialización.

Suponiendo que la educación realiza esa trasmisión, debe analizarse el

³²Puede verse en ese sentido el estudio de René Eduardo Poitevin Dardón, *La Universidad de San Carlos y las clases sociales*, Guatemala, IIME, 1977, p. 161.

problema de la generación de la concepción del mundo y los valores que trasmite. El único origen que pueden tener es haber sido creados o adoptados por los diferentes grupos sociales. Cuanto más diferenciada una sociedad más probable es que exista más de un sistema de valores y que éstos se encuentren en conflicto. Si es así, hay que ver el grado de participación de los diversos grupos en la determinación del sistema de valores que trasmite la educación formal. Todos los grupos conocen y participan en la socialización familiar, pero es obvio que para participar en la educación se necesita detentar una cuota de poder relativamente alta y, además, considerar a la educación como una institución importante en la sociedad, que puede contribuir a mantener o reforzar el papel jugado por el grupo respectivo.

Si se aceptan estos supuestos y pese a la escasez de estudios específicos en América Latina es muy evidente que cada país, en diferentes coyunturas históricas, puede colocarse en lugares muy diversos de una escala que iría desde un sistema de valores monolítico hasta la transmisión de valores que, en parte al menos, son conflictivos. Esta escala se explicaría no sólo por la diferenciación social, sino por el régimen sociopolítico imperante. Si bien los países muy poco diferenciados estarían en el caso monolítico, los más diferenciados podrían también pertenecer al mismo sistema si adoptan un régimen autoritario. Más aún, podría darse la exageración del monolitismo construido, en gran medida, como reacción a un sistema más pluralista en la educación. Es lo que explica que las dudas acerca de si las matemáticas modernas comportan un fermento subversivo no hayan aparecido en las sociedades menos diferenciadas, sino en ciertos regímenes actualmente imperantes en países de los más desarrollados.

En cambio, en determinadas épocas algunas sociedades latinoamericanas han conocido y conocen la transmisión de sistemas de valores *relativamente* pluralistas y conflictivos, alimentados por la influencia sobre el sistema educacional de grupos ajenos a las clases dominantes.

Debe subrayarse, sin embargo, su carácter muy relativo. La escasa literatura existente demuestra que en la educación formal latinoamericana tiene una fuerza muy grande el modelo fundamentalista-patriótico.³³ Una tradición patriótica, con sus símbolos y personalidades que, por sanción oficial, la representan mejor que nadie, es la base valórica del sistema. La crítica respecto a esos símbolos es vista como imposible; respecto a los personajes ocurre lo mismo o se corren riesgos elevados. En el pasado, y todavía en algunos países, esta tradición estuvo enlazada fuertemente con el papel de la Iglesia Católica. En los últimos años han habido cambios considerables.

Esta misma cuestión puede mirarse desde otro punto de vista, cuando se dice que la secularización del Estado y de la sociedad política en la región, sólo ha dado pasos menores. Las esferas de la vida social que no son susceptibles de

³³Véase el análisis contenido en CEPAL, *Educación, recursos humanos y desarrollo en América Latina*, Nueva York, Naciones Unidas, 1968, Capítulo IV.

discusión racional por estar sustraídas a ella en virtud de su vinculación a un pasado mítico presentado como sagrado son más o menos amplias y profundas según las sociedades pero, sin duda, muy fuertes en todas ellas.³⁴

Esto no significa la inexistencia de variaciones. Hay sociedades con gran proporción de población indígena donde los sistemas de valores generados por ellas, no tienen cabida en el sistema escolar, sino que son simplemente rechazados. Otras, como México, han hecho un esfuerzo de integración de esos valores o de la forma como los interpretan los grupos dominantes, y sea cual fuere el papel de lo meramente declarativo en ello, la situación ofrece un mayor pluralismo y apertura.

Aun en estos casos es imperioso comprobar que los valores sancionados oficialmente proceden de los grupos dominantes, se trata de la concepción que ellos se hacen de los valores indígenas y no es el poder de éstos el que ha logrado introducirlos en la educación formal.

Observaciones similares pueden hacerse respecto a los obreros. Aun en los países donde constituyen una proporción importante de la población activa y están o han estado muy organizados, es poco o nada lo que han contribuido a la conformación del sistema de valores de la educación formal. Su demanda básica ha sido y es disponer del servicio educacional, que éste los prepare para la vida activa y aumente sus posibilidades de movilidad. No reclaman que transmita concepciones y valores que reconozcan su papel en la construcción de la sociedad nacional, como ocurre con las organizaciones obreras en los países desarrollados.

En América Latina, grupos que luchan por una mejor posición en la estructura del poder, no perciben como prioridad influir sobre el sistema de valores, y se comportan como si creyeran que la determinación de ese sistema pertenece a los propios educadores.

Los educadores son, tal vez, el único grupo bajo, que tiene alguna influencia social, aunque ella tiende a sobrevalorizarse dada su visibilidad.

De esa manera la educación formal tiende a ser conformista. Se ha demostrado que los maestros son menos modernos que los líderes sindicales.³⁵ Los textos escolares utilizados van en la misma dirección. Múltiples análisis indican su tradicionalismo en materia de valores y la escasa preparación que dan para una vida social pluralista.³⁶

La escuela, que fue a menudo considerada un instrumento fundamental de una sociedad democrática, en la mayoría de los casos ni transmite valores fundamentalmente democráticos ni tiene una organización que favorezca el aprendizaje de la vida democrática. Y por todos estos aspectos parece cierto que tiende

³⁴Kalman Silvert ha insistido sobre estos hechos en numerosos libros y trabajos.

³⁵Véanse los diversos estudios del CENDES sobre élites en Venezuela.

³⁶Entre tantos ejemplos que podrían citarse puede verse Ana Boggio, Carmen Lora, Gustavo Riofrio y Rafael Roncagliolo, *¿Cuesta arriba o cuesta abajo? Un análisis crítico de los textos de lectura de primaria*, Lima, DESCO, 1973.

a prolongar la aceptación, como legítima, de la estructura social existente y la de sus desigualdades. Proyecta supuestos consensos del pasado al futuro e ignora el papel del conflicto social y de los antagonismos de clase con lo que sirve, sin duda, a los intereses del sistema dominante.

La tercera manera de afirmar la tesis de la reproducción asume diversas formas, siendo la más influyente, la expuesta por Pierre Bourdieu.

Según Bourdieu la cultura escolar proporciona a los individuos un cuerpo común de categorías de pensamiento que hacen posible la comunicación. En efecto, "los individuos 'programados', es decir, dotados de un programa homogéneo de percepción, pensamiento y acción son el producto más específico de un sistema de enseñanza".³⁷

Mientras que la cultura popular en su esencia está privada de objetivación e incluso de la tendencia a la objetivación, la cultura de la sabiduría (*savante*) se basa en ella y la escuela es el mecanismo fundamental para su reproducción.

Estas consideraciones llevan a la idea de capital cultural, desigualmente distribuido entre las clases sociales y entre sectores de clases sociales. La cultura dominante, a su vez, define cuáles son los bienes culturales más valiosos y a los que es más importante acceder.

Los agentes de la reproducción cultural mediante la transmisión del capital cultural son la familia y la escuela, pero hay una diferencia esencial entre ellas. La escuela transmite la cultura pero no los medios básicos para adquirirla; en cambio, la familia también hace esto último. Si la familia es incapaz de transmitir los medios necesarios para acceder a la cultura escolar, la transmisión de ésta se vuelve imposible. En otras palabras, la escuela sanciona con el éxito o el fracaso una distribución desigual del capital cultural independiente de ella, pero que ella reproduce.

La desigual distribución del capital cultural no coincide con la del capital en el sentido habitual, por la cual quienes carecen de este último perciben como más importante aquélla.

Sería imposible hacer justicia a una tesis compleja en pocas páginas, cuando además, no siempre es presentada en forma estrictamente idéntica. Tal como aparece en una de las últimas síntesis que Bourdieu ha hecho, adolece de algunas debilidades importantes. En primer lugar, la noción de capital cultural no está claramente definida. En segundo lugar, tomada al pie de la letra, la tesis conduciría a que el capital cultural existente en una sociedad debería disminuir constantemente, consecuencia que, por cierto, no se extrae de los hechos. En efecto, sólo los hijos de las familias que pueden transmitir los medios necesarios para acceder a la cultura pueden obtenerlo, pero no es necesario que sea así; en cambio, los otros no pueden adquirirlo de ninguna manera. En tercer

³⁷Pierre Bourdieu, "Systemes d'enseignement et systemes de pensée", *Revue Internationale des Sciences Sociales*, Vol. XIX, N.º 3, 1967, p. 369.

lugar, el concepto de clases dominantes que se hace en algunos textos³⁸ es vago y abusivo. Así, por ejemplo, se incluyen en ellas a los maestros primarios y secundarios.

La idea de que los diferentes grupos sociales están en condiciones muy distintas frente a la cultura escolar es legítima. La escuela tiende a ser un mecanismo de reproducción de las diferencias culturales, porque trasmite un tipo de cultura. Y para acceder a ese tipo de cultura las posibilidades están muy desigualmente distribuidas.

Importa recordar esta tesis porque lo que afirma es seguramente más cierto todavía en América Latina. Múltiples testimonios ilustran las graves y a veces insuperables dificultades de los grupos sociales más bajos para adquirir la cultura escolar. Muy contados y aislados esfuerzos se han hecho en América Latina para tratar de superar ese problema. Y en ese sentido, la frecuentación, incluso la larga frecuentación, de la escuela no impide la reproducción de desigualdades que tienen profundas consecuencias para la actuación de los individuos en la vida social.

6. Algunas hipótesis y conclusiones provisionarias

La disminución de las desigualdades es, al fin de cuentas, lo mismo que la democratización de los sistemas educativos, y ésta es un subproducto de la democratización efectiva de la sociedad global. Las limitaciones del proceso de igualación educativa en América Latina son sólo un indicador más de la precariedad de aquélla.

Desde el siglo pasado, los países latinoamericanos persiguieron la expansión educativa, la que percibían como lo mejor en los modelos exógenos. El error fue ignorar que las posibilidades de hacer efectivo tal modelo dependían de complejos factores sociales y del papel central que debían jugar grupos y coaliciones que promovieran la tendencia igualitaria. Tales elementos se dieron en términos relativos en Europa y Estados Unidos, aunque como resultado de un proceso altamente conflictivo y no lineal, pero no pasó igual en América Latina.

Un indicador de las diferencias fundamentales entre ambas situaciones es que incluso los países que estaban en mejores condiciones para promover la universalización de la enseñanza primaria, como Argentina y Uruguay a fines del siglo pasado, desarrollaron considerablemente la enseñanza media mucho antes de que la primaria alcanzara una cobertura universal. Desde entonces, y en contra de un prejuicio muy arraigado, la evolución de los países latinoamericanos en materia educativa fue diferente a la seguida por los desarrollados.

³⁸Pierre Bourdieu. "Cultural Reproduction and Social Reproduction", en Richard Brown, editor, *Knowledge, Education, and Cultural Change*. The British Sociological Association, Londres, 1973, pp. 71-112.

Cuando el sistema oligárquico tradicional hizo crisis, el ascenso de los grupos medios estuvo ligado, en primer término, a la expansión de la enseñanza primaria, pero inmediata y casi simultáneamente, a un proceso similar en los otros niveles. Su esfuerzo por promover la secundaria, una vez satisfecha su demanda por enseñanza primaria, era perfectamente compatible con el mantenimiento de altas tasas de analfabetismo, cuya desaparición tampoco figuraba entre sus metas. Por último, los regímenes formalmente basados en el voto popular por lo general excluían a los analfabetos. A su vez, el aumento del gasto público en la enseñanza media y superior se producía en desmedro del destinado a primaria y sancionaba una prioridad resultante de una peculiar alianza de clases sociales. Sólo cuando los estratos medios se vieron obligados por diversas causas, imposibles de enumerar aquí, a aliarse con las masas populares, como parte de su propio proceso de ascenso, se expandió considerablemente la enseñanza primaria, como ocurrió en Argentina y Uruguay y más tarde en Chile, los primeros países del continente en acercarse a una cobertura universal.

En países con una alta proporción de población indígena su exclusión de la enseñanza se consideró por mucho tiempo como un fenómeno natural. Las notables discriminaciones que ese grupo sufre todavía son reflejo de ello y de la persistencia en el poder de alianzas sociales excluyentes.

Cuando se produjo, en algunos países, la expansión educacional, se reforzó la imagen de un proceso lineal que acabaría por darse también en los otros. Esa ilusión se vio alimentada cuando exigencias ligadas a la industrialización provocaron, en la inmediata postguerra, un crecimiento relativamente fuerte de la cobertura en los países con menor expansión educativa. Ya se ha señalado que el supuesto implícito, la democratización creciente e irreversible de los sistemas sociales, era falso.

No sería posible negar, sin embargo, que más y más grupos estuvieron en condiciones de lograr una satisfacción mínima de sus demandas educacionales obteniendo el acceso a la enseñanza primaria. Pero ese paso hacia una menor desigualdad fue contrabalanceado en gran medida por la deserción temprana de la mayoría de quienes pertenecían a los estratos bajos, y se vio agravada por la continua importación de modelos exógenos que “modernizaban” a esas escuelas desde el punto de vista curricular. En efecto, en todos los países latinoamericanos se produjo una difusión muy rápida de modelos pedagógicos todavía en curso de adopción, o incluso de análisis, en sus países de origen. No tendría objeto discutir aquí la validez de esos modelos, pero su importancia social fue y es enorme en muchos países. Aparentemente, ni los pedagogos ni los dirigentes de la educación latinoamericana se plantearon la cuestión de que tales ideas estaban pensadas para perfeccionar la enseñanza básica en países donde prácticamente todos los niños cumplían el ciclo educativo completo. Esos nuevos modelos implicaban cambiar todo el sistema, insistir menos y, sobre todo, más tarde en las técnicas básicas de comunicación social, con lo que sancionaban doblemente a los que estaban obligados socialmente a retirarse de la escuela en los primeros años. Se ha meditado poco sobre la significación

social y pedagógica de la idea, aceptada como evidente, de que un niño que egresa después de haber completado tres años de primaria es, casi seguramente, un analfabeto funcional. Lo es, pero ello no constituye una necesidad intrínseca al currículum escolar y la prueba es que no sucedió así durante mucho tiempo. Ese resultado es el producto de la combinación entre una manera de concebir la escuela y el acceso a ella de una clientela que no tiene las condiciones mínimas para cubrir el tiempo de frecuentación y alcanzar el éxito escolar que esa concepción supone. Aun aceptando, lo que es discutible, que la adopción de esos modelos era tan inevitable como deseable, no haberla acompañado siquiera de la conciencia de que al aceptar esa pedagogía el Estado estaba más obligado que nunca a evitar la deserción, si quería ser fiel a sus pregonados ideales de igualdad educacional, demuestra la significación discriminatoria, querida o no, que esta infatigable copia para ser "moderno" tenía y tiene.

Estas últimas observaciones prueban, una vez más, que nada es más erróneo que tratar de interpretar los sistemas latinoamericanos como un reflejo de lo que ocurre en los países desarrollados. Ese reflejo existe, es el producto de la imitación acrítica y sin conciencia de las implicaciones sociales existentes en la aceptación de los modelos. Pero, por eso mismo, es más remedo que reflejo.

Las demandas del sistema productivo sobre la educación han sido, obviamente, muy diferentes en América Latina y en los países desarrollados. Un porcentaje muy importante de la población activa, la mitad todavía en algunos países, se encuentra en el sector agropecuario y una buena parte de ella trabaja en explotaciones de tal naturaleza que sus actividades son perfectamente compatibles con el analfabetismo y, desde el punto de vista estrictamente económico, hacen innecesarias o inútiles las calificaciones proporcionadas por la educación formal. Esta causa explica en gran parte que el sistema productivo no demande la universalización de la enseñanza primaria.

La estructura productiva urbana presenta también características especiales. Ocupaciones como el servicio doméstico, los vendedores ambulantes, porciones importantes del artesanado, lo que se ha llamado en los últimos tiempos el sector informal, requieren muy pocas calificaciones educativas. La industria fabril, que en muy pocos países excede al 10% de la población activa, una parte del comercio, los servicios del gobierno y las llamadas profesiones liberales son las que demandan niveles relativamente altos de educación. A su vez, son actividades compatibles con el mantenimiento del status de los grupos medios y brindan posibilidades de ascenso. Por su parte, la concentración del poder económico y el lento ritmo de la diversificación productiva tienden a orientar a esos estratos medios hacia un número relativamente pequeño de funciones ocupacionales. Lo mismo ocurre con la porción alta de los estratos bajos urbanos que desean ascender socialmente. Para una parte considerable de la población urbana importa mucho, por consiguiente, tener niveles relativamente altos de educación. Cuando el acceso se amplía, se hace necesario elevar la pirámide, agregándole niveles cada vez más altos, porque el crecimiento de la oferta de personas educadas intensifica la competencia. Esto

revela que sólo en un sentido muy relativo puede afirmarse que el desarrollo del sistema educativo esté adelantado con relación al nivel de desarrollo. Ello es cierto si se lo relaciona con los niveles de ingreso por habitante, sobre todo tomando en cuenta la enseñanza media y superior, pero no lo es si se considera el elevado porcentaje de quienes no llegan a la escuela primaria o sólo acceden a ella por muy poco tiempo. La estructura productiva y la alta concentración de ciertos grupos sociales en algunas funciones ocupacionales que ella ofrece, más el lento ritmo de creación de nuevos puestos de ese tipo estrictamente productivos, crea una demanda creciente de educación que satisfaga los niveles cada vez más elevados que se exigen para asumir los roles ocupacionales.

Una consecuencia de esta peculiar conformación es que el proceso de expansión de la matrícula media y superior se produce con una alta independencia del crecimiento económico. Tasas bajas o estancadas de crecimiento, lejos de detener la expansión de la matrícula, como se vio en Estados Unidos en la década de 1930, se acompaña del mantenimiento o la aceleración. En esas circunstancias, las tasas de creación de roles ocupacionales de niveles medio y alto se hacen más lentas, mayor el número relativo de los que aspiran a ellos y más fuerte la demanda de educación. Como es obvio, los que pertenecen a estratos sociales relativamente más altos son los que obtienen más educación y desplazan a los otros hacia los niveles ocupacionales inferiores.

Sólo se ha mencionado al pasar en este artículo el fenómeno de la devaluación educacional,³⁹ que ha tenido un papel muy importante para contrabalancear algunos efectos del proceso de igualación. A medida que se produce la expansión educativa se requieren también credenciales más altas para llegar a las mismas ocupaciones. Mientras el padre necesitó seis años de primaria para ingresar a un empleo determinado, el hijo debe tener ahora diez o doce años de educación formal para lograr el mismo empleo. La educación se expande, pero, paralelamente, se minimizan las posibilidades de incrementar la movilidad social. Muchos estudios han mostrado el efecto de dicha devaluación de las certificaciones educacionales. Es corriente señalar que se trata de un fenómeno universal, lo que, sin duda, es cierto. Pero se da también en condiciones muy especiales. La diferencia fundamental está en que el proceso parece haber sido y ser mucho más veloz en América Latina que en los países hoy desarrollados. Ello porque la expansión de la enseñanza media y superior ha sido más rápida. Casi en ningún período de su historia Europa y Estados Unidos tuvieron tasas tan altas de expansión de esos niveles como las conocidas en América Latina en los últimos veinte años, debiendo recordarse, además, que en estos últimos porciones importantes de sus poblaciones continúan ausentes de la enseñanza primaria.

³⁹Véanse Aldo E. Solari, "Algunas paradojas del desarrollo de la Educación en América Latina y su influencia en la Universidad", en *Estudios sobre Educación y Empleo*, citado, y CEPAL/-ILPES, citado.

Pese a su importancia, es difícil creer, sin embargo, que el proceso de devaluación haya anulado todos los efectos del proceso de expansión. Pero es particularmente importante en América Latina, porque, con todas las limitaciones que los sistemas educativos formales tienen como instrumentos de movilidad social, es probable que sean más importantes en ese sentido que lo que fueron en los países hoy desarrollados, ya que en sociedades más diferenciadas surgen numerosos canales, distintos a la educación, que cumplen esa función.

Una vez más conviene subrayar las diferencias existentes entre países latinoamericanos. Como se ha señalado, la correlación entre educación y ocupación debe presentar diferencias sensibles en ellos. Debe recordarse que, además, en la mayoría, la distribución de la educación es todavía más desigual que la del ingreso.

Estos hechos, junto a las características de la estructura productiva someramente señaladas, tienen, sin duda, un importante papel para explicar el tipo de evolución de los sistemas educacionales latinoamericanos. Todo ello se inserta en una conformación histórico-social de clases y grupos y de alianzas y conflictos complejos entre ellos. La educación no es el único escenario, ni tampoco el fundamental, de esas relaciones, pero es importante. Cuando el conflicto social se exacerba, tienden a unificarse las arenas y los choques se producen en las más diversas áreas de la vida social, incluyendo la educación. Si finaliza con el triunfo exclusivo y excluyente de uno de los antagonistas, los nuevos grupos dominantes tratan de determinar los sistemas de valores a ser transmitidos y a poner el proceso en manos de quienes han demostrado una fidelidad indudable o, al menos, una incapacidad total de manifestar algún género de oposición. También se determina de manera muy rigurosa los integrantes de qué grupo pueden acceder al sistema educativo y hasta qué niveles. Esta situación corresponde a los regímenes autoritarios en los países relativamente desarrollados de América Latina. En otros casos se dan estructuraciones diversas de alianzas de clases y la autonomía relativa del subsistema educacional frente a los demás subsistemas sociales es mucho mayor.

Las consideraciones, si bien críticas, formuladas a la idea de la reproducción social en sentido estricto muestran, asimismo, lo que no tiene nada de sorprendente, el papel de la educación como instrumento de control social o de dominación. Es un instrumento de dominación social excluir a determinados grupos del sistema educativo; otro es que los no excluidos (que pueden llegar a ser todos) sean socializados de tal manera que acepten como legítimo el orden social existente. Esta conclusión es esquemática pero no falsa. Lo falso es que el resultado sea el mismo. Todo sistema de educación formal tiende a estar al servicio de los grupos dominantes; pero éstos pueden ser muy o relativamente excluyentes, formar alianzas monolíticas o relativamente abiertas. En consecuencia, si bien la educación es siempre un instrumento de dominación, puede serlo de dominaciones muy diversas, con cargas de desigualdad muy distintas, con oportunidades de ascenso muy diferencialmente distribuidas. Por último, el sistema educativo trata de socializar a los educandos dentro del orden

establecido, pero no siempre tiene éxito, como lo indica el hecho de que los críticos radicales, tanto del sistema social como del sistema educativo, hayan pasado siempre por este último.

Esto no significa negar, lo que por el contrario se ha enfatizado, que los sistemas educacionales latinoamericanos son menos abiertos y pluralistas que los modelos en que supuestamente se inspiraron; que tienden a transmitir una visión conformista y acrítica de la sociedad y que ni siquiera dan importancia efectiva a la transmisión de instrumentos de crítica intelectual. Por último, es casi obvio que no pueden ser más igualitarios que los de otras sociedades en que el poder está mejor distribuido, lo que no quiere decir que el proceso de igualación relativa sea totalmente indiferente.

Es difícil dar una visión dotada de cierta objetividad del problema de la educación y sus funciones sociales. En todas partes, los sistemas educacionales estatales están sentados en el banquillo de los acusados, pagando con creces el uso y el abuso que políticos, economistas y educadores de las más variadas posiciones políticas hicieron de sus supuestas potencialidades como mecanismo de movilidad, igualación, etc. En ese proceso acusatorio, la educación tiene que absolver preguntas cada vez más sofisticadas. No alcanza con saber si todos egresan, sino que se pregunta si lo hacen con análogos niveles cognitivos y, como esto no es bastante, también se requiere saber si los que tienen los mismos niveles cognitivos obtienen los mismos ingresos económicos. No es que estas preguntas sean incorrectas. Ellas forman parte de un esfuerzo científico por determinar el real papel de la educación dentro de una compleja constelación de factores sociales. Pero es incorrecto el contexto implícito en que a veces se presentan, según el cual la educación o contesta positivamente las preguntas o no significa nada.

Una larga historia de indagación sociológica acerca de la educación ha acumulado pruebas de sus importantes funciones y también de sus limitaciones. Se le ha pedido que fuera mejor que la sociedad de la que forma parte, pero ello nada dice sobre la educación; en todo caso, expresa algo sobre los que han formulado esa pretensión. Pero esto no quiere decir que lo que pasa con los sistemas educacionales sea indiferente o que el proceso de expansión no tenga efectos sobre la movilidad social y sobre la posibilidad de participar en la sociedad. Y en eso no están equivocados los obreros, por ejemplo, cuando creen que no es indiferente que su demanda por mejores niveles educativos para sus hijos sea o no satisfecha. Pero, en última instancia, el proyecto educacional es tan desigualitario como el proyecto político, verdad que por vieja no es menos exacta.

Bibliografía Sumaria

- BARKIN, DAVID: "La educación: ¿Una barrera al desarrollo económico?", en *El Trimestre Económico*, Vol. XXXIII (4), México, octubre-diciembre, 1971. N.º 152, pp. 951-993.
- BERSTEIN, BASIL: "A critique of the concept of compensatory education", en Dorothy Wedderburn (ed.) *Poverty, Inequality and Class Structure*, Cambridge University Press, 1974, pp. 109-122.
- BOGGIO, ANA; LORA, CARMEN; RIOFRIO, GUSTAVO y RONCAGLIOLO, RAFAEL: *¿Cuesta arriba o cuesta abajo?* (Un análisis crítico de los textos de lectura primaria), DESCO, Lima, 1973.
- BRUNO, JAMES Y VAN ZEYL, J.: "Innovación educativa e ideología social en un sector de Venezuela", en *Revista del Centro de Estudios Educativos*, México, 1975, pp. 9-32.
- CAILLODS, F.: *Analyse comparative des structures d'emploi: rapport de synthèse intérimaire*. I.I.E.P. Working Paper. París, UNESCO, 1978 (Costa Rica, Ecuador, Panamá y Venezuela son los países de América Latina analizados).
- CASTAÑO, GONZALO: "Educación y clase social en Colombia", en *Revista Colombiana de Educación*, N.º 1, 1978, pp. 87-93.
- CENTRO DE ESTUDIOS EDUCATIVOS: *Perspectivas de la educación en América Latina*, México, 1979.
- CENTRO DE ESTUDIOS EDUCATIVOS: *Educación y realidad socioeconómica*, México, 1979.
- COORDINACION EDUCATIVA CENTROAMERICANA (CEC): *Memoria. Primera Conferencia Regional sobre Educación y Desarrollo*. Guatemala, 1978.
- DRYSDALE, ROBERT: "Factores determinantes de la deserción escolar en Colombia. Estudio de un caso de escolaridad rural primaria", en *Revista del Centro de Estudios Educativos*, México, Vol. II, N.º 3, 1972, pp. 11-36.
- DRYSDALE, ROBERT: "Flujo estudiantil en las escuelas primarias de Colombia", en *Revista del Centro de Estudios Educativos*, México, Vol. IV, N.º 3, 1974, pp. 38-46.
- EMMERIJ, LOUIS: *Can the School Build a New Social Order?* Elsevier Scientific Company. Amsterdam, London, New York, 1974.
- GRIFFIN, LARRY: "Specification Biases in Estimates of Socio-economic Returns to Schooling", en *Sociology of Education*, Vol. 49, N.º 2, April 1976, pp. 121-139.
- HALLAK, JACQUES Y VERSLUIS, JAN: *Education, training and recruitment policies of employers: The case of Panama and Rwanda*. Research report N.º 28. International Institute for Educational Planning, Paris, 1978.
- HALSEY, A. H.: "Government against poverty in school and community", en Dorothy Wedderburn (ed.). *Poverty, Inequality and Class Structure*. Cambridge University Press, London 1974. pp. 123-139.
- HAUSER, ROBERT M. Y DAYMENT, THOMAS: "Schooling, Ability and Earnings: Cross-Sectorial Findings 8 to 14 years after High School Graduation", en *Sociology of Education*, Vol. 50 N.º 3, July 1977, New York. pp. 182-206.
- JALLADE, JEAN PIERRE: "Educación básica y desigualdad del ingreso en Brasil: El panorama a largo plazo", en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*. Vol. IX, N.º 1, 1979, pp. 1-38.
- MUÑOZ IZQUIERDO, CARLOS Y GUZMAN, JOSE: "Una explicación de los factores determinantes del rendimiento escolar en la educación primaria", en *Revista del Centro de Estudios Educativos*, México, 1972/2.
- MUÑOZ IZQUIERDO, CARLOS; HERNANDEZ MEDINA, ALBERTO y RODRIGUEZ, PEDRO GERARDO: "Educación y mercado de trabajo", en *Revista del Centro de Estudios Educativos*, VIII, N.º 2, 1978, México, pp. 1-90.
- MUSGROVE PHILIP: *Consumer Behavior in Latin America. Income and spending of families in ten Andean Cities. An Ecuel Study*. The Brookings Institution. Washington, D.C.
- POITEVIN DARDON, RENE EDUARDO: *La Universidad de San Carlos y las clases sociales*. IIME, Guatemala, 1977.
- PREALC: *Educación y Empleo en América Latina*. Santiago, s/f.

- ROBERTS, BRYAN R.: *La educación y la ciudad en Guatemala*. Ministerio de Educación. Guatemala, 1971, p. 75.
- SCHIEFELBEIN, ERNESTO: "La subestimación del problema de la repetición en América Latina", en *Revista del Centro de Estudios Educativos*, Vol. VII, N.º 2, 1977, pp. 79-95.
- SCHIEFELBEIN, ERNESTO Y FARRELL, JOSEPH: *Final Report Phase I. Tracer Study Chile*. CIDE, Documentos de trabajo, Santiago, 1978.
- SCHIEFELBEIN, ERNESTO Y SIMMONS, JOHN: *Los determinantes del rendimiento escolar: Examen de la investigación en los países en desarrollo*. CIDA-Canadá, noviembre, 1978.
- SCHIEFELBEIN, ERNESTO Y FARRELL, JOSEPH: *Determinantes de la supervivencia escolar y el ingreso al mercado*. CIDE, Documentos de trabajo, 78/79. Santiago, mimeo.
- SCHIEFELBEIN, ERNESTO Y FARRELL, JOSEPH: "Selectivity and survival in the schools of Chile", en *Comparative Education Review*, Vol. 22, N.º 2, June, 1978, pp. 326-341.
- SEWELL, WILLIAM H. Y HAUSER, ROBERT M.: *Education, Occupation and Earnings*. Academic Press, New York, 1975.
- SOLARI, ALDO E.: "Aproximación al problema de la educación y el desarrollo económico en el Uruguay", en *Memoria VI Congreso Latinoamericano de Sociología*, Caracas, Imprenta Nacional, tomo II, pp. 238-277. Versión revisada en *Estudios sobre la sociedad uruguaya*. Montevideo, Arca, Vol. II, 1965, pp. 41-94 y en *Anales del Instituto de Profesores Artigas*, N.º 6, Montevideo, 1961, pp. 18-78.
- SOLARI, ALDO E.: "Educación y cambio social", en *Educación y desarrollo económico en América Latina*, Montevideo, Cuadernos FDCS, N.º 11, 1963, pp. 9-57.
- SOLARI, ALDO E.: "Educación y desarrollo de las élites. Sistemas de enseñanza secundaria", en *Estudios sobre la sociedad uruguaya*, Vol. II, pp. 95-120, y en Seymour M. Lipset y Aldo E. Solari, *Elites y desarrollo en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, 1967, pp. 351-383.
- SOLARI, ALDO E.: (Con N. Campiglia y S. Prates) "Educación, ocupación y desarrollo" en *América Latina*, Año X, N.º 3, pp. 43-59. En francés e inglés, en *Revue Internationale des Sciences Sociales*, Vol. XIX, N.º 3, 1967, pp. 437-456.
- SOLARI, ALDO E.: *Estudiantes y política en América Latina*, (compilación e introducción) Caracas, Monte Avila editores, 1968, p. 457.
- SOLARI, ALDO E.: "Algunas paradojas del desarrollo de la educación en América Latina", en *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*, N.º 1-2, junio-diciembre, 1971, pp. 87-102.
- SOLARI, ALDO E.: "Educación y Cambio Social" en C. Arnold Anderson y otros. *Educación y Cambio Social*, Ediciones Culturales, Olivetti, Buenos Aires, 1971, pp. 93-102.
- SOLARI, ALDO E.: *Estudios sobre educación y empleo*, Santiago de Chile, Cuadernos del ILPES, N.º 18, 1973, p. 95.
- SOLARI, ALDO E.: (Con E. Schiefelbein) "Tendencias del desarrollo del sistema educacional y su incidencia en la Universidad", trabajo presentado al Seminario organizado por la Corporación de Promoción Universitaria en Viña del Mar, noviembre, 36 páginas, mimeo. Publicado en *Corporación de Promoción Universitaria*, Compilación de trabajos de dicho seminario. Santiago, diciembre, 1975.
- SOLARI, ALDO E.: "Desarrollo y políticas educacionales en América Latina", en *Revista de CEPAL*, N.º 3, 1977.
- TEDESCO, JUAN CARLOS: "Educación y empleo: el caso del sector industrial argentino", en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*. México, Vol. IX, N.º 1, 1979, pp. 65-81.
- TOBIN, ANA: "La deserción escolar en la provincia de Río Negro" (Argentina), en *Revista del Centro de Estudios Educativos*. México, Vol. IV, N.º 3, 1974, pp. 47-64.
- WILSON, BRYAN R. (ed.): *Education, Equality and Society*. London, Allen and Unwin, 1975.
- WHITHE, PETER Y NUÑEZ, PILAR: "Análisis y conclusiones del Proyecto de Educación No-Formal en Ecuador", en *Revista del Centro de Estudios Educativos*. Vol. VIII, N.º 3, México, 1978, pp. 69-107.

Política Social de la Educación y la Cultura

Pedro Demo

Este trabajo se dedica a discutir brevemente algunos tópicos importantes del intento de enfocar la política de educación y cultura como parte de la política social. Tradicionalmente, se consideraba a la educación y a la cultura como dimensiones autónomas y autosuficientes, dentro de una visión sectorializada que coincidía con una compartimentación de las actividades, así como con duplicaciones y superposiciones flagrantes.

En el área educacional, el enfoque de los recursos humanos fue tal vez el que más se aproximó a la autonomía, incluso porque escondía la pretensión de resumir la propia política social. En cierta medida, el desarrollo social se veía como estando básicamente condicionado por el nivel de los recursos humanos, llegándose al punto de considerarlo como un determinante más fundamental que la misma estructura productiva.

En el área de la cultura, las proposiciones más frecuentes adoptan la perspectiva del cultivo del ocio y de expresiones culturales elitistas, con lo que se acentuó mucho la distancia con las iniciativas sociales. Entre otras cosas, se acepta en esa manera de ver que el pueblo no tiene "cultura".

En el momento actual, hay un esfuerzo por recuperar la educación y la cultura al interior del proyecto de una sociedad más igualitaria. Esta perspectiva ha sido muy influida por el enfoque interdisciplinario de los problemas del desarrollo, que reconoce que el ataque sectorializado es una forma cierta de eludir la cuestión. Simplificando mucho las cosas, puede decirse que el desarrollo muestra por lo menos tres dimensiones fundamentales: la económica, la social y la política. Ningún resultado satisfactorio puede lograrse sin la consideración de esos tres componentes, aunque el acuerdo entre ellos sea de logro muy complejo.

No es difícil percibir que la educación no produce resultados adecuados en términos de desarrollo, si no es acompañada por otros elementos que, en ciertos momentos, son más decisivos que la propia calidad pedagógica. Así, el aprovechamiento escolar de la infancia está fuertemente determinado por la nutrición; la preparación de la mano de obra no alcanza el impacto pretendido sin una estructura económica orientada hacia la generación de empleos atrayentes; la finalización del segundo ciclo de enseñanza se ve fuertemente afectada por los altos niveles de subempleo; el acceso democrático a la enseñanza superior depende mucho más de una política de redistribución del ingreso que de su carácter gratuito, etc.

Por todo ello, parece fuera de duda que el enfoque de la política social aplicado a la educación y a la cultura tiene sus méritos, a pesar de ser todavía incipiente. Esta es la hipótesis básica de este trabajo.

Política social

No existe lo “social” en sí; la realidad es compleja y multidimensional y en ella, lo “social” es sólo una de las dimensiones que pueden analizarse. Por ello, cuando la política social es considerada aisladamente, tiende a ser asistencialista y residual. Dentro del cuadro de condicionamientos mutuos no se pueden perder de vista las imbricaciones necesarias con lo “económico” y con lo “político”.

Se entiende por política social el esfuerzo conjugado de reducir las desigualdades sociales o, dicho más operacionalmente, de reducir los niveles de pobreza. Dentro del contexto del capitalismo occidental, que es aquí el punto de referencia para las proposiciones de políticas viables dentro del sistema, la meta sería construir una sociedad donde los estratos medios fueran mayoritarios y los bajos, tendencialmente residuales. Esta óptica, implica obviamente, aceptar la viabilidad social del capitalismo, aunque sea subdesarrollado. Así, cualesquiera sean las críticas que se le formulen al capitalismo, la propuesta de política social está condicionada a las posibilidades y límites de este sistema. En tal sentido, aunque no sea históricamente posible una sociedad totalmente igualitaria, puede construirse una configuración con desigualdades distribuidas de forma más equitativa, hasta un punto en que la pobreza se torne tendencialmente residual.

Aunque el bienestar de los países avanzados no pueda explicarse sin hacer referencia a su posición hegemónica central, es indudablemente cierto que el capitalismo produjo en ellos sociedades políticamente más estables, económicamente más dinámicas y socialmente más satisfechas. Para que ello se produjera debieron concurrir innumerables variables, destacándose como principales las siguientes:

i) La formación de recursos humanos adecuados, a través de un proceso creciente de profesionalización y de educación, acompañado por contribuciones esenciales en las esferas de la salud, la previsión, la vivienda, y de otras protecciones al trabajador. Esto coincide con lo “social” en el sentido de que tales países se tornaron más sensibles al problema de la desigualdad y surgieron crecientes exigencias históricas de democratización de las oportunidades. Así, el acceso a tales servicios básicos, muchas veces garantizados por el gobierno, constituye un componente relevante del bienestar.

ii) Dado el ritmo favorable de la industrialización y el crecimiento limitado de la población fue posible que se mantuviera una adecuada oferta de empleo, acompañado de niveles satisfactorios de ingresos. Se evitó así la terciarización exagerada de las ciudades, aun cuando el sector primario fue diminuto y dinámico. Esta posición industrial privilegiada está particularmente fundada en el pasado colonialista de tales países y en su actual posición hegemónica central, lo que constituye una de las diferencias decisivas entre naciones desarrolladas y subdesarrolladas.

iii) El ambiente de democratización de esas sociedades posibilitó un proceso creciente de participación, lo que fue el determinante más fundamen-

tal del enfrentamiento democrático entre los factores capital y trabajo. El proceso de visible ascenso social de amplias capas de trabajadores pasó a ser una conquista autosustentada, aliándose la participación económica con una fuerte dosis de participación política en las decisiones nacionales.

Esta perspectiva histórica acentúa, entre otras cosas, que la política social debe ser vista en el contexto de las conexiones económicas y políticas, a fin de evitar que se convierta en acciones de tipo asistencialista y residual. Debe resaltarse, también, que la comparación con los países avanzados no puede hacer olvidar que la situación de los países en desarrollo es estructuralmente diversa. Aunque se pretenda la misma cosa como meta, debe reconocerse que el camino a recorrer es esencialmente diferente porque las variables decisivas son otras: dependencia político-económica; industrialización insuficiente, propensión a liberar mano de obra del sector más dinámico; vaciamiento intempestivo del campo; terciarización excesiva; predominancia de la mano de obra semi o descalificada; bajo nivel de participación política y tendencia al populismo; sindicalismo elitista, etc.

Sea como fuere, pretender cambios sociales sin cambios económicos y políticos sólo constituye un malabarismo mental, que tiene siempre un resultado seguro: la pobreza no disminuye. Por ello, en la perspectiva de este trabajo se privilegia la inserción en el mercado de trabajo como variable clave del ascenso social, apareciendo la educación como de importancia menor. Aunque la pobreza no puede definirse sólo por la falta de ingreso, está claro que ella es la dimensión decisiva, por lo menos para el pobre. Empero, si puede decirse que es importante tener un buen empleo y un buen ingreso, no lo es menos tener capacidad política para defender sus derechos de trabajador y de ciudadano. La reducción de la desigualdad social no puede entenderse como una dádiva del Estado o del capital. La historia de los países industrializados revela que el proyecto de reducción de la pobreza tuvo como característica básica la articulación política de los trabajadores, que propició el enfrentamiento con los capitalistas en pie de igualdad, estableciendo el ambiente necesariamente democrático de la negociación conjunta. El Estado desempeñó un papel favorable en la medida en que hubo partidos políticos que llegaron al poder y mantuvieron compromisos más amplios con los sectores laborales. Pero no fue ése el elemento decisivo.

Lo social, aislado de lo económico y lo político, tiende al asistencialismo y a la acción fragmentaria. La visión sectorializada se ocupa apenas de los problemas del trabajador y concibe fácilmente el ascenso social como condicionado, sobre todo, por la preparación profesional. En esta perspectiva se corre el riesgo de enfocar la pobreza como un problema sólo del trabajador, olvidando que las estructuras productiva y política contribuyen también a determinar el proceso, a veces mucho más decisivamente. La falta de condiciones satisfactorias de educación, salud, previsión, vivienda, etc., es ciertamente, una forma de pobreza "social" aguda. Pero al lado de ella existe la pobreza "económica" y la pobreza "política". Una es fundamentalmente represión del acceso al ingreso y

la otra, represión a la participación en las decisiones de importancia nacional. Las dos últimas formas de pobreza no son menos importantes que la primera. Así, si las estructuras económicas y políticas no incluyen en sí mismas el proyecto de reducción de la pobreza, las acciones sociales sólo son una voz clamando en el desierto y más que esto todavía: existirán únicamente en la medida en que existan excedentes económicos; serán usadas para apagar los incendios producidos por los excesos económicos y políticos.

Política social de la educación

Desde el ángulo de la política social, la educación puede ser visualizada de manera bastante diversa a la tradicional. En primer lugar, es posible afirmar que ella, aisladamente, no posee la influencia decisiva que frecuentemente se dice que tiene, porque su impacto sobre la estructura productiva es pequeño y sobre la participación política llega a ser, a veces, incluso negativo. En segundo lugar, es preciso no perder de vista el contexto político-económico de su actuación.

Ciertamente preocupa que todavía exista un número elevado de analfabetos, que la gran mayoría de la mano de obra sea semi o descalificada, que la educación profesionalizante del segundo ciclo de enseñanza sea ya un fenómeno de élite; pero preocupa mucho más el hecho de que los índices de subempleo sean del orden del 30 por ciento de la población económicamente activa, de que el sector secundario absorba poco más del 20 por ciento de la fuerza de trabajo, de que la industria de transformación demuestre una tendencia al aumento de la productividad y no a la inclusión de trabajadores, de que no sea posible retener en el campo siquiera a la mitad del 35 por ciento de la mano de obra allí ubicada, de que el sector terciario esté fuertemente hinchado, etc.

Es preciso tener en mente que la educación:

- i) normalmente no influye en la estructura productiva, en el sentido de obligarla a ajustarse a la oferta de empleo;
- ii) no disminuye la abundancia de mano de obra, fenómeno que facilita mucho la vida del factor capital, al empujar hacia abajo los salarios;
- iii) no crea empleo, pudiendo dejar de lado uno de los problemas fundamentales de la reducción de las desigualdades y de la promoción de ascenso social;
- iv) difícilmente corrige efectos de la pobreza, lo que se ve incluso en el hecho de que el pueblo padece mucho más de pobreza que de analfabetismo.

Al lado de esta dificultad patente de enfrentar aisladamente a la pobreza económica, existe además una cuestión de pobreza política. La educación tiene todos los elementos para ser un proyecto reaccionario en la medida en que se restringe al papel normal de agencia socializadora y transmisora de conocimientos. Tiende a ser un proyecto de adiestramiento y puede esconder, bajo el aura de la preparación de mano de obra, una vinculación muy estrecha a los destinos del capital porque, en general, es más un proyecto para elevar la productividad

y el lucro, que para aumentar los salarios y mejorar las condiciones para la articulación política democrática.

De todos modos, una vez vinculada la educación a la política social, recae sobre ella el mismo desafío de colaborar a la reducción de las desigualdades sociales. Al mismo tiempo, se le aplica el criterio de evaluación de cualquier política social: o redistribuye o concentra. No será "social" aquella política que no pueda comprobar, por lo menos indirectamente, su impacto redistributivo en favor de la población de bajo ingreso. Así tomado, el proceso educativo en vastas áreas tiene muy poco que ver con la política social; en otras, puede ser incluso un estorbo, siendo un factor que tiende a agravar las tendencias concentracionistas del crecimiento económico y el embotamiento de la participación política.

Esta vinculación con la política social es capaz de tornar a la educación mucho más realista. Una vez bien ubicada, puede reaparecer como variable de primera línea entre los condicionamientos del desarrollo social.

En un momento inicial, debe reconocerse que un país subdesarrollado está todavía en la etapa de la educación básica, más que en el estadio de la educación superior, aunque esta posición no signifique exclusivismo. Asumiendo este desafío, pueden describirse dos áreas principales de actuación de la educación básica, de acuerdo con el parámetro de la pobreza.

a) *Educación en las áreas rurales.* Aunque pueden encontrarse casos de pobreza más graves que en la zona rural, normalmente es allí donde está su mayor foco, lo que determina en gran parte la necesidad de la migración. La educación rural es uno de los mayores desafíos imaginables. En primer lugar, prácticamente no existen condiciones reales para una educación "rural", porque el ámbito educacional es irremediablemente urbano. En segundo lugar, no puede negarse que en toda educación rural hay un impacto urbanizante inevitable. En tercer lugar, la adecuación de los currícula y programas será siempre un problema apenas en parte superable.

Incluso reconociendo todos estos problemas, se podría por lo menos contribuir a no agravar la situación. Si no se puede fijar al hombre en el campo, deben buscarse formas para retenerlo por lo menos en centros urbanos menores, lo que es, sin duda, un problema de índole económica y política más que pedagógica. La educación formal sería, tal vez, el camino menos indicado, lo que obliga a una dosis inmensa de originalidad y de creatividad, que es temerario esperar del educador.

En la búsqueda de adaptar currícula y programas, surge una cuestión bastante grave, cual es la de que los programas adaptados son generalmente subprogramas, en sentido peyorativo. Como la clientela no consigue absorber los ocho años regulares con todas las disciplinas que los componen, se les ofrece una dosis menor y arreglada *ad hoc*. Esta perspectiva tiene su razón de ser, porque es preferible ofrecer lo posible, a mantener una meta puramente legal y siempre irreal. Pero tal solución puede contribuir al subdesarrollo de esas personas, sobre todo si se piensa que el alumno de la escuela rural es siempre un migrante potencial.

En verdad, se tienen ahí dos posiciones válidas: suministrar al estudiante el programa normal, agregando una compensación por el hecho de ser pobre, con lo cual se lo estaría privilegiando frente a los estudiantes menos pobres o ricos; abandonar cualquier esquema educacional urbano y montar un programa para el medio rural basado en una concepción totalmente nueva de la educación, aunque esto no sea completamente posible. En términos de la dura realidad, sin embargo, se sabe que la alternativa más practicada es la de salvar lo que se puede, remedando a la educación urbana.

Vale resaltar que la educación rural requiere estar en consonancia con los problemas de la producción agrícola; necesita aprovechar de los recursos humanos locales y el potencial comunitario; precisa ser menos legal y formal, dando lugar a la creatividad. Todo ello hace que sean poco relevantes los criterios urbanos, como los de las series, del turno de los años, de la aprobación, de las vacaciones, etc.

b) *Educación en las periferias urbanas y los centros menores.* En este caso se encuentra a otra porción significativa de los pobres. Mientras que para la educación rural se consideraba problemática la adaptación del proceso pedagógico y su originalidad, aquí se tiene como una de las cuestiones más intrincadas, la selectividad a través de criterios económicos.

Ello muestra que el problema fundamental de la educación básica no es solamente pedagógico, sino también político-económico. La educación, si quiere reducir la pobreza, necesita aceptar su papel secundario como socia de un proyecto mayor. No existe pedagogía que corrija un cerebro lesionado por la desnutrición, así como no existe pedagogía aplicable con éxito a un menor abandonado si no se le adjunta una condición satisfactoria de sobrevivencia material.

Una parte de los pobres ni siquiera entra en el sistema; otra, es expulsada por la repitencia y por la evasión ya en el primer año de primaria; difícilmente terminan el segundo ciclo; por milagro, llegan a la universidad, que será privada, paga y de bajo nivel. Esta misma selectividad negativa aparece en los profesores de enseñanza básica, porque dado el nivel de salarios tan bajos, sólo permanece en la profesión aquel sector que no consiguió otra cosa mejor, sin olvidar que existen también las vocaciones obcecadas. A ello debe agregarse la reducida cualidad pedagógica de las escuelas públicas.

Todo esto cristaliza en la diferencia entre la escuela pública de la periferia y la escuela privada de los centros. En éstas, el estudiante pertenece a una familia con recursos económicos, dotada de un amplio lenguaje, del lenguaje dominante y, casi siempre, habiendo aprovechado de cursos preescolares. En aquéllas está el subnutrido, el marginal, el menor abandonado, el trabajador precoz, etc. Después de ocho años de estudio el resultado es astronómicamente diferente. En un caso, hay una gran mortalidad dentro del sistema, con pocos sobrevivientes para los últimos años de primaria. Como no existe prácticamente acceso al preescolar, la alfabetización consume varios años, restando poco tiempo para que se impartan contenidos curriculares más amplios, resultando así una educación caricatural; como preparación de mano de obra tal vez no

llegue a ser significativa. En el otro caso, casi todos los estudiantes comienzan el primer grado ya alfabetizados. Las pérdidas del sistema son controladas y hay aprovechamiento notorio en los niveles medio y superior. Aquí existe ciertamente preparación para el mercado de trabajo. Pero la educación no es tanto un móvil de ascenso social cuanto una estrategia de mantención de una situación privilegiada que la familia ya poseía. Y, por ironía del destino, este estudiante tiene todas las probabilidades de estudiar en una universidad pública, de buen nivel, y gratuita.

Dentro de tal perspectiva integrada, la educación puede aparecer como socia importante del proyecto de reducción de las desigualdades sociales. Se suma a esto su posible impacto sobre la reducción de la pobreza política, en que se presenta como componente esencial, de primera línea, en la obtención de una sociedad con estructura democrática. Si se observan las relaciones entre el factor capital y el factor trabajo, la educación tiene su importancia como preparadora de mano de obra (lado social) y como redistribuidora del ingreso (lado económico) pero mucho más como condición de la participación política (lado político). Así, la probabilidad histórica de democratizar las relaciones entre el capital y el trabajo no depende tanto de la esfera socioeconómica, como de la esfera política, porque la articulación democrática del factor trabajo es, en verdad, su fuerza real. Más que al trabajador, la educación necesita formar al ciudadano y sedimentar reglas democráticas de juego, por cuanto, una persona educada en términos sociales no es tanto aquella que sabe leer, escribir y trabajar sino, sobre todo, aquella que es democrática.

Política social de la cultura

En el cuadro de la política social, la preocupación por la cultura aparece, normalmente, como secundaria. Esta perspectiva desagrada a los culturalistas, pero una vez bien enfocada, puede ser recolocada a efectos de perseguir la sedimentación de trozos culturales participativos, como objetivos tanto del proceso educativo, como del proceso cultural.

Dentro de un país con profundos desequilibrios regionales y sociales el grupo focal de la política social es la población de bajos ingresos que, además de ser muy pobre, es también mayoritaria. Cualquier esfuerzo de planeamiento verifica que no es posible atender jamás a todas las necesidades de la población, mucho menos cuando los recursos disponibles son muy escasos y el problema tiene dimensiones astronómicas. Es preciso entonces, establecer prioridades.

Ello no tiene nada que ver con la exclusión de otras dimensiones importantes. En verdad, no pueden reducirse las necesidades fundamentales de la población pobre sólo al aspecto material de la pobreza, porque no puede demostrarse que una necesidad material sea más importante que una necesidad espiritual o cultural. Cualquier esfuerzo de visión integrada del hombre se opondría a seccionarlo para así establecer *a priori* una jerarquía rígida y, por así decirlo, natural de necesidades.

No obstante esto, el establecimiento de prioridades significa que, no pudiendo atender a todas, se procura centrarse en aquello que, en el momento y en el contexto sociohistórico, asoma como lo más relevante. Por esta simple razón puede decirse que para la población de bajo ingreso nada es, de inmediato, tan importante como el ingreso. En este sentido, las inversiones culturales destinadas a la población pobre son superfluas y equivocadas.

Solamente las personas que perciben buenos ingresos pueden pensar que el salario no es tan importante en la vida. Esta manera de ver, dependiendo del contenido que se atribuya a la cultura, puede considerarse una alienación cultural indeseable. Este es el caso, por ejemplo, de quien se siente lastimado porque el pueblo no va al teatro o no oye música clásica, calificando esta actitud como falta de cultura. Puede, incluso, que esto sea falta de cultura pero es, sobre todo, falta de ingreso.

La pregunta pertinente sería cuál es el contenido apropiado de una política de cultura adecuada al cuadro social de la población de bajos ingresos, vislumbrándose tres como los más importantes: cultura de la identidad del pueblo; cultura de la subsistencia; y cultura democrática.

a) *Cultura de la identidad del pueblo.* Ella busca la creación de valores culturales que identifiquen al pueblo. Sin caer en el extremo del nacionalismo puede verificarse que toda sociedad produce manifestaciones de creatividad propia. Ellas pueden ser de estilo material o no material, aunque sea usual atribuir a la cultura el contenido y el cultivo del espíritu.

Innumerables manifestaciones de la creatividad nacional recaen en esta área: trazos arquitectónicos que identifican el trayecto histórico de la sociedad; cultivo de un ritmo musical particular; producción artística general; creación de modelos industriales que califican el carácter técnico inventivo; etc.

Este contenido cultural puede revelar alienaciones cuando sólo identifica valores ligados a la élite, como si el pueblo no tuviese cultura. Por esto, se insiste en que tal identificación se oriente hacia la sociedad total, principalmente hacia el pueblo, pudiéndose valorizar manifestaciones populares de la religión, del folklore, de hábitos de alimentación, de salud, de ocio, etc., y no solamente los trazos característicos del consumo cultural elitista.

b) *Cultura de la subsistencia.* Esto significa el arte de sobrevivir en un cuadro de pobreza. Esta forma cultural se aproxima mucho más al contexto de la política social, y se preocupa con manifestaciones culturales que permiten a los pobres sobrevivir. En esta gama de manifestaciones se incluyen dimensiones que van desde el arte popular que proporciona a mucha gente la posibilidad de ganarse la vida a través de la creación propia, hasta una sabia adecuación del hombre a su medio ambiente.

Si cultura es creatividad, difícilmente habrá mayor creatividad que la de sobrevivir dentro de un mercado de trabajo tan excluyente. A título de ejemplo, pueden mencionarse como manifestaciones culturales de extrema relevancia la red de ayuda mutua desarrollada por los migrantes a través de lazos de parentesco y amistad; la convivencia con la selva o con regiones áridas; la canción

popular y la literatura; la farmacopea popular; las estrategias de sobrevivencia con un presupuesto doméstico que ninguna matemática explica; la sabiduría del pueblo, etc.

c) *Cultura democrática*. Se puede mostrar que la interpretación del fenómeno educativo en el cuadro de la cultura es una de las formas aptas e interesantes para recuperar la importancia de la variable política. Uno de los trazos más profundos de la cultura es la expresión de la creatividad comunitaria, a través de la cual ella se identifica y se caracteriza. Esta perspectiva se funda en la dimensión participativa, no solamente al nivel de las dimensiones homogéneas que dan el toque particular a un pueblo o a una nación, sino también, y tal vez sobre todo, en la dimensión de la valorización comunitaria local y regional.

Las variables culturales son menos incisivas en términos inmediatos y, por esto mismo, siempre se las coloca como derivadas de otras variables socioeconómicas y políticas que se tornan más visibles y manipulables por ser muchas veces de carácter material. Sin caer en el culturalismo, puede que a la larga, dependiendo de las circunstancias, las variables culturales puedan tener incluso mayor influencia. Es claro que, en el límite de la sobrevivencia, la preocupación exagerada por los valores culturales superfluos es una alienación descabellada y un escarnio de la pobreza. Todavía, si se concibiese a la cultura de otra forma, como caracterización de la expresión creativa de la comunidad, estaría en juego no la valorización de cosas como el teatro, la música, la literatura, los monumentos históricos, las bibliotecas, etc., sino la capacidad participativa de las comunidades menos favorecidas. En este caso, el concepto de cultura haría eco directo a las pretensiones de la política social, definida como búsqueda conjunta de los sectores sociales, económicos y políticos de formación de una sociedad menos desigual, o sea, con un tenor expresivo de participación, a pesar de la heterogeneidad inevitable.

Se establece un compromiso directo entre cultura y educación, incluso si ambos términos tienen espacio propio de actuación. La educación resume el papel de primera línea que le puede caber en el desarrollo social, en la medida en que sea una estrategia fundamental y el contenido básico de la participación política. *Cristalizar una cultura democrática*: éste sería el objetivo esencial de la educación, porque solamente la persona democrática es "educada".

La vivienda en América Latina: una visión de la pobreza extrema

*Guillermo Rosenbluth**

Presentación

El desarrollo latinoamericano se ha caracterizado porque el crecimiento y la transformación productiva no siempre han ido acompañados por un proceso que alterara positivamente las bases de la distribución de la propiedad y el ingreso. La rápida urbanización ha hecho más visible este fenómeno al concentrar en las ciudades grandes aglomeraciones de vivienda deficiente. Generalmente existe asociación estrecha entre malas condiciones de habitación y pobreza, desempleo, bajos niveles educacionales y de ingreso personal, mala alimentación, salud precaria, etc. Sin embargo, no siempre un determinado nivel habitacional refleja uno similar de pobreza.

Durante los años 60 la preocupación por mejorar las condiciones habitacionales fue reiteradamente expresada en conferencias internacionales, planes y programas, y aunque ello no ha alterado significativamente la precaria situación habitacional de amplios sectores de la población, parece consolidarse cierto consenso orientado a establecer un orden social más justo.

Aunque el tema es controversial, la política habitacional tiene un lugar destacado en una estrategia de lucha contra la pobreza. Por ésto el objeto del trabajo consiste en analizar la dimensión habitacional de la pobreza y mostrar los esfuerzos que se han realizado para enfrentarla.

Este trabajo destaca la relación de la política de vivienda con los estilos de desarrollo más característicos de la región; luego, hace una descripción de las diversas formas habitacionales que albergan a los sectores más pobres y, finalmente, analiza los alcances y limitaciones de las soluciones habitacionales destinadas a los sectores de menores recursos.

I. LOS ESTILOS DE DESARROLLO Y LA POLITICA HABITACIONAL

Ante todo es necesario identificar los factores que determinan la existencia y la orientación de una política habitacional. De manera ideal podría suponerse que las medidas adoptadas sectorialmente responden a las exigencias de una estrategia global. Sin embargo, difícilmente ello suele ocurrir en la práctica, donde es frecuente verificar que las políticas y acciones aplicadas en un país no

*El autor quiere dejar constancia de las valiosas sugerencias que le hicieron Adolfo Gurrieri y Rolando Franco.

siempre se articulan coherentemente. Estos desajustes reflejan los intereses que pugnan en la dinámica social.

Los resultados de esas contradicciones enmarcadas en determinadas coyunturas (económicas, sociales, políticas; de orden interno y externo), definen las características asumidas por el desarrollo socioeconómico en la región. Usualmente condensadas en la noción de estilos de desarrollo —caracterizaciones típico-ideales que representan los caminos seguidos— con los que se vincula la política habitacional.

El conocimiento de las orientaciones que han influido en el desarrollo económico de la región¹ amplía considerablemente el campo de visión para evaluar los alcances de una política, al permitir evaluarla no sólo sectorialmente, sino también en relación al conjunto de políticas y acciones emprendidas.

En un sistema social dado (el capitalismo, por ejemplo) pueden existir múltiples alternativas de estilos de desarrollo, cuya realización está condicionada por las potencialidades de la estructura socioeconómica.²

En esta perspectiva, pueden variar desde aquéllos que concuerdan más plenamente con la índole esencial del sistema, hasta aquéllos en los que se tiende a atenuar los rasgos definitorios. Mientras mayor sea el énfasis puesto en esta última orientación, más grandes serán las dificultades de su aplicación. Así se tropezará con obstáculos interpuestos tanto por los intereses creados al amparo del sistema, como por el orden institucional encargado de cautelar la preservación y continuidad del mismo.

Estos dos estilos, en adelante denominados estilos I y II, han sido alternativas reales y han representado caminos seguidos en algún momento por países de la región.

La opción por uno u otro de los estilos tiene consecuencias específicas sobre la política habitacional que pasaremos a resumir.

¹Ver características del proceso de desarrollo en *Tendencias y Proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina*, documento E/CEPAL/1027, 3 de marzo de 1977. Presentado al XVII Período de Sesiones, Guatemala, 25 de abril al 5 de mayo de 1977.

²Una amplia discusión sobre el concepto de estilos de desarrollo se encuentran en J. Graciarena, "Poder y estilos de desarrollo: Una perspectiva heterodoxa", *Revista de la CEPAL*, N.º 1, primer semestre de 1976.

Los estilos no reflejan necesariamente la realidad concreta de ningún país determinado en algún momento de su desarrollo. Son caracterizaciones típico-ideales construidas sobre la base del análisis de las situaciones por las que ha atravesado en años recientes. Por lo tanto, los conceptos de sistema, estructura y estilos son diversos niveles de análisis con diferentes grados de generalidad y autonomía. Comenzando desde el más abstracto e independiente, se debe mencionar al sistema económico y social que, en este análisis, corresponde al capitalismo. El segundo nivel es la estructura económica social que constituye una configuración nacional condicionada por el sistema social y su situación histórica, incluido el orden internacional. Y, en último término, se encontrarían los estilos determinados por las estructuras.

1. El estilo I

El estilo I es aquel en que "el poder está estructurado en una coalición formada principalmente por una tecnoburocracia civil y militar que controla el aparato del Estado en asociación con las grandes empresas nacionales y extranjeras que tienen una posición dominante en el sector moderno y, por ende, en toda la economía. Aunque con carácter más accesorio, participan también en la coalición una variedad de grupos medios-altos donde se destacan los empresarios medios, los altos ejecutivos y los profesionales. El estilo político es generalmente autoritario y desmovilizador pues promueve la 'hibernación' de las masas populares mediante la desarticulación de sus organizaciones sociales y políticas autónomas. El discurso abierto es directamente reprimido. El objetivo central es el crecimiento económico acelerado, para lo cual se articulan y se movilizan todos los recursos disponibles con el fin de maximizar la acumulación de capital y la rentabilidad de las empresas, atraer la inversión extranjera y contener las precisiones salariales y distributivas de los grandes grupos que van quedando rezagadas en un proceso altamente concentrador del ingreso. El objetivo político de largo plazo es la 'grandeza nacional' a la cual se subordinan una serie de metas sociales que, en otra perspectiva, merecerían una atención más inmediata.³

El objetivo perseguido en este estilo es lograr el crecimiento económico, afirmándose que corresponde al mercado la tarea de asignar los incrementos de ingreso obtenidos. Como estrategia se estimula la concentración del ingreso, suponiendo que los grupos que poseen mayor capacidad de ahorro podrán invertir más, acelerando así el crecimiento de la economía, lo que beneficiará finalmente a toda la sociedad. En tal razonamiento se aduce que si la distribución del ingreso fuera más igualitaria, bajaría el coeficiente de ahorro (con la consiguiente baja de la tasa de inversión y del crecimiento).

Las consecuencias de tal orientación para la política habitacional, variarán según la fase del ciclo económico en que se esté.

En la recesión, la política económica busca detener la inflación, reducir el déficit fiscal y atenuar el desequilibrio del balance de pagos. Para ello se reduce el gasto público, se comprimen las remuneraciones, se liberan los precios, etc. Ello reduce la actividad de la construcción, al no contar con estímulos oficiales, hasta los límites de la demanda efectiva. La oferta habitacional está casi exclusivamente orientada a los sectores de ingresos altos y medios altos, por lo que no es raro que desaparezcan empresas pequeñas y medianas, incapaces de soportar la crisis. No existe una política social habitacional.

En la fase expansiva, la vivienda constituye un medio de activación de la economía. Se estimula la solución empresarial privilegiando los aspectos financieros, concediendo amplio apoyo a las instituciones de ahorro y préstamo,

³J. Graciarena, *cit.*

parte importante del mercado financiero, con lo que se favorece la demanda habitacional. La libertad de precios continúa preservándose como elemento vitalizador en la actividad empresarial; la compra de viviendas para arrendar surge como una inversión ventajosa frente a otras alternativas. De este modo la actividad del sector vivienda está orientada por la demanda efectiva, función del volumen de empleo e ingresos que genera la actividad económica. Como el estilo promueve la concentración del ingreso, el mercado tenderá a polarizarse y la actividad habitacional responderá a las demandas de los sectores de altos ingresos.

Es necesario señalar, además, que la oferta habitacional se ve afectada por el mismo proceso concentrador, quedando en pocas manos el control de la actividad del sector que cubre una extensa red de relaciones financieras, abastecimiento de insumos y comercialización de las unidades producidas. De este modo, la actividad de la construcción tiende a transformarse en monopolística. Esta situación se expresa en el proceso político donde los grandes empresarios y profesionales influyen sobre los centros de poder intentando orientar las políticas urbanas en su beneficio.

En resumen, las condiciones prevalecientes en esta fase expansiva hacen que aumente la actividad habitacional y que exista una política orientada a favorecer los fines de lucro de las empresas. La distribución habitacional queda al arbitrio de las directrices del mercado, lo que tiende a consolidar las desigualdades existentes de ingreso y bienestar.

2. El estilo II

El régimen político que lo impone tiene una base de apoyo muy amplia, que abarca desde capas del estrato popular urbano y el campesinado hasta los grupos medios. Al respecto es interesante anotar que los estratos medio-altos, constituidos por empresarios medianos y profesionales, tienen mayor acceso que los otros a los centros de poder del Estado, controlando la implementación de las políticas.

Sin embargo, es necesario que se persigan objetivos coincidentes con los intereses de los grupos que sirven de plataforma al estilo II, orientándose hacia el crecimiento económico con desarrollo social y participación popular. Ello implica procurar la redistribución del ingreso.

Las bases teóricas de este estilo no suponen que el desarrollo social sea una consecuencia espontánea del crecimiento económico; además niegan la validez de los mecanismos del mercado como único elemento regulador de la actividad económica y la distribución social, postulando que para alcanzar mayor equidad distributiva se requieren políticas que se orienten tanto al crecimiento como a la distribución. La mecánica del estilo se complica ya que debe considerar, por un lado, las relaciones entre crecimiento económico y bienestar social y, por otro, la vinculación que ambos aspectos tienen con la distribución del poder, la riqueza y el ingreso. Subyace la idea de que un mejoramiento real sólo puede lograrse modificando la estructura de poder, lo

que se ha intentado a través de diversas políticas que faciliten cambios en esa dirección.

Las posibilidades de éxito del estilo II dependen de la correlación de fuerzas políticas, de las tendencias del cambio estructural y de las condiciones económicas existentes. Mientras más adversos sean estos factores, mayores serán las contradicciones entre las aspiraciones del estilo y sus realizaciones. Muchas de las iniciativas sociales fracasan debido a las contradicciones gubernamentales y a la oposición de los grupos privilegiados que controlan parte importante del aparato productivo y financiero, por lo que están en condiciones de influir sobre la política oficial, apoyándola sólo hasta el punto en que coincida con sus intereses.

En cuanto al sector vivienda, la preocupación central del estilo debería ser proporcionársela a los sectores de menores recursos. Sin embargo, las políticas habitacionales que se adoptan suelen no ser coherentes con esas aspiraciones, pues, a través de exenciones tributarias, otorgamiento de créditos, facilidades de importación de maquinarias y equipos, etc., se orientan más bien a estimular la construcción y aumentar su eficacia, incrementando el volumen de unidades producidas a costos más bajos, abaratando el precio de las viviendas e incorporando a un mayor número de personas al mercado habitacional. Pensando en atender las necesidades de los más pobres es usual que se hagan estimaciones de sus ingresos y, a partir de ello, se propongan soluciones habitacionales compatibles con su situación económica, lo que en general no logra el éxito esperado. En este campo las experiencias son muy variadas y discontinuas (desde la entrega de una vivienda de material sólido hasta la provisión de un cuarto de madera en un terreno semiurbanizado).

La falta de decisión en adoptar medidas que beneficien claramente a los sectores postergados, es una de las debilidades que presenta el estilo II, el cual sólo termina favoreciendo a una fracción de sus bases de apoyo, dejando importantes demandas insatisfechas.

El escaso éxito del estilo II en el sector vivienda puede explicarse por diversos factores, algunos de los cuales se analizan a continuación.

a) *La congruencia de la estrategia con la realidad.* Todo diagnóstico de la situación habitacional se basa sobre una estimación del déficit de viviendas. Esta estimación es una manera de cuantificar la pobreza habitacional acumulada a través del tiempo. Pretender su desaparición en el corto o mediano plazo, mediante la entrega de viviendas, es imposible dada su magnitud. Además, con ello sólo se atiende a manifestaciones superficiales del problema sin enfrentar las causas que lo originan.

Como se sabe, las metas de producción y asignación de viviendas están basadas en supuestos referentes a la orientación de los recursos (tierra, capital) hacia la construcción de viviendas baratas, unido a estimaciones sobre la capacidad de la economía para generar nuevos empleos, aumentar sueldos y salarios en términos reales y mantener una evolución positiva de los precios. A base de estos elementos se determinan tanto el volumen de viviendas a construir como los requisitos de su asignación.

Sin embargo, cuando llega el momento de poner en práctica tales acciones se descubre que la tierra urbana y suburbana está en manos de especuladores; que su precio es ya muy elevado y que su fragmentación encarece la construcción; cuyos costos son muy altos debido al carácter también especulativo de dicha industria. Otro elemento distorsionador es la aceleración del proceso inflacionario, que afecta primordialmente a grupos más pobres.

Estos factores impiden a vastos sectores de la población optar por alguna solución convencional como sería el arriendo o compra de una vivienda a precios de mercado.

b) *Problemas de poder y participación social.* Los responsables de la política habitacional están sometidos a las presiones de grupos sociales de diferente poder, el que deriva no sólo de la superioridad económica, sino también del tamaño, la cohesión del grupo y la capacidad organizativa. Cuando el sistema político contempla mecanismos democráticos, los pobladores tienen posibilidad de organizarse y de constituirse en un grupo de presión importante. En tal circunstancia, la política oficial puede verse influenciada por grupos ubicados en los extremos de la estructura socioeconómica, aun cuando la fuerza de ellos no sea equilibrada. Quienes ocupan la cúpula están bien articulados y pueden bloquear o atenuar con relativa facilidad lo que no consideren conveniente a sus intereses; la gran masa de la población carece en general de la cohesión y organización necesaria para defenderse adecuadamente.⁴

Ante esta situación, la gestión oficial se ve doblemente debilitada. Por un lado, poderosos grupos económicos traban la aplicación de la política reduciendo su capacidad instrumental y, por otro, tanto especuladores como sectores antagónicos a la política gubernamental, estimulan las invasiones, aumentando el costo de las políticas habitacionales (compras de terrenos, urbanizaciones y equipamientos comunitarios) más allá de los recursos programados.

La ausencia de participación popular en la tarea de idear soluciones habitacionales es otro problema a ser considerado. Existe un completo divorcio entre los técnicos y los futuros ocupantes de las viviendas. Muy pocas veces la aplicación de una política se fundamenta en un estudio previo de las actitudes y valores de la población que se pretende atender, que proponga soluciones

⁴Podrían señalarse las movilizaciones de pobladores y las tomas de terrenos, como ejemplo contrario a esa afirmación. Sin embargo, su fuerza organizativa tiene objetivos muy limitados ya que su acción está enmarcada por las necesidades inmediatas como el acceso a la tierra, el suministro de servicios, etc. Una vez conseguidos estos fines, sus organizaciones pierden continuidad, carácter combativo y eficacia reivindicatoria. En determinadas coyunturas especiales se produce un aumento significativo del número de invasiones. A pesar de que todas ellas tienen una justificación real —si se considera la situación apremiante en que viven los invasores— su movilización pocas veces ha sido espontánea, y en general son inducidas sea por grupos políticos que persiguen objetivos propios, incluso hacer fracasar la política oficial, sea por especuladores de la tierra urbana que, de esta forma, pueden vender terrenos sin urbanizar haciendo excelentes negocios. Las ocupaciones de terrenos pueden tener múltiples orígenes, que van desde los originados en los loteos brujos o clandestinos (venta de terrenos de bajo valor comercial condicionado a “futura” urbanización) hasta las llamadas inversiones espontáneas.

ajustadas a sus formas de vida. No se tiene en cuenta la experiencia popular en la construcción de viviendas, tanto en materia de tecnología y diseño, como en el conocimiento secular del clima, aprovechamiento de materiales, etc.

c) *El desarrollo urbano y el uso de la tierra.* El crecimiento demográfico y la urbanización plantean presiones crecientes sobre el espacio urbano: aparecen constantemente nuevas urbanizaciones para los sectores con alguna capacidad de inversión; los nuevos asentamientos de viviendas económicas auspiciadas por los gobiernos son, en su mayor parte, edificaciones en sentido horizontal, que requieren de grandes espacios. Tal demanda de terrenos ha convertido en un negocio muy ventajoso la especulación con la tierra urbana.

Todo ello ha provocado además, una significativa inversión pública en la instalación de servicios de agua potable, luz eléctrica, alcantarillado y equipamiento comunitario (escuelas, hospitales, etc.), lo cual ha tendido a valorizar terrenos que pertenecen a los sectores de ingresos altos y medios. La vía impositiva, que podría servir de elemento de rescate de esta plusvalía creada por la urbanización, ha sido inoperante.

La demanda de terrenos por parte de los sectores de menores recursos hace que el Estado se incorpore al mercado de la tierra, debiendo pagar precios especulativos. Los sectores propietarios de tierra urbana coinciden las más de las veces con las grandes empresas de construcción que realizan las tareas urbanizadoras.

II. TIPOS DE VIVIENDAS DE LOS SECTORES MAS POBRES, CONDICIONES DE HACINAMIENTO Y TENENCIA DE LA POBLACION TOTAL

En los países de la región, la distribución del ingreso es muy concentrada,⁵ y ello condiciona las características del problema habitacional, ya que el grupo que puede ejercer una demanda efectiva es relativamente pequeño y esto condiciona la oferta de viviendas, que se caracteriza por edificaciones de lujo, contrastantes con las viviendas precarias que constituyen el albergue de la mayor parte de la población.

Las desigualdades existentes en un país se reflejan en los tipos de viviendas utilizados. Una tipología de ellas debe considerar los materiales de construcción utilizados, el estado de conservación, si hay o no hacinamiento, los servicios disponibles y el acceso al equipamiento comunitario.

Como no hay información sobre todos los aspectos reseñados, es necesario recurrir a una clasificación censal, que si bien no cumple rigurosamente los requisitos de la tipología, se aproxima a ella.⁶

⁵Ver CEPAL, *Economic and Social Development and the External Economic Relations of Latin America*, Cap. II, E/CEPAL/1061, Santiago, 7 febrero 1979.

⁶Las definiciones censales han clasificado las viviendas existentes en diversos tipos, cuya definición se enuncia a continuación.

Vivienda particular es la destinada a servir de alojamiento a un hogar censal. Excepcionalmen-

1. Categorías y características de las viviendas ocupadas por los sectores más pobres de la población urbana

Es posible reagrupar las clasificaciones censales mencionadas para centrarse en las ocupadas por los sectores más pobres; estableciendo diferencias entre ellas, tanto en lo cualitativo como en su significación, y examinando, finalmente, las relaciones de asociación que existen entre estas categorías habitacionales.

a) *Definición de las categorías.* Las Naciones Unidas han adoptado una convención que distingue tres grandes agrupaciones:

i) *Los asentamientos de precaristas* están ubicados en sitios vacíos dentro de la ciudad o en su periferia, siendo conjuntos de viviendas construidas mediante el propio esfuerzo de sus habitantes, sin supervisión de ninguna clase, utilizando materiales de desecho tales como latón, cartón y papel alquitranado, y sin respetar los reglamentos locales, como tampoco las condiciones higiénicas de habitabilidad requeridas para asegurar la salud de quienes las ocupen. La gran mayoría de las viviendas no está conectada a la red de abastecimiento de agua y ésta se consigue de llaves instaladas para servir a toda la población. El alcantarillado no existe y sólo se construyen algunos pozos negros de uso común.

Por último, dada la ocupación clandestina de los terrenos, el asentamiento está constantemente amenazado tanto por las autoridades, como por acciones legales de los propietarios.

te puede encontrarse dentro de la vivienda más de un hogar. Por *hogar privado* se entiende al grupo constituido por dos o más personas que se asocian para ocupar todo o parte de una vivienda y para proveer a sus necesidades alimentarias o de otra índole vital. Los miembros del grupo pueden poner en común sus ingresos y tener un presupuesto único. El grupo puede componerse solamente de personas emparentadas entre sí, o de personas sin vínculos mutuos de parentesco, o de parientes o no parientes a la vez.

Las viviendas particulares, por su parte, pueden clasificarse en:

- a) *Casa independiente*; que es la que tiene salida a la calle y que contiene una sola vivienda.
- b) *Departamento en edificio*, vivienda de uno o más cuartos que forman parte de un edificio de dos o más pisos, con acceso a la vía pública.
- c) *Casa de vecindad o conventillo*, viviendas de uno o dos pisos cuyos cuartos están generalmente distribuidos a lo largo de un pasaje o patio, con servicios higiénicos comunes. Cada cuarto o par de cuartos constituye una vivienda que aloja un hogar. Subsisten dos formas de conventillo: la tradicional, que se ajusta cabalmente a la definición, y una versión renovada de la anterior, que se da cuando antiguas viviendas unifamiliares son alquiladas por cuartos, a consecuencia del deterioro urbano o del empobrecimiento de sus habitantes.
- d) *Construcción improvisada*, todo albergue independiente construido con materiales de desecho, y que suele encontrarse sobre todo en el perímetro de las grandes ciudades.
- e) *Chozas o cabañas*, construida con materiales naturales de origen local, tales como piedras, caña, paja, piedra con barro, madera, etc. y ubicada generalmente en áreas rurales.
- f) *Otras*, agrupación residual que cubre especialmente aquellos locales no destinados a la habitación humana, ni situados en edificios permanentes pero que se usan como albergue en el momento del censo, tales como las cuevas y otros refugios naturales.

ii) Los *barrios de tugurios* se ubican en zonas antiguas de la ciudad, afectadas por un proceso de deterioro y decadencia. Ese emplazamiento que le permite tener fácil acceso a los servicios urbanos más corriente. La clase de vivienda es el conventillo o casa de vecindad.

iii) Los *sitios y servicios* consisten en la habilitación por parte del Estado de un terreno con servicios mínimos, donde las familias, con ayuda del Estado o de ciertos grupos del sector privado,⁷ instalan una vivienda provisoria. Esta clase de solución es especialmente importante para las familias cuyos recursos les impiden acceder al mercado habitacional.

Las formas que adoptan estos programas son: a) la provisión de un lote de construcción; b) el lote y la instalación de servicios públicos básicos y algunas facilidades comunitarias; y c) la instalación de una combinación de servicios públicos y facilidades comunitarias en las áreas residenciales existentes.

El término genérico "desarrollo de sitios y servicios" es empleado para describir tanto la preparación del terreno como la facilitación de la construcción de casas individuales y la super áreas residenciales ya instaladas.

b) *Su significación.* Las dos primeras categorías (asentamientos de precaristas y barrios de tugurios) se caracterizan por sus elevados promedios de hacinamiento, deficiente calidad de la vivienda y deplorables condiciones sanitarias.

El conventillo nació como respuesta al problema habitacional de los sectores más pobres de la población urbana. La construcción de esta clase de viviendas destinadas al alquiler, constituía una inversión ventajosa frente a otras alternativas, lo que dio incentivos al capital privado para efectuarla.

Hoy no se considera al conventillo una respuesta satisfactoria para los usuarios, ni tampoco constituye una alternativa lucrativa para los empresarios. Su subsistencia sólo se debe al reacondicionamiento de viviendas unifamiliares ubicadas en zonas que van perdiendo importancia, porque los residentes de mayores recursos se trasladan a zonas más atractivas de la ciudad, siendo reemplazados por familias más pobres, que sólo pueden alquilar uno o dos cuartos para conciliar sus necesidades de vivienda con los escasos recursos con que cuentan, originándose así la versión actualizada del conventillo.

Por su parte, los asentamientos de precaristas constituyen la respuesta espontánea de los grupos más afectados por el problema habitacional.

La ocupación ilegal de los terrenos provoca conflictos con las autoridades cuya importancia varía según sea el emplazamiento ocupado y la etapa de urbanización en que se encuentre el centro urbano afectado. En las ciudades de menor importancia y crecimiento demográfico lento, los asentamientos se ubican en la periferia sin que su existencia provoque reacciones inmediatas. Por

⁷Sobre la acción y experiencias de diversas instituciones de carácter privado que dirigen los programas de viviendas populares, consultar "Congreso Internacional de Vivienda Popular", auspiciado por el Servicio Latinoamericano y Asiático de Vivienda Popular (SELAVIP), realizado entre el 18 y 23 de octubre de 1974, en Bogotá, Colombia.

el contrario, en centros urbanos de rápido crecimiento, especialmente en las metrópolis compiten con la expansión de las nuevas zonas residenciales. Los terrenos de invasión son reclamados por sus dueños dada su valorización y la demanda existente por ellos provenientes de empresas o particulares de altos o medios ingresos. Además, la presencia de estos asentamientos incomoda a quienes llegan a habitar esas zonas, por lo que presionan a las autoridades para que desalojen a los invasores hacia terrenos cada vez más alejados de los centros urbanos, por lo cual deben reubicarse en lugares insalubres, como los basurales, o peligrosos como los que están próximos a ríos y canales o en los faldeos de cerros.

Los programas de sitios y servicios constituyen la solución al problema habitacional propiciada por los sectores más pobres de la población. Sus ventajas serían:

- i) Seguridad legal en la tenencia del lote adjudicado;
- ii) Disponibilidad de servicios básicos (agua, luz, alcantarillado);
- iii) Compromiso de las agencias gubernamentales de cumplir con el equipamiento comunitario, en etapas sucesivas y de acuerdo a su disponibilidad de recursos.

Esta clase de asentamientos se caracterizan por la heterogeneidad tanto en la calidad de las viviendas como en la composición social de sus habitantes. Lo primero se explica porque la solución habitacional propuesta por estos programas no fue siempre la misma. Hubo épocas en que se entregaron viviendas sólidas; cuando los recursos disponibles fueron insuficientes ante la magnitud de las demandas, se redujo gradualmente el tipo de respuesta proporcionada, optándose finalmente por entregar viviendas provisorias de un ambiente con la disponibilidad mínima de servicios básicos.

La composición social heterogénea se debe a que esta categoría es el receptáculo del crecimiento urbano de los sectores de bajos ingresos.

c) Desplazamientos de población entre las categorías mencionadas.

La población que habita en las viviendas anteriormente señaladas no permanece estática, sino que se desplaza dinámicamente.

Las familias que habitan áreas tugurizadas se desplazan hacia áreas de invasión (asentamientos de precaristas) impulsadas por el deterioro de su situación económica (desempleo, bajo nivel de remuneración, pérdida de poder adquisitivo, etc.), o bien empujados por el proceso de remodelación urbana. En su nuevo hábitat son atendidos por instituciones habitacionales, que las reubican en otras áreas semiurbanizadas donde tienen posibilidades de obtener una vivienda definitiva, con el correr del tiempo.

La secuencia de desplazamientos aludida se realiza a velocidad variable, pudiendo transcurrir varios años sin que haya cambios de importancia para muchas unidades familiares.

Tanto la aparición de las formas habitacionales reseñadas como el ritmo de los desplazamientos de población entre ellas son función de las modalidades del crecimiento económico, de la distribución del ingreso, del proceso de

urbanización, de la capacidad de organización y de las posibilidades de manifestar sus demandas por los grupos más pobres.

Es factible suponer que las invasiones de terreno surgen con mayor intensidad cuando los indicadores económicos y demográficos acusan una relación desfavorable. Empero, si las invasiones son reprimidas por las autoridades locales, el problema adquiere otra fisonomía, siendo el hacinamiento el indicador que señala el deterioro de la situación.

En cambio, cuando existe una relación favorable entre crecimiento económico y distribución del ingreso, crecen las oportunidades de que las necesidades de un mayor número de personas sean atendidas por el mercado y de que el resto sea acogida en los programas de sitios y servicios.

d) *Pobreza y categoría habitacional*. No hay información suficiente para establecer una estratificación socioeconómica y analizar su correspondencia, si es que existe, con la forma habitacional ocupada. Puede conjeturarse que las peores condiciones se dan en los asentamientos de precaristas: la mayor proporción de su fuerza de trabajo se dedica a actividades de muy baja productividad (comercio ambulante, recolección de desperdicios u otros trabajos ocasionales, etc.), con fuertes fluctuaciones de estabilidad, niveles de remuneración bajísimos y un grado muy incipiente de organización.

Los conventillos o cuartos en casa de vecindad albergan una fracción importante del proletariado urbano y de empleados de menor importancia.

En la categoría de sitios y servicios se agrupan personas provenientes o de asentamientos de precaristas erradicados o de barrios de tugurios. Las postulaciones a estas soluciones pueden hacerse individual o colectivamente, en cuyo caso hay un comité que representa a los interesados ante las autoridades.

También suele ocurrir que familias de ingresos reducidos hayan adquirido lotes de terreno con urbanización prometida. En muchas ocasiones, estas transacciones se realizan al margen de los reglamentos legales y los vendedores no dan cumplimiento a lo ofrecido (loteos brujos o barrios piratas). Estas irregularidades son normalizadas después de largas tramitaciones, mediante la intervención de los organismos gubernamentales.

Los nuevos asentamientos de sitios y servicios han mostrado una evolución diferente. Algunos de ellos han progresado con rapidez, mientras que otros han permanecido estacionarios o se han deteriorado. Sin lugar a dudas, tanto las posibilidades económicas como la composición social de sus habitantes debe ejercer una marcada influencia en su organización y capacidad de lucha, y ello es decisivo en la evolución del asentamiento.

e) *Magnitud*. La información estadística disponible sólo permite realizar algunas estimaciones de la importancia numérica de las categorías habitacionales mencionadas. Un obstáculo para evaluarla es la ausencia de consenso sobre una definición de las agrupaciones de vivienda pobre.

El Banco Mundial, en informe reciente,⁸ presenta antecedentes de tipo

⁸IBRD, *Sector Policy Paper: Housing*, Washington, 1975, pp. 62-63.

demográfico, de ingresos y de condiciones habitacionales referidos a 1970 para diez países de la región. Usa dos indicadores para el aspecto habitacional: hacinamiento (porcentaje de viviendas ocupadas por tres o más personas por cuarto) y porcentaje de población urbana que habita en tugurios y asentamientos de precaristas. Llama la atención la escasa relación existente entre esos indicadores y la variable ingreso,⁹ lo que puede deberse a que se han utilizado conceptos diferentes de viviendas ocupadas por los sectores urbanos pobres.

Por otra parte, un documento reciente de Naciones Unidas¹⁰ expresa que por lo menos un tercio de la población urbana de los países en vías de desarrollo vive en barrios de tugurios y asentamientos de precaristas. Considerando que el ritmo de crecimiento poblacional de estos asentamientos es aproximadamente de 15 por ciento anual, puede estimarse que, al cabo de seis años, los habitantes de estos conglomerados pobres se duplicarán.

2. Hacinamiento y tenencia de la vivienda

Frecuentemente, para señalar los progresos en materia habitacional, se utilizan indicadores expresados en promedios sobre el conjunto de la población. Tal forma de presentación no puede considerarse adecuada, ya que los promedios no muestran la situación de los grupos que están en peores condiciones, por cuanto sus diferencias con el resto de la población se atenúan.

El progreso económico experimentado por algunos países se expresa a través del mejoramiento de las condiciones de habitación. Sin embargo, hay que conocer la distribución de este incremento en el plano habitacional, analizando si ha alcanzado a los sectores más postergados de la población.

a) Hacinamiento

En el Cuadro 1 se presentan dos indicadores, número de personas por vivienda y el promedio de personas por cuarto, referidos a los años 1960 y 1970.

La relación entre *stock* de viviendas y población muestra que de los 16 países considerados, alrededor de un tercio mejoran su situación anterior; en sólo dos casos hay deterioro, mientras el resto mantiene una situación semejante.

El indicador promedio de personas por cuarto muestra una disminución generalizada del grado de hacinamiento, con la única excepción de Bolivia.

⁹En Belo Horizonte (Brasil) 14 por ciento de su población habita tugurios y asentamientos de precaristas con un nivel de ingreso per cápita muy inferior al de Caracas (Venezuela), donde 40 por ciento de sus habitantes viven en esas condiciones. Las cifras más altas son las de Buenaventura (Colombia), con 80 por ciento, y la de Chimbote (Perú), con 67 por ciento.

¹⁰Naciones Unidas, *Informe sobre la situación social en el mundo*, 1974, documento E/CN.5/512/Rev. 1, Nueva York, 1975, pp. 501-520.

Cuadro 1

RELACION DE PERSONAS POR VIVIENDA U HOGAR Y PROMEDIO DE PERSONAS POR CUARTO EN 1960 Y 1970 EN DIVERSOS PAISES

País	Relación de personas por hogar o vivienda		Promedio de personas por cuarto	
	a Personas por hogares 1960	b c Personas por vivienda 1970	a 1960	b c 1970
Argentina	4.4	3.6	1.4	1.4
Bolivia ^{d e}	4.0	6.4	1.7	2.0 ^q
Brasil	5.1 ^f	5.1	1.3	1.1
Colombia	6.2 ^g	6.0	2.1	1.9 ⁱ
Costa Rica	5.7 ^h	5.6 ⁱ	1.5	1.3 ⁱ
Chile	5.4	5.1	1.7	1.4
Ecuador	5.2 ^j	4.7	2.5	2.2 ^p
El Salvador	5.4 ^k	5.4 ^l		3.1 ^l
Honduras			2.4	
México	5.4	4.9 ^m	2.9	2.6
Nicaragua	6.1 ^h	6.2 ^l	2.8	2.0 ^l
Panamá	4.7 ^h	4.9	2.4	2.2
Paraguay	5.4 ^j	5.5 ⁿ		2.4 ^p
República Dominicana	5.0	5.3	2.0	
Uruguay	3.8 ^h	3.2 ^h	1.5	1.6 ⁿ
Venezuela	5.4 ^k	5.0 ^l	1.6	1.5 ^l

Fuentes y referencias:^aSerie preparada a base de información de OEA-IASI, *América en cifras*.^bCensos Nacionales de los países.^cBoletines del Instituto Interamericano de Estadísticas (IASI).^dZonas urbanas.^eInforme Preliminar de Bolivia, Naciones Unidas A/Conf.70/NR/8, del 28 de abril, 1975.^f1950.^g1964.^h1963.ⁱ1973.^j1962.^k1961.^l1971.^mHogares, el promedio de personas por vivienda es de 5.8.ⁿ1972.ⁿ1975.^p1974.^q1976.

Este panorama alentador se desvirtúa al desglosar las cifras con ayuda de otras variables. En el Cuadro 2 se presenta el promedio de personas por cuarto según el número de cuartos por vivienda.

En Brasil, el promedio nacional es de 1.1 personas por cuarto y 13 por ciento vive en situaciones donde se supera el promedio nacional. En las viviendas de un cuarto, el promedio es de 3.0 personas por cuarto; en esas condiciones se encuentra 3 por ciento de la población total.

En México, mientras el nivel de hacinamiento nacional bajó durante el decenio, el promedio de personas que se encuentran en condiciones inferiores a la media nacional aumentó del 51 al 66 por ciento en el mismo período, existiendo 37 por ciento de la población viviendo en situación de más de cinco personas por cuarto.

En Venezuela, donde el promedio nacional es de 1.5 personas por cuarto, hay 9 por ciento de viviendas de un cuarto con un promedio de 5.2 personas.

Cuadro 2

PROMEDIO NACIONAL DE PERSONAS POR CUARTO SEGUN NUMERO DE CUARTOS POR VIVIENDAS EN DIVERSOS PAISES DE AMERICA LATINA

Viviendas según número de cuartos	Promedio de personas por cuarto	Porcentaje de población	
		simple	acumulado
<i>Brasil (1) Año 1970</i>			
Viviendas con 1 cuarto	3	3	3
2 cuartos	2	10	13
Promedio nacional	1.1	100	100
<i>Costa Rica (2) Año 1973</i>			
Viviendas con 1 cuarto	3.4	3	3
2 cuartos	2.4	10	13
3 cuartos	1.6	16	29
Promedio nacional	1.3	100	100
<i>Chile (3) Año 1970</i>			
Viviendas con 1 cuarto	3.7	8	8
2 cuartos	2.4	19	27
3 cuartos	1.8	22	49
Promedio nacional	1.4	100	100
<i>El Salvador (4) Año 1971</i>			
Viviendas con 1 cuarto	4.9	56	56
Promedio nacional	3.1	100	100

Cuadro 2(Continuación)

Viviendas según número de cuartos	Promedio de personas por cuarto	Porcentaje de población	
		simple	acumulado
<i>México</i> (5) Año 1960			
Viviendas con 1 cuarto	5.0	51.2	51.2
Promedio nacional	2.9	100	100
<i>México</i> (5) Año 1970			
Viviendas con 1 cuarto	5.4	37	37
2 cuartos	3.0	29	66
Promedio nacional	2.6	100	100
<i>Nicaragua</i> (6) Año 1971			
Viviendas con 1 cuarto	4.1	37	37
2 cuartos	2.2	31	68
Promedio nacional	2.0	100	100
<i>Panamá</i> (7) Año 1970			
Viviendas con 1 cuarto	4.4	34	34
2 cuartos	2.4	29	63
Promedio nacional	2.2	100	100
<i>Venezuela</i> (8) Año 1971			
Viviendas con 1 cuarto	5.2	9	9
Promedio nacional	1.5	100	100

Fuente: (1) Brasil IBGE. Pesquisa nacional por amostra de domicilios: 4.º trimestre de 1972. Total das regioes I a IV. Guanabara; Ministerio de Planejamento e Coordenação Gral - Fundação IBGE. Directorio Técnica Censo Demográfico Brasil-Serie Nacional-Volumen I. (2) I.A.S.I. *Boletín Estadístico*, N.º 114. Diciembre 1974. (3) Chile. Instituto Nacional de Estadísticas, *XIX Censo Nacional de Población y III de Vivienda, 1970. Muestra Censal*. (4) El Salvador. Dirección General de Estadística y Censos, *IV Censo de Población, III de Vivienda, 1971. Cifras preliminares obtenidas por muestreo*. (5) I.A.S.I., *Boletín Estadístico* N.º 69. Marzo 1971. (6) I.A.S.I. *Boletín Estadístico* N.º 89. Noviembre 1972. (7) Panamá. Dirección de Estadística y Censo. Censos Nacionales de 1970: *VII Censo de Población y III Censo de Vivienda. Vol. II. Características de la Vivienda*. (8) Venezuela. Dirección General de Estadísticas y Censos Nacionales, *Encuesta de hogares por muestreo*. Abril 1971. Doc. N.º 12: Empleo, desempleo y analfabetismo.

A medida que se incorporan más variables al análisis, se visualiza la verdadera situación habitacional de los grupos más pobres. Ello se lleva a cabo para el caso de Panamá, agregando el tipo de vivienda (ver Cuadro 3). En ese caso se distinguen los tipos de vivienda casa individual (permanente o semi-permanente, por un lado, e improvisada, por otro), apartamento y casa de vecindad.

Cuadro 3

**PANAMA: PROMEDIO NACIONAL DE PERSONAS POR CUARTO SEGUN TIPO
DE VIVIENDA Y NUMERO DE CUARTOS - 1970**

Tipo de vivienda por número de cuartos	Promedio de personas por cuarto	Porcentaje de población de cada grupo	Porcentaje población total
I. Casa individual	2.2		73.6
a) Permanente o semipermanente	2.2	100.0	
con 1 cuarto	4.9	13.7	
2 cuartos	2.6	24.1	
3 cuartos	1.8	22.4	
4 cuartos	1.4	19.7	
5 cuartos	1.2	10.1	
6 cuartos	1.0	5.1	
7 y más cuartos	0.9	4.9	
b) Improvisada	3.3	100.0	3.0
con 1 cuarto	4.4	44.0	
2 cuartos	2.7	34.8	
3 cuartos	2.1	13.3	
4 cuartos	1.9	5.8	
5 y más cuartos	1.6	2.1	
II. Apartamiento	1.7	100.0	10.3
con 1 cuarto	3.4	9.8	
2 cuartos	2.0	43.2	
3 cuartos	1.6	25.4	
4 cuartos	1.3	12.6	
5 cuartos	1.0	5.2	
6 cuartos	1.0	2.3	
7 y más cuartos	0.9	1.5	
III. Casa de vecindad	2.9	100.0	13.1
con 1 cuarto	3.7	69.5	
2 cuartos	2.3	23.1	
3 cuartos	1.7	4.8	
4 cuartos	1.4	1.9	
5 cuartos	1.2	0.4	
6 cuartos	0.8	0.2	
7 y más cuartos	1.1	0.1	
PROMEDIO NACIONAL	2.2		100.0

Fuente: Panamá, Dirección de Estadística y Censo, *Censos Nacionales de 1970: VII Censo de Población y III Censo de Vivienda*, col. II, *Características de la vivienda*.

Los promedios de personas por cuarto más bajos corresponden, como era de suponerse, a las categorías mejores de viviendas, esto es, el apartamento y la casa individual (1.7 y 2.2, respectivamente). El mayor hacinamiento se da en "vivienda improvisada" (3.3 personas por cuarto) y la casa de vecindad (2.9 de personas por cuarto).

En la categoría casas individuales, la vivienda permanente o semipermanente mantiene el promedio (2.2 personas por cuarto), aunque casi 14 por ciento de las casas del grupo alcanza un promedio cercano a 5 personas por cuarto, que es factible suponer corresponde a viviendas semipermanentes.

La vivienda improvisada concentra la mayor densidad poblacional en viviendas de un cuarto (44 personas cada 100 de este grupo, a un promedio de 4.4 personas por cuarto). También en los apartamentos de un cuarto, el hacinamiento es elevado (3.4 personas por cuarto) y representando el 10 por ciento de la población que habita en apartamentos.

Por último, y como era de suponer, la casa de vecindad presenta un elevado grado de hacinamiento, con un promedio cercano a 4 personas por cuarto en las casas de un cuarto, donde se aloja el 70 por ciento de la población de esta clase de viviendas.

b) Formas de tenencia

En los censos se distinguen, por lo general, tres formas de tenencia: a) propietario; b) arrendatario, y c) usufructuario. La calidad de *propietario* otorga plenos derechos de dominio sobre la vivienda o terreno ocupado que se acredita mediante una escritura pública; *arrendatario* es quien debe abonar cierta suma de dinero al propietario para utilizar la vivienda, y *usufructuario*, aquel al que se cede temporalmente el uso de una vivienda, sin costo.

Al observar los antecedentes estadísticos expuestos en el Cuadro 4, puede comprobarse el predominio de la categoría propietario, acentuándose esta forma de tenencia en el transcurso del tiempo, en los casos para los que se contó con información.

Cuadro 4

REGIMEN DE TENENCIA DE LA VIVIENDA POR AREAS URBANAS Y RURAL, EN 1960 Y 1970 (Porcentajes)

		Total		Urbano		Rural	
		1960	1970	1960	1970	1960	1970
Argentina	Propietario	58.9	58.7	—	—	—	—
	Arrendatario	26.8	22.8	—	—	—	—
	Otras formas	14.3	18.5	—	—	—	—
	Total	100.0	100.0	—	—	—	—

		Total		Urbano		Rural	
		1960	1970	1960	1970	1960	1970
Chile	Propietario	38.8	53.7	38.4	55.8	40.2	46.1
	Arrendatario	39.3	27.3	49.4	32.9	9.0	6.9
	Otras formas	21.9	19.0	12.1	11.3	50.8	47.0
	<i>Total</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>
Ecuador		a	b	a	b	a	b
	Propietario	60.8	63.7	33.9	40.1	74.6	79.8
	Arrendatario	23.1	24.0	55.5	50.5	6.4	5.8
	Otras formas	16.1	12.3	10.6	9.4	19.0	14.4
	<i>Total</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>
Perú		c		c		c	
	Propietario	56.0	69.5	39.4	59.1	70.7	83.4
	Arrendatario	24.7	16.6	44.7	27.9	7.0	1.5
	Otras formas	19.3	13.9	15.9	13.0	22.3	15.1
	<i>Total</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>
Uruguay		d e	e				
	Propietario	33.0	44.5	—	—	—	—
	Arrendatario	60.0	49.2	—	—	—	—
	Otras formas	7.0	6.3	—	—	—	—
	<i>Total</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	—	—	—	—
México	Propietario	54.1	66.0	37.8	54.2	69.6	82.8
	Arrendatario y otras formas	45.9	34.0	62.2	45.8	30.4	17.2
	<i>Total</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>
Panamá	Propietario	59.3	62.9	27.1	38.8	86.5	86.5
	Arrendatario	33.1	27.8	68.3	52.6	3.5	3.4
	Otras formas	7.6	9.3	4.6	8.6	10.0	9.8
	<i>Total</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>
Costa Rica		d	f	d	f	d	f
	Propietario	56.2	60.3	43.1	53.3	64.1	65.4
	Arrendatario	24.0	22.9	48.9	40.0	9.3	9.8
	Otras formas	19.8	16.8	8.0	6.7	26.6	24.8
	<i>Total</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>

Fuente: Naciones Unidas. *Statistical yearbook*, 1974; IASI. *América en cifras 1974: Situación social*; Ecuador. Junta Nacional de Planificación *III Censo de población y II de vivienda, 1974. Resultados anticipados por muestreo*; Uruguay. Dirección general de estadística y censos. *Encuesta de hogares*. Abril-septiembre de 1970; Perú. Oficina nacional de Estadística y censo. *Censos nacionales. VII de población y II de vivienda, 1972*.

^a1962. ^b1974. ^c1961. ^d1963. ^eSólo referido a Montevideo. ^f1973.

Entre 30 y 40 por ciento de las viviendas existentes en áreas urbanas está arrendado, siendo la tendencia a disminuir su nivel de participación frente a las otras formas de tenencia. En las zonas rurales los porcentajes de viviendas alquiladas son insignificantes.

El usufructo, en cambio, tiene importancia en las zonas rurales, llegando a abarcar la mitad de las viviendas existentes en algunos países, lo que se explica por las modalidades de explotación agrícola, que implica esta clase de regalía para los trabajadores. En las zonas urbanas el usufructo fluctúa entre 5 y 14 por ciento del total de viviendas, siendo factible suponer que los invasores de terrenos urbanos han sido asimilados a esta categoría.

El Cuadro 5 permite analizar la tenencia a través de los tipos de vivienda en las zonas urbanas del Perú, evidenciando que en los tipos de viviendas más precarios (construcción improvisada y la choza o cabaña) la forma de tenencia dominante es la de propietario (80 por ciento de los casos).

Cuadro 5

PERU (ZONAS URBANAS): VIVIENDAS PARTICULARES POR REGIMEN DE
TENENCIA DE LA VIVIENDA, 1970
(Participación porcentual)

Tipo de vivienda	Total	Propia	Adqui- rién- dose	Total	Alqui- lada	Usu- fruc- tuada	Otra forma	No espe- cifi- cada
Total urbana	100.0	52.1	6.9	59.0	27.9	10.0	1.9	1.2
Casa independiente	100.0	62.2	7.4	69.6	16.9	10.5	1.8	1.2
Departamento en edificio	100.0	7.5	15.7	23.2	69.7	5.3	1.3	0.5
Vivienda en quinta	100.0	19.3	6.3	25.6	68.7	4.3	0.7	0.7
Cuartos en casa de vecindad	100.0	19.3	3.1	22.4	65.2	8.9	2.0	1.5
Construcción im- provisada	100.0	77.5	1.8	79.3	4.8	12.4	2.2	1.3
Choza o cabaña	100.0	78.0	0.7	78.7	6.8	9.7	2.5	2.3
Locales no cons- truidos para la vivienda	100.0	17.8	2.4	20.2	25.6	26.5	23.5	4.2
Otra forma	100.0	29.3	1.9	31.2	3.7	48.0	8.9	8.2

Fuente: Perú. Oficina Nacional de Estadística y Censos; Censos Nacionales VII de Población y II de Vivienda. Junio 1972.

Nota: Las definiciones de tipos de vivienda pueden encontrarse en las primeras páginas de este trabajo.

Las viviendas consistentes en cuartos en casa de vecindad, equivalente del conventillo, están habitadas esencialmente por arrendatarios, habiendo 65 por ciento de este tipo de vivienda destinado al alquiler.

En relación a los tipos de viviendas ocupadas por los grupos medios y altos hay diferencias; mientras 70 por ciento de las casas independientes son ocupadas por sus propietarios, un porcentaje semejante de los departamentos se arriendan.

Las estadísticas utilizadas muestran la existencia de un mercado segmentado: las personas de ingresos elevados poseen una casa sólida o arriendan un departamento, mientras que los sectores más pobres son propietarios de construcciones improvisadas o de chozas, o bien arrendatarios en cuartos en casa de vecindad.

En Costa Rica (ver Cuadro 6), las viviendas se clasifican en permanentes, semipermanentes y marginales. La gran mayoría de las semipermanentes son habitadas por sus propietarios. En cambio, menos de la mitad de las marginales es ocupada por sus dueños, una cuarta parte se alquila y otro tanto se encuentra en otras formas de tenencia.

Cuadro 6

COSTA RICA: FORMAS DE TENENCIA POR TIPO DE VIVIENDA - 1973
(Total país)
(Distribución porcentual)

	Total	Ocupada por el propietario	Ocupada por el inquilino	Otra forma de tenencia
Vivienda permanente	100.0	59.9	23.5	16.6
Vivienda semipermanente	100.0	81.6	0.8	17.6
Vivienda marginal	100.0	42.4	28.2	29.4

Fuente: IASI, *Boletín estadístico* No. 114, diciembre, 1974.

Nota: En los cálculos se ha excluido las viviendas móviles, porque no tienen relevancia en la magnitud de las cifras.

En Chile (Cuadro 7) son ocupadas preferentemente por propietarios las viviendas permanentes (56 por ciento) y las semipermanentes (53 por ciento). Al interior de la categoría vivienda permanente, 59 por ciento de las casas son ocupadas por sus propietarios, arrendándose el 29 por ciento restante, mientras que los departamentos, en cambio, son arrendados en su mayor parte (53 por ciento) y sólo 29 por ciento está ocupado por sus propietarios.

Los conventillos se destinan al arrendamiento en 76 por ciento de los casos.

Cuadro 7

CHILE: FORMAS DE TENENCIA POR TIPOS DE VIVIENDA EN ZONA URBANA, 1970

(Distribución porcentual)

	Total	Propietarios			Total arrendatarios	Arrendatarios	Subarrendatarios	Usufructuario	Otros e ignorados
		Total	Total pagado	Parcial pagado					
<i>Total</i>	100.0	54.9	28.9	26.0	31.9	30.6	1.3	11.8	1.4
Viviendas permanentes	100.0	55.8	30.2	25.7	32.8	31.6	1.2	10.2	1.1
Casa	100.0	59.2	32.8	26.4	29.1	28.2	0.9	10.5	1.2
Departamento	100.0	39.0	12.8	26.2	52.7	50.7	2.0	7.8	0.4
Vivienda conventillo	100.0	13.3	10.0	3.3	76.1	68.2	7.9	9.8	0.8
Vivienda semipermanente	100.0	52.5	20.4	32.1	22.1	21.0	1.1	21.5	3.9
Rancho, ruca, choza	100.0	37.1	21.2	15.9	32.0	30.2	1.8	26.9	4.0
Mejora	100.0	56.1	20.2	35.9	19.8	18.8	1.0	20.2	3.9
Viviendas marginales	100.0	40.0	19.5	20.5	18.9	18.7	0.2	35.0	6.1
Viviendas en estructuras no residenciales	100.0	25.7	17.8	7.9	43.4	40.8	2.6	26.3	4.6
Otras viviendas particulares	100.0	20.2	10.9	9.3	39.9	34.4	5.5	36.5	3.5

Fuente: Instituto nacional de estadísticas. XIV Censo nacional de población y III de vivienda, 1970. Muestra de adelanto de cifras. Total país.

El caso chileno permite comprobar que el arrendamiento es una modalidad de tenencia bastante utilizada por los pobres. Así entre las viviendas semipermanentes, "la mejora" se alquila en 32 por ciento de los casos; los ranchos, rucas y chozas y la vivienda marginal en el 20 por ciento de los casos.

El predominio de la calidad de propietario se debe a diversos factores.

En primer término, debe recordarse que el capital privado se ha orientado fundamentalmente hacia la construcción de viviendas destinadas a la venta. En ello ha influido el que en los últimos años y como una medida destinada a beneficiar a los grupos económicamente más débiles, casi todos los países han impuesto normas tendientes a controlar los arriendos, lo que ha provocado el desaliento en las inversiones destinadas a viviendas de alquiler, especialmente en contextos inflacionarios. Por otra parte, como estímulo a la demanda de viviendas, surgieron intermediarios financieros, que financiaban la compra de viviendas, asegurando un retorno rápido y sin riesgo del dinero invertido en la construcción, con lo que se atrajeron capitales hacia la edificación de viviendas.

En la esfera estatal se han emprendido principalmente programas de sitios y servicios en gran escala por lo reducido de su costo frente a otras alternativas. Una de las características de esos programas es la venta de terrenos a personas que se instalan en estos asentamientos, contribuyendo así a incrementar el número de propietarios.

III. Alcances y limitaciones de las soluciones emprendidas

La situación de la vivienda no sólo es función del desarrollo económico-social alcanzado. La cantidad y naturaleza de los bienes y servicios producidos y su distribución determinan el nivel de vida a que tiene acceso una población creciente. Por ello, los programas de vivienda sólo podrán atender las manifestaciones del problema, sin poder enfrentar los factores causales que determinan la situación, la cual tiene raíces más profundas que sobrepasan el marco sectorial.

Por otra parte, es reconocida la importancia de la construcción como causa y efecto del proceso de desarrollo. Ello hace que las decisiones adoptadas en cualquiera esfera de la economía tengan trascendencia en el plano de la vivienda y que las medidas adoptadas en la política habitacional afecten al resto del aparato económico. Esta interdependencia puede utilizarse favorablemente en una estrategia que busque conciliar el crecimiento económico con la distribución más equitativa de los beneficios de él derivados. En ese marco debería juzgarse la tarea habitacional, examinando si los recursos asignados y los planes de vivienda han servido para atenuar las desigualdades existentes, cumpliendo el papel de instrumento redistributivo, o si, por el contrario, han contribuido a acentuar las disparidades sociales.

Dentro de este contexto tan desfavorable, los programas de sitios y servicios han buscado conciliar las necesidades de vivienda de los sectores más pobres con el volumen de recursos disponibles, con lo que no ha sido necesario alterar en forma alguna la estructura de la asignación de recursos.

La mayoría de los que propician esta clase de soluciones destacan lo rápido de su aplicación y la urgencia que tienen sus beneficiarios de recibir alguna forma de ayuda. Más específicamente los argumentos son:¹¹

1. Las soluciones propuestas al problema de la vivienda en las grandes ciudades de los países pobres no se ajustan a la realidad local, por cuanto el elevado costo que implica una solución más satisfactoria llevaría a que una gran mayoría quedase sin atención de ninguna clase.

2. Se diseñan casas para que duren 100 años, con lo que se obliga a las familias más pobres a realizar un esfuerzo exagerado, siendo más racional pensar soluciones habitacionales para una generación.

3. No hay comunicación entre los planificadores y la población a servir. Todo se hace de arriba hacia abajo, habiendo un divorcio entre las aspiraciones, las necesidades y las realizaciones. El tiempo es una variable apremiante para esos grupos. La solución que requieren es inmediata, por cuanto no están en condiciones de esperar tanto como requieren las soluciones tradicionales.

4. Las casas sólidas y totalmente terminadas cuestan sumas imposibles de pagar por los sectores más pobres, que terminan siendo adjudicadas a quienes tienen mayor capacidad de pago, distorsionando así los objetivos iniciales de tales programas.

5. Eliminar tugurios significa apoyar financieramente a los más pobres en la solución de su problema habitacional. Sin embargo, los organismos financieros de los países pobres, aunque disponen de gran cantidad de recursos para dedicarlos al crédito social, prefieren siempre prestar sumas grandes a personas que puedan responder a las exigencias derivadas de tales empréstitos, en lugar de otorgar cantidades reducidas a una fracción mayor de beneficiarios.

Si bien es cierto que la vivienda definitiva, como solución al alcance de todos, es un obstáculo insalvable en las condiciones actuales, estas nuevas medidas plantean algunas dudas en torno a su eficacia. La primera de ellas es que con su aplicación se mantienen las bases de la desigualdad,¹² ya que las respuestas habitacionales son estratificadas de acuerdo al nivel de ingreso de los demandantes. Por otra parte, la extensión horizontal necesaria para esta clase de soluciones sacrifica tierras destinadas al cultivo, lo cual se traduce en un doble perjuicio, ya que los productos agrícolas deben traerse de zonas más alejadas, encareciendo uno de los principales rubros de alimentación de estos

¹¹Véase Josse Van Der Rest, "Una angustia del Tercer Mundo: la vivienda para todos", *Mensaje* No. 222, Santiago, septiembre, 1973.

¹²En Chile durante el año 1965, en que se dio la cifra más alta de viviendas producidas en el decenio 1960-1970 (42 000 viviendas), el sector público tuvo un papel preponderante al financiar 84 por ciento de las soluciones habitacionales, que representaban el 68 por ciento de la superficie edificada. Sin embargo, al desglosar estas cifras entre viviendas sólidas y "operación sitio" se comprueba que si bien estos últimos representaban 52 por ciento de las soluciones, apenas ocupaban 11 por ciento de la inversión destinada a viviendas y sólo participaban en 32 por ciento de la superficie edificada (viviendas provisorias de madera, de un cuarto). Datos tomados del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, *Estadísticas Habitacionales 1965. Resumen General*, Cuadro 1a.

grupos y, por otra parte, la ubicación de sus viviendas se aleja cada vez más de sus centros de trabajo.

La expansión de las ciudades ha sido notable, duplicándose algunas de ellas como México, Lima, Cali, Monterrey, en períodos decenales. En casi todos los casos esa expansión se hizo a expensas de tierras agrícolas destinadas al abastecimiento de la ciudad. Igual problema ocurre en otros centros urbanos, aunque su crecimiento haya sido menos espectacular. Santiago de Chile, por ejemplo, absorbió entre 1965 y 1970 la importante cantidad de 12 254 hectáreas de suelos de riego de máxima potencialidad; Bogotá ha ocupado casi un quinto de las tierras aptas para la agricultura de la sabana en que se asienta; calculándose que de proseguir las tendencias actuales, esta ocupación será casi total para el año 2000. En Buenos Aires las tierras de mayor fertilidad fueron fraccionadas en lotes urbanos, dando lugar a densidades menores de 20 habitantes por hectárea. Esta situación ha disminuido las valiosas reservas destinadas al abastecimiento de la población.¹³

Sin desconocer otros factores, la responsabilidad que cabe a los barrios marginales en la expansión física de la ciudad es evidente. En Bogotá las "urbanizaciones incompletas e ilegales" ocupaban en 1970 alrededor de 1 530 hectáreas, mientras que en Guayaquil, con una población no superior al tercio de la bogotana, ocupan 800 hectáreas. En la pequeña ciudad de Neiva (Colombia) ocupan un quinto del total de la aglomeración.

La magnitud de la población agrupada en estos barrios es impresionante. Así, por ejemplo, de las once ciudades peruanas con 50 000 habitantes y más en 1970, seis tenían más de 30 por ciento de su población viviendo en tales barrios, dándose casos extremos como Trujillo y Chimbote (54.9 por ciento y 80.8 por ciento, respectivamente), que son al mismo tiempo las ciudades peruanas que registraron las mayores tasas de crecimiento demográfico en el período 1960-72.¹⁴ Para el total de ese país, el Censo de 1970 daba un total de 610 pueblos jóvenes (barriadas) con 1 516 488 habitantes, de los cuales 761 755 vivían en Lima en 273 asentamientos, distribuidos en la siguiente forma: Sector Norte, 59 asentamientos con 313 943 habitantes; Sector Sur, con 43 asentamientos y 157 568 habitantes; Sector Este, con 123 asentamientos y 219 068 habitantes, y el Sector Callao, con 48 asentamientos y 71 176 habitantes.

Por otra parte, en ciudades de topografía accidentada el crecimiento urbano produce problemas serios. Así en la zona tropical donde frecuentemente las ciudades se asientan en áreas montañosas con clima lluvioso, como es el caso de Pereira, Bucaramanga y Cúcuta (Colombia) hay erosión como consecuencia de la pendiente, de las lluvias y los vientos, de la naturaleza de los suelos y de la presión de la población que construye sus moradas en las colinas. En esos lugares son también frecuentes las inundaciones, a consecuencia de que los

¹³Ligia Herrera, et al., *Consideraciones sobre el proceso de urbanización, la concentración y la dispersión de la población en América Latina: situaciones críticas*, Santiago, 1975.

¹⁴Ligia Herrera, et al., *op. cit.*

cursos de agua aumentan exageradamente su volumen por la combinación de las lluvias y el aumento del escurrimiento superficial de las aguas.

La dotación de servicios como agua corriente, alcantarillado y desagües no ha seguido el ritmo con que se ha ocupado el espacio físico, sobre todo en los casos de topografía difícil, tornando de este modo más dramáticas las condiciones en que se encuentran sus habitantes. En algunas ocasiones, incluso la ubicación de estos emplazamientos ha dado origen a tragedias, al producirse deslizamientos de tierra o inundaciones. Bolivia ha sido uno de los países especialmente afectados por esta clase de calamidades, habiéndose dado tanto en La Paz como en Cochabamba en el caso de los torrenteros, como en Oruro, Trinidad y Santa Cruz con inundaciones. Estas causan serios perjuicios, sobre todo por los materiales que arrastran, ya que los conductos de desagüe de las ciudades se obstruyen y las aguas remojan terrenos y viviendas que se deslizan y derrumban.¹⁵

Como conclusión es necesario destacar que la situación actual de la vivienda no sólo es función de las políticas y programas de vivienda desarrolladas, sino, por sobre todo, es consecuencia del desarrollo social y económico alcanzado por los países, de modo que cualquiera que sea la estrategia de los programas de vivienda, ellas sólo podrán atender las manifestaciones del problema, ya que para atacar los factores causales que la originan deben producirse alteraciones significativas en las tendencias socioeconómicas actuales, fundamentalmente aumentando el empleo y mejorando la participación de la población en la distribución del ingreso. De otro modo, se reforzarán los factores que dan origen a la expansión creciente y desordenada de las ciudades latinoamericanas. Esta dispersión no debe continuar, pues se corre el riesgo de llegar a una situación crítica, en la que la imposibilidad física de la creciente expansión vuelque los futuros aumentos de población en los asentamientos ya existentes (programas de sitios y servicios), acelerando el deterioro de estas localizaciones que hoy en día son propiciados como una solución ventajosa.

¹⁵Conferencia de las Naciones Unidas sobre los asentamientos humanos, Vancouver, Canadá, 1976, *Informe Nacional de Bolivia*, A/Conf. 70/NR/8.

El proceso de planificación alimentaria y nutricional

Javier Toro

En los países de América Latina y el Caribe hay una conciencia creciente de la gravedad, las causas y las consecuencias del problema alimentario y nutricional y de la necesidad de su solución. La pasada crisis mundial de alimentos puso en evidencia las inmensas dimensiones del problema y la magnitud del esfuerzo necesario para resolverlo.

Dentro de este espíritu, en 1970, los ministros de Agricultura y los ministros de Salud de los países del continente solicitaron, en dos reuniones inter-americanas, la cooperación de varias organizaciones del sistema de Naciones Unidas para que conjuntamente asesoraran a los gobiernos nacionales de la región en la formulación de políticas nacionales de alimentación y nutrición. La solicitud fue dirigida a la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), a la Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS) y al Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Dada la naturaleza multisectorial del problema alimentario y nutricional se solicitó y obtuvo el concurso de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Por acuerdo de estas organizaciones y como respuesta a la solicitud de los gobiernos surgió, entonces, en 1971, el Proyecto Interagencial de Promoción de Políticas Nacionales de Alimentación y Nutrición (PIA/PNAN).

Del examen de las experiencias anteriores en la materia y de las que se fueron obteniendo durante el desarrollo de dicho proyecto, es posible extraer un conjunto de conceptos básicos para el manejo de las políticas de alimentación y nutrición. A continuación se hará un desarrollo más extenso sobre cada uno de ellos.

I. Multisectorialidad

El frecuente diálogo con personas de diferentes especialidades vinculadas a lo alimentario y nutricional pareciera indicar la conveniencia de examinar varios de los conceptos básicos indispensables para la formulación y conducción de las políticas nacionales de alimentación y nutrición. Este es entonces el primero una serie de comentarios con dicho fin.

¿Por qué hablar de políticas de alimentación y nutrición y no simplemente de producción de alimentos y de salud? ¿Por qué se dice que aquéllas son políticas multisectoriales?

Dentro de una perspectiva nacional, para que la población del país tenga un bienestar alimentario y un adecuado estado nutricional es necesario:

Primero, *disponer de alimentos suficientes en cantidad, calidad y composición para poder atender las necesidades nutricionales de toda la población.* Esto implica que los alimentos que reúnan tales condiciones se produzcan en el país o sean importados por compra o donación internacional.

Segundo, no basta con que existan los alimentos, es necesario que ellos estén físicamente accesibles al consumidor y en condiciones para su compra final. Esto implica la existencia de un sistema de mercadeo, que movilice los alimentos desde el productor o desde el punto de importación hasta el consumidor final, los almacene, conserve, transforme, acondicione y sitúe *donde el comprador final lo necesite y en la forma que él lo necesite.*

Tercero, *la población, en función de la cual se ha movilizad la producción, el mercadeo y la agroindustria, debe tener,* ante todo, capacidad de compra para adquirir los alimentos necesarios *y condiciones culturales y educativas* para reconocer los que más necesita, para conservarlos, prepararlos y combinarlos bien y distribuirlos entre los miembros de la familia según las necesidades biológicas de cada uno de ellos.

Cuarto, además de la disponibilidad y accesibilidad del alimento y de la capacidad de comprarlo y de saberlo seleccionar, combinar, preparar y distribuir, *es indispensable que la población esté en condiciones médico-sanitarias de aprovecharlos biológicamente.* Es decir, si gran parte de la población no dispone de servicios de agua potable y de eliminación de excretas, si no se practican normas mínimas de higiene de los alimentos, si hay bajo nivel de inmunizaciones y por todo ello son numerosos los casos de enfermedades infecciosas y parasitarias y si la atención médica es insuficiente, aquellas enfermedades ocasionan pérdidas y aumento de las necesidades de nutrientes, o bien, afectan las condiciones normales de ingestión de los alimentos y de absorción de los nutrientes.

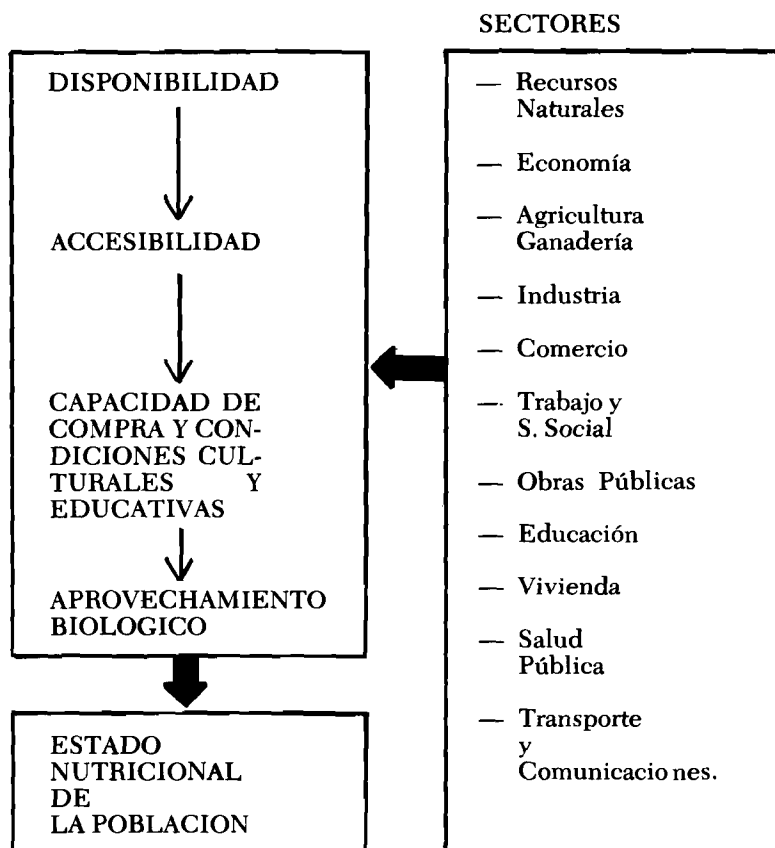
Cada uno de estos cuatro grandes factores del estado nutricional no son independientes entre sí. Entre ellos existen varias interrelaciones básicas que es necesario tener muy en cuenta:

i) La disponibilidad de alimentos, descontadas las exportaciones, debe aumentar anualmente, por lo menos, a una tasa igual a la del crecimiento de la población para que no disminuya la cantidad de alimentos por persona. Este aumento implica fomento de la producción y modificaciones en el comercio exterior.

ii) El fomento de la producción de alimentos o el aumento de su importación forzosamente significa aumento del consumo y ampliación de la infraestructura y de las facilidades indispensables para el mercadeo. De lo contrario, podría perderse gran parte de los esfuerzos de fomento de las inversiones y de las cosechas, los productores se desalentarían y subirían los precios.

iii) La producción y mercadeo de alimentos son, por lo general, actividades comerciales que se mueven porque existe una demanda solvente y una

perspectiva de beneficio para el productor y el intermediario, es decir, no sólo porque hay una población que necesita alimentarse, sino porque hay una población que tiene con qué comprarlos. Si no hay suficiente capacidad de compra, los excedentes producidos tienen que almacenarse o exportarse o si no se pierden. Por lo general esas pérdidas dan lugar a retracciones posteriores de la producción.



iv) Cuando se eleva notoriamente la capacidad de compra de la población en forma rápida y no se fomenta, a la vez, la producción interna de alimentos o no se hace la importación oportuna y suficiente de ellos, se agotan las existencias disponibles, suben los precios, se genera un proceso inflacionario por exceso de demanda y si se limitan los precios o se raciona el consumo puede llegarse a la formación de mercado negro en algunos alimentos.

v) El efecto pleno de una elevación de la capacidad de compra en la

calidad de dieta normal no puede lograrse sin un esfuerzo paralelo en la educación nutricional y en la orientación alimentaria del consumidor.

vi) Las acciones de elevación de la capacidad de compra y de educación, estimulantes de la demanda de alimentos y las de fomento de la producción, importación y mercadeo no producen todo su resultado en el nivel nutricional de la población sin una actividad simultánea dirigida a la mayor atención médica y a la prevención y control de las enfermedades transmisibles.

vii) Si dada la situación del país y sus perspectivas, el Estado como "nacido de la voluntad social preponderante y destinado a conducir al grupo hacia un orden social" estima conveniente reducir el número de la población futura en riesgo, sería necesario actuar sobre la fertilidad. La experiencia ha demostrado que las campañas de reducción de la fertilidad sólo resultan efectivas cuando previamente se mejoran las condiciones de empleo, ingreso, educación y salud de la familia.

viii) La actividad en todos estos frentes exige recursos humanos competentes, lo que impone un esfuerzo sostenido de formación en cada uno de ellos.

Como se ve, se está muy lejos de resolver el problema alimentario y nutricional con acciones aisladas de salud o simplemente de producción de alimentos. Es necesario actuar a la vez y en forma concertada en los distintos campos mencionados y como resultado de la definición de un conjunto coherente de políticas multisectoriales. Esto, que es válido tanto a nivel nacional, como provincial y local, impone la necesidad de seguir un proceso de planificación.

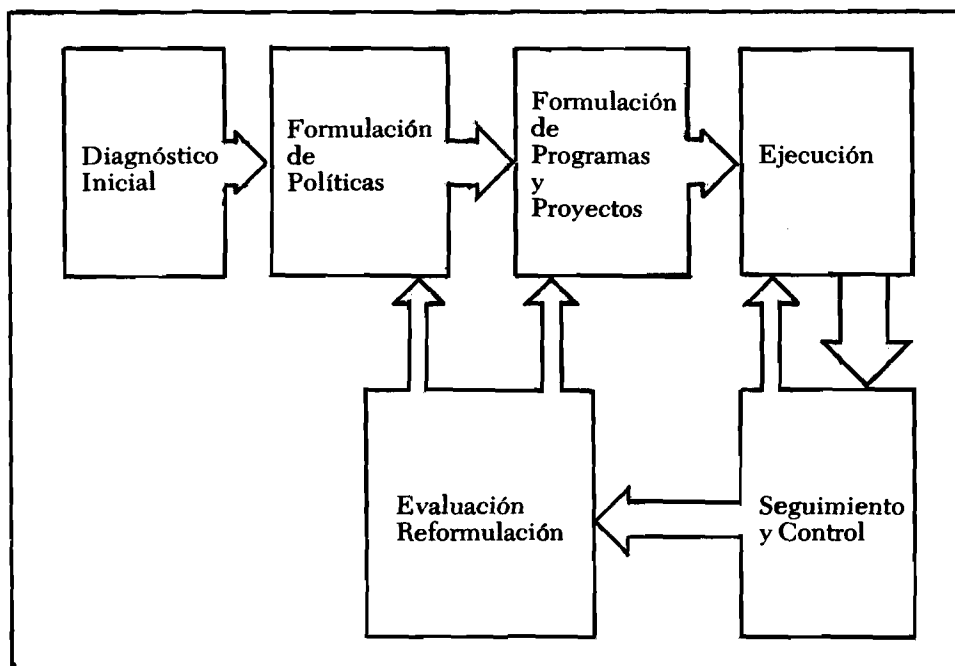
II. Planificación

En el capítulo anterior de esta serie de conceptos básicos se veía cómo la situación alimentaria y nutricional de la población es la resultante de la interrelación de un conjunto de variables y sectores. La disponibilidad y accesibilidad de alimentos suficientes para la adecuada nutrición de todos dependían, de una parte, del volumen de población existente y su nivel de empleo, ingresos y capacidad de compra y, de otra, de la producción efectiva de alimentos al interior del país más las importaciones y menos las exportaciones y de la existencia de un sistema de mercadeo que movilice, conserve, transforme, acondicione y sitúe los mismos alimentos donde los necesita el comprador.

Se veía también en qué medida influían las condiciones culturales y educativas de la población en los hábitos alimentarios y la importancia de la atención médica y la prevención sanitaria en el nivel de aprovechamiento biológico de los alimentos consumidos.

Ante esta compleja realidad, ¿cómo puede proceder el Estado frente a variables involucradas, para que cada una participe en el conjunto con la fuerza, oportunidad y dirección necesaria y para que en sus acciones haya coherencia, convergencia y complementariedad entre las partes, el mejor aprovechamiento

posible de los recursos escasos y un beneficio generalizado en lo alimentario y nutricional?



Para que esto sea posible es necesario: primero, ver en conjunto el problema alimentario y nutricional con sus reales caracteres, causas, consecuencias, proyecciones e implicaciones; segundo, considerar la alimentación y la nutrición como objetivos explícitos y deliberados del desarrollo, por corresponder a necesidades básicas comunes a todos los miembros de la sociedad; tercero, redefinir, en consecuencia, las prioridades y las orientaciones políticas globales y sectoriales del país y hacerlas efectivas, a través de un conjunto multisectorial de programas y proyectos, respaldados con la debida asignación de recursos y la movilización concertada de instituciones e instrumentos de gobierno. En síntesis, para que todo aquello sea posible es necesario que el Estado tome sus decisiones en alimentación y nutrición con la coherencia, racionalidad y economía que sólo le permite el rigor de un proceso planificador. Existen, es verdad, otros enfoques y procedimientos, pero el enfoque integrado y planificado es el que demuestra hoy mayor eficiencia.

Los sucesivos pasos de un proceso clásico de planificación de nivel nacional aplicado a la alimentación y la nutrición son: i) la recolección y elaboración de la información relacionada con las variables determinantes de la demanda y oferta de alimentos, su consumo y su utilización biológica; ii) su análisis,

interpretación y proyección hasta llegar a un diagnóstico; iii) el diseño de políticas globales y sectoriales y de medidas para la acción de gobierno; iv) la formulación de los programas y proyectos correspondientes; v) su adopción política y la asignación de los fondos necesarios; vi) la puesta en práctica de las políticas, programas y proyectos, y vii) su seguimiento, control, evaluación y reformulación periódica. Desde luego cada uno de estos pasos exige ciertos conocimientos y técnicas no sólo en los campos científicos relacionados con los sectores involucrados, sino en planificación y administración del desarrollo.

Pero la perfección de las técnicas de planificación, por muy refinadas que sean y muy calificados quienes las utilizan, no alcanzan a reemplazar las condiciones o prerequisites políticos e institucionales para que de veras el plan de alimentación y nutrición sea efectivo.

Los principales requisitos políticos serían:

i) el convencimiento del Gobierno de la necesidad de contar con un sistema de planificación alimentario nutricional como asesor suyo para prepararle decisiones globales, sectoriales y regionales de política, sobre las cuales él decida y según las cuales compromete sus recursos y actividades de Gobierno;

ii) la confianza y apoyo gubernamental para que este sistema de planificación pueda tener importancia institucional, capacidad técnica y ascendencia en el aparato de Gobierno y poder así influir en la adopción de las medidas de política, intervenir en la preparación de los presupuestos y asignación de los recursos y seguir y controlar el cumplimiento de las políticas;

iii) el respaldo de las fuerzas políticas que apoyan al Gobierno para que los cambios previstos puedan convertirse en acciones reales.

Los principales requisitos institucionales serían:

i) la ubicación del epicentro de planificación alimentario nutricional dentro de la estructura de Gobierno en forma tal que se facilite la interrelación de los niveles político y técnico para la definición de orientaciones y toma de decisiones y la coordinación, complementación y convergencia de los distintos sectores vinculados a la materia, su personal técnico, sus sistemas de información, etc.

ii) la existencia o formación progresiva de un personal técnico multidisciplinario, en número suficiente, con formación, criterio y "comprensión real, entre otras, de las condiciones sociales, políticas y económicas" del país y de las actitudes de la población;

iii) una organización adecuada para que la elaboración de los planes globales, sectoriales y regionales, se haga siempre en estrecho entendimiento y con participación activa de los sectores y regiones, y el apoyo sostenido de los niveles políticos decisorios (consejos de política económica y social o de alimentación y nutrición, por ejemplo) y de las instituciones y organismos responsables de la ejecución de los programas y proyectos en los cuales se concretan los planes.

La prueba definitiva del plan la da la coherencia entre los objetivos y los medios para alcanzarlos, entre la decisión política y la capacidad efectiva de realizar lo pretendido.

III. ¿Planificación Nacional versus Planificación a Nivel Local?

Se ha observado que algunos planificadores especializados en alimentación y nutrición han tomado posiciones antagónicas, abogando los unos por un enfoque nacional y los otros por un enfoque local. ¿Existe realmente un antagonismo entre ambos enfoques o son distintos aspectos de un todo? El tema, por su importancia e implicaciones, merece un análisis desapasionado.

La consideración objetiva de los problemas alimentario nutricionales muestra que, tanto los problemas mismos como sus causas y posibles soluciones, tienen aspectos nacionales, regionales y locales, y que una separación antagónica de estos aspectos es artificial y contraproducente. Esta situación presenta una gran analogía con la controversia que se ha observado, en el pasado, entre la planificación nacional del desarrollo y la preparación y evaluación de proyectos. Ambas se necesitan mutuamente y deben integrarse en un todo, cuyos efectos pueden ser superiores a la simple suma de los resultados de las partes. Quizás la controversia en el campo alimentario nutricional esté más relacionada con el entusiasmo de algunos especialistas que han tenido experiencias positivas en uno u otro nivel, que a problemas de tipo metodológico.

El análisis de los problemas, sus causas y proyecciones por una parte, y de los recursos humanos, técnicos, institucionales y económicos, por la otra, pueden sugerir que las acciones se inicien en un cierto nivel pero ello no significa excluir a los otros en acciones futuras. Por el contrario, toda acción en cualquier nivel requiere apoyo en los otros; hay muchos problemas cuyos síntomas o consecuencias aparecen en un nivel pero cuya solución verdadera sólo puede lograrse actuando principalmente en el otro.

Las acciones en el ámbito local pueden tener efectos visibles a corto plazo; sin embargo, en este nivel sólo puede actuarse sobre un campo reducido de variables y con menos instrumentos y algunos de ellos de alcance más restringido. Estas acciones son muy importantes, y en muchos casos imprescindibles, y la única manera de contrarrestar sus limitaciones es vinculándolas adecuadamente a los niveles regional y nacional. En países o áreas subdesarrolladas, caracterizados por una debilidad de su sistema institucional, puede ser aconsejable iniciar acciones a nivel local, en un área geográfica limitada y apoyándose en sólo una o unas pocas instituciones existentes en el medio y dentro de éstas, en las propias organizaciones de la comunidad. La planificación en el nivel local se puede concretar en acciones que van dando sus frutos mientras se avanza más lentamente en el nivel nacional. En este caso postergar una acción local, en espera de acciones nacionales, cuya repercusión en ese nivel podría demorar años, significaría seguramente un alto costo social local.

En cuanto a costos de tipo económico, las acciones exclusivamente locales no permiten aprovechar economías de escala como las nacionales. Sin embargo, en ciertas circunstancias, logran reducir los costos si se consigue la participación de la comunidad y la utilización de recursos locales subempleados. Así por ejemplo, si la economía es predominantemente de abastecimiento local, una planificación en ese nivel con objetivos tales como el aumento de la producción de alimentos y la mejora en los hábitos de consumo y prácticas sanitarias, cumple un papel importante en etapas iniciales de desarrollo. La participación de la comunidad es importante y quizás imprescindible para el logro de soluciones reales y efectivas.

Un prediagnóstico a nivel nacional de problemas y recursos puede indicar la existencia de situaciones delicadas en ciertas regiones de un país que ameriten propiciar acciones prioritarias para estas áreas. Por ejemplo, condiciones ecológicas adversas en una región, problemas graves de desnutrición y limitación de recursos locales, etc., pueden aconsejar la concentración de esfuerzos en un territorio determinado y, para ello, la movilización de recursos nacionales o de otras áreas. Esto muestra la importancia de la relación entre distintos niveles ya que la magnitud de un problema local puede apreciarse mejor en un análisis comparativo con los existentes en otras regiones del país.

Existen fenómenos socioeconómicos tales como el aumento de la población, las migraciones internas, la creciente urbanización y demanda de alimentos y servicios, la evolución de importaciones y exportaciones, el empleo, el ingreso, etc., cuya evolución y alcance están muy relacionados con los problemas alimentario nutricionales. Sobre ellos puede actuarse con políticas, medidas y disposiciones legales que son gestadas y promulgadas a nivel nacional y que requieren de la visión amplia de una planificación a ese nivel.

Frente a problemas agudos o situaciones de emergencia locales, sin duda es necesario actuar prioritariamente en ese nivel para aliviar cuanto antes la situación. Pero estas acciones localizadas difícilmente pueden atacar las causas más profundas del problema y evitar que éste se repita o se presente en otros lugares; ello generalmente requiere decisiones y acciones en otro nivel.

La recurrencia de problemas locales es un argumento más para reafirmar la necesidad de que el país desarrolle una estrategia alimentario nutricional que, en un plazo razonable, le permita evitar tales situaciones y adelantarse a los problemas. Tal estrategia debería considerar los alimentos y servicios que la población necesita y cómo evolucionarán sus requerimientos en el tiempo, su producción nacional, su potencialidad de producción y sus intercambios con los demás países, etc., y consolidar esa estrategia en un plan bien diseñado, con metas realistas y apoyado con las políticas y los recursos necesarios.

El desarrollo de un país exige cierta especialización, y ésta va unida al intercambio y al mejor aprovechamiento de ventajas comparativas y economías de escala; todo ello amplía los movimientos de productos y de factores de producción entre regiones y dentro de una misma región, y va acompañado de

un desarrollo del sistema institucional del Estado. El desarrollo implica una mejor vinculación entre localidad y nación.

Las acciones puramente locales, sin una visión u orientación nacional, pueden crear graves diferencias entre localidades que hagan difícil lograr, el día de mañana, la integración nacional propia de todo proceso de desarrollo. Puede ocurrir incluso que se introduzcan distintas tecnologías o tipos de ayuda que no sean las más adecuadas a las realidades de los distintos niveles. La falta de una visión nacional en el desarrollo o análisis de acciones a nivel local puede significar un desperdicio de potencialidades e inclusive, llegar a generar rigideces institucionales que, a posteriori, hagan difícil su aplicación o extensión a otros ámbitos. Las acciones locales no pueden desligarse de las situaciones que se presentan o puedan desarrollarse en su entorno.

Los siguientes son algunos ejemplos de problemas locales que exigen decisiones en otro nivel: la distribución subsidiada de alimentos en una localidad requiere generalmente del apoyo del sistema nacional de abastecimiento; problemas de salud que necesitan decisiones a nivel del Ministerio; la movilización de productos entre zonas o regiones, etc. El bocio, que normalmente se presenta con más gravedad en ciertas zonas o regiones, es un caso típico de problema que puede resolverse mejor mediante una acción de tipo nacional que legisle, reglamente y controle el abastecimiento de sal yodada de la calidad requerida.

Otra relación importante entre las acciones nacionales y locales se presenta cuando estas últimas tienen el carácter de experiencias piloto, cuyos frutos pueden eventualmente aplicarse a otras regiones o generalizarse. Muchas veces estas acciones son impulsadas por fuerzas externas de relativa magnitud, cuyos costos son superiores a los recursos disponibles por la comunidad. Profesionales especializados, ayuda externa concentrada en una localidad, el entusiasmo o la vocación de algunos pioneros pueden constituir un estímulo importante para la acción local, pero frente a esto cabe preguntarse: ¿es técnicamente posible extender esta experiencia a otras áreas con problemas similares? ¿Podrá disponerse de los recursos humanos, financieros e institucionales para actuar con coberturas significativas a niveles regional o nacional?

Por otra parte, cabe preguntarse ¿en qué medida una planificación a nivel nacional ayuda a resolver los problemas si ésta no tiene expresión en proyectos que tengan impacto en el nivel local? ¿Es posible para un organismo de planificación nacional, formular políticas, programas y proyectos que mejoren la situación en el nivel local si no se tiene la experiencia y, sobre todo, la vivencia de los problemas reales de la comunidad?

La planificación en el nivel local no puede ni debe ignorar la realidad regional y nacional, pero tan cierto como eso es que tampoco puede hacerse una planificación nacional sin tener en cuenta las realidades regional y local.

IV. Los Ingresos, La Alimentación y La Nutrición

El propósito de este capítulo es explorar aspectos conceptuales de la relación Ingreso-Alimentación y Nutrición, y de las políticas vinculadas a ambos factores. Además, se intenta dar respuesta a algunos interrogantes que comúnmente se presentan sobre el tema.

a) Aspectos conceptuales

La relación entre niveles de ingreso y consumo adecuado de calorías y nutrientes, ha sido examinada a través de diversos estudios, particularmente los referidos a presupuestos familiares y comparaciones internacionales; los primeros, vinculan estructuras de consumo con estratos de ingreso; los segundos comparan el consumo de calorías y nutrientes de países que se encuentran en etapas diferentes de desarrollo. De ambas fuentes ha surgido el convencimiento de que entre el ingreso y la adecuación alimentaria existe una estrecha relación, aunque no siempre positiva.

Significa esto que la adecuación normalmente mejora con el ingreso, pero —más allá de cierto límite— la prosperidad induce el exceso. Inversamente, antes de cierto umbral inferior, la pobreza condena al hambre.

El análisis de la relación entre ingreso y consumo alimentario define, pues, dos áreas críticas: una, de pobreza y deficiencias; la otra, de riqueza y excesos.

Las deficiencias más comunes (desnutrición proteico-calórica, anemias, hipovitaminosis, bocio y caries) están asociadas a la situación nutricional de países pobres y grupos de alto riesgo (niños preescolares, embarazadas, madres, lactantes, escolares, individuos de bajos ingresos). En el otro extremo, hallamos la tríada de la sobrealimentación: obesidad, diabetes y arterioesclerosis, vinculadas a las dietas de países ricos e individuos de altos ingresos.

Adicionalmente, en los países de mayor desarrollo la industrialización ha conllevado la regresión de la lactancia materna, la modificación negativa de otros hábitos alimentarios y la reducción del valor nutricional de algunos alimentos manufacturados. Por razones histórico-políticas y culturales, estas consecuencias también alcanzaron a los países de menor desarrollo, apoyadas por el influjo de publicidades sublimadoras y el afán de consumo diferenciado de altas capas sociales. Así pues, la consideración relativa a los efectos de la industrialización sobre el estado nutricional, agrega elementos negativos al “área de exceso” de la relación consumo-ingreso.

Entre las dos áreas —la de déficit y la de exceso— se extiende el campo de la relación óptima entre ingreso y consumo alimentario. En rigor, al ingreso deben sumarse ciertos factores asociados para precisar la determinación de esta “franja óptima”.

Entre estos factores asociados, pueden señalarse la educación, la vivienda y las condiciones médico-sanitarias, cuya acción combinada se une a la del ingreso para garantizar el acceso a niveles adecuados de alimentación y nutrición.

En el análisis de la relación consumo-ingreso, aplicada al campo alimentario y nutricional, se han detectado ya ciertas características de interés, tales como las que hemos formalizado en los conceptos de “áreas críticas” —de exceso y defecto— y “factores asociados”. Sin embargo, quedan por descubrir otras, igualmente significativas para la orientación de políticas relativas al ingreso, a la alimentación y a la nutrición. Dichas características surgen al discriminar el ingreso urbano del rural.

El trabajador urbano debe conseguir un *empleo* para ganarse un *salario* que le permita *comprar los alimentos* que necesita. La secuencia, en este caso, es la siguiente:

empleo → salario → gasto → alimento

La secuencia graficada deja ver que el empleo constituye la *condición primaria* del acceso a los alimentos, en el caso del trabajador urbano. Entre la condición primaria (empleo) y el alimento, surge la presencia de los *medios* (salario y gasto).

La situación del trabajador rural es algo diferente: el campesino necesita una *tierra*, a la que aplicará su trabajo para obtener una *producción* que le dará *alimento*. Aquí, la secuencia es:

tierra → producción → alimento

Se ve, inmediatamente, que la *condición primaria* de acceso al alimento es —en el caso del trabajador rural— la disponibilidad de tierra. El *medio* es la producción.

Este análisis conduce a identificar otras características formales en la relación consumo alimentario-ingreso: *condiciones primarias y medios* de acceso al alimento.

Las *condiciones primarias* plantean los problemas relativos a desocupación, subempleo y tenencia de la tierra.

Los *medios* remiten a problemas de remuneración injusta o fluctuante, distorsiones cualitativas del gasto, aislamiento y desprotección del productor primario y restricciones ecológicas a la producción de autoconsumo.

Obsérvese la secuencia que va del empleo al alimento, en el caso del trabajador urbano. Se verá que, a nivel de los *medios* (salario y gasto) se ubican los problemas de remuneraciones bajas y los derivados de la influencia que ejerce sobre el consumidor la acción de publicidades y pautas de consumo disfuncionales para los propósitos alimentarios y nutricionales. He aquí una diferencia interesante entre el consumidor urbano y el rural: entre la actividad productiva del trabajador y el alimento, se introduce la “opción de la compra”, en el caso del consumidor urbano. Es ahí donde estallan los conflictos entre formas alimentarias y no alimentarias del consumo. El consumidor urbano que adquiere una libra de carne sabe que está sacrificando, irreversiblemente, otras alternativas de gasto. Esta experiencia de la “oportunidad perdida”, que inquieta las decisiones de compra del consumidor urbano y las torna conflictivas, es desconocida para el consumidor rural.

El campesino que vive de su producción para autoconsumo recibe directamente alimento a cambio de su trabajo, y no un poder de compra que puede o no convertirse en alimento. Pero, por otro lado, su aislamiento y las restricciones ecológicas imponen límites a la gama de alimentos que puede consumir y a la oportunidad en que puede hacerlo.

Sintetizando este desarrollo de aspectos conceptuales, se ha visto que:

— Existe una vinculación entre nivel de ingreso y adecuación alimentaria.

— Esta relación no siempre es positiva, sino que presenta *áreas críticas de defecto y exceso*.

— A los problemas de exceso en la adecuación, asociados a ingresos elevados, se agregan otros elementos negativos, tales como regresión de la lactancia materna, pérdida del valor nutricional de alimentos industrializados y cambios disfuncionales en los patrones de consumo. Estos problemas adicionales se dan, no solamente en países altamente desarrollados, sino también en países de menor desarrollo (inclusive, en países muy pobres), influenciados por pautas negativas de consumo.

— La diferenciación entre ingreso urbano y rural condujo a formular las categorías de *condiciones primarias* y *medios* de acceso al alimento.

— A las condiciones primarias se vinculan los problemas de empleo y tenencia de la tierra.

— A los medios se asocian los problemas de remuneración injusta, irracionalidad en el consumo, aislamiento y desprotección del productor campesino y limitantes ecológicos de la producción de autoconsumo.

Esta formalización permite detectar zonas de acción para políticas de alimentación y nutrición y de ingreso.

Políticas de Ingreso y la Alimentación y la Nutrición

Por lo visto en la sección anterior, las políticas de alimentación y nutrición y las de ingreso tienen áreas de acción común: las *deficiencias* en la adecuación alimentaria remiten a insuficiencias de ingreso; las *condiciones primarias* de acceso a los alimentos conducen a condiciones de empleo y de tenencia de la tierra; los *medios* para conseguir alimentos llevan a considerar problemas de salario, gasto y producción.

Los problemas relativos a deficiencias, condiciones primarias y medios, plantean grandes desafíos a la imaginación y a la voluntad política de los gobiernos. Las deficiencias nutricionales, que interpelan con su sola presencia y exigen acciones inmediatas, han sido hasta hoy el objeto predilecto de las *políticas asistenciales*, concebidas como paliativos de coyuntura. Opuestamente, las condiciones primarias y los medios de acceso a los alimentos han exigido más que auxilios circunstanciales y han planteado la necesidad de *políticas estructurales*.

Las políticas de ingresos —que buscan expandirlos y mejorar su distribución— también caen dentro de estas categorías de políticas asistenciales y

estructurales: se pueden crear ingresos adicionales o redistribuir los existentes mediante transferencias o gastos públicos de finalidad social (políticas asistenciales); o bien se puede tender a estos mismos propósitos mediante una reforma agraria o la generación de fuentes de empleo (políticas estructurales).

La justificación habitual de las políticas asistenciales es la premura del corto plazo: cuando niños desnutridos quedan a merced de brotes epidémicos, en arrabales inmundos, lo que procede es alcanzarles una ración de urgencia. Más tarde se discutirá sobre el ingreso de sus padres, y sobre las condiciones ambientales, y sobre el nivel de educación... es decir, sobre los condicionantes profundos del problema cuya expresión final es el niño desnutrido.

Cuando la urgencia golpea, la distribución subsidiada de alimentos o las donaciones pueden brindar soluciones inmediatas. Además, debe admitirse que los programas de distribución de alimentos del Programa Mundial de Alimentos han logrado crear empleo y movilizar inversiones en reforestación, construcción de caminos, obras de regadío, infraestructura de asistencia social, etc. De este modo, una política asistencial ha impulsado la implementación de políticas claramente estructurales.

Menos afortunadas en sus consecuencias han sido las tradicionales políticas de gastos públicos orientados hacia fines sociales. En los países pobres, es común que más de un tercio de la población no tenga acceso físico, cultural y económico a servicios de salud y educación.

Ante situaciones como ésta, difícil es justificar el hecho de que muchos de estos países desvíen sus limitados recursos hacia importaciones suntuarias que deterioran su posición externa sin favorecer su crecimiento futuro. Difícil también será resistirse a ver, en la ayuda exterior a estos países, un mecanismo de sustitución de políticas estructurales internas.

Forzoso es admitir que aquí pueden darse dos niveles de sustitución: por un lado, las políticas internas de fines sociales encierran el auténtico peligro de suplir la ausencia de cambios estructurales dirigidos a solucionar problemas de fondo; por otro, la ayuda externa puede cubrir esta suplencia y, adicionalmente, la que podría derivar de la insuficiencia del primer nivel de sustitución: el de las políticas internas de finalidad social.

Existe, pues, un matiz que debe ser diferenciado: una cosa es admitir las políticas asistenciales como arbitrios de emergencia, mientras maduran las acciones estructurales de largo aliento; otra cosa es instrumentar estas políticas como mecanismos de ajuste para mantener la desnutrición dentro de límites "socialmente tolerables". En este último caso, las políticas asistenciales son todo lo contrario de lo que debería ser una política de alimentación y nutrición, porque tienden a perpetuar una situación de desnutrición crónica.

Entre las políticas estructurales, los programas de desarrollo rural integrado pueden cumplir un rol significativo, si logran captar el apoyo político necesario.

El fomento de la producción para autoconsumo y para generar excedentes destinados al intercambio local, es también un camino para el mejoramiento de

ingresos y niveles alimentarios. Sus ventajas son claras: contribuye al aprovechamiento de la fuerza de trabajo subutilizada, a la reducción de costos de comercialización y a la obtención de alimentos que no llegan al medio por los canales corrientes de mercado. Sin embargo, la familia rural no puede producir exclusivamente para autoconsumo; necesita ingresos monetarios para comprar alimentos que no produce y bienes y servicios no alimentarios. El autoconsumo enfrenta, además, otros problemas tales como la estacionalidad de la producción y la reducción de su gama.

Las políticas estructurales con incidencia en la producción de alimentos, corrientemente han olvidado la complementación de subsidios para el fomento de productos preferenciales. En esta omisión se percibe claramente la ausencia de una política alimentaria y nutricional, capaz de orientar la selección de productos prioritarios. A la falta de subsidios de apoyo para estos alimentos, se une la acción de sistemas tributarios regresivos, en los que prevalecen formas indirectas de imposición; los impuestos indirectos gravan alimentos de primera necesidad, sin tener en cuenta la capacidad diferencial de pago de los consumidores.

Estas incoherencias expresan más que una falta de coordinación entre políticas estructurales: sugieren la ausencia de una voluntad política definida, para atacar multisectorialmente los problemas de fondo que aquejan a los sistemas de producción y distribución de la riqueza en nuestras sociedades.

Esto mismo es aplicable a la política tecnológica que se ha implementado en la Región durante las dos últimas décadas. Existen múltiples evidencias respecto de los efectos que esta política ha contenido en la concentración de la riqueza y en la presencia del dualismo y la marginalidad en la estructura productiva de las naciones. También en este terreno, las políticas de ingresos y las de alimentación y nutrición tienen la responsabilidad de intervenciones correctoras, favoreciendo la asimilación de tecnologías apropiadas, generadoras de empleo y diseñadas en función de prioridades locales.

Las políticas estructurales enfocadas hacia la tecnología, remiten, pues, a las políticas de empleo. A su vez, éstas se asocian estrechamente con las políticas de salarios y precios y, en suma, con la política monetaria del país. Nuevamente se observa la complementaridad esencial que caracteriza a las políticas estructurales. Las políticas de precios y salarios han tenido que asumir el compromiso de conciliar metas conflictivas, en un juego de difícil equilibrio entre la necesidad de controlar la inflación y la de evitar colapsos recesivos. En este proceso, el poder de compra de los grupos pobres ha sufrido deterioros progresivos. Este hecho renueva la urgencia de coordinación entre las políticas de ingresos y las de alimentación y nutrición.

Cerrando esta sección: las políticas de alimentación y nutrición y las de ingreso comparten zonas de acción donde pueden encararse medidas asistenciales (de corto plazo) y medidas estructurales (de mediano y largo plazos). Las políticas asistenciales están, preferentemente, dirigidas a solucionar urgencias asociadas a deficiencias de ingreso y de adecuación nutricional. Las políticas

estructurales buscan el cambio en la base de las condiciones primarias de acceso a los alimentos (empleo y tierra), o en la de los medios de obtención de alimentos (salarios, patrones de gasto y producción de alimentos). En todos los casos, lo importante es saber siempre qué se está haciendo: salvando emergencias mientras se implementan correcciones de fondo, o sustituyendo cambios estructurales con paliativos de ajuste.

b) *Políticas de alimentación y nutrición o políticas de ingresos: ¿un dilema?*

Hay quienes consideran que el problema alimentario y nutricional sólo puede resolverse con políticas que conduzcan al incremento y a la redistribución de ingresos, lo cual haría innecesarias las políticas de alimentación y nutrición.

El análisis realizado hasta ahora muestra claramente que las políticas de alimentación y nutrición y las de ingresos necesitan complementarse en acciones simultáneas y convergentes. Esta complementación puede contribuir tanto al crecimiento económico como al logro de objetivos alimentarios y nutricionales.

El hecho de que las políticas de alimentación y nutrición y las de ingresos tengan áreas comunes de acción, no implica superposiciones. El incremento de ingresos o su redistribución no garantizan, por sí mismos, una mejora en la situación alimentaria y nutricional de la población. Se ha visto que la "opción de compra" introduce la posibilidad de que la secuencia que va del ingreso al alimento se rompa. Esta ruptura puede estar condicionada y provocada por múltiples factores, todos los cuales exigen la intervención de políticas de alimentación y nutrición. Esta consideración basta para destacar el carácter complementario de las políticas analizadas.

Pero, por sobre todo, las políticas de ingresos y las de alimentación y nutrición tienen la responsabilidad de coordinar y ajustar las políticas estructurales que tienen consecuencias relevantes sobre el empleo, la tenencia de la tierra, la producción, la tecnología, el sistema tributario y la estabilidad del nivel general de precios. Se ha visto que este espectro de componentes estructurales ha tenido implementaciones que no estuvieron orientadas por el propósito fundamental de lograr cambios de fondo en los factores condicionantes de la pobreza y el hambre.

Muchas veces, la acción inorgánica de estas políticas ha conducido a resultados incoherentes o a conflictos de metas que culminaban, invariablemente, con un recrudescimiento de la miseria y de la marginalidad.

La coordinación entre las políticas de ingresos y las de alimentación y nutrición, por el simple hecho de presionar a favor de la coherencia, estará exigiendo —al mismo tiempo— una más clara definición de la voluntad política en un terreno donde es muy fácil verbalizar las soluciones.

V. La participación de la comunidad

En los últimos años, entre los conceptos y estrategias que los planificadores usan para la lucha contra la pobreza, el hambre y la desnutrición, han adquirido importancia creciente las “necesidades básicas de las personas” y “la participación de la comunidad en las decisiones y acciones destinadas a satisfacerlas”.

La satisfacción de las necesidades básicas de la población ha comenzado a considerarse como uno de los objetivos prioritarios de las políticas de desarrollo de la Región. Costó dos décadas de esfuerzos por el desarrollo económico y social comprender que el aumento del ingreso promedio del país no implica necesariamente la satisfacción de esas necesidades en toda la población.

Los avances logrados en estos años, si bien han sido sustanciales, no han conducido a una sensible disminución de la pobreza, la desnutrición, la marginalidad. Los informes de CEPAL muestran esta cruda realidad. En 1960 el 10% más rico de la población tenía un ingreso por persona de 1.643 dólares anuales, el que alcanzó los 1.945 dólares en 1970, es decir, aumentó 302 dólares por persona/año en una década. En cambio, el 20% más pobre, cuyo ingreso era de 53 dólares anuales/por persona en 1960, aumentó a 55 en 1970, es decir, sólo dos dólares en 10 años.

La preocupación por una más equitativa distribución de los frutos del crecimiento económico dio paso a la urgencia por orientar el desarrollo a la atención de las necesidades básicas de alimentación, salud, vivienda, trabajo, educación y saneamiento ambiental. Esta orientación difiere de la que tenía el desarrollo llamado social y que mostró su debilidad en las dos décadas anteriores. La diferencia puede residir en dos aspectos: primero, el concepto de necesidades básicas se refiere a la situación de las familias y personas, cuyas necesidades mínimas no están atendidas; por lo tanto, estas necesidades están personalizadas, y segundo, como las necesidades básicas afectan a personas, no es posible atenderlas sin su participación y colaboración. El primer concepto obliga, en consecuencia, a enfrentar estos problemas con estrategias integradas que garanticen soluciones para el conjunto de necesidades caracterizadas por la pobreza extrema de familias y comunidades. Con frecuencia las estrategias sectoriales de provisión de servicios han producido resultados parciales o distorsiones notables con respecto a los propósitos. Abundan los ejemplos: programas de vivienda desvinculados de programas de empleo que permitan a los pobladores cancelar sus compromisos, o proyectos de alcantarillado que no consultan la conexión domiciliaria, o programas de huertos escolares sin incorporar a las familias. En relación al segundo concepto, una necesidad personal, familiar o comunitaria por lo general sólo estará bien satisfecha cuando esa persona, familia, o comunidad la haya reconocido como tal y haya empeñado su voluntad para lograr su satisfacción. Como cimiento del concepto de necesidades básicas está la dignidad y el proceso de dignificación humana, que se alcanza con la participación en la búsqueda de soluciones.

El planificador debe reconocer que las personas con necesidades básicas insatisfechas constituyen familias que generalmente mantienen interrelaciones culturales y algún tipo de organización formal o informal para atender sus intereses comunes. En tal sentido, conforman comunidades cuyas interrelaciones culturales y formas de organización actúan en cada situación de la vida que afecte a sus integrantes. ¿Cómo, entonces, puede incorporarse la comunidad al esfuerzo nacional por atender las necesidades básicas? ¿Cuál puede ser el sistema para que se complementen los esfuerzos del nivel central con los esfuerzos que haga la comunidad?

Felizmente, existen numerosos y valiosos ejemplos de programas de desarrollo en América Latina y el Caribe que representan una orientación positiva en la búsqueda de respuestas a las preguntas anteriores, porque están concebidos a partir del esfuerzo complementario del Estado y la comunidad. Es una tendencia a la planificación y ejecución participativa, que utiliza nuevos canales de comunicación y diversos mecanismos para alcanzar una contribución activa, informada y organizada de la comunidad.

Estas experiencias han demostrado algunas ventajas adicionales de la participación de la comunidad para la atención de sus necesidades básicas: 1) el empleo de recursos, a veces desperdiciados, de la comunidad; 2) la mayor persistencia de las soluciones por la participación de los interesados, y 3) una mayor seguridad del empleo de los recursos del Estado en los fines sociales que se fijó. Es obvio que el Estado no dispone de todos los recursos para erradicar la pobreza en breve plazo, que no puede, por ejemplo, garantizar una dieta variada, enriquecida y suficiente para todos sus habitantes. Pero si logra el aporte de la comunidad para producir alimentos, consumirlos racionalmente, evitar enfermedades y hacer un uso adecuado de lo que se dispone para alimentación, sus aportes se sumarán a los de la comunidad, elevando las posibilidades de alcanzar sus objetivos.

Cuando la comunidad reconoce sus necesidades, las siente y decide contribuir a su atención, se alcanza un alto nivel de estabilidad en la demanda de soluciones. Cuando una comunidad comprende por qué debe atender sus niños desnutridos, o instalar un jardín infantil, o consumir una dieta equilibrada, o mejorar sus técnicas de cultivo, la demanda por soluciones y la materialización de éstas tiene un alto grado de permanencia. No ocurre, lamentablemente, lo mismo con muchas de las soluciones que se piensan y deciden sólo en el nivel central, donde muchas veces la transitoriedad de personas y políticas hace difícil la persistencia de las soluciones si no hay una demanda constante de los interesados directos.

Por último, la experiencia del trabajo de comunidad y las dos décadas de esfuerzos infructuosos por un equilibrado desarrollo económico y social obligan a tener mucha precaución con los programas de desarrollo concebidos sin la participación de los propios interesados. Muchas veces sus beneficios van en mayor proporción a las capas medias y altas de la población que a quienes se pretende beneficiar. Típicamente, un programa de donación de alimentos puede representar un mayor beneficio económico para quienes producen,

transforman, transportan y distribuyen estos alimentos, que para quienes supuestamente los consumen.

La planificación de políticas nacionales de alimentación y nutrición debe permitir incorporar estos dos aliados —necesidades básicas y la participación de la comunidad— a la lucha contra el hambre y la desnutrición. Por un lado, definiendo las necesidades alimentarias y nutricionales básicas, que es posible atender en forma operativa, y de otro, estableciendo los sistemas y mecanismos que faciliten la real y efectiva participación de la comunidad.

La seguridad social en América Latina: Problemas y recomendaciones

Carmelo Mesa-Lago y Ernesto Aldo Isuani

Introducción

La importancia de la seguridad social¹ entre las políticas sociales es innegable. En primer lugar, los gastos en seguridad social llegan al 15% del producto bruto nacional (PNB) en algunos países de América Latina, lo cual constituye una proporción sustancialmente mayor que la dedicada por esos mismos países a la salud pública y similar a la destinada a la educación; además, los ingresos anuales del sistema de seguridad social de ciertos países de la región equivalen a los ingresos totales del gobierno. En segundo lugar, dichos sistemas afectan directamente los niveles de vida de la población, compensando la pérdida del ingreso del jefe de familia y sus dependientes, o atendiendo las necesidades básicas provocadas por una serie de riesgos sociales tales como accidentes, desempleo, vejez, muerte, etc. Finalmente, la seguridad social puede constituirse en uno de los instrumentos más importantes de planificación social para llevar a cabo una redistribución del ingreso en favor de los sectores más necesitados.

La seguridad social ha ido cambiando en América Latina de una manera fragmentaria a través de cinco siglos. Sus antecedentes pueden remontarse a las culturas precolombinas y a los gobiernos españoles, aunque las instituciones modernas florecieron gradualmente en el período republicano y especialmente a partir de la década de 1920. Cada institución nueva se yuxtapuso a las ya existentes, creándose una diversidad de formas de protección carentes de coordinación.²

¹El término seguridad social (en vez de seguro social o previsión social) se emplea aquí en un sentido amplio, abarcando cinco programas principales: riesgos profesionales (cobertura médico-monetaria de los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales); pensiones por vejez, invalidez y sobrevivencia (también antigüedad en algunos países); atención médico-hospitalaria a la enfermedad común y la maternidad; asignaciones familiares; y subsidio de desempleo (también pensión en un par de países). Además, la seguridad social incluye, con frecuencia, prestaciones adicionales (vr. gr., auxilio funerario, préstamos personales y para vivienda, etc.), más la asistencia pública o social (vr. gr., hospitales públicos, hogares de ancianos, orfanatos, cupones nutricionales, etc.). Los programas referidos pueden estar unidos en un organismo o dispersos, con o sin coordinación entre sí. Para un análisis comprensivo del concepto y la organización administrativa de la seguridad social véase Carmelo Mesa-Lago, *Planificación de la Seguridad Social*, Madrid, OIS, 1959.

²El estudio de Peter Thullen "Gradual Extension of Social Insurance Schemes in Latin American Countries", *International Labour Review*, No. 78, septiembre de 1958, constituye uno de los primeros trabajos sobre la extensión de la cobertura por riesgos, área geográfica y población

La cobertura de los riesgos ha evolucionado gradualmente en la mayoría de los países. Primero se cubrió el riesgo de accidentes de trabajo, y luego el de las enfermedades profesionales. Más tarde se incluyó la enfermedad no profesional y la maternidad, pero, como el anterior, se conectó con el empleo. Por ejemplo, la atención a la maternidad se concedió sólo a las empleadas y obreras. Casi al mismo tiempo se introdujeron las pensiones de vejez e invalidez y un poco más tarde las de sobrevivientes, también conectadas con la relación laboral. Los últimos programas en aparecer, en sólo pocos países de la región, fueron las asignaciones familiares y el subsidio de desempleo (ligados como los anteriores al empleo).

Al iniciarse los programas de seguridad social, la protección se otorgó sucesivamente a diferentes grupos ocupacionales: en primer lugar, a militares, funcionarios públicos y maestros; después a empleados y obreros del transporte, energía, banca, comunicaciones y otros servicios públicos; mucho más tarde a la masa de empleados y obreros, generalmente urbanos; por último, sólo parcialmente y en pocos países, a los trabajadores agrícolas, pequeños granjeros y empresarios, trabajadores por cuenta propia y empleados domésticos. Con excepción del subsidio al desempleo (existente en sólo cuatro países de la región y limitado a ciertos grupos ocupacionales) y la atención médica a los dependientes del asegurado en algunos países, el que carece de empleo no está protegido por la seguridad social. Además, y en términos generales, los primeros grupos que recibieron cobertura tenían un ingreso relativamente mucho más alto que los últimos en recibirla y que aquellos sin ningún tipo de protección (con excepción del grupo de ingresos más altos que no necesita de la seguridad social).

Además, en América Latina ha ocurrido un fenómeno peculiar denominado "estratificación de la seguridad social".³ Debido a la forma gradual y por grupos ocupacionales en que evolucionó el sistema, en muchos países hay una multiplicidad de organismos (cajas, institutos, fondos) que cubren hasta 50 tipos de ocupaciones diferentes. Los casos extremos fueron los de Chile y Uruguay; otros han desaparecido o se han reducido por un proceso de unificación (vr. gr., Argentina, Brasil, Cuba y Perú). Cada organismo asegurador es (o era) independiente, con su propio contingente de asegurados, legislación, fuentes de ingreso, derechos y prestaciones. Generalmente los grupos más poderosos (militares, funcionarios públicos, la aristocracia laboral) presionaron

en siete países latinoamericanos a fines de la década del 50, donde también se analizan las pautas de evolución y las causas y efectos del fenómeno. Respecto a los desarrollos históricos véase, del mismo autor, "Papel de la seguridad social y del mejoramiento de las condiciones de vida en el progreso social y económico", Octava Conferencia de los Estados de América Miembros de la OIT, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, 1966, pp. 1-6.

³Véase Carmelo Mesa-Lago, *Modelos de seguridad social en América Latina: Estudio comparativo*, Buenos Aires, Ediciones Siap-Planteos, 1977, pp. 20-52. Ver también Alfredo Mallet, "Diversification or Standardization: Two trends in Latin American Social Security", *International Labour Review*, Vol. 101, No. 1, enero de 1970, pp. 49-8.

y obtuvieron los sistemas de protección más favorables, con lo que la seguridad social se convirtió en una pirámide cuya amplia base la componían los no asegurados. Cuanto más poderoso era un grupo de presión, más pronto recibía cobertura, mayor era el grado de la misma, menor el costo de financiamiento y más generosos los beneficios.

Lo anterior constituye una apretada síntesis de algunas de las principales características de los sistemas de seguridad social latinoamericanos y permite que el resto del trabajo se dedique a sus dos objetivos específicos, que son: a) identificar los problemas centrales que afectan a los sistemas de seguridad social, especialmente la baja y desigual cobertura de la población, el rol regresivo de la seguridad social en la redistribución del ingreso, los obstáculos financieros que afrontan los programas y las consecuencias políticas que todo ello produce, y b) dar algunas recomendaciones que contribuyan a una mejor utilización de las políticas de seguridad social como mecanismos para elevar los niveles de vida de la población latinoamericana.

Algunos problemas centrales de la seguridad social latinoamericana

1. **Desigualdad en la cobertura.** Acorde a la información existente para todos los países de la región excluyendo al Caribe de habla inglesa,⁴ sobre los grados de protección de la población económicamente activa (PEA) puede decirse que en 1970, Cuba llegaba casi al 100%, Uruguay al 95%, y Chile y Argentina a cerca del 70%. La cobertura caía después por debajo del 40%, del 35 al 39% en Costa Rica, Perú y Panamá; del 25 al 30% en Brasil, Guatemala, México y Venezuela; del 10 al 20% en Ecuador, Colombia, Nicaragua y Paraguay; del 8 al 9% en República Dominicana, Bolivia y El Salvador; y del 1 al 5% en Honduras y Haití. En general, parece que cuanto mayor sea el grado de desarrollo económico-social, mayor será la antigüedad de los programas de seguridad social y más amplia su cobertura.

Los sectores sociales de más bajos ingresos en América Latina no están protegidos, sea porque son desempleados, subempleados, trabajadores eventuales o empleados por un familiar sin recibir remuneración, sea por desempeñar ocupaciones u oficios tales como trabajadores agrícolas, servidores domésticos y trabajadores por cuenta propia, no incluidos por la seguridad social en la mayoría de los países.

De acuerdo a información sobre Colombia, Costa Rica, Chile y México⁵ las actividades económicas mejor remuneradas son las que disfrutaban de un grado de cobertura mayor: electricidad, gas y agua, del 70 al 224% (sobrecobertura debida a protección múltiple); manufactura, del 50 al 83%. En cambio, la agri-

⁴Carmelo Mesa-Lago, "Seguridad social y pobreza crítica en América Latina", Santiago, CEPAL, Proyecto de Pobreza Crítica en América Latina, 1979, p. 5 (mimeo).

⁵*Ibidem*, p. 8.

cultura sólo cubre entre 1.4 y 55%. La minería, cuando tiene un papel crucial en la economía (como el cobre en Chile o el petróleo en México), sube su cobertura llegando o sobrepasando el 100%. En el heterogéneo sector de servicios, mezcla de los servicios personales con otros como los de gobierno, se reducen los porcentajes de cobertura. Cuando se desagrega, el rubro gobierno, por ejemplo en México, alcanza una cobertura total. Por último, puede afirmarse que los estados o provincias más desarrollados (industrializados, sindicalizados, urbanos, con ingresos más altos) tenían una cobertura hasta 30 veces mayor que los estados o provincias menos desarrollados (rurales, poco sindicalizados, con ingresos más bajos). El rango extremo de cobertura fluctuaba entre 2 y 65% en Perú, 4 y 63% en México, 6 y 63% en Argentina y 18 y 80% en Chile. En tres de estos países, los estados o provincias donde se concentraba la masa indígena eran los que tenían la cobertura más baja.⁶

Con la excepción de Cuba y en menor grado Argentina, Costa Rica, Panamá y Venezuela, la cobertura de la PEA se amplió muy poco entre 1960 y 1970; pero en la década actual, algunos países, como Brasil, Costa Rica, México, han extendido más rápidamente la cobertura.⁷ En la región como un todo, ella creció poco más de 8% en la década pasada, de forma que a ese ritmo se necesitarían 85 años para alcanzar a toda la PEA (y posiblemente un siglo para llegar a toda la población) y, por tanto, proteger a los más necesitados.

Por el contrario, la cobertura de los riesgos se ha ampliado de manera impresionante en los últimos 35 años.⁸ Ello se debió a que la seguridad social se extendió verticalmente en vez de horizontalmente, agregando más prestaciones (o riesgos cubiertos) a favor del sector ya protegido, en vez de incorporar a otros sectores de la población. Así se ha sacrificado el principio de universalidad y no se ha cumplido el objetivo de atención a los más necesitados. El sector asalariado, urbano, moderno, perteneciente al estrato de ingreso medio, ha acumulado beneficio sobre beneficio. El costo de la seguridad social, como se verá más adelante, ha aumentado considerablemente, pero no precisamente para proteger a los más necesitados.

2. Impacto sobre la redistribución del ingreso. Si cada grupo hubiese financiado por sí mismo su sistema de protección, la pirámide de seguridad social no hubiera hecho más que reproducir a la pirámide del ingreso. Pero los grupos más poderosos obtuvieron mayores aportes del Estado y los empleados que los grupos con menor poder. Por ejemplo, los militares lograron en algunos países que el Estado financiara prácticamente el costo total del sistema; los empleados públicos, que el Estado se hiciera cargo de los déficits crecientes; y algunas asociaciones de profesionales o sindicatos poderosos consiguieron que se crearan impuestos especiales, sobre la producción o servi-

⁶Véase, Carmelo Mesa-Lago, *Modelos de seguridad social en América Latina*, cit., pp. 154-176.

⁷Carmelo Mesa-Lago, "Seguridad social y pobreza crítica en América Latina", p. 5.

⁸*Ibidem*, p. 3.

cios ligados o no a su actividad, que engrosaron sus fondos. La información disponible⁹ demuestra que, en 1974, en nueve de quince países el Estado aportaba más de una tercera parte de los ingresos de seguridad social, y en seis, más de la mitad. Más aún, en Venezuela contribuía con el 65% de los ingresos aunque sólo el 25% de la PEA estaba cubierta. En Nicaragua financiaba el 52% de un sistema que cubría al 15%. La contribución de los empleadores excedía, en la mitad de los países, una tercera parte de los ingresos, mientras que la contribución de los asegurados sólo en Brasil llegaba a una tercera parte de los ingresos y en seis países fluctuaba entre 10 y 15%.

En algunos países los aportes del asegurado son progresivos pues se incrementan junto con el ingreso percibido, pero en otros son regresivos pues existen topes de contribución que reducen sustancialmente la carga del grupo de ingresos altos. En la mayoría de los casos la contribución del empleador es regresiva porque se incrementa con el ingreso y además se carga al costo del producto o servicio y, por tanto, se transfiere al consumidor.¹⁰ La contribución del Estado también es regresiva pues se nutre de los impuestos —en gran medida sobre el consumo— que usualmente son regresivos en la región. Así, pues, el grueso del financiamiento de los sistemas de seguridad social proviene del Estado y los empleadores, lo que es decir, que no lo paga el asegurado sino el consumidor. La información sobre los ingresos de seguridad social en 1974 indica que el aporte que el asegurado pagaba como promedio era una cuarta parte de la contribución estatal y de los empleadores.¹¹ En El Salvador el 86% de los ingresos proviene del Estado y el empleador, mientras que el asegurado contribuye con menos del 11%. Sólo 8% de la PEA está cubierta. O sea, que a través del mecanismo de impuestos y precios, 92% de la población no cubierta sostiene casi por completo el sistema que protege al 8% de la población cubierta. Parece obvio, pues, que incluso los sectores sociales de menores ingresos, no protegidos por la seguridad social, contribuyen en muchos países a financiar la protección de grupos de ingresos superiores.

A medida que el porcentaje de la población cubierta se incrementa, el efecto de transferencia regresivo explicado anteriormente debería reducirse. Esto es cierto en aquellos países en que hay un sistema unificado de seguridad

⁹*Ibidem*, p. 11.

¹⁰Se ha argumentado que el aumento de precios por contribuciones de los empleadores no necesariamente tiene un efecto regresivo, pues si bien puede afectar a los bienes de consumo y servicios esenciales (alimentos, ropa, electricidad) también puede gravar a bienes de consumo duradero (vr. gr., aire refrigerado) y ciertos servicios (como teléfonos) que no son comprados o usados por los sectores más pobres sino por los estratos de ingresos medios y altos. Debe tenerse en cuenta, no obstante, la incidencia final del segundo tipo de aumento de precios. Así el aumento en la tarifa telefónica o el precio de un aparato de aire refrigerado incrementan el costo de producción y éste eventualmente se traspasa a los precios y afecta al pobre. Además, se hace cada vez más remota la posibilidad de que el pobre pueda llegar a adquirir dichos bienes o usar dichos servicios, ampliándose aún más la brecha entre los estratos pobres y medios. Véase James M. Malloy, *The Politics of Social Security in Brazil*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1979, capítulo 5.

¹¹Carmelo Mesa-Lago, "Seguridad social y pobreza crítica en América Latina", p. 11.

social, pero no necesariamente en aquéllos donde subsiste un sistema estratificado. En estos últimos es común que las contribuciones del Estado y del empleador sean mayores en los organismos que cubren a los grupos con los mejores sistemas, con lo cual, dentro del sector cubierto, se produce una transferencia regresiva.

Ello se agrava con el pago de las prestaciones, especialmente en los sistemas estratificados, porque generalmente los grupos más privilegiados tienen derecho a un número mayor de beneficios, sus condiciones de adquisición son más flexibles, y el monto de las prestaciones, más alto; así reciben más de lo que aportan, al contrario de lo que sucede con los grupos menos privilegiados. Esto no se refiere sólo al valor monetario de las prestaciones sino también a la calidad de los servicios médicos; esta última es muy superior en los grupos privilegiados, algunos de los cuales (como los militares) a veces no pagan contribución alguna o sólo una suma simbólica.

Aunque hay consenso entre expertos y organismos regionales e internacionales ¹² desde hace casi dos décadas sobre los aspectos discutidos arriba hay pocos estudios que traten de medir el impacto de la seguridad social en la distribución del ingreso. En este sentido, Mesa-Lago comparó el ingreso personal promedio per cápita con el ingreso procedente de la seguridad social y la pensión promedio per cápita por grupos ocupacionales cubiertos, como militares, funcionarios públicos, empleados y obreros, en Argentina, Chile, México, Perú y Uruguay, en la década del 60, comprobando que en cuatro de los cinco países había relaciones extremas diferenciales en los ingresos y egresos de la seguridad social, mayores que en el ingreso nacional. Así se confirmó el carácter regresivo de la seguridad social en la distribución del ingreso. La comparación de la disponibilidad de servicios médico-hospitalarios por grupos ocupacionales y regiones geográficas demostró también que los grupos de mayores ingresos y las regiones más desarrolladas gozaban de los mejores servicios, mientras que los grupos de más bajo ingreso y las regiones menos desarrolladas sufrían los peores servicios. ¹³

¹²Ver Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, *Aspectos financieros del seguro social en América Latina*, México, CEMLA 1963; OIT, *Papel de la seguridad social y del mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo en el progreso social y económico*, Ottawa, OIT, 1966; OEA y CISS, "Seminario sobre Seguridad Social y Planificación Nacional", México, 13-18 noviembre 1967; Félix Paukert "Social Security and Income Redistribution: Comparative Experience", en Everett M. Kassalow, editor *The Role of Social Security in Economic Development*, Washington, D. C., Government Printing Office, 1968; CEPAL, "Social Security and Development: The Latin American Experience", *Economic Bulletin for Latin America*, Vol. 13, N.º 2, noviembre 1968; Gonzalo Arroba, "Seguridad social y economía nacional", *Revista de Seguridad Social*, N.º 4, setiembre 1971; Lucila Leal de Araujo, "Los sistemas de seguridad social como mecanismos de redistribución del ingreso en los países en desarrollo", *Seguridad social*, N.º 5 marzo de 1972; OEA, "El financiamiento de la seguridad social, su relación con la distribución de ingresos y con la política de impuestos en la región americana", Washington D.C., 25 de enero de 1973.

¹³Véase Carmelo Mesa-Lago, *Modelos de seguridad social en América Latina*, cit., pp. 176-211.

El impacto de las prestaciones de salud en la distribución del ingreso es más progresivo que el impacto de las pensiones. Dos razones explican dicha diferencia. En primer lugar, las prestaciones médico-hospitalarias son básicamente iguales, o sea, no son proporcionales al ingreso aunque en los sistemas estratificados haya diferencias en cuanto a disponibilidad, atención y calidad de los servicios; por lo contrario, en la mayoría de los países, las pensiones se calculan proporcionalmente al ingreso y, por tanto, reproducen sus desigualdades. En segundo lugar, los grupos más pobres sufren una incidencia mayor de enfermedades (debido a bajos índices nutricionales, higiene, etc.) y, como la medicina privada les está vedada por su alto costo, utilizan más frecuentemente los servicios de salud que los grupos de ingresos altos. Estos últimos aunque estén protegidos, prefieren utilizar normalmente médicos y clínicas privadas (para evitar las demoras) y sólo acuden a los servicios de seguridad social en casos extremos.¹⁴ Las asignaciones familiares tienen también un impacto más progresivo que las pensiones, pues se conceden, en muchos casos, a familias de ingresos bajos y casi siempre tienen un monto fijo (vr. gr., una suma igual por hijo, cónyuge inválido, etc.), no proporcional al salario. Además las familias más pobres generalmente son más numerosas que las de ingresos medios. Por último los programas de asistencia social se dirigen a los sectores más pobres de la población, por lo que tienen probablemente el impacto más progresivo en la distribución del ingreso. De esta forma la distribución de los egresos de la seguridad social por programas, es un indicador grueso de su progresividad en la distribución del ingreso: a mayor proporción en gastos de asistencia social, salud y asignaciones familiares y menor en pensiones, mayor progresividad, y viceversa.

En conclusión, la función distributiva de la seguridad social en favor de los grupos más necesitados raramente se cumple en América Latina. Por el contrario, en la mayoría de los países, dicha función es nula o regresiva. No sólo el sector más pobre de la población está desprovisto de protección (excepto por los programas de asistencia social y salud pública) sino que, además, contribuye, a través de impuestos y precios, a la protección del sector cubierto. Dentro de este último, especialmente bajo los sistemas estratificados, los grupos más pobres generalmente reciben un aporte neto de seguridad social inferior al que obtienen los grupos de ingresos más altos.

3. *Obstáculos financieros.* Tanto en países desarrollados como en algunos en desarrollo, las reservas de seguridad social han jugado un papel importante en reducir la inflación y promover el desarrollo económico, mediante la colocación de sus reservas en el mercado de capitales.¹⁵ Por el contrario, en América

¹⁴Fernando Rezende, "Redistribution of Income Through Social Security: The Case of Brazil", presentado al 31er. Congreso del International Institute of Public Finance, 1974; p. 5; Dianne Green, "Some Effects of Social Security Programs on the Distribution of Income in Costa Rica", p. 80. Para un punto de vista diferente ver Malloy, capítulo 5.

¹⁵Parthasarathi Some y Katrine A. Saito, "The Impact of Social Security Institutions on Resource Mobilization and Allocation: The Asian Experience", Meetings of the American Eco-

Latina, las reservas de la seguridad social usualmente se han dilapidado o, en el mejor de los casos, no han rendido los frutos esperados, por diversas causas: el impacto pernicioso de la inflación secular, el pobre desarrollo de los mercados de capitales y el rendimiento bajísimo de las inversiones. La inflación ha desvalorizado las reservas debido a que se hubiera requerido hacer inversiones más complejas y a largo plazo, con tasas de rentabilidad más altas, lo que no ha ocurrido. Además, la inflación ha proporcionado un incentivo a los empleadores para retener sus contribuciones y las de sus empleados a fin de obtener capital gratis o barato, ya que demorando el pago reducen su valor real.¹⁶

La situación financiera de los organismos de seguridad social se ha deteriorado por otras razones. En muchos países el Estado no ha cumplido con sus obligaciones contributivas especialmente con los grupos más numerosos y de ingresos más bajos. Por otra parte, el Estado usualmente no ha dejado de cubrir los déficits de la seguridad social de las fuerzas armadas y ciertos grupos de funcionarios públicos, mientras que los impuestos especialmente asignados a ciertos sectores privilegiados han continuado generando ingreso. En los países latinoamericanos más industrializados, urbanizados, sindicalizados y políticamente conscientes, donde (no por azar) los sistemas de seguridad social surgieron primero y están más avanzados aunque estratificados, ha ocurrido una "masificación del privilegio". A medida que los asegurados en los organismos menos privilegiados han aumentado y usado su poder de presión, las prestaciones y condiciones generosas de adquisición de derechos que antes eran exclusivas de los grupos privilegiados, se han ido generalizando a toda la población cubierta. Pero las prestaciones y condiciones generosas que son financieramente viables (aunque equitativamente injustificables) cuando los grupos privilegiados son pocos (con un pequeño número de asegurados y fuerte subsidio de los empleadores y el Estado), no lo son cuando aumenta la cobertura incluyendo a los grupos menos privilegiados (formados por grandes masas de asegurados, con ingresos bajos, y condiciones financieras precarias), provocándose así la quiebra de los organismos mayores.¹⁷ Por último, los costos de administración de la seguridad social en muchos países de América Latina son muy altos, debido al exceso de personal, a su ineficiencia, a los salarios altos y prestaciones privilegiadas que reciben (usualmente superiores a los otorgados a los asegurados que ellos sirven), y al lujo de los edificios y la predilección por equipos ultramodernos (casi siempre subutilizados). En 1974, los gastos de administración como porcentaje de los ingresos eran los siguientes: del 14 al 16% en Guyana, El Salvador y Panamá; del 10 al 12% en Jamaica, México,

conomic Association, Chicago, 1978. Ver también M. A. Odle, *Pension Funds in Labor Surplus Economies*, University of West Indies, Institute of Social and Economic Research, 1974.

¹⁶Héctor L. Diéguez, "La seguridad social en América Latina: Reflexiones sobre sus características y problemática", Buenos Aires, Centro de Investigaciones Económicas, Instituto Torcuato Di Tella, Documento de Trabajo N.º 84, octubre 1978, pp. 29-32.

¹⁷Carmelo Mesa-Lago, *Modelos de seguridad social en América Latina*, cit., pp. 49-50.

Nicaragua, Brasil y Costa Rica; del 7 al 9% en Bolivia, Ecuador y Chile; y del 2 al 6% en Venezuela, Guatemala, Trinidad y Tabago y Barbados.¹⁸ En tres de estos países (Brasil, Chile, El Salvador) los gastos administrativos eran de 6 a 10 veces mayores que los ingresos por renta de inversiones; y en la mayoría de los países el costo de la burocracia excedía los costos de dos programas combinados (vr. gr., asignaciones familiares más riesgos profesionales, pensiones más desempleo). Debe tenerse en cuenta que en algunos países se han utilizado artificios para disimular algunos gastos, imputándolos a otras cuentas.¹⁹

El costo de la seguridad social aumenta gradualmente en América Latina debido a su extensión vertical y horizontal, a la maduración del programa de pensiones, a la masificación del privilegio, al incremento del costo administrativo y de los servicios de salud. Entre 1965 y 1974 el costo de la seguridad social (medido por sus egresos en relación con el PIB) creció en trece países y sólo bajó en cuatro (Chile, Guyana, Trinidad y Tabago y Venezuela); en estos últimos —con una excepción— debido al *boom* económico energético que expandió con más rapidez el PIB que el costo de la seguridad social. En 1974, el costo de la seguridad social (medido con base al valor de los egresos en relación con el PIB) fue el siguiente: Uruguay 14%; Chile y El Salvador 9%; Panamá 7%; Brasil y Costa Rica 5%; Argentina, Barbados, Bolivia y Cuba 4%; Ecuador, Jamaica, México, Nicaragua y Venezuela 3%; y Guatemala, Guyana, Trinidad y Tabago 2%.²⁰

Aun cuando el costo de la seguridad social se haga insostenible y el sistema entre en bancarota, es difícil eliminar prestaciones o hacer más rígidas las condiciones legales para adquirir derechos. La inflación se convierte así en uno de los instrumentos para ajustar al sistema excesivamente generoso con la realidad económica. En los sistemas estratificados, las desigualdades se expanden, pues pronto se establece una diferencia entre prestaciones monetarias “nominales” y “reales”: los grupos poderosos con un número pequeño de asegurados consiguen el reajuste automático de las prestaciones según el alza del costo de la vida, mientras que los grupos más numerosos y con menos poder se van quedando a la zaga. Aunque estos últimos puedan tener sus prestaciones legalmente reconocidas, lo que perciben en términos reales prácticamente anula el derecho. Otro mecanismo de adecuación de un sistema no viable es la demora burocrática: el trámite de concesión de pensiones se alarga especialmente en los organismos más pobres, a veces por dos o tres años, con lo que se consigue reducir el déficit. Con respecto a las prestaciones de salud, la adecuación se lleva a efecto con una reducción de la calidad de los servicios (más pacientes por médico) o el uso de la cola para racionar la demanda de los servicios médicos. De nuevo, los organismos que cubren a grupos más peque-

¹⁸OIT, *El costo de la seguridad social*, 1972-1974, pp. 42-47.

¹⁹Citado por Marshall Wolfe, *El desarrollo esquivo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1976, pp. 256-257.

²⁰Carmelo Mesa-Lago, “Seguridad social y pobreza crítica en América Latina”, *cit.*, p. 26.

ños escapan a estas restricciones mientras que los grupos numerosos son los más afectados por ellas.²¹

4. *Consecuencias políticas.* La seguridad social es uno de los factores importantes que influyen sobre la legitimidad política de los Estados latinoamericanos. En sus orígenes, las políticas de seguridad social surgieron ya sea como consecuencia de presiones llevadas a cabo por grupos de interés sobre el Estado, o bien como iniciativas estatales en sentido estricto. Como Isuani ha ilustrado en un estudio reciente, la iniciativa estatal se dio principalmente en aquellos países que al inicio de estas políticas contaban con un aparato estatal relativamente liberal en comparación a los niveles actuales de intervencionismo estatal, y con un movimiento sindical en sus primeras etapas de desarrollo.²² Dos razones parecen explicar este fenómeno. Por una parte, un Estado poco intervencionista no tiene, en la visión de los trabajadores, el mismo grado de responsabilidad que éstos atribuyen al sector de empleadores respecto a la fijación de condiciones de trabajo; en otras palabras, los trabajadores perciben la conquista de mejoras como un “asunto privado” entre ellos y los empleadores. Por otra parte, hay evidencia de que en los primeros momentos del movimiento sindical, las mejoras en las condiciones de trabajo (especialmente aumento de salarios y reducción de la jornada de trabajo) constituían los reclamos principales,²³ a consecuencia de que la cobertura de los riesgos que conforman la seguridad social implica un grado de previsión por parte de los trabajadores muy difícil de hallar hasta que otras necesidades, percibidas como más inmediatas, hayan experimentado un tratamiento positivo.

De esta forma, el Estado pudo utilizar las políticas de seguridad social como instrumentos para captar apoyo político, o como concesiones al efecto de lograr orden y armonía social, baste recordar que en varios países estas políticas surgieron en el contexto de gran agitación laboral. Lo primero fue especialmente cierto en países que experimentaron períodos populistas que, en sustancia, significaron el fin del dominio exclusivo del aparato estatal por los sectores tradicionales, y el uso de políticas distributivas orientadas a elevar los niveles de vida del grueso de la población y a consolidar de esta forma su apoyo político.

El empleo creciente de políticas sociales y económicas implicó una intervención progresiva del Estado, lo que determinó a su vez una “politización”

²¹H. L. Diéguez, “La seguridad social en América Latina”, p. 257; C. Mesa-Lago, *Modelos de seguridad social en América Latina*, pp. 220-221; y Eduardo Viñuela, “El impacto redistributivo de la seguridad social y el aporte fiscal a su financiamiento”, Santiago, Instituto de Sociología, Universidad Católica de Chile, Documento de Trabajo, N.º 39, diciembre 1976, p. 21.

²²Ernesto A. Isuani, “The State and Social Security Policies Toward Labor: Theoretical Elements and the Argentine Case (1900-1925)”, Tesis Doctoral, Departamento de Ciencia Política, Universidad de Pittsburgh, 1979.

²³*Ibidem*, capítulo 4 y Hobart Spalding Jr., *Organized Labor in Latin America*, Nueva York, New York University Press, 1977, capítulos 1 y 2.

creciente de las relaciones sociales,²⁴ en otras palabras, el Estado comenzó a aparecer como responsable de lo que sucedía en la sociedad y las presiones tendieron a centrarse sobre él, con el correspondiente deterioro de su legitimidad cuando no estuvo en condiciones de satisfacer las demandas. Para el grueso de la población y especialmente del movimiento sindical, la cobertura de ciertas necesidades básicas operó como impulso hacia la conquista de beneficios más "sofisticados".²⁵

Las limitaciones de la estructura económica de los países latinoamericanos determinaron que las políticas redistributivas populistas entraran en colisión con principios básicos del sistema económico imperante en la región, reflejando los problemas que, en términos generales, debe enfrentar una sociedad cuando no se halla en condiciones de mantener cierto estilo de desarrollo económico y, simultáneamente, mantener los niveles de vida ya adquiridos por su población. Además, a esta altura, los beneficios de la seguridad social como aquellos correspondientes a otras políticas sociales, como educación y vivienda, no son ya considerados una dádiva otorgada por el Estado, sino derechos adquiridos. De tal forma, cualquier reducción suele provocar pérdidas de legitimidad política.

En síntesis, cuando los Estados latinoamericanos desarrollaron políticas redistributivas que fijaron límites al modelo imperante de desarrollo económico, el resultado fue inflación, caos financiero, fuga de capitales, resistencia empresarial y de sectores de las clases medias, etc. Cuando las políticas fueron orientadas a impulsar dicho modelo de desarrollo limitando la redistribución, el resultado fue la tendencia hacia el autoritarismo político a fin de frenar la oposición de vastos sectores de la población, lo cual implicó grandes costos de legitimidad.

Las soluciones a este serio y complejo problema están asociadas a las diferentes concepciones que sustentan las fuerzas sociales y políticas en presencia. Es precisamente a ellas que debe advertirse sobre las consecuencias de desarrollar programas que afecten al modelo económico existente, o de sacrificar los niveles de vida ya alcanzados para impulsar dicho modelo de desarrollo económico. Habiendo planteado el problema "macro", interesa ahora realizar recomendaciones específicas respecto a los programas de seguridad social en la región.

²⁴Jürgen Habermas, *Legitimation Crisis*, Boston, Beacon Press, 1975, Segunda Parte.

²⁵Ernesto A. Isuani, "Estado, sindicatos y seguridad social en la Argentina", trabajo presentado al 7mo. Encuentro Nacional de la Latin American Studies Association, Houston, noviembre de 1977.

Recomendaciones

Las siguientes recomendaciones están guiadas por juicios de valor que incluyen la universalidad, la solidaridad y la equidad como principios centrales de la seguridad social. Por otra parte, la mayoría de dichas sugerencias han sido ya adoptadas, desde hace más de una década, por organismos internacionales o regionales.

1. *Extensión horizontal antes que vertical.* Para corregir la desigualdad creciente entre un pequeño grupo protegido, que acumula más y más prestaciones, y la mayoría de la población no cubierta, debiera establecerse como la prioridad más importante la extensión de la seguridad social a toda la población aunque estableciendo un ordenamiento en cuanto a los riesgos a cubrir. La extensión de la cobertura estará determinada por la capacidad económica del país, pero cualesquiera sean los recursos disponibles, éstos deben emplearse primero en la extensión horizontal y luego en la vertical del sistema. Lo anterior implica su extensión al sector rural y a las regiones menos desarrolladas, así como a los trabajadores independientes, al servicio doméstico y a otros grupos de bajos ingresos.

2. *Prioridades en los riesgos a cubrir.* El primer riesgo a cubrir debe ser el de enfermedad. Toda la población debería estar protegida, independientemente de si está o no sujeta a una relación laboral. El programa nacional de enfermedad-maternidad beneficiaría notablemente a la población de bajo ingreso y tendría un impacto progresivo sobre la distribución del ingreso. Uno de los problemas que confronta este programa (a diferencia del de pensiones) es su complejidad y los altos costos de instalación, particularmente en países con una gran masa rural y comunicaciones pobres, por lo que en estos casos sería necesario establecer un plan de extensión gradual pero a plazo fijo, como se ha hecho en Costa Rica. La incorporación de los grupos marginales urbanos presenta dificultades menos graves. Una segunda prioridad es el programa de asignaciones familiares, con un valor fijo (relacionado con el salario mínimo o vital) y limitado a las familias de escasos recursos. Este programa funcionaría como un suplemento del ingreso, especialmente entre los grupos más pobres, y tendría también un impacto progresivo en la distribución del ingreso. El programa de pensiones de vejez, invalidez y sobrevivientes tendría una prioridad inferior y debería limitarse, al principio, a quienes tienen una relación de empleo.

3. *Unidad y uniformidad del sistema.* Los sistemas estratificados de seguridad social deberían ser sustituidos por un sistema único con una sola regulación jurídica, organismo protector y administración, fuente de financiamiento y régimen de prestaciones. La unificación y uniformidad del sistema simplifica la afiliación, los registros, la recaudación y el procedimiento de concesión de prestaciones; elimina la duplicación de cobertura y la falta de continuidad entre subsistemas (debido a que a veces el tiempo de servicios acumulado en un subsistema no se transfiere a otro, con lo cual se limita la movilidad laboral); reduce los costos administrativos; elimina las desigualdades; y facilita la trans-

ferencia de fondos entre grupos (solidaridad) y la redistribución progresiva del ingreso.²⁶

La uniformidad del sistema de seguridad social no significa que todos los asegurados aportarán la misma suma y recibirán la misma prestación monetaria (aunque sí la misma prestación de salud), sino que la legislación sería igual para todos los asegurados (con excepciones justificadas por el tipo de trabajo) en cuanto a: porcentaje de contribución (en caso de que se mantenga este método de financiamiento), prestaciones a las que se tiene derecho, condiciones para adquirir dicho derecho, y cómputo de la prestación. La uniformidad, combinada con la extensión de la cobertura, requeriría eliminar prestaciones y reducir las condiciones excesivamente generosas de que disfrutaban los grupos más privilegiados (por ejemplo, pensiones por antigüedad y cesantía, retiro a edades muy tempranas, préstamos para vivienda, etc.). En otras palabras, no es financieramente viable la cobertura universal más la masificación del privilegio. La reducción de los niveles debe hacerse de acuerdo con los recursos disponibles y la capacidad económica del país, siendo de desear que no se reduzcan a la línea del grupo de más bajo ingreso.

4. *Financiamiento a través de impuestos y primas escalonadas.* Para facilitar la extensión horizontal y la redistribución progresiva del ingreso, lo ideal sería sustituir el régimen actual de contribuciones proporcionales al salario por un régimen de impuesto. La extensión de la cobertura a los sectores de más bajos ingresos y al sector rural y de trabajadores independientes, no puede financiarse con contribuciones propias fijadas sobre los salarios. El impuesto eliminaría todo pretendido derecho basado en la contribución del asegurado. El financiamiento se haría por impuesto progresivo sobre el ingreso (eximiendo al grupo de más bajos ingresos), o sobre la propiedad, o al valor agregado de producción, o por una combinación de ellos. La segunda opción sería continuar con el régimen de contribuciones basadas en el salario introduciéndole ciertas modificaciones: exención del sector de menores recursos, contribución progresiva de acuerdo con el salario y eliminación de topes de contribución. Es posible también combinar este método con alguno de los impuestos ya citados que regularían el aporte estatal. Una tercera opción, practicada por Brasil para financiar la extensión de la seguridad social al campo, consiste en establecer un impuesto a la producción agrícola y otro a la nómina salarial de las empresas urbanas.

Estas reformas harían más progresivo el régimen de financiamiento. Si se escogiera el sistema de impuesto en vez de la contribución sobre la nómina salarial, se produciría un efecto redistributivo mayor y se incrementaría el empleo. Kornevall, en su estudio sobre Chile y Venezuela, calcula que el impuesto sobre valor agregado sería neutral en cuanto al costo de los factores,

²⁶C. Mesa-Lago, *Planificación de la seguridad social*, cit., capítulos 1 y 2; Mallet, *op. cit.*, pp. 61-65; y Aníbal Pinto, "Un itinerario realista para la reforma previsional", en *Inflación, raíces estructurales*, México, Fondo de Cultura Económica, 1973, pp. 237-245.

no implicaría costos mayores para el asegurado, el empleador o el Estado, e incrementaría la producción, aumentaría el empleo (10% en Chile y 1-2% en Venezuela) y reduciría las diferencias de ingreso, productividad y contribución al crecimiento entre el sector cubierto y el no cubierto.²⁷

Debido a la baja rentabilidad de las inversiones de seguridad social en América Latina y al hecho de que en muchos países ya no hay reservas cuantiosas, es preferible el sistema de financiamiento escalonado, es decir, que los impuestos o cuotas de contribución se ajustasen cada cierto número de años según madurase el programa de pensiones y se extendiera la cobertura. Esto evitaría los problemas creados por la inflación, la tentación estatal de apropiarse de las reservas, la tentación de los administradores de invertir los fondos en programas de vivienda y préstamos, y la necesidad de tener un equipo especializado en inversiones. En aquellos países que tienen un programa de pensiones reciente, con prima uniforme y están en el período de capitalización, lo más que puede desearse es que aprendan de los errores cometidos por los países pioneros, que utilicen la experiencia del sistema bancario para incrementar la rentabilidad de la inversión, y que coordinen ésta con los planes nacionales de desarrollo.

5. *Prestaciones equitativas.* En el programa de pensiones lo ideal sería establecer prestaciones fijas, una mínima y otra máxima, y entre ambas la cuantía de la prestación sería decreciente con respecto al salario, como se ha hecho en Costa Rica y Cuba. Una segunda opción sería establecer un mínimo básico y un por ciento adicional de acuerdo a niveles previos de ingreso, con un tope máximo no fijo, sino proporcional al promedio de dicho ingreso. Las asignaciones familiares serían fijadas de acuerdo con el salario mínimo o vital y serían iguales para todos. Las prestaciones monetarias serían ajustadas periódicamente de acuerdo con el incremento del costo de vida. Por último, las prestaciones médico-hospitalarias serían iguales para todos, aunque en un período de transición es de esperar que la nueva población cubierta, especialmente en zonas rurales, recibiera una prestación de calidad inferior, persiguiéndose que tales diferencias sean gradualmente eliminadas.

6. *Problemas económicos y políticos implicados en las recomendaciones formuladas.* La adopción de las sugerencias realizadas anteriormente otorgaría protección a la salud, complementaría el ingreso con asignaciones familiares; en algunos países se concederían también pensiones mínimas de vejez, invalidez y sobrevivientes; se promovería el empleo y se efectuaría una transferencia de ingresos de los estratos altos y medios a los bajos. Pero la implantación de dichas reformas tendría que vencer fuertes obstáculos de tipo económico y político, los cuales explican por qué, a pesar del consenso existente, pocos países han podido llevarlas a cabo.

El costo del sistema reformado puede ser un obstáculo. No obstante, la clave financiera de la reforma está en compensar el costo derivado de ampliar la

²⁷Kornevall, "Un cambio en el financiamiento de la seguridad social", pp. 455-482.

cobertura con la reducción de los niveles de privilegio y el incremento de recursos a través de métodos más progresivos de financiamiento. La reforma debería, además, provocar una reducción de los gastos de operación del sistema.

Pero los obstáculos más serios son de naturaleza política. Los grupos privilegiados resisten la eliminación de sus "conquistas sociales" y lo hacen con éxito, dado que tienen gran poder en la sociedad, sea por controlar el aparato estatal (militares y funcionarios públicos), sea por el valor que se otorga a sus calificaciones en el mercado (ciertos profesionales, empleados de bancos, etc.), sea por su organización sindical y por el papel estratégico de la actividad económica en que se desempeñan (servicios públicos, petróleo, minería, transportes). Por otra parte, el sector no cubierto está disperso, o atomizado, no está sindicalizado o tiene un grado muy bajo de sindicalización, no se desempeña en actividades estratégicas, habita en las regiones más subdesarrolladas o es marginal en los centros urbanos y, por lo general, es analfabeto, no tiene derecho al voto o al menos su nivel de actividad política es muy bajo.²⁸

El papel del Estado en la implantación de la reforma es crucial, pero no siempre puede esperarse que la apoye. La seguridad social ha sido en algunos países un instrumento de cooptación y neutralización de grupos que podían afectar el status quo, y el Estado puede sentirse incapaz de enfrentar a dichos grupos o alterar el equilibrio establecido a menos que exista una presión poderosa por parte de los desprotegidos o que vea la necesidad de movilizar a estos últimos y hacerles concesiones a fin de obtener su apoyo para realizar otros objetivos.

Por último, los organismos especializados de carácter internacional apoyan muchos aspectos de la reforma y se ha visto que, a largo plazo, su influencia produce frutos. Es importante además el efecto de demostración de países modelos, de ahí la conveniencia de diseminar información sobre sus avances. A fin de cuentas, el potencial mayor de cambio está en los desprotegidos mismos que, tomando conciencia de su situación y de las posibilidades de cambio, se organicen y ejerzan presión para obtener, entre otras cosas, un sistema de seguridad social más equitativo, que cumpla con sus objetivos básicos.

²⁸C. Mesa-Lago, *Modelos de seguridad social en América Latina*, cit., pp. 135-221.

Planificación social del turismo en los países en desarrollo¹

Emanuel de Kadt

Resumen

Las perspectivas habituales en materia de planificación del turismo han sido económicas. El presente artículo propicia la necesidad de tomar en cuenta en forma más explícita los costos (y beneficios) no económicos en esta esfera, y vincula el análisis a las cuestiones que han inquietado a los interesados en los problemas generales del desarrollo en los últimos años. Destaca que los planificadores se desempeñan en contextos sociopolíticos específicos, y que es sobre todo la dinámica de las estructuras de clases y su expresión en las relaciones de poder en el plano local y nacional la que influye en los resultados en este campo. Se examinan los problemas prácticos de la planificación social en materia de turismo y se subrayan los peligros de un desarrollo demasiado masivo y demasiado acelerado. Asimismo, se analiza la función de las empresas transnacionales en el campo del turismo y la cuestión de la negociación en el plano internacional.

Introducción

En general, el estudio del turismo en los países en desarrollo no ha prestado mucha atención a los problemas más generales tratados en los últimos años por los que se ocupan del desarrollo. Los estudios del turismo en los países de menor desarrollo relativo se han concentrado, sobre todo, aunque naturalmente no en forma exclusiva, en el estrecho cálculo microeconómico del costo y el beneficio y en los efectos sobre el balance de pagos, o en las relaciones más amplias, socioculturales o psicológicas entre la gente de color de las ex colonias y los turistas blancos. En este artículo, que aspira a tener cierto interés para los

¹Publicado originalmente en *Annals of Tourism Research*, Vol. 6, Núm. 1 enero-marzo 1979. El presente artículo se basa en diversos capítulos escritos por el autor para el libro del cual es editor, *Tourism: Passport to Development? Perspectives on Social and Cultural Effects in Developing Countries* (Nueva York, Oxford University Press, 1979), que reúne materiales presentados a un seminario sobre el tema auspiciado por la UNESCO y el Banco Mundial, realizado en diciembre de 1976, en Washington D.C. Se agradece el permiso otorgado por la UNESCO y el Banco Mundial para utilizar este material. Las opiniones vertidas son de la exclusiva responsabilidad del autor.

formuladores de políticas, el énfasis será algo distinto. Dentro de la amplia gama de cuestiones sociales, políticas y "culturales" que podrían plantearse estudia un conjunto limitado de problemas, principalmente relacionados con las cuestiones de la planificación, por una parte, y la política, por la otra.

Recientemente se ha realizado un análisis más completo, que trata también de la distribución social de los costos y beneficios económicos del desarrollo del turismo, ilustrado con problemas planteados en encuentros entre anfitriones y turistas, y con asuntos relacionados con la repercusión sobre las artes y la artesanía y sobre el medio cultural e histórico.²

En todo momento las opciones que encaran los que participan en las decisiones relativas a la promoción de turismo (o las orientan) tienden a basarse en las cuestiones que acaparan la atención vigente. Los intereses dominantes en materia de desarrollo han cambiado durante las tres últimas décadas,³ constituyendo un hito el mensaje presidencial de Dudley Seers pronunciado en la Undécima Conferencia Mundial de la Sociedad Internacional para el Desarrollo, celebrada en 1969.⁴

El presente artículo comienza por analizar brevemente las inquietudes generales que parecen ocupar actualmente el centro del debate en la materia de desarrollo, ya que el análisis del turismo divorciado de este contexto más amplio es equívoco e improductivo en términos políticos prácticos. Simplificando en extremo, podría decirse que la antigua fe en los méritos del crecimiento económico como tal cedió el paso a las inquietudes acerca del equilibrio de dicho crecimiento y a la distribución de los beneficios materiales.

Además, se cuestiona la definición misma de desarrollo como algo esencialmente económico, prestándose cada vez más atención a sus dimensiones sociales, políticas y humanas. Ello estriba, sobre todo, en la aseveración de que suele haber ventajas recíprocas no cuantificables entre los costos y beneficios materiales y los socioculturales. Aun así, quienes deben tomar decisiones vitales tanto en el plano nacional como internacional, siguen desatendiendo bastante los aspectos no materiales del desarrollo, pese a frecuentes pronunciamientos retóricos sobre cuestiones tales como la dignidad humana o la identidad u orgullo nacional (o étnico).⁵

Aunque no corresponde hacer aquí un recuento detallado de las tendencias recientes en materias de desarrollo, deben recordarse tres aspectos de interés general que inciden en el turismo.

En primer lugar, se ha tomado conciencia de que el crecimiento en sí no

²Véase Emanuel de Kadt, editor, Op-cit.

³Henry Bernstein, editor, *Underdevelopment and Development: the Third World Today. Selecting Readings*. Londres, Penguin, 1973. Osvaldo Sunkel, "The Development of Development Thinking", *IDS Bulletin*, Institute of Development Studies, Sussex, Vol. 8, Núm. 3, 1977.

⁴Dudley Seers, *What are we trying to measure?* Communication Núm. 106 R. Brighton, Institute of Development Studies, Sussex, Vol. 8 Núm. 3, 1977

⁵R. P. Dore, "The Prestige Factor in International Affairs", *International Affairs*, Vol. 51, Núm. 2, 1975.

basta para acabar con la pobreza en un plazo razonable, y que debe prestarse especial atención a la distribución de los beneficios materiales del desarrollo entre los países pobres y entre los grupos más pobres de la población en cada país. La atención ha pasado desde los argumentos acerca de los efectos generales de las diferentes estrategias de desarrollo sobre la distribución del ingreso,⁶ al abismante número de personas, más de 900 millones, que viven en extrema pobreza, definida ésta por la concepción de un ingreso per cápita inferior a 75 dólares, a precios de 1969.⁷ En la actualidad, se discute sobre las condiciones que podrían impedir o permitir que los pobres satisficieran sus necesidades básicas mediante una labor más productiva, la disponibilidad de servicios sociales para un mayor número de personas, y una mayor participación en la toma de decisiones políticas. Es preciso estudiar si la promoción deliberada del turismo en gran escala conduce a resultados compatibles con esta nueva meta del desarrollo.

El segundo tópico de análisis trata de las hipotéticas causas de la desigualdad mundial y del funcionamiento del sistema económico internacional. Se afirma que ninguna estrategia de desarrollo tiene posibilidades de prosperar sin una reestructuración de las relaciones económicas Norte-Sur en lo atinente, por ejemplo, al comercio, la inversión, y la transferencia de tecnología. Los debates sobre este tema se han traducido en un movimiento que promueve un Nuevo Orden Económico Internacional.⁸

Se advierte cada vez más la necesidad de efectuar grandes ajustes institucionales y estructurales en los países industrializados para que las naciones pobres alcancen sus metas de desarrollo. Por ejemplo, habrá que encontrar alguna respuesta no restrictiva para el flujo de exportaciones manufacturadas de los países de menor desarrollo relativo en competencia creciente con las industrias nacionales del mundo rico. Como el turismo es una industria de exportación de los países de menor desarrollo relativo que no amenaza seriamente el empleo en los países industrializados, podría encontrar un ambiente más favorable en los debates y negociaciones internacionales.

En tercer lugar, los argumentos en favor de "un solo mundo" ponen en duda si continuará siendo viable durante más tiempo que todos los países procuren la aceleración del consumo masivo, dado el deterioro ambiental que

⁶Hollis B. Chenery *et al.*, *Redistribution with Growth*, Londres, Oxford University Press, 1974.

⁷Robert S. McNamara, *Address to the Board of Governors*. Washington D.C., Banco Mundial, 1976.

⁸G. N. Bhagwati, editor, *The New International Economic Order: The North-South Debate*. Cambridge, Mass., M.I.T. Press, 1977; Dag Hammarskjöld Foundation, "¿Qué hacer?", *Development Dialogue*, 1975. Reginald Herbord Green y Hans P. Singer "Towards a Rational and Equitable New International Economic Order: A Case for Negotiated Structural Changes", *World Development*, Vol. 3 Núm. 6, 1975; Gerald K. Helleiner, editor, *A World Divided: The Less Developed Countries in the International Economy*. Cambridge, Cambridge University Press, 1975.

se provoca y el agotamiento incipiente de los recursos naturales no renovables. Según este criterio, si sigue aumentando el consumo de los ricos se harán más difíciles las tentativas de mejorar las condiciones de vida de los pobres.⁹

Las pautas del turismo internacional son ejemplos muy evidentes del consumismo que ahora se cuestiona en el mundo industrializado, un consumismo que está fuera del alcance de las masas de los países en desarrollo pero que es accesible a su élite.

Planificación Social para el Turismo

Sin embargo, la toma de decisiones en materia de turismo sigue siendo, con frecuencia, ajena al debate sobre estos problemas generales. Ello obedece, antes que nada a que los interrogantes que se plantean sobre su promoción (a menudo en relación con proyectos específicos) se siguen formulando casi siempre en términos económicos, quienes responden a ellos son economistas, y desean ver los beneficios de esos proyectos en términos de los ingresos previstos y comparar éstos con los costos que de ellos se derivan.

Al estudiar los efectos probables de los proyectos turísticos se emplean casi siempre las técnicas costo-beneficio. Esta metodología procura expresar todas las consecuencias importantes de un proyecto en términos monetarios a fin de compararlo con proyectos alternativos, o con diseños alternativos del mismo proyecto. Pero, al reducir a un denominador común efectos diferentes, hay que tomar muchas decisiones subjetivas. A juicio de sus críticos, la compleja fachada técnica del análisis costo-beneficio suele ocultar los juicios de valor y las opiniones políticas del analista, y los que aun mantienen una fe inmovible en este tipo de análisis —entre los que se incluyen los planificadores del turismo— ignoran los avances críticos más recientes.¹⁰

Quizá la esencia de los efectos sociales simplemente no pueda reducirse a equivalentes monetarios; en consecuencia, el análisis costo-beneficio es, a lo más, un instrumento imperfecto que necesita ser complementado por otros elementos en la toma de decisiones. Sería menos equívoco si se midieran por separado tipos diferentes de costos y beneficios y se esquematizara claramente su magnitud. Los decisores tendrían que asumir la responsabilidad de asignarle a cada componente las ponderaciones relativas, incluso las de índole distributiva, social y cultural.

⁹Amílcar Herrera, editor, *Un Monde pour tous*. Paris, PUF, 1977; Science Policy Research Unit, *Thinking About the Future: a Critique of "The Limits to Growth"*. Londres, Chatto and Windus for Sussex University Press, 1973; Jan Tinbergen, editor, *Reviewing the International Order*. Rotterdam, Bouwcentrum International Education, 1975.

¹⁰Peter Self, *Econocrasts and the Policy Process. The Politics and Philosophy of Cost-Benefit Analysis*. Londres, New York, Melbourne, Macmillan, 1975. E. J. Mishan, *Cost-Benefit Analysis: an Informal Introduction*, Londres, Allen & Unwin, segunda edición 1975; Frances Stewart. "A Note on Cost-Benefit Analysis and Class Conflict in Lesser Developed Countries", *World Development* Vol. 3, Núm. 1, 1975.

En último término, como lo sostiene en forma tan convincente Schaffer, todas estas técnicas de cálculo y agregación, incluso la mayoría de los aditamentos de la economía del bienestar, se usan con demasiada frecuencia "para reemplazar al proceso político mismo... para despolitizar".¹¹ Se volverá sobre este aspecto más adelante, al examinar la planificación y los procesos sociopolíticos más generales.

Concretamente, en muchos países un componente importante de la política turística debería servir de árbitro entre la búsqueda de utilidades por empresas privadas (o públicas) y la búsqueda de mayores beneficios sociales, cuando ambos se contrapongan. Cuando el Estado quiera maximizar los últimos, puede suponerse que los inversionistas tenderán a hallar sus reglamentos onerosos, y probablemente, se esforzarán en eludirlos. Esos esfuerzos pueden adoptar la forma de negociación con el Estado sobre proyectos determinados. Los empresarios pueden intentar, asimismo, influir sobre la legislación y los reglamentos. Si fracasan en ello, pueden buscar resquicios legales o corromper a funcionarios para burlar las reglas. Cuando el sistema para hacer cumplir la ley es débil, las normas y reglamentos pueden desconocerse sencillamente. Aunque estos problemas son vitales para determinar las repercusiones y resultados de la planificación, suelen permanecer ocultos y, con frecuencia, se los opaca tras interpretaciones ideológicas de la realidad, sobre todo por quienes pueden beneficiarse más de actividades no controladas en este campo.

Los planes y políticas de turismo no suelen destacar cuestiones como éstas. Casi siempre se ha hecho hincapié en incrementar los ingresos brutos en esta actividad en términos de un mayor ingreso de divisas o un mayor número de visitantes, prestando poca atención a maximizar los ingresos netos, y a garantizar su distribución de un modo que corresponda a los objetivos establecidos sobre distribución del ingreso. De hecho, parece no darse el caso de que los gobiernos se hayan propuesto evaluar los efectos globales de tipos de turismo alternativos para promover, mediante el uso de incentivos o desincentivos (tales como la tributación), aquellos que parecen prometer los mayores beneficios sociales netos. En cambio, los proyectos turísticos suelen desarrollarse en ausencia de un plan sectorial.

Y lo que es más grave, en muchos casos el plan sectorial, que debería establecer el lugar del turismo en la estrategia de desarrollo global no existe o no se ha materializado. La planificación del turismo, cuando se ha emprendido, ha sido correctiva la mayor parte de las veces, procurando intervenir luego que el desarrollo ya está avanzado. A semejanza de lo sucedido en otros campos, muchos países han demostrado escasa capacidad para aprender de los errores cometidos en otros lugares y gran parte de la planificación del turismo puede caracterizarse como "cerrar la puerta del establo después que el caballo ha escapado".

¹¹Bernard Schaffer, "On the Politics of the Policy", *Australian Journal of Politics and History*, Vol. 23, Núm. 1, 1977.

Esto se ha verificado también respecto a las reglamentaciones sobre urbanización, a las transferencias de terrenos o a la zonificación.¹² Estos problemas se volverán a analizar con mayor detalle.

Como es natural, los pequeños países en desarrollo tropiezan con especiales dificultades en este terreno ya que la mayoría poseen sólo una capacidad de planificación limitada.¹³ Esto significa que carecen en parte de expertos con la capacitación adecuada pero, además, que las técnicas y los enfoques de planificación no están bien adaptados a los problemas de los países pequeños, en que las limitaciones físicas y sociales que entorpecen las posibilidades de desarrollo pueden ser más graves que en las economías más grandes. Como se ha observado por ejemplo, el auge que produjo en las Seychelles, la construcción del aeropuerto y de los nuevos hoteles ejerció presiones sin precedentes sobre la oferta de mano de obra local y atrajo a muchas personas del sector agrícola. Al término de esa bonanza la mano de obra no regresó sin embargo a la agricultura, y el desempleo se elevó.¹⁴ Esta cadena de acontecimientos es similar a lo que ocurre en muchas otras pequeñas economías insulares, y zonas reducidas de países más grandes, que han disfrutado del auge turístico. Las repercusiones sociales que tienen estos quiebres en el mercado del empleo no han recibido al parecer mucha atención por los planificadores.

Planificación y Realidad en el Plano Local

Las principales repercusiones del turismo en la "vida real" se dan en los residentes de las comunidades visitadas por los turistas. Algunos se hacen ricos, otros no; en general quienes cosechan las mayores ganancias son forasteros. Surgen oportunidades de empleo y se modifica la estructura de la fuerza de trabajo local con la incorporación preferente de mujeres y jóvenes. Los estilos de vida se ven amagados y hay que reformar los conceptos antiguos de hospitalidad. Como es obvio, las diferentes clases de la comunidad tienen intereses diferentes y, en general, la articulación de los intereses de la mayoría pobre en los países en desarrollo es débil, y pesa poco en la política local. Pero ni siquiera los intereses que todos los miembros de la comunidad puedan tener en común respecto a la promoción del turismo suelen advertirse, formularse o perseguirse con claridad.

Cuando las autoridades locales están investidas de los poderes legales para reglamentar los efectos del turismo mediante su control y las responsabilidades que competen a los servicios municipales, carecen a menudo de los recursos humanos necesarios para hacerlo. Habitualmente, no han establecido un marco

¹²Antonios Andronicou, "Impact of Tourism in Cyprus", en E. de Kadt, *op. cit.*; David Wilson, "The Impact of Tourism in the Seychelles", *ibidem*.

¹³Percy Selwin, editor, *Development Policy in Small Countries*, Londres, Croom Helm asociado al Institute of Development Studies, Sussex, 1975.

¹⁴David Wilson, *op. cit.*

claro que determine las cuestiones que necesitan estudiarse y los factores a considerar en sus decisiones.

Su capacidad de hacer cumplir la ley y los reglamentos se ve también disminuida, cuando con ello se entorpecen las actividades de importantes grupos de interés ajenos a la comunidad.

En otros casos, la comunidad como tal posee poca o ninguna autoridad legal para ocuparse del desarrollo ya que esas facultades están en manos de los gobiernos centrales o provinciales. A veces, los reglamentos nacionales sobre desarrollo local se soslayan o desconocen por diversas razones. En Bali, los decretos que ponen en marcha el plan de desarrollo del turismo son sólo declaraciones de intención inofensivas, que no pueden ponerse en vigor. La profusión de organismos reguladores no coordinados facilita la evasión de las escasas normas que existen y, actualmente, la industria del turismo ha caído en gran parte bajo el control de intereses no balineses.¹⁵ En Puerto Vallarta, donde las autoridades locales fueron también impotentes frente a las actividades impulsadas por grupos económicamente poderosos de las grandes ciudades de México, existe una expresión que califica esta falta de control: neocolonialismo interno. Algunos hombres de negocios de clase media pensaron que los representantes locales en la autoridad local de planificación estaban demasiado intimidados por el poder, la posición y los presuntos conocimientos técnicos de los funcionarios de fuera para emitir sus juicios con energía; además, las inversiones hechas por la autoridad estaban destinadas a beneficiar a las élites de afuera.¹⁶

Entre los casos analizados,¹⁷ hay dos ejemplos en que los intereses de la comunidad local parecen haber sido salvaguardados y promovidos en mejor forma. Figuran en los extremos opuestos del espectro turístico. En Senegal, las posadas aldeanas construidas por la gente de la zona y administradas por cooperativas comunitarias tratan de atraer turistas que buscan algo de "aventura" durante sus vacaciones habituales en las cercanías. Debido a su escala limitada y a sus vínculos esenciales con la comunidad local estos proyectos aislados difieren fundamentalmente de los complejos turísticos tipo balneario.

Es difícil evaluar hasta qué punto podrían transferirse estas experiencias exitosas a las formas más habituales del proyecto turístico. El costo de capital de estas posadas, en términos monetarios, es bajo, los insumos de mano de obra local y de tiempo, en cambio, bastante elevados y los ingresos, modestos.

Un ingrediente esencial de estos proyectos fue la asistencia técnica brindada por un antropólogo, que en innumerables reuniones con funcionarios de gobierno y con los aldeanos, contribuyó a que comprendieran el tipo de instalaciones que necesitaban, y les ayudó a elaborar arreglos sociales viables para su construcción y manejo.

¹⁵Raymond Noronha, "Paradise Reviewed: Tourism in Bali", en E. de Kadt, cit.

¹⁶Nancy M. Evans, "The Dynamics of Decision Making in Tourism Development", en E. de Kadt, cit.

¹⁷En E. de Kadt, op. cit.

Los empresarios privados comenzaron a interesarse en imitar este tipo de instalaciones una vez establecida en principio su factibilidad.¹⁸ Será interesante observar si esto puede hacerse sin socavar la naturaleza misma de tales proyectos y su estrecha vinculación con la comunidad local.

El otro ejemplo se refiere a Bermuda,¹⁹ donde el turismo ha sido una industria importante desde 1860, pasando a ser la principal desde 1930, cuando el proteccionismo de la era de la depresión cerró el mercado de los Estados Unidos a las exportaciones agrícolas de la isla. Durante este prolongado período la economía, la sociedad y el modo de vida de Bermuda han establecido al parecer una simbiosis con el turismo, sin menoscabo de los habitantes del lugar. Además, parecen haberse superado la mayoría de los problemas de planificación endémicos en los países pequeños (la isla sólo tiene 18 millas cuadradas), ya que la planificación se ha destinado en gran parte a garantizar que el medio mantenga su atractivo para los turistas, y que la isla ofrezca un contraste con otros destinos competitivos. Este objetivo parece aceptado por la mayoría de los grupos de la sociedad; y pese a que hay profundas divisiones políticas (y sociales) existiría acuerdo acerca de la importancia del turismo y de su fomento, aunque resulta difícil decir cuál es la magnitud real del consenso, sobre todo, después de los disturbios de fines de 1977.

No obstante, cabe reiterar que no parece fácil alcanzar ese resultado favorable. Las experiencias de los lugares donde el turismo ha crecido con lentitud y en forma "orgánica",²⁰ son difícilmente aplicables a aquellas zonas donde los proyectos turísticos son recientes. En éstas, hay pocas probabilidades de que los intereses de la mayoría de la población local se articulen lo bastante precozmente como para ofrecerles una posibilidad real de influir en los acontecimientos. Los problemas que pueden surgir más adelante suelen ser difíciles de identificar durante la fase inicial. Además, la experiencia local en la toma de decisiones políticas suele ser limitada, en la mayoría de los países del Tercer Mundo, porque los grupos dominantes los han mantenido deliberadamente en una posición subordinada. Incluso en sistemas políticos bastante "abiertos", generalmente se carece de conocimientos locales para participar de un modo informado y con una perspectiva razonable en los procesos conducentes a opciones sociales, económicas y políticas. Por ende, la gente local tiene que ser ayudada cuando menos a comprender los problemas desde su punto de vista, mediante un proceso de educación y de toma de conciencia progresiva; lo que los latinoamericanos han dado en llamar "concientización". La masa de miembros de la comunidad local tendría luego que movilizarse en defensa activa de sus intereses según los conciban.

¹⁸Christian Saglio, "Tourism for Discovery: A Project in Four Villages in Lower Casamance, Senegal", en E. de Kadt, cit.

¹⁹Frank E. Manning, "Tourism and Bermuda's Black Club: A Case of Cultural Revitalization", en E. de Kadt, op. cit.

²⁰Raymond Noronha, cit.

Incluso en las mejores circunstancias, esto dista de ser fácil, y constituye un grave problema cuando el contexto sociopolítico general es desfavorable a las exigencias populares, y cuando la dinámica local de la explotación de clases obra por sí sola sin mucha intervención externa. La genuina participación popular en la toma de decisiones con respecto al desarrollo del turismo no es menos difícil de lograr que, por ejemplo, en materia de salud, un campo donde últimamente se ha propugnado una retórica demasiado fácil de participación de la comunidad.²¹

Los intereses de la comunidad local no pueden determinar por sí mismos la conveniencia de un proyecto turístico. Pero si se van a tomar en cuenta las repercusiones sociales, sin ponderar en forma excesiva las consideraciones económicas, tal vez los intereses de la comunidad local se benefician más con un desarrollo más lento de instalaciones en pequeña escala y dispersas, que mediante instalaciones masivas, integradas y concentradas. Los miembros de la comunidad pueden tal vez mantener y desarrollar con mayor facilidad su interés en los proyectos pequeños, a la vez que es menos probable que esos proyectos atraigan la atención de forasteros poderosos que podrían utilizar su influencia ante las autoridades nacionales o regionales para atropellar las preferencias o controles locales. Naturalmente, se requiere también tiempo para que la gente adquiera nuevas aptitudes o perfeccione las que posee, además que el gradualismo perturbaría menos la sociedad local. Conseguir la participación local en las decisiones de planificación tarda más que un enfoque basado fundamentalmente en el ejercicio de las facultades nacionales para expropiar tierras e introducir excepciones a las normas generales. Un enfoque basado en la comunidad puede reducir seriamente las utilidades que los promotores podrían esperar de proyectos particulares.

No obstante, las pruebas sobre la debilidad de las autoridades locales son abrumadoras, y si se quiere proteger a los intereses locales es casi inevitable recurrir a las autoridades nacionales.²²

En casi todas partes corresponde al gobierno central decidir gravámenes por urbanización de terrenos, cobros por mejoras o impuestos al capital, elementos potencialmente poderosos en manos de quienes desean impedir que los beneficios del turismo vayan exclusivamente a las clases acomodadas. Según Greenwood,²³ si la gente no cuenta con un aliado poderoso en el gobierno estadual o nacional o en sus organismos, carecerá de aliados en absoluto. El hecho de si una alianza de esa índole puede realmente salvaguardar los intereses locales frente a los designios de los inversores externos depende de factores que escapen al control de los planificadores.

²¹Dag Hammarskjöld Foundation, "Another Development in Health", *Development Dialogue*, Núm. 1, 1975.

²²Antonios Andronicou, cit.; y Nancy H. Evans, cit.

²³David J. Greenwood, "Tourism Employment and the Local Community", documento presentado al Seminario conjunto UNESCO-Banco Mundial, Washington, D.C. diciembre, 1976.

Muchos gobiernos pueden interesarse en los problemas que plantea el desarrollo físico restringido, y estar dispuestos a pensar en la zonificación o en la construcción de instalaciones; pero pocos estarán en condiciones de interferir cuando grupos poderosos acomodan esos reglamentos en su propio beneficio. En otras palabras, puede esperarse que gobiernos muy diferentes dicten el reglamento (local) sobre crecimiento de la infraestructura física del turismo (y de sus efectos ambientales), pero es más difícil que lleven a cabo una acción intensa respecto a sus efectos distributivos y sociales más generales. En esta esfera política,²⁴ las políticas, decisiones y planes gubernamentales reflejan el equilibrio general de poder existente en la sociedad y la estrategia de desarrollo que eso implica. Por ende, es más difícil encontrar sistemas operativos eficaces que impidan que el desarrollo turístico (u otros) conduzca al aumento de las desigualdades existentes, y a la ampliación de la brecha entre ricos y pobres y entre la élite nacional y la masa "periférica".

Intereses Extranjeros en la Promoción del Turismo

Aquellos países (donde se incluye la mayoría de las naciones más pobres que esperan obtener del turismo beneficios para su desarrollo) que no poseen un fuerte sector estatal de propiedad nacional, ni una clase empresarial autóctona vigorosa, ni tampoco gran capacidad administrativa disponible en el sector público, tendrán necesariamente que depender bastante de los conocimientos y, a menudo, del financiamiento extranjero para promover el turismo.

En la introducción a un análisis sobre las opciones para promover el turismo disponibles a los países en desarrollo, se expresa: "Algunos creen que hay un contrato turístico estándar e inalterable que implica ceder el control total a las empresas extranjeras y luego subvencionar el sector. Esto no es exacto".²⁵ Si bien Green analiza con esmero las limitaciones en que operan los gobiernos de los países receptores, destaca como provechoso examinar qué servicios se necesitan de las empresas extranjeras y, luego realizar una negociación atinada de esos servicios. Además las políticas generales sobre tributación del sector, empleo de ciudadanos locales, y fomento de las inversiones podrían desempeñar un papel importante.

El conocimiento, la comunicación y la organización son los activos esenciales y las fuentes de poder de las empresas transnacionales para promover el turismo. Pero puede que esas fuentes no sean igualmente necesarias para todas las partes del complejo turístico. Por un lado, la mayoría de los lugares turísticos (incluso de países desarrollados) tienen que depender bastante de los empresarios extranjeros para arreglar y comercializar las giras. También en este rubro sirven ciertos insumos locales, y algunos países (por ejemplo, España, Bulgaria

²⁴B. Schaffer, cit.

²⁵Reginald Herbold Green, "Towards Planning Tourism in African Countries", en E. de Kadt, cit.

y Yugoslavia) han ingresado, de hecho, a la organización de giras, si bien con éxito limitado. Las aerolíneas nacionales pueden desempeñar un papel importante en organizar el transporte de turistas.

Por otra parte, está la provisión de servicios en el país de destino que incluye no sólo los hoteles, sino también la artesanía, las excursiones, etc. En estas esferas no resulta tan evidente la necesidad de contar con socios extranjeros, aunque en un comienzo puedan obtenerse beneficios de sus conocimientos técnicos y de sus capacidades de organización. Esto se da incluso en la promoción de la artesanía en que la asistencia técnica, brindada también por organizaciones privadas, ha desempeñado un papel importante, en algunos países.

Pueden necesitarse los conocimientos técnicos extranjeros para el diseño y la administración de hoteles, pero ellos no tienen por qué ser de propiedad extranjera. Las cadenas hoteleras internacionales pueden ser provechosas desde el punto de vista de la comercialización, ya que generan un producto muy conocido, y ayudan a establecer estándares de servicio. En general éstas llenarán los cargos claves con extranjeros que conocen por su experiencia anterior en la empresa, cómo funciona una organización tan compleja.²⁶ El reemplazo del personal extranjero por el local y la capacitación de éste es una política que debe practicarse enérgicamente. También es un asunto a considerar especialmente en las negociaciones sobre grandes proyectos turísticos. La legislación puede funcionar en este aspecto como lo demuestra el caso de Chipre, en que todos los empleadores, incluidos hoteles, empresarios de giras y agencias de viajes, están obligados a contratar personal local, a menos que no existan en el país personas que cumplan con los requisitos necesarios.²⁷

Green señala con acierto que debido a la heterogeneidad de los servicios involucrados, el turismo no es campo apropiado para un cartel de vendedores similar a la OPEP.²⁸ Sin embargo, como ha observado Villamil, a los competidores les convendría juntarse sobre una base regional para desarrollar estrategias compatibles y comunes frente a las empresas transnacionales.²⁹ Esas estrategias podrían comprender convenios sobre impuestos al turismo, magnitud de las concesiones ofrecidas a los inversionistas, condiciones básicas aceptables para el manejo estándar de convenios de franquicias, política sobre capacitación de personal local, etc.

Un primer paso en ese sentido sería la recopilación y difusión de la información sobre estos temas, que ya se ha dado, por ejemplo, en la región del Caribe, por la acción del Centro de Investigación Turística del Caribe.

²⁶D. Calvo *Tourism, Caribbean Regional Study*, Vol. 6, Washington D.C. Banco Interamericano de Desarrollo, 1974.

²⁷Antónios Andronicou, op. cit.

²⁸Green, op. cit.

²⁹J. Villamil, *Tourism in the Caribbean*, documento presentado al Seminario conjunto UNESCO-Banco Mundial, Washington D.C., diciembre 1976.

Además de incidir en el balance general de beneficios entre el país huésped y la empresa extranjera, las políticas concretas adoptadas sobre estos temas pueden tener efectos económicos y sociales más sutiles. Hasta ahora, los incentivos a la inversión han tenido con frecuencia el efecto de estimular actividades con gran densidad de capital, y la dependencia del equipo importado y de desalentar la creación de empleo. Los resultados están a la vista en los grandes hoteles internacionales "automatizados", copia fiel de los modelos que se encuentran en Estados Unidos o Europa.

Pero tanto los gobiernos de los países de origen de los turistas como las organizaciones internacionales (sobre todo, los organismos especializados de las Naciones Unidas) podrían demostrar un interés más activo en las cuestiones importantes relacionadas con el bienestar de muchos de los países más pobres del mundo ya que, después de todo, manifestar interés por los pobres del Tercer Mundo se considera actualmente de buen tono. Habría que examinar las relaciones de intercambio del turismo y su organización internacional con tanta acuciosidad como los demás sectores del orden económico internacional.

La naturaleza de los arreglos turísticos, las condiciones de los contratos de administración, la fijación de los precios de los traslados, las políticas sobre personal extranjero y el empleo de insumos importados son sólo algunos de los aspectos que las empresas internacionales poderosas podrían resolver en su favor al enfrentarse con contrapartes débiles o inexistentes. La negociación exige conocimientos especializados de la industria turística mundial y de la empresa con que se negocia, y esos conocimientos técnicos son difíciles y caros de adquirir. Sin embargo, las molestias y los gastos valen la pena porque esos costos son pequeños comparados con lo que se obtiene.

Lamentablemente, se da muy poca importancia a la recopilación de datos para celebrar negociaciones, tanto en el turismo como en otros sectores en que participan socios extranjeros. Existe una especie de círculo vicioso porque se carece de datos para indicar precisamente cuánto se pierde. Los organismos nacionales e internacionales tienen un función que desempeñar en esto. La cooperación técnica en estos asuntos o la reglamentación más directa de las actividades de las empresas internacionales en sus países de origen, podría tener un efecto más positivo que parte de la ayuda ofrecida actualmente para la promoción del turismo; por ejemplo, fondos que done un país para construir grandes complejos turísticos con su tecnología y utilizando sus ingenieros consultores.

Conclusiones

Si bien los gobiernos pueden influir algo en la configuración de las fuerzas sociales, éstas representan inevitablemente, más los intereses de ciertos grupos que los de otros y funcionan en todo momento dentro de límites bastante estrechos. En la medida en que las políticas en cualquier sector, como el turismo, reflejen la situación socioeconómica existente es probable que el

desarrollo del sector refuerce la posición de las clases más poderosas, reafirmando las estructuras sociales vigentes aunque por ejemplo la distribución del empleo del turismo pueda generar algunos cambios en la posición social de determinados grupos.

Sin embargo, cabe esperar que las formas en que se organiza el turismo, y sus repercusiones, difieran considerablemente en países con estructuras políticas distintas, observándose tal vez las mayores diferencias entre las economías de planificación centralizada y las capitalistas. Hay toda una gama de políticas y de resultados políticos que determinan en líneas generales cómo se distribuirán los beneficios del turismo entre los nacionales y la economía nacional, por una parte, y los extranjeros o empresarios internacionales, por la otra; entre los residentes de las zonas turísticas y quienes provienen de otras partes del país; entre los pobres y los más acomodados. En este sentido, el sector turístico no puede estar aislado del resto del país; y las políticas sectoriales relativas al turismo debieran tender a reflejar las políticas sociales y económicas más globales del gobierno.

Es poco lo que pueden hacer los planificadores del turismo para promover una mayor igualdad en la distribución de los beneficios de esa industria, si se da rienda suelta a las fuerzas que provocan la desigualdad en la sociedad y si no se persiguen con energía las políticas destinadas a erradicar la pobreza. El resultado social definitivo, e incluso la forma económica inicial de los proyectos, estará determinado en gran parte por la economía política global de la nación y por su respuesta más general a las tres inquietudes globales acerca del desarrollo mencionadas al comienzo de este artículo.

V. POBLACIONES-OBJETIVO DE LA POLITICA SOCIAL

La infancia y la Planificación Social

*José Carlos Cuentas-Zavala**

1. La infancia y el desarrollo

El tema de la infancia es absolutamente esencial a un proceso planificado de desarrollo. Varias razones y hechos respaldan esta afirmación.

Puede empezarse señalando que, desde el punto de vista estadístico, la infancia representa una proporción significativa de la población total. En América Latina y el Caribe constituía el 41 por ciento en 1980. Es decir, de cada cinco personas, dos tenían menos de 15 años de edad. Desde luego existen diferencias importantes entre los países. Mientras en Uruguay, que era y es el país con menos porcentaje de niños, sólo el 27,2 por ciento de la población tenía entre 0 y 14 años de edad, en Honduras los niños representaban el 47,8 por ciento de la población. En el Brasil, el país más poblado de la región, el 41,5 por ciento eran menores de 15 años, un poco más del promedio regional. En definitiva, la dimensión estadística de la infancia exige considerar de manera especial sus problemas y necesidades por quienes se dedican a explicar e influir en el proceso de desarrollo.

Existen además otras razones en qué fundamentar la atención especial que exigen los niños. Es lo que puede llamarse la significación generacional de la infancia. Una política planificada de desarrollo está conformada por un conjunto de medidas, disposiciones y acciones que se espera produzcan resultados en un cierto plazo previsible. Es así que los planes nacionales de desarrollo abarcan períodos de cuatro, cinco o seis años; que las estrategias internacionales se elaboran para una década y que se construyen imágenes-objetivo de la sociedad con una proyección de veinte o veinticinco años. Ello conduce consecuentemente a estudiar la situación presente de los niños y las deficiencias de su formación, a efectos de corregirlas y lograr que las nuevas generaciones estén en mejores condiciones de asumir la conducción de la sociedad que se proyecta. Así, por ejemplo, los niños que en 1980 tenían entre 0 y 14 años de edad, tendrán en el año 2000 entre 20 y 34 años, es decir, estarán incorporados en el proceso productivo de la sociedad y, en gran medida, en los mecanismos de decisión de los países. Ello es aún más importante en el caso de los países latinoamericanos, cuya población continuará siendo joven: el 38 por ciento tendrá menos de 15 años de edad en el año 2000.

*El autor es el Oficial Regional de Planificación del UNICEF para las Américas. Este artículo es un resumen de las conferencias dictadas sobre el tema en los Cursos de Planificación Social organizados por ILPES y UNICEF. Las opiniones expresadas en este artículo son de su exclusiva responsabilidad y pueden no representar las de la institución para la que trabaja.

Los objetivos más difundidos del desarrollo y, particularmente, los fines de la planificación social coinciden en gran parte con las medidas que se pueden adoptar en beneficio de los niños. Tal vez sea más preciso afirmar que estas medidas son una concreción de aquellos objetivos y fines y, como tales, forman parte de ellos.

Si se pasa revista a los componentes más aceptados de la calidad de vida (salud, alimentación, educación, hábitat y ambiente, vivienda, seguridad social, vestido, defensa social, esparcimiento y deporte), se comprueba que todos están relacionados con las necesidades básicas de los niños. Por consiguiente, al destinar recursos para satisfacer tales necesidades, se está cumpliendo con uno de los fines de la planificación social y con uno de los objetivos del desarrollo, cual es mejorar la calidad de vida de la población.

La redistribución del ingreso puede ser apoyada con transferencias de recursos en favor de servicios para la infancia, dado que, como tendencia, las familias con ingresos más bajos tienen más hijos.

Un mejor equilibrio en la distribución del desarrollo en el espacio se ve respaldado con la extensión de servicios para las nuevas generaciones. En el campo y en las pequeñas ciudades la proporción de niños es mayor que en las grandes ciudades, debido a la emigración de la población en edad activa en busca de mejores oportunidades educacionales y de empleo. Debe aclararse que no se está postulando aquí que la causa de la emigración del campo y de las pequeñas ciudades radica en la falta de servicios, sino en las características concentradoras de los estilos de desarrollo predominantes en los países de América Latina y El Caribe. Para detener ese proceso se requieren medidas que cambien esas características concentradoras. Pero ellas tienen que ser acompañadas con otras destinadas a extender servicios principalmente para las nuevas generaciones.

Se ha postulado, con razón, que para disminuir la magnitud de la pobreza y sus efectos negativos e, incluso, para aspirar a su erradicación, debería actuarse sobre la población que sufre ese fenómeno, a edades tempranas. Se afirma que el círculo generacional de la pobreza puede ser atacado más eficazmente si se proporcionan servicios adecuados a los niños pobres. La pobreza causa daños irreversibles o cuya superación demanda elevados gastos. Está claramente asociada a escasos niveles educativos, secuelas de desnutrición infantil y abandono, y descuido en la crianza de los niños. Todo ello hace que actuar en edades tempranas tenga un costo social y económico significativamente menor. Además, evitar tales daños debería ser una preocupación principal de quienes postulan una mejor sociedad.

En el último tiempo se ha puesto énfasis en la participación de la población en las tareas del desarrollo como una de las cualidades fundamentales que debiera tener la sociedad a la que se aspira. Pues bien, la atención a las necesidades de los niños constituye una vía para el ejercicio de la participación. En diversos proyectos llevados a cabo en los países latinoamericanos y caribeños se ha comprobado el gran potencial que representa la participación de la población para poner en práctica y conducir servicios que atiendan las necesi-

dades de la infancia y la familia, no sólo por los recursos humanos, materiales y financieros que proporciona el vecindario de los barrios pobres o de las comunidades rurales, sino porque con ello se logra un análisis de los problemas de los niños y de las familias, propuestas de soluciones y distribución de responsabilidades entre el gobierno central, los gobiernos locales, las organizaciones del pueblo y las familias. Todo ello constituye el embrión de lo que podría ser una sociedad con democracia de participación.

La formación de recursos humanos es, naturalmente, otro de los objetivos de la planificación social estrechamente relacionado con las actividades en favor de la infancia, tanto porque se deben prever los recursos humanos requeridos para atender las necesidades de los niños, como porque ellos son la futura fuerza de trabajo de la sociedad.

En fin, el objetivo de dar a la mujer una participación más activa y reconocida en los destinos de la sociedad, exige soluciones para el cuidado y atención de sus hijos. Al mismo tiempo, los cambios en la situación de las mujeres producen repercusiones favorables en las futuras generaciones.

Estas referencias afirman la correspondencia entre los objetivos sociales del desarrollo y el bienestar de la infancia. Cabe pues destacar que los problemas de la infancia son parte de los problemas de la sociedad y se explican en última instancia por las características que asume el desarrollo de ésta. El niño es un ser social cuyo desarrollo se produce en el seno de una familia y en el ambiente de la comunidad. Las limitaciones que éstas afrontan repercuten negativamente en su formación. Sin embargo, también debe enfatizarse la especificidad de los problemas de la infancia para poder encontrar soluciones propias dentro del conjunto de respuestas más globales del desarrollo social.

2. La magnitud de la infancia en América Latina y el Caribe

No es posible establecer con precisión hasta qué edad puede considerarse a una persona como niño. Concurren a ello criterios biológicos, culturales y sociales y, también, situaciones individuales. Sin embargo, por convención estadística se ha establecido que la infancia abarca el segmento de población comprendido entre 0 y 14 años de edad. Ya se indicó que, en el caso promedio de América Latina y el Caribe en 1980, el 41 por ciento de la población se encontraba en ese tramo de edad, lo que implica algo más de 150 millones de niños. En el año 2000 ese porcentaje disminuirá a 38 y el número absoluto de niños llegará a 226 millones.

Se señalaron también las significativas diferencias existentes entre los países, según la etapa de su evolución demográfica en que se encuentren. Debe indicarse que existen notables diferencias en la proporción de niños entre el medio urbano y el rural. En el primero, en 1980, el 60 por ciento eran niños, mientras que en el segundo lo eran el 40 por ciento. Del mismo modo, las diferencias entre los estratos sociales son apreciables. Por ejemplo, las estimaciones realizadas por el Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica en América Latina señalan que en los países para los cuales se cuenta con datos,

los menores de 15 años representaban el 51 y el 62 por ciento del total de la población pobre. Esta proporción es a lo menos un 33 por ciento más alta que en los hogares de mayores ingresos.¹

La alta proporción de los niños en el total de la población de América Latina y el Caribe es una consecuencia del acelerado ritmo de crecimiento demográfico. En la década de los años setenta la tasa de crecimiento fue de 2,7 por ciento por año como promedio regional, que es la más alta entre las grandes regiones del mundo. Este acelerado crecimiento es consecuencia de la apreciable disminución en la mortalidad general y de la persistencia de una alta tasa global de fecundidad. Esta última, que es el promedio de hijos que tendría una mujer al término del período de su vida fértil —entre los 15 y 50 años— si durante ese período experimentara las tasas de fecundidad por edades que se registran en un año en la población, alcanzó entre 1970 y 1975 a 5,3. Hay una clara tendencia a la disminución de esta tasa, pero debido a la incorporación de un alto contingente de mujeres en edad fértil, en los próximos años, el número de niños aumentará hasta el año 2000 en un 50 por ciento, vale decir que habrá 75 millones de niños más en el año 2000 que en 1980.

Desde luego, existen también resaltables diferencias entre los países. Mientras en México el número de niños aumentará en 76 por ciento hasta el año 2000, en los países del Caribe de habla inglesa habrá una disminución de menos 8 por ciento. Por su parte, la tasa global de fecundidad varía apreciablemente entre los países de la región. Mientras Argentina, Cuba y Uruguay están por debajo de 3, Bolivia, Ecuador, El Salvador, Honduras, México y Nicaragua se encuentran encima de 6.²

3. Algunos problemas de la infancia en América Latina y el Caribe

Los resultados del desarrollo experimentado por los países de la región de las Américas han sido insuficientes para superar las desigualdades sociales y regionales que los caracterizan. El aparato productivo de los países latinoamericanos en su conjunto ha adquirido, según estimaciones de la CEPAL,³ un potencial comparable al que tenían los países de la Comunidad Económica Europea en 1950. Sin embargo, los grandes problemas que afectan a la mayoría de la población latinoamericana son, en muchos aspectos, aún más serios que los que en ese entonces afrontaba Europa.

Durante las últimas tres décadas, el producto interno bruto de los países latinoamericanos creció a una tasa media de 5,5 por ciento por año, ritmo mayor al de otras áreas en desarrollo (excluidos los países petroleros), también mayor

¹Fernando Galofré, "Pobreza y los primeros años de la niñez. Situación en América Latina y el Caribe", p. 57, nota de pie de página número 74. E/CEPAL/PROY.1/R.19/Rev. 1, mimeo.

²Juan Pablo Terra, "Situación de la Infancia en América Latina y el Caribe", p. 6. Publicación de UNICEF, 1970.

³Véase CEPAL, Naciones Unidas, *América Latina en el umbral de los años 80*, Santiago, CEPAL, 1979 (E/CEPAL/G.1106).

al de los países industrializados de economía de mercado, aunque menor al de los países socialistas y al del Japón. Pero los frutos de este crecimiento, que desde luego no ha sido igual para todos los países ni ha sido uniforme en el tiempo, han beneficiado sólo a algunos sectores de la población. Los análisis sobre la distribución del ingreso muestran que "el grado de concentración general de los ingresos en los países mayores de la región no ha disminuido, y en algunos casos claramente se ha agravado durante la década de 1960".⁴

Ha sido muy poco significativa la reducción de la pobreza y, lo que es más inquietante, no se vislumbran tendencias claras para esperar una erradicación definitiva de los efectos más negativos de este fenómeno. Así, se estima que el 50 por ciento de la población vivía en 1960 en condiciones de extrema pobreza, es decir, no tenía el ingreso suficiente para adquirir la canasta mínima de bienes y servicios de consumo privado para satisfacer sus necesidades básicas. El 25 por ciento vivía en condiciones de indigencia, en la medida en que su ingreso no le permitía adquirir alimentos que le proporcionarían una dieta mínima adecuada. Si bien los porcentajes se redujeron en 1970 a 40 y 19 por ciento, respectivamente, el número de personas en condiciones de extrema pobreza se mantuvo en aproximadamente 110 millones y el número de indigentes en alrededor de 54 millones.⁵ En definitiva, el volumen de pobres no registró variaciones.

Los niños constituyen la franja generacional que con mayor rigor acusa el comportamiento no satisfactorio del desarrollo latinoamericano. Algunos de los problemas más críticos que los afectan pueden ser destacados para corroborar este acerto.

Un estudio reciente⁶ estableció que la muerte constituía aún una de las manifestaciones extremas de los problemas que afectaban a los niños. Se calculó que como promedio anual, en el quinquenio 1975-1979, se producían alrededor de 1.222.000 muertes de niños entre 0-14 años de edad, y se concluyó que si en la región de las Américas las tasas de mortalidad por edad fueran análogas a las de Suecia, ese número de muertes sería de sólo 111.000. Es decir, aproximadamente 90 por ciento de las muertes de niños menores de 15 años podrían evitarse.⁷

Igualmente en otro caso⁸ se estableció que el 36 por ciento de la población de América Latina y el Caribe vivía en zonas o provincias administrativas en las

⁴CEPAL, *América Latina en...*, op. cit., p. 83.

⁵Véase, Oscar Altimir, *La dimensión de la pobreza en América Latina*, Santiago, CEPAL, 1978 (E/CEPAL/L.180).

⁶Véase, UNICEF, Oficina Regional para las Américas, *Situación de la Infancia en América Latina y el Caribe*, Santiago, Chile, Editorial Universitaria, 1979. También Juan Pablo Terra, *Situación de la Infancia en América Latina y el Caribe*, ediciones UNICEF, 1979.

⁷Juan Pablo Terra, *Situación de la...*, op. cit., p. 15.

⁸Véase CEPAL-UNICEF, *Indicadores sobre la Situación de la Infancia en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Alfabeta Impresores, 1979.

que la tasa de mortalidad infantil era mayor a 100 por mil y el 56 por ciento de la población vivía en zonas en que esa tasa fluctuaba entre 50 y 99 por mil.⁹

Se ha comprobado también que “las enfermedades de mayor prevalencia registradas en América Latina y el Caribe, como factores causales de morbilidad y de defunciones de niños menores de cinco años, están constituidas por las infecciones entéricas, las infecciones respiratorias y las enfermedades prevenibles por vacunas”.¹⁰ Es decir, la mayor parte de los problemas en la salud de los niños son controlables con medidas de prevención y utilizando técnicas médicas conocidas y de fácil acceso.

La desnutrición infantil es otro problema que refleja las limitaciones del desarrollo latinoamericano. Estudios posteriores a 1970 sobre el estado nutricional, llevados a cabo en 24 países de la región, demostraron que en 12 de ellos —cuya población equivalía al 56 por ciento de la estudiada— la prevalencia de desnutrición en menores de 5 años era superior al 50 por ciento en los grados I, II y III.¹¹ Interesa destacar que la desnutrición, no obstarle los problemas de subregistro, aparece en 1975 entre las cinco primeras causas de muerte en 19 de 29 países en la región de las Américas, para el grupo de menores de 1 año, y en 12 de 22 países para el grupo de 1 a 4 años de edad.¹² Además, la desnutrición en los niños está asociada a las enfermedades infecciosas y parasitarias y produce en ellos daños irreversibles o cuya superación posterior demanda gastos muy elevados.¹³

En la región se han hecho esfuerzos significativos para expandir la cobertura de los servicios de educación. Sin embargo, los mayores beneficios los han obtenido los sectores altos y medios de la escala social. Esto puede deducirse del examen del crecimiento de la matrícula en los distintos niveles de educación. Así, por ejemplo, entre 1970 y 1975 el incremento anual en primaria se tornó más lento y bajó a 3,9 por ciento anual, luego de haber registrado en la década de los años sesenta una tasa de crecimiento de 4,8 por ciento anual. En cambio, la matrícula secundaria subió de 11,2 por ciento en la década de 1960, a 16,8 por ciento para los respectivos períodos.¹⁴ La detención en la expansión de la educación primaria no sólo afecta a los niños de las áreas rurales, sino también a los niños de las áreas periurbanas de las grandes ciudades. En el área del proyecto de atención integral al menor de 0 a 6 años en los pueblos jóvenes de Lima Metropolitana, que cubre una población urbana de 500.000 personas, se estimó que alrededor del 30 por ciento de los niños en edad escolar no concurría a la escuela.¹⁵

⁹CEPAL-UNICEF, *op. cit.*, cuadro 5.

¹⁰UNICEF, Oficina Regional para las Américas, *Situación de la..., op. cit.*, p. 167.

¹¹Juan Pablo Terra, *Situación de la..., op. cit.*, pp. 12, 13.

¹²UNICEF, *Situación de la..., op. cit.*, pp. 153-154.

¹³Véase, José Obdulio Mora, *Períodos óptimos de intervención en niños en situación de pobreza*, mimeo, 1979, trabajo presentado al Simposio Regional sobre la Pobreza Crítica en la Niñez, organizado por CEPAL y UNICEF, en Santiago de Chile, en diciembre de 1979.

¹⁴CEPAL, Naciones Unidas, *América Latina en..., op. cit.*, p. 102.

La alta proporción y persistencia de fenómenos como la deserción escolar y la repitencia son también manifestaciones claras de los problemas que no logran superar los estilos de desarrollo de los países de la región. Aparte de las críticas que puedan formularse a los sistemas educativos, se puede afirmar que una gran parte de la explicación de las altas tasas de deserción y repitencia se encuentra en las condiciones socioeconómicas en que vive una gran proporción de niños latinoamericanos y caribeños. Un estudio que abarca 18 países de la región revela que hacia 1975 una proporción menor a la mitad de los ingresados seis años antes completó el ciclo primario. Lo más grave es que más de la mitad de la deserción escolar se encuentra concentrada en los tres primeros años de escuela.¹⁶

Por otra parte, el analfabetismo en la juventud continúa siendo un problema que limita el desarrollo de la mayor parte de los países de América Latina y, al mismo tiempo, refleja las características negativas de ese desarrollo. "Para un conjunto de 17 países que cubren el 94 por ciento de la población juvenil de América Latina (se excluyen, por falta de datos, Cuba, Haití y Uruguay), la tasa de analfabetismo entre 15 y 24 años de edad es de 18,1 por ciento, según los censos de los años 70."¹⁷ Ello representa, en valores absolutos, cerca de 9 millones de jóvenes analfabetos en esas edades.

El fenómeno de la pobreza crítica afecta proporcionalmente más a los niños que al conjunto de la población, debido a que las familias en situación de extrema pobreza tienden a tener mayor número de hijos. Por ejemplo, las estimaciones preliminares del Proyecto Interinstitucional sobre Pobreza Crítica afirman la existencia, en 1977, de 33 por ciento de pobres en el total de la población de la región. En cambio, en los menores de 6 años la pobreza afecta a poco más de la mitad del total de niños de ese grupo de edad. Ello se explica por la mayor cantidad de niños que existen en los hogares pobres.¹⁸

El ritmo acelerado y concentrado del proceso de urbanización de los países de la región, tiene particulares consecuencias negativas para la infancia. Una proporción significativa de los que se dirigen hacia las ciudades son jefes de hogar que dejan temporal o definitivamente a sus familias en sus lugares de origen. El hábitat establecido por los nuevos pobladores marginales urbanos carece de las condiciones mínimas apropiadas para el desarrollo de la infancia e, incluso en los barrios mejor urbanizados de las grandes ciudades, es evidente

¹⁵Véase, *Plan de Operaciones del Proyecto de Atención Integral al Menor de 0 a 6 años en los Pueblos Jóvenes de Lima Metropolitana*, UNICEF, Oficina de Area de Lima, 1977.

¹⁶Véase, UNESCO, *Evolución y situación actual de la educación en América Latina*, Santillana, Madrid, 1974.

¹⁷Juan Pablo Terra, *Alfabetismo y escolarización básica de los jóvenes en América Latina*, 1980, publicación mimeográfica del Proyecto Interagencial UNESCO-CEPAL-PNUD, sobre Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe, p. 13.

¹⁸Véase, Fernando Galofré, *Pobreza y los Primeros Años de la Niñez. Situación en América Latina y el Caribe*, trabajo presentado al Simposio Regional sobre la Pobreza Crítica en la Niñez, organizado por CEPAL y UNICEF en Santiago, Chile, en diciembre de 1979.

la falta de preocupación por crear un ambiente que favorezca la formación de las nuevas generaciones.

Las migraciones temporales, frecuentes en el medio rural en busca de trabajo ocasional, y las migraciones internacionales provocadas por las diferencias en los niveles de desarrollo de países limítrofes, son fenómenos que contribuyen también a la inestabilidad de las familias.

La situación postergada de las mujeres y los cambios observados en su participación en la sociedad, tienen algunas repercusiones negativas en el bienestar de la infancia. Así, en el estudio de ocho países latinoamericanos se comprobó que los niños cuyas madres no tienen ninguna instrucción, tienen una probabilidad de morir que va, según los países, desde 2,2 veces hasta casi cuatro veces mayor que aquellos que tienen madres con diez y más años de escolaridad.¹⁹ La creciente incorporación de la mujer al trabajo fuera del hogar constituye un riesgo para los niños de edades tempranas, debido a la carencia de servicios adecuados o de políticas efectivas que prevengan la ausencia parcial de la madre en los años más decisivos del desarrollo del niño.

Esta comprimida reseña de algunos de los problemas de la infancia latinoamericana y del Caribe corrobora las deficiencias del desarrollo observado en los países de la región. Debe agregarse, sin embargo, una mención a los problemas del empleo, debido a la significación que tiene para la vida de una familia.

Alrededor del 27 por ciento del total de la fuerza de trabajo en América Latina está subutilizada. Un quinto de esa subutilización puede atribuirse al desempleo abierto, mientras que el 80 por ciento restante corresponde a distintas formas de subempleo. Más de tres cuartos de los desempleados son jóvenes y mujeres.²⁰ La región de las Américas debe enfrentar en los próximos años un desafío al cual no ha estado sometida históricamente ninguna región en el mundo. Las altas tasas de crecimiento demográfico registradas en los dos últimos decenios y los mayores niveles de educación adquiridos por una parte considerable de las nuevas generaciones, han creado un contingente de jóvenes egresados de los sistemas educacionales que crece mucho más rápido y con aspiraciones ocupacionales mayores que las oportunidades que pueden ofrecer los sistemas productivos. Es previsible, en consecuencia, la inestabilidad de las futuras familias que estos jóvenes van a constituir.

Conviene aclarar que entre los países de la América Latina y el Caribe existen notables diferencias en cuanto a la magnitud y tipo de las deficiencias de los procesos de desarrollo y de los problemas de la infancia. La dimensión de la extrema pobreza puede ilustrar esta afirmación considerando dos casos extremos. Alrededor de 1970, mientras en Argentina 8 por ciento de los hogares se encontraba bajo la línea de pobreza absoluta, en Honduras ese porcentaje se

¹⁹Juan Pablo Terra, *La situación de...*, op. cit., pp. 25-26.

²⁰Véase, PREALC, *El problema del empleo en América Latina: situación, perspectivas y políticas*, Santiago de Chile, 1976.

elevaba a 65. Sin embargo, más agudas son las disparidades en el interior de los países entre los grupos sociales y regiones que las componen. Por ejemplo, de acuerdo con los estudios sobre distribución del ingreso, entre el 20 por ciento más pobre de la población y el 10 por ciento más rico se encuentran diferencias de ingreso por persona que son de 1 a 35 e incluso de 1 a 50.²¹

Esas disparidades obedecen a que en prácticamente todos los países de la región es visible la coexistencia y entrelazamiento de formas diferentes de organización para la producción, la distribución y el consumo. Simultáneamente, existen grados distintos de productividad, tecnología, relaciones laborales y organización empresarial, tanto en el medio urbano como en el rural. Esta heterogeneidad estructural de las sociedades latinoamericanas ha sido profusamente analizada por la CEPAL. En el ámbito de la satisfacción de las necesidades básicas se comprueba igualmente esa heterogeneidad. Al lado de servicios médicos, de educación y saneamiento orgánicamente bien constituidos, subsisten modalidades inorgánicas o tradicionales de atención de las necesidades de salud y de educación, que descansan en los recursos de las comunidades rurales y de los pobladores urbanos carentes de apoyo y valorización.

4. Elementos a considerar para mejorar la situación de la infancia

a) *Características del desarrollo del niño*

Es conveniente tener presentes algunas características del desarrollo del niño para poder definir políticas que mejoren su situación y formular acciones que atiendan sus necesidades.

La primera es que se trata de un proceso global, en el que conjugan elementos cuantitativos y cualitativos. Los primeros se manifiestan en el constante aumento y renovación de células y los segundos, en el número y calidad de las funciones que el organismo del niño realiza. Este proceso global presenta distintas dimensiones: física, intelectual, afectiva y psicomotriz, cada una de las cuales influye en las demás y es influida por ellas. De manera que las políticas y acciones que se formulen tendrán que considerar todas las dimensiones para pretender un mejor desarrollo del niño.

La segunda característica se refiere a la rapidez del proceso que se aprecia en el aumento de peso y estatura, la dentición, las múltiples funciones y cualidades que el niño adquiere: el habla, el juego, el desarrollo de los sentidos. El crecimiento del cerebro puede ilustrar esta característica. La velocidad máxima del crecimiento cerebral se efectúa antes del nacimiento. A los siete meses de vida intrauterina, el perímetro craneano es de 27 centímetros y llega a 35 en el momento del nacimiento. Al año de edad alcanza 47 y aumenta luego entre 2 ó 3 centímetros en el curso del segundo año, para llegar a 54 ó 55 a los seis años. En esta edad el cerebro ha alcanzado el 90% de su volumen. Natural-

²¹Juan Pablo Terra, *La situación de..., op. cit.*, p. 11.

mente, sus funciones dependen de este aspecto material, pero también de los estímulos que recibe y del ambiente en el cual el niño se cría. En consecuencia, el rápido desarrollo del niño exige oportuna atención para evitar situaciones irreversibles.

Una tercera característica es que no se trata de un proceso uniformemente continuo, sino que está sometido a conflictos internos y a estímulos externos. Existen hitos importantes, como caminar, hablar, leer, etc., que establecen ciertas etapas y características que requieren tratamientos particulares y obligan a organizar y dirigir los servicios y cuidados en forma diferente.

Las etapas que generalmente se distinguen son: la gestación, el nacimiento (más que una etapa es un acontecimiento importante), la edad entre los 0 y 2 años, la edad entre los 3 y 5 años (preescolar), la de entre 6 y 12 años (escolar) y la de formación e incorporación a la vida productiva, 13 a 18 años. En el curso de ellas, si bien la atención debe ser integral, dado el carácter global del desarrollo del niño, la prioridad de la acción puede variar. Por ejemplo, en la gestación lo más importante es la salud y bienestar de la madre; en los primeros años la salud para la sobrevivencia y la alimentación para un buen desarrollo; en la edad escolar, la educación, etc. Naturalmente, estas prioridades se establecen según los grupos de población infantil hacia los cuales se dirigen los servicios.

Una cuarta característica es la particularidad del desarrollo infantil. Es decir, cada niño es un caso. Es fundamental considerar este punto cuando se diseñan programas para combinar las generalidades con la individualidad y destacar el papel de la familia en la atención y formación del niño.

b) Ambientes en que se produce el desarrollo del niño y agentes que intervienen

Otro conjunto de elementos a considerar cuando se actúa en favor del niño es el de los ambientes en que se produce su desarrollo y los agentes que intervienen en él.

En la etapa de gestación, el ambiente intrauterino y el bienestar de la madre son de fundamental importancia. La preocupación tiene que estar centrada en asegurar salud, alimentación y equilibrio emocional para la madre.

El hogar es un ambiente fundamental para el desarrollo del niño. La conformación y características de la familia establecen condicionantes de las posibilidades de su desarrollo y formación. A través de la familia el niño queda ligado al conjunto de las relaciones sociales. En este nivel interesa considerar aspectos como la existencia o no de la familia, su composición y la fortaleza de la unión, la vivienda o espacio para su privacidad y la ocupación e ingreso, principalmente del jefe de hogar.

La comunidad rural en sentido amplio o el vecindario urbano son otros ambientes para el desarrollo del niño. Allí tiene lugar buena parte del proceso de socialización y quedan establecidos varios de los componentes de la calidad de vida y las posibilidades para mejorarla. En este nivel son aspectos importantes la cohesión, grado de organización, aceptación social, costumbres y valores,

salubridad del medio. Particular mención merece la escuela en el proceso de socialización y formación del niño.

Por su parte, la región y el país constituyen macroambientes, en los cuales se dan las potencialidades para el desarrollo socioeconómico y los parámetros de los estilos de desarrollo.

Entre los agentes que intervienen en el desarrollo del niño cabe destacar a la madre, a los otros miembros de la familia, a los miembros de la comunidad o vecindario, a los funcionarios de las instituciones públicas o privadas y al Estado. Cada uno de estos agentes cumple un papel especial y asume responsabilidades de acuerdo con las funciones que desempeña. Por consiguiente, en las políticas y programas diseñados para atender las necesidades de la infancia resulta imprescindible combinar la capacidad y responsabilidad de cada uno de los agentes mencionados.

c) Las necesidades de los niños

Teniendo en cuenta las características del desarrollo del niño, los distintos ambientes en que se realiza y los agentes que intervienen, puede intentarse una enumeración de necesidades básicas, establecer sus relaciones y determinar los recursos y medios para satisfacerlas. Se han elaborado múltiples enumeraciones de necesidades, aplicando diversos criterios, prioridades y urgencias. No cabe plantear aquí los problemas conceptuales y metodológicos existentes al respecto, sino ilustrar algunos elementos que deben considerarse al formular políticas y programas para mejorar la situación de la infancia.

Todo niño necesita alimentarse y nutrirse, requiere defensas orgánicas e inmunización, gozar de salud, comunicarse y relacionarse, estimular su crecimiento y desarrollo, adquirir conocimientos y hábitos básicos, absorber los valores, el cariño y la atención cercana y directa, el descanso y la entretención, la seguridad y la defensa, como también de un hábitat sano y seguro. Algunas de estas demandas pueden ser más apremiantes que otras, sin embargo, dada la globalidad del desarrollo del niño, ésta debe reflejarse en el conjunto de necesidades. La no satisfacción de alguna puede comprometer en mayor o menor grado la satisfacción de las demás. Una adecuada alimentación contribuye a una buena salud, de la misma manera que la salud posibilita el aprovechamiento de los nutrientes entregados por los alimentos.

La rapidez del desarrollo del niño exige la dotación creciente de insumos y medios. La falta de alguno de ellos, como por ejemplo el alimento, puede producir efectos muy negativos y, en algunos casos, irreversibles. En el transcurso de las etapas del desarrollo del niño, la prioridad o urgencia de las necesidades puede ser distinta. Como ya se señaló, en los primeros meses de vida es vital atender las necesidades de salud y alimentación y proporcionar cariño y estimulación para el desarrollo intelectual y afectivo. En edades más avanzadas, la educación cobra mayor urgencia. Sin embargo, es oportuno insistir que en ninguna de las etapas pueden estar

ausentes los medios para satisfacer el conjunto de las necesidades. De otro modo, surgen situaciones que comprometen el desarrollo del niño.

En la satisfacción de las necesidades de la infancia se combinan responsabilidades de los distintos agentes que intervienen en su desarrollo. Al examinar cualquiera de las necesidades puede establecerse el papel que cumplen dichos agentes. En el caso de la salud, por ejemplo, intervienen: la organización del servicio en cuanto flujo de recursos humanos, locales, equipamiento, medicamentos y otros insumos; la biología del niño, su composición orgánica, su herencia genética; los hábitos y costumbres familiares, como son la lactancia materna y la preparación de los alimentos; la salubridad del medio en la vivienda y en la comunidad o vecindario; la situación social y económica de la familia, como es el caso de la educación, la ocupación y el ingreso.

Este ejemplo permite ver también las múltiples interrelaciones entre los medios y factores que posibilitan la satisfacción de las necesidades de los niños. Cada necesidad es un fin en sí misma, pero al mismo tiempo es un medio para satisfacer otras necesidades. De ello se desprende el imperativo de concebir servicios integrados que atiendan a un conjunto de necesidades básicas y combinen los recursos y responsabilidades de los distintos agentes que intervienen en el desarrollo del niño.

Igualmente, al examinar cada una de las necesidades se destaca el papel fundamental que cumple la situación social y económica de la familia, por lo que los servicios integrados para los niños no pueden estar aislados o carentes de medidas que refuercen la ocupación e ingreso de los jefes de hogar. En consecuencia, las políticas y programas destinados a mejorar la situación de la infancia no pueden tener éxito si no están ligados a programas globales de desarrollo social y económico.

d) La Estrategia de Servicios Básicos para la Infancia

Como se ha indicado anteriormente, persiste una clara deficiencia en la satisfacción de las necesidades de la infancia de América Latina y el Caribe. Las políticas y programas llevados a cabo por los gobiernos no han podido superar los problemas más agudos y no se manifiestan tendencias favorables, pese a que existen elementos potenciales que harían pensar en su factibilidad. Parece claro que las características de los estilos de desarrollo determinan que vastos sectores de la población queden marginados de los servicios que el Estado proporciona. La heterogénea conformación estructural de las sociedades latinoamericanas se refleja en la existencia de formas diferenciadas para atender a las necesidades de los diferentes estratos socioeconómicos. Los grupos poblacionales que superviven bajo relaciones sociales "tradicionales" con niveles de productividad bajísimos y sometidos por diversos mecanismos a vínculos desventajosos frente a los sectores "modernos", satisfacen sus necesidades con medios rudimentarios y sin apoyo estatal. Los niños de estos sectores de la población, que constituyen la generación de reemplazo en las correspondien-

tes relaciones sociales y formas productivas, son los que con mayor rigor acusan las desventajas.

Para atender las necesidades de estos niños, el UNICEF viene impulsando la estrategia de servicios básicos, que recoge la experiencia de más de 30 años de cooperación con los países menos desarrollados del mundo y en las zonas donde la pobreza es más aguda.

La característica principal de esta estrategia es la participación de la población organizada en las comunidades rurales o en los barrios periféricos y empobrecidos de las ciudades. Esta participación debe ser tan amplia como para permitir a la población analizar sus problemas, discutir las soluciones factibles, organizar el servicio, establecer relaciones de complementariedad con las instituciones y el Estado, proporcionar parte de los recursos y medios para establecer la infraestructura, elegir a miembros de la comunidad para que, una vez capacitados, puedan desempeñar funciones dentro de los servicios que no requieren formación profesional y revisar periódicamente la marcha del servicio.

Por ejemplo en Puno, una provincia del altiplano peruano con una alta proporción de población indígena y predominantemente rural, que acusa una de las más bajas condiciones de vida de la región, los campesinos se reúnen por comunidades para organizar un *wawa-huasi* (casa del niño), que atienda a los menores preescolares entre 3 y 5 años de edad. Acondicionan un local o espacio y eligen un promotor, quien una vez capacitado por un equipo de maestros, se encargará de estimular el desarrollo de los niños de ese grupo de edad, coordinará los servicios de alimentación complementaria y se relacionará con los servicios de salud. Además, en las noches trabajará con los padres para encontrar soluciones a problemas que afectan a toda la comunidad. Los padres ejercen sobre el promotor una evaluación de su trabajo y tienen la facultad de cambiarlo, según la apreciación que hagan de su labor.

Otra característica de esta estrategia es que no trata de suplir las responsabilidades del Estado, como sucedía con programas antiguos de desarrollo de la comunidad, en los que todo el peso descansaba en los recursos de ésta. Por el contrario, la estrategia de servicios básicos plantea una reformulación de las prioridades del Estado y trata de proporcionar un medio para ampliar la cobertura de sus servicios utilizando al máximo la potencialidad de la comunidad. Significa, además, revalorizar los recursos de ésta, su autonomía y darle injerencia en las modalidades y formas de actuar de las instituciones. Naturalmente, semejantes propósitos pueden generar y generan resistencias y conflictos no sólo dentro de las burocracias, sino en el conjunto social desde el momento en que significa una reasignación de recursos y priorización de la población a atender.

Una tercera característica se refiere al tipo de tecnología que se pretende desarrollar. En general, ella es simple y apropiada a los niveles, dimensiones y posibilidades reales de las comunidades o de los barrios pobres de las ciudades. Debemos aclarar que el sentido de tecnología simplificada no excluye en ningún caso niveles tecnológicos avanzados, siempre y cuando éstos sean

“adecuados” al complejo de situaciones que se manejan en la comunidad o vecindario. Significa también reconocer el conjunto de conocimientos y creatividad que la población posee y puede generar. En este caso, pueden producirse conflictos con las modalidades tradicionales de generar y captar tecnología, dado que se presiona para crear respuestas a partir de situaciones concretas nacionales y, por supuesto, puede suponer una revisión del sistema tecnológico del país.

Una cuarta característica es el carácter integrador de la estrategia en la medida en que, a partir de la solución a un problema y la organización de un servicio, por una parte, se vayan obviando paulatinamente otros problemas y organizando otros servicios, y, por otra, no se desvincule la satisfacción de las necesidades de la infancia de soluciones económicas a los problemas de ocupación y distribución del ingreso que subyacen en las carencias que tienen los niños.

Estas son algunas de las características de la estrategia de servicios básicos que se plantea como una opción de política social y que, como tal, puede requerir una modificación importante en los estilos de desarrollo o, por lo menos, concesiones muy importantes.

La mujer, desafío para la planificación

Carmen Barros Lezaeta

Introducción

1. Importancia de percibir la situación de la mujer como problema social

Este estudio pretende destacar algunos de los problemas que afectan a la mujer latinoamericana.¹

La mujer es discriminada en su acceso a los bienes y servicios, como ocurre, por ejemplo, en educación, donde la proporción de mujeres sin instrucción es mayor que la de los hombres, y en el nivel universitario, en que el porcentaje de mujeres matriculadas es bastante menor y se concentra en carreras que son una extensión de su papel de ama de casa y madre (pedagogía, enfermería, trabajo social, etc.). El rol social de la mujer es fundamentalmente, el de ama de casa y madre, actividades en general poco valoradas, e incluso no consideradas propiamente tal, ya que no permiten obtener ingresos propios ni alcanzar prestigio social o posiciones de poder. Por otro lado, el pequeño porcentaje de mujeres que ingresa al mercado laboral tiene menos oportunidades de empleo, desempeña ocupaciones de menor calificación, percibe salarios más bajos y, por lo general, no llega a ocupar cargos directivos. Además, si la mujer es casada, debe realizar comúnmente una doble jornada: la laboral y la del trabajo de su hogar. Se observa asimismo que casi no participa en asociaciones, en parte por falta de tiempo y en parte, porque se evalúa negativamente su intervención en asuntos públicos.

Muchos de estos problemas² son percibidos y denunciados, en debate público; sobre ellos se polemiza en los medios de comunicación de masas, donde diversas organizaciones femeninas, políticas y religiosas expresan sus puntos de vista al respecto, y al menos en las declaraciones oficiales, son objeto de preocupación e incluso materia de políticas públicas.

¹Para un análisis detallado y documentado puede consultarse, entre otros, CEPAL, *Aportes para el diagnóstico y la promoción de la integración de la mujer en el desarrollo de América Latina y el Caribe*, E/CEPAL/CRM.2/L 3, 1979. Marta Maurás y Josefina Ossandón, *La situación de la mujer en América Latina y el Caribe*, (UNICEF) TARO/PM/80/II.

²Se dice que existe un problema social cuando hay un juicio compartido acerca de lo inadecuado de una condición social, la cual es definida como un problema que requiere solución y que, por ende, exige actuar para modificarla, mejorarla, e incluso, erradicarla.

En términos generales y obviamente también en el caso de la mujer, la importancia de definir la recurrencia de ciertos fenómenos como problema social, consiste en que, al hacerlo, lo que antes eran dificultades privadas de ciertos individuos, se convierten en materia de interés público cuya solución pasa a ser responsabilidad colectiva, generalmente del Estado como ente organizado y representativo de la sociedad nacional. Así, llégase incluso a encomendar a un organismo la responsabilidad de encarar el problema y proponer soluciones.

El solo hecho de que la condición de un sector social sea objeto de interés público (que sea materia de información abierta y de amplio debate por parte de personajes influyentes de la vida nacional) es ya un primer paso hacia su solución. De esta manera, una gran cantidad de personas logra adquirir conocimiento sobre el asunto, percibir su importancia, sus deficiencias y tomar alguna posición al respecto, todo lo cual crea un clima que facilita el que determinados individuos o grupos propongan medidas encaminadas a superar los obstáculos. Ahora bien, que se tomen o no las medidas pertinentes está condicionado por otro tipo de factores, siendo el más destacable la eventual pugna entre los grupos que propician una cierta medida y los que, por diversos motivos, se oponen a ella.

Junto con esta preocupación por el tema de la mujer se observa una tendencia a conceptualizarlo en términos ideologizados, lo que le resta validez y legitimidad, dado que se ocultan sus verdaderas causas tras meras apariencias, y en consecuencia, disminuye la eficacia de las medidas propuestas para encararlo. En este estudio, se examinarán algunas formas de ideologización del problema de la mujer.

Los movimientos feministas plantean la causa del problema en términos de la mera relación de dominación hombre-mujer y no de los factores estructurales (división social del trabajo, tanto en la asignación diferencial de las tareas como en la valoración de ellas) que condicionan la posición de la mujer en la sociedad. Para los grupos conservadores que se les oponen, la causa del conflicto radica, por el contrario, en el hecho de que la mujer ha perdido su femineidad al desear una igualdad que atenta contra su naturaleza.

Hay incluso quienes conciben los problemas como carencias puntuales superables a través de la incorporación de la mujer al mercado laboral, o por medio de una serie de medidas destinadas a subsanar cada uno de los aspectos deficitarios que la afectan.

Todas las posiciones mencionadas tienen en común que se limitan a describir los síntomas o a señalar factores que, si bien son importantes, constituyen sólo variables intervinientes. Ninguna de ellas considera las causas en términos de rasgos estructurales subyacentes a los problemas de la mujer. Adelantando lo que se abordará con mayor detalle en párrafos posteriores, se puede decir que los factores estructurales que condicionan la posición de la mujer en la sociedad actual se relacionan con la forma que adopta la división social del trabajo por sexos, tanto en lo que respecta a la asignación diferencial de las tareas, como a la distinta valoración que se les asigna. A la mujer le

corresponden fundamentalmente aquellas relacionadas con el cuidado del hogar y la crianza de los hijos y al hombre las vinculadas a la actividad económica. Respecto de la valoración de las tareas, a las que debe cumplir la mujer se les asigna importancia secundaria, en tanto que las del hombre se consideran las de mayor valor. Todo ello aparece reforzado por las ideas acerca de "lo femenino".

Si se acepta que éstos son los factores que condicionan y explican la situación que tiene actualmente la mujer, mejorar dicha situación significa alterar la división social del trabajo por sexos y las ideas acerca de lo femenino y por ende, de lo masculino. Esto implica modificar una de las bases más profundas en que se asienta la organización económica de la sociedad (la división social del trabajo) y alterar ideas que se consideran parte de un "orden natural" en el sentido de que son actualmente las que priman y están legitimadas.

En suma, mejorar la situación de la mujer significa alterar profundamente la forma de organización y muchas ideas prevalecientes en la sociedad. Dado que el desarrollo en términos genéricos es una forma de transformación global de la sociedad que supone un mejoramiento, el deseo de mejorar la situación de la mujer es, necesariamente, un aspecto del proceso de desarrollo social, aun cuando no todos los procesos de desarrollo conduzcan a una redefinición positiva del papel de la mujer en la sociedad. Esta afirmación se comenta más adelante con algún detalle.

A lo dicho debe agregarse que se trata de lograr el mejoramiento de la situación de la mujer a través de medidas tomadas deliberadamente para alcanzar ese propósito. De allí la vinculación del problema de la mujer con la planificación y, más particularmente, con la planificación social entendida en su acepción más amplia de proceso racional que busca transformar deliberadamente la sociedad a fin de conseguir el logro de ciertos objetivos.

2. Significado de emplear la planificación social como método para cambiar la situación de la mujer

Se considerará la planificación en su doble dimensión: como mecanismo de conducción política, es decir, medio de orientación para la sociedad, y como método de racionalización para la toma de decisiones.

Se puede comenzar por definir, en forma muy simplificada, lo que se entiende por planificación, para de allí derivar algunos requisitos de la transformación de la situación de la mujer mediante la planificación.

La planificación es un método que busca racionalizar el proceso de toma de decisiones, encaminadas a modificar una situación existente, a fin de lograr ciertos objetivos deseados. En otras palabras, es, conjuntamente, un proceso de cambio deliberado por el cual se procura pasar de una situación insatisfactoria a una satisfactoria, definida en términos del logro de ciertos objetivos, y un método con el que se pretende racionalizar el proceso de toma de decisiones destinadas a realizar este cambio, esto es, imponer orden y disciplina en el proceso intelectual, a fin de que puedan alcanzarse las mejores decisiones.

Se indicarán, en primer lugar, los requisitos políticos vinculados a la elección de los objetivos que se quieren lograr alcanzar (en otras palabras, a los elementos que se desearía que caracterizaran a la situación de la mujer) o a los elementos valóricos hacia donde debería orientarse la sociedad. Cualquiera sea el contenido específico de los objetivos escogidos, si éstos han de cumplir su función, siempre deben llegar a ser factores de la conducción política de la sociedad. Por este motivo, deben concurrir tres tipos de requisitos:

i) que exista entre los que tienen el poder de tomar las decisiones el deseo de construir una sociedad donde la mujer tenga un papel social diferente, y que ese deseo se vea claramente reflejado en el plan, en las acciones y en los métodos de planificación;

ii) que el deseo de cambiar la sociedad vaya acompañado de la voluntad de llevar a cabo los cambios y del poder necesario para realizarlos. A este respecto el planificador debe contar con una capacidad de acción que le permita neutralizar las resistencias y concitar el apoyo de modo de llevar a la práctica los cambios;

iii) la habilidad de proponer medidas que influyan efectivamente en la realidad para transformarla en el sentido deseado. En otras palabras, se requiere que el planificador disponga de un marco teórico que le permita entender el funcionamiento de la realidad social detectando los factores que explican la situación en que se encuentra la mujer y los mecanismos que deben manipularse si se la quiere cambiar. Paralelamente, debe realizar un análisis científico, es decir, sistemático y objetivo de la realidad existente, que constituye el contexto, a partir del cual se definen los cambios requeridos y se fijan los límites de lo que es posible modificar, dados los recursos disponibles y el grado de aceptación de la población y de los entes con poder de decisión.

Si no se dan estos requisitos políticos, las acciones planificadoras no pasarán de ser meros elementos discursivos, sin influencia efectiva sobre la situación de la mujer en la sociedad.

En segundo lugar, el hecho de que la planificación sea un método para racionalizar las decisiones supone el cumplimiento de otro conjunto de requisitos, entre los cuales se destacan los siguientes:

i) la planificación es un proceso sistemático, es decir, un conjunto de etapas interrelacionadas que obedecen a una cierta lógica causal que puede expresarse como sigue: Si se quiere alcanzar tales objetivos... entonces... se proponen un conjunto de medidas que es necesario realizar;

ii) la planificación utiliza el método científico lo cual significa proponer medidas que, a partir del conocimiento objetivo de la situación existente (necesidad de investigar) y dentro de las restricciones que ésta impone, sean técnicamente eficaces y eficientes, viables políticamente y aceptables desde el punto de vista de la población a que van dirigidas, y

iii) es un proceso dirigido al logro de ciertos objetivos, es decir, que obedece a una lógica valórica, lo cual significa seleccionar los objetivos de entre los más cruciales tanto desde un punto de vista teórico como de las prioridades sociales y políticas existentes en una sociedad determinada. La

forma de dar cumplimiento a estos últimos requisitos constituyen el tema del capítulo siguiente.

CARACTERISTICAS DEL PROCESO DE PLANIFICACION PARA MEJORAR LA SITUACION DE LA MUJER

Dado que el ejercicio de planificación destinado a beneficiar a la mujer es obviamente similar a cualquier otro, se irán señalando las diversas etapas del proceso de planificación y, dentro de cada una de ellas, se destacarán los aspectos más significativos que las particularizan al tener como grupo objetivo la mujer. Conviene recordar que las grandes etapas del proceso son: i) diagnóstico; ii) formulación o propuesta; iii) ejecución de las propuestas y control de su puesta en práctica, y iv) evaluación de los resultados alcanzados. En este estudio se presentan y se examinan sólo algunos elementos relativos a las dos primeras fases.

1. Diagnóstico

El planificador realiza en esta etapa tres tipos de tareas: describir y explicar lo que sucede, formular lo que desea obtener en forma relativamente realista y detectar deficiencias en la situación existente que deben superarse. Estas deficiencias se establecen al comparar lo que existe con lo deseado, a partir de lo cual hay que determinar los problemas prioritarios.

A continuación, se presenta un esquema³ que indica las tareas que han de llevarse a cabo y el orden en que deben realizarse (véase el esquema 1). De estas tareas se comentarán con algún detalle las relacionadas con: la definición de los objetivos finales que pueden orientar el proceso de cambio de la situación de la mujer; la elaboración del marco teórico para abordar el estudio de la situación de la mujer; las limitaciones para describir dicha situación; la detección de problemas centrales que afectan a la mujer, y la formulación de objetivos específicos para las políticas en favor de la mujer.

a) *Objetivos finales u orientaciones generales del proceso de cambio de la sociedad que se emprende mediante la planificación.* Se trata aquí de identificar versiones acerca de la imagen de sociedad futura a que se aspira y que, por ende, constituye el norte que orienta los procesos de cambio que se emprenden deliberadamente.

La perspectiva feminista supone una versión de una sociedad futura caracterizada por una total igualdad entre los individuos de ambos sexos. Se trata de

³Cabe destacar que el ordenamiento presentado no es el que se acepta comúnmente en los textos de planificación. Dos son las principales diferencias: comenzar con una definición aunque sea vaga y muy general de lo que se quiere obtener y establecer explícitamente la necesidad de contar con un marco teórico que sirva de guía en la descripción, análisis y explicación de la realidad existente.

Esquema 1

TAREAS COMPRENDIDAS EN LA ETAPA DE DIAGNOSTICO Y ORDEN EN QUE SE ABORDAN



2. Construir un marco teórico cuyas funciones son:

- Definir qué variables usar para describir el estado de la situación existente de un modo pertinente a lo establecido en los objetivos
- Señalar qué variables explican la situación existente
- Señalar cuáles son las variables estratégicas para cambiar la situación existente aproximándola a la situación deseada

3. Recolectar y analizar datos de modo de describir la situación

4. Comparar la situación existente con la deseada de modo de definir las carencias

5. Detectar algunos problemas

6. Contrastar los problemas detectados por el planificador con necesidades sentidas por la población, temas de debate público, etc.

7. Priorizar los problemas de acuerdo a la urgencia de las necesidades sentidas, las prioridades de gobierno, la crucialidad técnica

1. Definir objetivos finales u orientaciones generales del proceso de cambio en favor de la mujer

8. Definir objetivos derivados o propósitos concretos a que se abocará el plan, programa o proyecto;

9. Definir una población objetivo o grupo focal

una imagen vaga donde no se especifica cómo sería la organización de la nueva sociedad. El gran defecto de esta perspectiva —como ya se dijo— es que no formula un análisis profundo de las causas de la actual situación, y en cambio se queda a nivel de una variable interviniente: el predominio del hombre, al que se asigna incluso un carácter casi conspirativo. De ahí que el proceso de cambio consista en la lucha directa contra la dominación masculina, en oponerse al hombre y conseguir para las mujeres los beneficios de que éste goza actualmente.

Otra perspectiva consiste en buscar la construcción de una sociedad desarrollada que sea capaz de permitir una mayor y mejor participación de la mujer. Dado que la transformación en la situación de la mujer se define de acuerdo con el concepto de desarrollo prevaleciente,⁴ resulta importante analizar diversos conceptos de desarrollo.

Un primer concepto alude al desarrollo como un proceso de desenvolvimiento económico, para lo cual se define “el nivel de desarrollo en términos de ingreso por habitante y el proceso de desarrollo en términos de tasa de crecimiento”.⁵ Este enfoque se centra en la creación de excedentes y en su inversión como modo de ampliar la capacidad productiva. A esto se suele añadir la consideración de los llamados aspectos sociales, los que se refieren al mejoramiento del nivel de vida de la población, en educación, salud, vivienda y otros sectores de servicios.

Dentro de esta versión se tiende a considerar a la mujer como un recurso humano desperdiciado y como factor clave para lograr una tasa más alta de crecimiento del producto nacional por habitante, al combinar tasas decrecientes de incremento poblacional con tasas de crecimiento del producto que históricamente no han sido muy elevadas. Por consiguiente, mejorar la situación de la mujer significa, por un lado, incorporarla al mercado de trabajo para así aumentar la producción y, por otro lado, promoverla, en el sentido de incorporarla a la educación formal, para que ella limite su número de hijos. En suma, se busca modificar la situación de la mujer en la medida que esto sirva como un medio para favorecer el desenvolvimiento económico. Como se señalara anteriormente, esta perspectiva no conduce a la búsqueda de un mejoramiento de la mujer, pues la concibe como un recurso para el crecimiento económico.

Un segundo concepto de desarrollo apunta a un proceso integrado en que se busca el crecimiento económico y el cambio en la estructura productiva, conjuntamente con el desarrollo humano y el cambio social, entendido este

⁴Por desarrollo se entiende un proceso de transformación global de la sociedad en una dirección que supone mejoramiento. El contenido de éste está dado por la imagen de sociedad futura a la que se quiere llegar y por las estrategias o caminos que se consideran adecuados para aproximarse a la sociedad deseada.

⁵Oswaldo Sunkel y Pedro Paz, *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, Textos del ILPES, México, Siglo XXI Editora, 1970, pp. 29 y 30.

último como una ampliación de la participación social y una creciente democratización en cuanto "igualdad de condiciones".⁶

Mientras lo social en la versión anterior era la suma de los sectores no productivos (educación, salud, etc.), aquí se lo considera como la expresión de una imagen de sociedad con características definidas, una de las cuales sería el que las relaciones hombre-mujer están reguladas por principios de igualdad y dignidad humanas sin distinción de sexos. El mejoramiento de la situación de la mujer se concibe en forma más compleja, y no se lo busca como un medio sino como uno de los fines del desarrollo. Lo que se quiere para la mujer es que logre satisfacer sus necesidades básicas y las de su unidad familiar, que acceda a posiciones de prestigio social tanto al valorizar su papel de ama de casa y madre como al derribar las barreras que le dificultan llegar a cargos directivos y posiciones de liderazgo; que participe en decisiones a nivel de su familia y de la sociedad, y que realice actividades significativas para ella misma y su sociedad.

Como conclusión práctica, se infiere la necesidad de conocer el concepto de desarrollo predominante en la sociedad, pues es el marco para definir el papel de la mujer y la meta hacia donde se orienta el proceso de cambio. Es decir, en cada caso habrá que plantearse las ya clásicas preguntas: ¿qué tipo de desarrollo?, ¿para qué?, ¿para quién?, ¿cómo lograrlo?, etc.⁷

De paso conviene acotar que es igualmente necesario conocer el estilo de planificación prevaleciente en cada país, ya que éste determinará el ámbito de acción del planificador y los recursos que puede usar para llevar a cabo su labor.

b) **Marco teórico.** Por marco teórico se entiende un conjunto de conceptos, hipótesis de trabajo y supuestos que permiten describir y comprender una realidad, en este caso, la de la mujer.

La versión más resumida del marco teórico se encuentra en la siguiente definición sociológica: Mujer es el conjunto de individuos definidos por el hecho biológico del sexo y por los roles que se les adjudican en la división social del trabajo, en el contexto de su unidad familiar y según su situación de clase, lo que se refuerza por las definiciones acerca de lo femenino prevalecientes en una sociedad determinada.⁸

Parece pues necesario exponer la manera en que la división social del trabajo determina los roles asignados a la mujer y el modo en que surgen las construcciones mentales acerca de lo femenino, que la refuerzan y legitiman.

⁶Esta es la versión aceptada implícitamente por los países de América Latina ya que sirve de base a la Estrategia Internacional de Desarrollo vigente. Esta versión ha sido expuesta en numerosos documentos entre los que cabe mencionar CEPAL, *Informe sobre un enfoque unificado para el análisis y la planificación del desarrollo*, Santiago, octubre de 1973.

⁷Marshall Wolfe, *Enfoques del desarrollo: de quién y hacia qué*, CEPAL, División de Asuntos Sociales, septiembre de 1974.

⁸Carlos Borsotti, Curso sobre Formulación y Evaluación de Proyectos para la Incorporación de la Mujer al Desarrollo Nacional (apuntes de clases) organizado por UNICEF y el Ministerio del Trabajo, Montevideo, octubre de 1979.

Esto se presenta resumidamente en el esquema 2 cuyos principales factores se explican a continuación:

i) se parte del supuesto de que en toda sociedad la división social del trabajo por sexos y por situación de clase es uno de los pilares alrededor del cual se estructura la sociedad.

La división social del trabajo por sexos se relaciona con la distinción entre trabajo productivo (que produce bienes y servicios destinados al consumo de otras unidades) y trabajo reproductivo (que transforma bienes y genera servicios para uso directo en la reproducción de los agentes sociales y en su mantención cotidiana),⁹ de los cuales suele asignarse primordialmente el primero al hombre y el segundo a la mujer.

La diferencia entre trabajo productivo y reproductivo y su asignación a hombres y mujeres respectivamente se explica corrientemente por la función biológica de la mujer, que consiste en tener hijos, amamantarlos y cuidarlos, mientras que el hombre busca el sustento para ambos. Luego, a la reproducción generacional se asocian —sin mayor discusión— una vasta gama de tareas de transformación de bienes y de prestación de servicios destinados a la mantención cotidiana de los miembros de la familia y a la reproducción generacional de los miembros de la sociedad en cuanto agentes sociales, es decir, individuos portadores de valores y pautas culturales.

Hasta aquí habría una división de tareas donde la mujer se especializa en las actividades correspondientes a la reproducción del mundo humano, y el hombre en aquellas relacionadas con la producción del mundo de los bienes productivos. Pero a ello se agrega que las actividades que les corresponde realizar a las mujeres no reciben las recompensas más valiosas como son el dinero, el prestigio, el conocimiento, el poder. Por el contrario, las actividades masculinas son el medio para obtener las gratificaciones de liderazgo, ingresos monetarios, prestigio, que son las que más se valoran.¹⁰

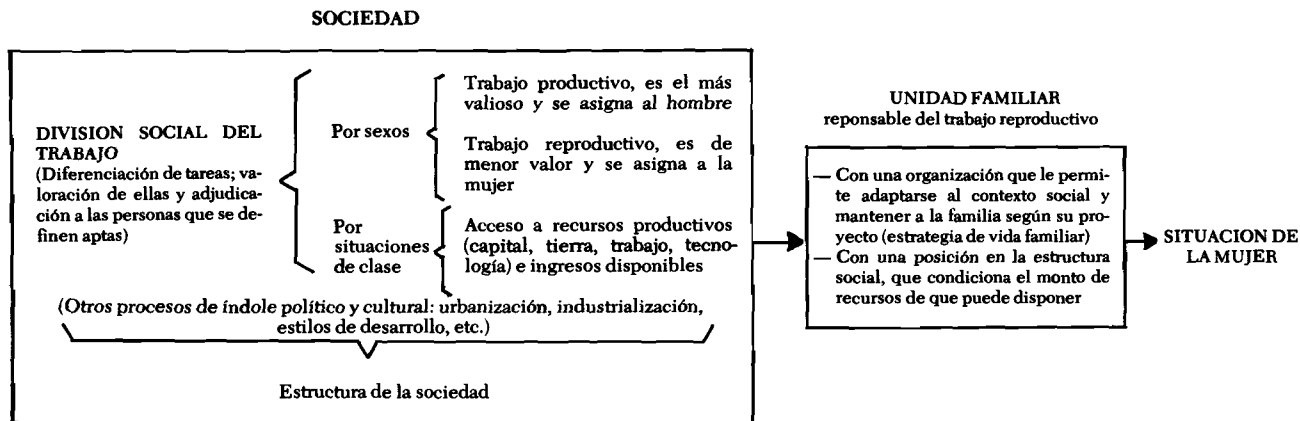
Así, a la diferenciación de tareas y a la especialización por sexos se suma una valoración diferencial; lo que era una relación de complementariedad,

⁹Para una definición más precisa de los conceptos utilizados ver CEPAL, *Aportes... op. cit.* "Por reproducción generacional se entiende el conjunto de procesos (nacimiento, socialización, educación, etc.) mediante los cuales todas las sociedades reponen a su población, de generación en generación. Por reproducción cotidiana se entiende el conjunto de procesos (alimentación, salud, descanso, ocio, etc.) por los cuales todos los individuos reponen diariamente su existencia y su capacidad de trabajo" (p. 16). "*Trabajo doméstico reproductivo* es aquel que se realiza en las unidades de vivienda para el mantenimiento de los miembros de la familia o de la unidad familiar y se destina al consumo inmediato. *Trabajo doméstico productivo* es aquel producido en unidades familiares destinado a su propia reproducción económica. *Trabajo social reproductivo* es aquel que se realiza en unidades familiares o en otras unidades económicas y se destina a servir de insumo para la producción de otros bienes" (p. 30).

¹⁰Jorge Graciarena, "Notas sobre el problema de la desigualdad sexual en sociedades de clase", en CEPAL, *Mujeres en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1975.

Esquema 2

MODELO QUE EXPLICA LA SITUACION DE LA MUJER



pasa además a ser una relación de jerarquía. Es decir, a los criterios técnicos de división del trabajo se asocian relaciones sociales jerárquicas y juicios acerca de quiénes son socialmente aptos para desempeñar determinadas tareas. Este último aspecto se explica más adelante, cuando se examina lo relativo a ideas y valoraciones.

ii) En las sociedades contemporáneas de América Latina la familia es la unidad social responsable del trabajo reproductivo (mantener día a día a los miembros de la sociedad y producir los agentes sociales) y, por lo tanto, la mujer, que es quien se dedica especialmente a este tipo de trabajo, debe obviamente estudiarse en relación con su familia puesto que es el marco en que realiza sus funciones.

iii) Cada familia posee, entre otras características, dos rasgos particularmente pertinentes. En primer lugar, la manera en que la familia se inserta en la estratificación social, es decir, su situación de clase. Al respecto Weber sostiene que dentro de una sociedad, caracterizada por un determinado orden económico, pueden distinguirse posiciones que tienen probabilidades típicas de oportunidades de vida y de destino personal, las que son definidas de acuerdo con el monto y naturaleza de los bienes y servicios disponibles y la forma de usarlos para obtener ingresos. Los individuos que tienen similares probabilidades comparten una misma situación de clase. Tal es el caso, por ejemplo, de los obreros industriales de las grandes ciudades, los minifundistas de una región, los profesionales, etc.

La característica de una situación de clase que interesa destacar aquí es que ésta determina las condiciones en que se realiza el trabajo reproductivo doméstico en el seno de la familia. Entre dichas condiciones, cabe mencionar, por ejemplo, las materias primas que se utilizan en el vestuario y alimentación, los instrumentos disponibles para realizar el trabajo, el tipo de vivienda, etc.

En segundo lugar, la familia es un grupo de personas unidas por sentimientos de afecto y apoyo mutuo que se organizan para enfrentar su realidad y sobrevivir como tal. Interesa aquí destacar que la familia tiene una determinada forma de organizarse, que se denomina estrategia de vida familiar.

La estrategia de vida familiar o de supervivencia,¹¹ es pues la forma peculiar de organizar los hechos (por ejemplo determinación de la edad al contraer matrimonio, planificación de los hijos, etc.), las relaciones intrafamiliares (distribuciones de tareas y autoridad) y extrafamiliares (compra de insumos, venta de fuerza laboral, incorporación a asociaciones, etc.), y los recursos disponibles (fuerza de trabajo utilizable, tiempo disponible, acceso a servicios, ingresos, etc.), ante las circunstancias a que deben hacer frente y dado el proyecto

¹¹Carlos Borsotti, "Notas sobre la familia como unidad socioeconómica", *Cuadernos de la CEPAL*, N.º 22, 1978, p. 20. Para una lista de los elementos que la componen, véase el anexo 2, p. 56.

familiar¹² que desean lograr como unidad y/o para cada uno de sus miembros.

En otras palabras, las estrategias familiares constituyen la forma en que se desarrolla la familia, de acuerdo a sus circunstancias, para satisfacer sus necesidades, definidas según su proyecto familiar.

La modalidad que adopten dichas estrategias de vida familiar es importante porque determinan el modo en que se realiza la división social del trabajo al interior de ella (lo que hace la esposa, el marido y los hijos), las relaciones (por ejemplo, de autoridad entre marido y esposa, padres e hijos), y los nexos entre la unidad familiar y la sociedad global. Así ocurre con el modo de organizar la demanda de bienes y servicios para satisfacer las necesidades de la familia, lo que configura la demanda agregada de la familia y condiciona la forma que asume el sistema económico.

Más precisamente, las estrategias familiares especifican la forma que adopta la división de tareas al interior de la familia. Puede afirmarse que la tendencia es que la mujer, por lo general la esposa, se dedique a las actividades relacionadas con el cuidado de los hijos y el mantenimiento cotidiano de los miembros de la unidad familiar, y el hombre, por lo común el marido, se ocupe de la producción de bienes. Esto significa que la mujer se desempeña fundamentalmente como ama de casa y madre y el hombre realiza la actividad económica y es el proveedor de la familia, siendo las tareas que corresponden a este último más importantes que las asignadas a la mujer. Esto ocurre, en parte, en la medida que los trabajos no productivos pierden reconocimiento social, lo que, a su vez, sucede cuando la producción se concibe cada vez más separada de la unidad doméstica y se la valora en términos de dinero, y no de su utilidad para la subsistencia y bienestar de la familia.¹³ A partir de ello se refuerza el mito de que el hombre, por ser quien gana el dinero, es superior a la mujer.

iv) Junto a la diferenciación de las tareas asignadas a hombres y mujeres surge paralelamente un conjunto de ideas o estructuras mentales que explican y justifican la situación existente; concepciones que jerarquizan las tareas y definen los rasgos adecuados que deben poseer las personas encargadas de realizarlas.

El conjunto de ideas acerca de lo femenino y lo masculino son las que justifican (es decir, explican por qué cada sexo hace cosas diferentes y por qué éstas tienen diferente valor) y legitiman (es decir, otorgan a esta situación el carácter de hecho natural) el comportamiento de los miembros de una sociedad hacia los individuos de uno u otro sexo.

¹²Por proyecto familiar se entiende la imagen que tiene la familia sobre los resultados que procurarán obtener como familia. Uno de los aspectos que comprende el proyecto son las aspiraciones de los padres para sus hijos, lo que puede llevar a escoger un proyecto de movilidad social o de mantenimiento del nivel socioeconómico. Conviene, en todo caso, destacar que los proyectos no son del todo conscientes o intencionados, no obstante lo cual contienen una racionalidad implícita con la cual hacer frente a las circunstancias en que vive la familia.

¹³Cynthia Hewitt, "Modernization and the Life Chances of Women in Low-Income Rural Families", E/CEPAL/L.197, mayo de 1979.

Las ideas varían, en cuanto a grado de explicitación y de generalidad, desde formulaciones teóricas (por ejemplo, este mismo marco teórico) e ideológicas como el feminismo (o su contrario, el machismo), hasta los estereotipos. Cualquiera sea el nivel en que se desarrollen, su importancia es que al transmitirse se incorporan al campo del saber, vale decir, adquieren status de conocimiento, el cual tras repetirse pasa a tener además una connotación normativa. En otras palabras, las ideas expresan qué hacen, qué deben hacer y cómo son y deben ser hombres y mujeres.

En general, puede sostenerse que la importancia de tales ideas estriba en que al ser aprendidas por los individuos pasan a constituir una guía para definir el propio comportamiento y las expectativas que tienen las personas acerca del comportamiento de los otros individuos de uno y otro sexo.

Cabe señalar que las definiciones son, en parte, comunes a todos los miembros de la sociedad y, en parte, son especificadas por cada agrupamiento humano. Son particularmente relevantes los grupos formados por quienes comparten una misma situación de clase. Además, dado que cada tipo de tareas asignadas a los sexos requiere caracteres psicológicos diferentes, es necesario asegurar la existencia de individuos que tengan los rasgos pertinentes para desempeñarlas adecuadamente, para lo cual se los socializa de un modo determinado, a fin de que realicen las tareas que la sociedad les define como apropiadas.¹⁴ Conviene anotar que los estereotipos sexuales constituyen una "receta", es decir, proporcionan una versión simplificada de las características que se adjudican *a priori* a cada sexo. Puede decirse, en términos generales, que el estereotipo de mujer comprende los rasgos apropiados a la función afectiva (sensible, emotiva) y a la de cuidado del hogar (paciente, resignada, etc.), en tanto que el del hombre implica los rasgos pertinentes para su mejor desempeño en la tarea productiva (innovador, competitivo, calculador y otros). Estas afirmaciones son meramente ilustrativas, pues el contenido preciso de los estereotipos varía de cultura en cultura. Incluso, una de las características actuales es que los propios rasgos están siendo modificados por diversos factores, entre los cuales cabe señalar el acceso de la mujer a la educación, su incorporación al mercado laboral, las ideologías de igualdad y los movimientos sociales que cuestionan tales estereotipos. En todo caso, cualquiera sea su contenido concreto, su importancia radica en que los estereotipos se transmiten, los individuos interiorizan su contenido haciéndolos muchas veces parte de su autoimagen o base de creencias y actitudes que les sirven de guías para su comportamiento y como expectativas legítimas del comportamiento de los otros. Es así como estas ideas adquieren el carácter de hechos "naturales", de lo adecuado y "normal". En el esquema 3 figura un resumen de lo establecido en el marco teórico expuesto.

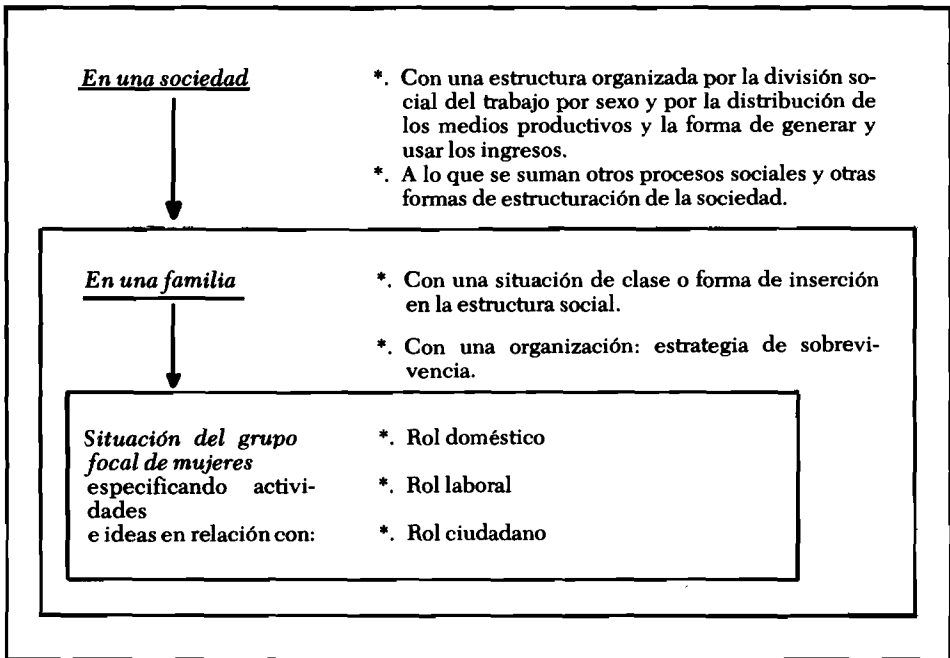
c) *Conclusiones derivadas del marco teórico.* La unidad de análisis no

¹⁴J. Graciarena, *op. cit.*

Esquema 3

RESUMEN DE LOS ELEMENTOS CENTRAL DEL MARCO TEORICO

1. *Definición de la mujer:* Conjunto de individuos definidos por el hecho biológico del sexo y los roles que se les adjudican en la división social del trabajo, en el contexto de su unidad familiar y según su situación de clase, lo cual se refuerza por las definiciones acerca de lo femenino.
2. *Ideas centrales:*
 - a) La división social del trabajo por sexo asigna a la mujer su papel social básico, el que es legitimado y reforzado por las ideas acerca de lo femenino.
 - b) Esto se especifica diferencialmente para los grupos focales de mujeres, definidos según su situación de clase y/o los entornos socioeconómicos en que se encuentran.
 - c) La mujer realiza su papel social básico en el contexto de su unidad familiar.
3. *Elementos necesarios para estudiar la situación de la mujer.*



puede ser la mujer, sino un agrupamiento homogéneo de ellas. Por unidad de análisis se entiende el tipo de entidad sociológica al que se alude cuando se habla de la mujer, es decir, el sujeto sobre quien se predica. Es evidente que al referirse a la mujer, dicho término alude a una realidad muy heterogénea, por lo que se busca establecer ciertas categorías capaces de distinguir y agrupar individuos que, al compartir ciertos atributos, constituyen conjuntos más homogéneos. Así, suele especificarse su nacionalidad, áreas de residencia y su acceso a recursos económicos. Así ocurre cuando se alude, por ejemplo, a la mujer boliviana pobre que habita en zonas rurales. Conviene subrayar que las categorías se van afinando a medida que se agregan criterios clasificatorios y que este proceso llega a su límite cuando cada individuo es una categoría. Esto pone de manifiesto la importancia de contar con un marco teórico que permita identificar los rasgos estructurales significativos.

La unidad de análisis, entonces, no puede ser la mujer, ni la situación de la mujer ni sus problemas, sino la situación y problemas de los agrupamientos de mujeres, definidos por el hecho de que las familias a que pertenecen comparten una misma situación de clase.

Hacer esto permite evitar el riesgo, tan común de planificación, de referirse al individuo promedio, en este caso la mujer, ficción que oculta la diferenciación y variabilidad de situaciones existentes en la realidad. En concreto, se reemplaza a la mujer promedio por grupos focales específicos.

Es necesario, por tanto, estudiar a la mujer en el contexto de su unidad familiar, lo que parece obvio si se recuerda que el papel socialmente predominante de la mujer consiste en realizar el trabajo reproductivo y que la familia es la unidad de la sociedad que tiene la responsabilidad de encargar la mantención y cuidado cotidiano de sus miembros y, por ende, de la población (preparar los alimentos, conseguir y asear el vestuario, etc.) y la reproducción de los agentes sociales (cuidado y socialización de los hijos).

Se requiere para ello derivar un modelo analítico que sirva como guía para describir la situación concreta de los diversos grupos focales de mujeres, lo que aparece consignado en el esquema 4. Dicho esquema pretende ser una guía que señala el tipo de elementos que es necesario considerar y, por lo tanto, su carácter es indicativo y no exhaustivo. Al respecto resulta necesario comentar los tres principios subyacentes a la elaboración de dicho esquema. En primer lugar, se distingue, con fines puramente analíticos, entre una dimensión material compuesta por la forma institucionalizada que adoptan los modos de hacer las cosas y de actuar de los agentes sociales, la forma de distribuir los bienes y servicios, las formas de relacionarse de los agentes sociales, etc., y una dimensión de las ideas o de construcciones mentales acerca de lo femenino.

En segundo lugar, la descripción se hace a distintos niveles de acción. Se parte desde los rasgos institucionales y de las ideas prevalecientes en una sociedad determinada, luego se destacan las características del contexto local en que se inserta el o los grupos focales de mujeres escogidos, expresándolos en términos de peculiaridades de su entorno socioeconómico, y se enfatizan los atributos de la unidad familiar, consignando su situación de clase y las estrate-

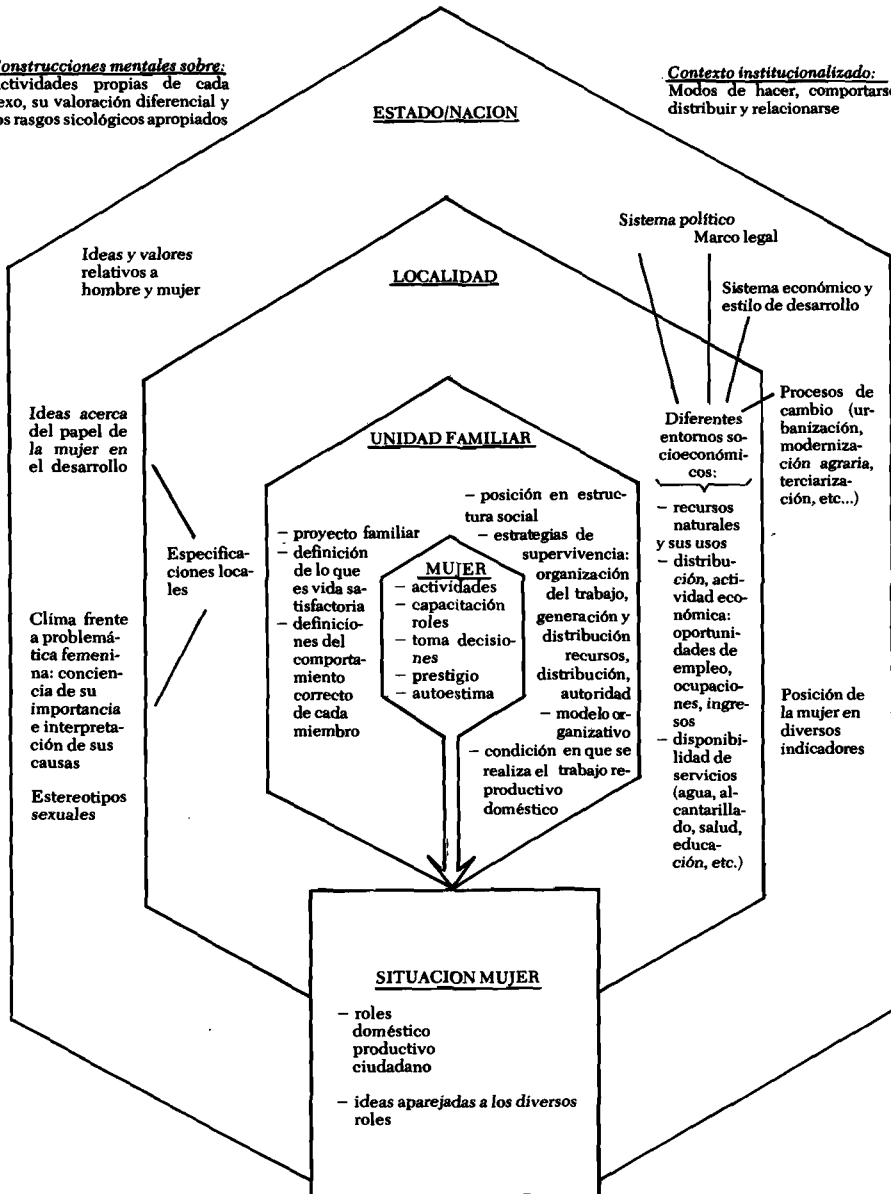
Esquema 4

MODELO ANALITICO PARA DESCRIBIR LA SITUACION DE LA MUJER

(Contextos que la explican y condicionan)

Construcciones mentales sobre:
Actividades propias de cada sexo, su valoración diferencial y los rasgos psicológicos apropiados

Contexto institucionalizado:
Modos de hacer, comportarse, distribuir y relacionarse



gias de vida familiar, culminando, dentro de las especificaciones sucesivas de estos contextos, con la puntualización de los rasgos distintivos de las mujeres estudiadas. A partir de esto, se describe la situación de la mujer del grupo focal, lo que se hace en función de sus diversos roles (doméstico, productivo, ciudadano) y de las ideas que existen para explicarlos y legitimarlos.

En tercer lugar, debe recordarse que este esquema omite la dimensión temporal y que el análisis debe ser dinámico, ya que tanto las actividades asignadas a diversos grupos focales de mujeres como las definiciones culturales son resultado de procesos sociales que transcurren históricamente. De ahí la necesidad de precisar sus contenidos en una sociedad y para un período de tiempo determinado.

d) *Descripción de la situación existente.* Este punto se abordará en forma muy esquemática. Tan sólo se subrayará la necesidad de contar con información objetiva y suficiente. Tal información puede provenir de datos disponibles y/o de datos recogidos especialmente para cumplir los requisitos del proceso de planificación.¹⁵

Las fuentes tradicionales de datos —censos, encuestas periódicas, estadísticas sectoriales— aportan muy poca información sobre las actividades que realiza la mujer y sobre su contribución real a la actividad productiva.¹⁶ A ello se agrega que la información se analiza, por lo general, a nivel individual,¹⁷ lo cual genera dos tipos de limitaciones que vale la pena destacar: por un lado, hace imposible detectar la situación de clase de la mujer cuya actividad es ser ama de casa; por otro, no permite estudiar a la mujer en relación con su unidad familiar, contexto dentro del cual su actividad cobra pleno significado.

Incluso en los casos en que se construyen registros de familia, subsisten dificultades provenientes de la forma en que se define el grupo familiar en el censo o las encuestas. El hogar censal puede corresponder a una unidad de residencia, es decir, estar compuesto por los que comparten una misma vivienda, o puede ser una unidad doméstica, donde al hecho de compartir la vivienda, se agrega el requisito de que exista una cooperación económica, tanto en la generación del ingreso como en el hecho que se gaste de acuerdo a un presupuesto común. No obstante, la unidad familiar es más que esto; consiste en un grupo organizado que desarrolla, como ya se dijo, ciertas estrategias de vida familiar y que está unido por un fuerte sentimiento de pertenencia. Ambos aspectos, que son esenciales para comprender el papel que juega la mujer, suelen omitirse.

¹⁵Virginia Hazzard, Obtención de información básica para la planificación y programación de actividades para la mujer, UNICEF/TARO/PM/80/3.

¹⁶Véase, Zulma Recchini de Lattes y Catalina Wainerman, *Información de censos y encuestas de hogares para el análisis de la mano de obra femenina en América Latina y el Caribe: evaluación de deficiencias y recomendaciones para superarlas*, E/CEPAL/L/206.

¹⁷Conviene destacar que se están realizando esfuerzos por superar esto mediante la elaboración de registros de familias, los que permiten recuperar la información referida a la unidad familiar censal.

En términos generales, la información disponible tiende a dejar de lado los tópicos vinculados a las definiciones culturales del papel que le corresponde desempeñar a la mujer en la sociedad, calificado según su inserción en una unidad familiar perteneciente a una determinada situación de clase.

Las investigaciones efectuadas en el continente acerca de la mujer cubren aspectos puntuales y/o comprenden muestras pequeñas o selectivas que hacen difícil generalizar los resultados a otras poblaciones. De allí que sus hallazgos sirven más como una orientación general acerca del tipo de situación existente, que como base empírica para describir lo que sucede.

La escasez e inadecuación de la información existente plantea la necesidad de realizar investigaciones específicas que aseguren contar con todos los elementos necesarios para realizar una descripción adecuada (recuérdese lo formulado en el esquema 1). Sin embargo, ello no siempre es posible o incluso deseable en términos de tiempo y dinero. Piénsese, por ejemplo, en lo que puede significar retardar la formulación de medidas planificadoras, dejando pasar el momento en que éstas son oportunas. Así suele ocurrir cuando las expectativas de la población se frustran en la espera, o cuando la voluntad política, que es más fácil de comprometer en el momento en que la atención pública es atraída por el anuncio del inicio de una acción planificadora, no se utiliza inmediatamente para apoyar medidas concretas, las que se formulan muy posteriormente cuando el deseo de apoyarlas se ha desvanecido con el paso del tiempo.

En consecuencia, es prudente no olvidar que en planificación, la información se requiere fundamentalmente para tomar decisiones racionales destinadas a alterar la situación existente, la que de antemano suponemos insatisfactoria. Nada se obtiene con conocer en detalle la situación de la mujer, si las medidas propuestas para alterarla no pueden llevarse a cabo.¹⁸ Por consiguiente, es necesario equilibrar el deseo de contar con información objetiva, completa, válida y confiable, con los posibles costos, de modo que no se frene la realización de las actividades de planificación.

e) *Detección de problemas.* Si bien en cada país las manifestaciones concretas de los problemas pueden variar, se supone que ellas tienen un origen común, cual es que el trabajo que realiza la mujer no se define socialmente como una actividad económica indispensable, no obstante que crea valores de uso esenciales para la sociedad, ni se le otorga reconocimiento social. Este hecho fundamental tiene una serie de consecuencias que constituyen núcleos de problemas básicos que, al menos como tendencia, son comunes a los diversos países del continente. De ahí que resulte interesante enumerarlos, si bien no debe olvidarse que sus manifestaciones concretas y su importancia relativa

¹⁸La labor de investigación es "entendida como la acción de recoger y analizar los datos necesarios para fundamentar las decisiones" (Francisco Whitaker Ferreira, *Investigación para la planificación regional*, ILPES, Curso de Planificación Regional del Desarrollo, D/19, 1972).

varían según el país, las zonas geográficas consideradas y la situación de clase de las familias estudiadas.

Antes de enumerar estos núcleos de problemas es conveniente hacer una advertencia. Recuérdesse que ya se planteó la necesidad de contrastar los problemas formulados por el planificador, luego de su análisis de la realidad existente con los problemas sentidos por la población (necesidades sentidas, opinión pública, etc.) y con lo que los entes políticos definen como problemas. Aquellos que pasen esta prueba deben ser ordenados de acuerdo a su prioridad, utilizando como criterios ciertos elementos teóricos que indican la importancia diferencial de ellos y la urgencia que la población y los entes políticos les otorgan.

A nivel familiar, dado que es el marido quien aporta el dinero, la mujer queda en una relación de dependencia económica. Por añadidura, su actividad como ama de casa y madre es vista como de importancia secundaria frente al trabajo productivo del hombre. De todo ello resulta que entre ambos se establece una relación en que el hombre es el jefe del hogar, la mujer depende de él y se le debe someter. De este modo, la relación hombre-mujer en vez de ser de interdependencia, por realizar tareas complementarias e igualmente indispensables para el bienestar de la unidad familiar y la sobrevivencia de la sociedad, tienden a ser de dependencia y la relación en vez de ser percibida en términos de cooperación tiende a serlo en términos de autoridad. Este fenómeno engendra un conjunto de problemas psicológicos y de deterioro de la dignidad de la mujer como persona.

La mujer ama de casa permanece relegada al hogar, lo cual es particularmente cierto en el estrato socioeconómico bajo y menos cierto en la medida que se asciende en la estratificación social. Estar relegada al hogar significa realizar su trabajo en un ambiente falto de estímulos, aislada, repitiendo actividades rutinarias. Este cuadro da como resultado que los intereses generados a partir de esta situación se circunscriben al ámbito del hogar, lo cual a su vez dificulta la "reflexión colectiva", elemento indispensable para interpretar la realidad como un fenómeno social. Por este motivo dichas mujeres tienden a no interesarse en discutir los problemas de su sociedad ni a participar en la actividad política.

A nivel de la sociedad en general, las actividades asignadas a la mujer implican consecuencias que conviene subrayar:

i) relegación de la mujer al hogar, con las consiguientes limitaciones para entrar en contacto con otros y participar en las actividades que influyen en el curso de la vida nacional (participación en asociaciones, como sindicatos, y en la actividad política, etc.).

ii) restricción de sus posibilidades de empleo a las ocupaciones consideradas femeninas —es decir, a aquellas que se adecuan a los rasgos que el estereotipo postula como propios de la mujer— que, como se ha dicho, son las de menor prestigio y peor remuneradas. Por ejemplo, entre los profesionales, las mujeres siguen mayoritariamente las carreras de profesora y enfermera; entre las asalariadas, la de empleada doméstica, etc.

iii) definición de las mujeres como individuos de menor significación, por considerarse que sus actividades son menos importantes, y que por ende no pueden ser consideradas aptas¹⁹ para acceder a las posiciones de toma de decisiones. De lo anterior se sigue la tendencia a excluirlas de cargos directivos, roles de liderazgo político, etc.

iv) Las ideas que se desarrollan a partir de la asignación de tareas desigualmente evaluadas pasan a constituir una ideología que se transmite de generación a generación. Esta ideología, por un lado, tiene el carácter de conocimiento y, por otro lado, al ser enseñada como lo que es y lo que debe ser, pasa a condicionar el comportamiento de los individuos. En el caso de la mujer, definen lo que debe hacer la mujer, lo que aprende como comportamiento adecuado y lo que los otros esperan que ella haga por el hecho de ser mujer. A mayor abundamiento, se socializa a la mujer de modo tal que desarrolle ciertos rasgos psicológicos e inhiba otros, a fin de hacerse más apta para desempeñar tareas "femeninas". Junto a lo anterior, es inducida a aspirar a ciertas carreras y no a otras, ya que cuando ella se ve a sí misma como mujer, el principal valor sea el ser dueña de casa. Cabe señalar, sin embargo, que este fenómeno entra más y más en contradicción con lo que cada mujer valora, si se percibe a sí misma en términos de otras categorías, por ejemplo, la de estudiante, profesional, ciudadana, etc. Combinando ambos elementos se puede comprender la resistencia de la mujer (y del hombre) a aceptar cambios en la definición tradicional de su rol, a pesar de las contradicciones a que se ve sometida en la interacción social, tales como los conflictos de roles, la frustración de la mujer que es sólo ama de casa y el sentido de culpa de la que tiene hijos y que debe trabajar fuera de su casa, las expectativas contradictorias de la pareja, etc.

v) Al persistir los estereotipos de hombre y mujer se tiende, por un lado, a encasillar a los individuos en tareas y actitudes que pueden no concordar con sus aptitudes, lo cual implica al menos problemas psicológicos y sociales de mal aprovechamiento de los recursos humanos. Por otro lado, se confina a la mujer al hogar y al ejercicio de ciertas ocupaciones, con las consecuencias ya descritas. Finalmente, se contribuye a mantener, reproducir y legitimar las condiciones existentes, las que se presentan como si fueran un orden natural.

A continuación, se señala un segundo conjunto de problemas que se refieren al caso particular de las mujeres incorporadas a la fuerza de trabajo. Por ser mujeres, comparten muchos de los problemas expuestos anteriormente, pero a éstos se suman principalmente otros dos:

i) las ocupaciones en que trabajan corresponden a lo establecido en la

¹⁹Cabe mencionar que las diferencias innatas más allá de lo relacionado con la sexualidad biológica entre hombres y mujeres son desestimables, aunque difíciles de apreciar, dada la influencia temprana de la socialización diferencial que reciben. Para una revisión de estudios realizados al respecto véase Clara Rosenbluth y Carmen Gloria Hidalgo, "La mujer desde una perspectiva psicológica", en Paz Covarrubias y Rolando Franco, *Chile: mujer y sociedad*, UNICEF, Santiago de Chile, 1978.

ideología, y como se trata de tareas poco valoradas socialmente son mal remuneradas y tienen bajo prestigio. Además, las mujeres no suelen ocupar cargos directivos,

ii) si son casadas, realizan una doble jornada de trabajo, salvo que cuenten con los medios para contratar una empleada doméstica que la sustituya en las tareas del hogar, o con la ayuda de algún familiar. Esto es, obviamente, peor en el caso de la mujer jefe de hogar.

De paso resulta interesante destacar el fenómeno de verdadera simbiosis social que se establece entre la mujer profesional y la empleada doméstica, que se refleja en que las mujeres que trabajan actualmente, alrededor de 30% lo hace en calidad de profesional, mientras otro 30% lo hace de empleada doméstica.

f) *Objetivos específicos.* Son aquellos que, si bien derivan de los objetivos finales, están restringidos a lo que es posible lograr dentro del ámbito de una acción planificadora. Es decir, son los objetivos concretos perseguidos por las medidas que se propongan.

Conviene plantear desde el comienzo una advertencia general de índole práctica. Dado que en los países de América Latina se verifica que los actuales sistemas productivos han resultado incapaces de absorber a la población económicamente activa existente, es poco realista enfatizar la incorporación creciente de la mujer al empleo. De ahí que, al menos para la próxima década, se considera preferible abordar los problemas sin insistir demasiado en la modificación de la asignación de tareas, sino más bien procurando alterar la valoración social que se les otorga y las condiciones en que se realiza la actividad del ama de casa.

A partir de esta observación general pueden deducirse algunos aspectos de crucial importancia que habrán de servir de orientación para formular objetivos concretos, teniendo en cuenta lo analizado en las fases previas del diagnóstico sobre un tipo específico de mujeres en una situación determinada. Dichos aspectos se han agrupado según dos criterios principales: los relacionados con el rol doméstico y a través de él con el rol de ciudadano, y los referentes al rol productivo o laboral.

a) Los objetivos vinculados con el rol doméstico son aquellos a los cuales se asigna mayor importancia. Conviene destacar, sin embargo, que a través de ellos se influyen en otros ámbitos, como suele ocurrir cuando los aspectos ideológicos más generales afectan la definición del rol de la mujer como ciudadana; lo mismo ocurre con los elementos relativos a la organización y funcionamiento de la unidad familiar, los cuales influyen en la imagen que la mujer tiene de sí misma y en la valoración que los demás hacen de ella como persona. Conviene recordar que los objetivos vinculados al rol doméstico comprenden lo referente al papel de la mujer como ama de casa, esposa y madre, frente a los cuales se propone lograr:

i) revalorizar la función reproductiva frente a la función productiva de bienes. De este modo se asegura mayor reconocimiento social para las activi-

dades que ejecuta la mujer, es decir, mayor prestigio y, posteriormente, una readecuación de los criterios para distribuir las recompensas sociales;

ii) difundir el valor que tiene el trabajo de la dueña de casa, poniendo de relieve su importancia como actividad económica tan esencial para el funcionamiento de la sociedad como la actividad productiva. Puede argumentarse que al otorgarse mayor prestigio a las actividades que realiza la mujer se la valorizaría y, en la misma medida, al considerarla como igual al hombre, se le abriría el camino para la disminución de su actual exclusión de la toma de decisiones;

iii) educar a la familia para que sea capaz de comprender su funcionamiento como grupo y las razones de su propia forma de organización, con ello se lograrían varios objetivos más específicos: analizar las relaciones familiares basadas en su peculiar forma de distribuir el trabajo y la autoridad; redefinir dichas relaciones como de interdependencia en vez de dependencia, y de cooperación en vez de segregación y autoritarismo; reconocer el aporte monetario o en servicios de la mujer al bienestar del grupo familiar; redefinir la asignación del trabajo doméstico de modo que todo el grupo familiar colabore en éste; reconocer el valor de la mujer como persona y lo que ello significa para la pareja y para sus propias necesidades de expresión, etc.

iv) romper, en el ámbito de la cultura, la rígida división entre hombre/trabajo productivo, mujer/reproducción y mantención de los agentes sociales. Ello puede promoverse tanto a nivel de la familia, asignando a los hijos indistintamente tareas típicas de uno u otro sexo, como a nivel de la sociedad, discutiendo y demostrando la falsedad de los estereotipos sexuales. Asimismo, este tópico contribuiría a modificar el rol de la mujer como ciudadano;

v) tender a liberar a la mujer del trabajo doméstico más pesado mediante: la organización de la comunidad, para que otorgue algunos servicios en forma socializada, por ejemplo, guarderías infantiles; la extensión de los servicios de infraestructura, como el agua potable. Todo ello a objeto de que la mujer tenga tiempo libre para relacionarse con otros, realizar actividades significativas²⁰ y paliar así los efectos negativos del ambiente en que se realiza su trabajo como ama de casa;

vi) incentivar el desarrollo de la mujer como persona, permitiendo que tome conciencia acerca de su situación y de cómo ésta es producto de la interacción de los hombres en sociedad, lo que la hace modificable. Esto último implica participar y elaborar una alternativa de cambio;

vii) capacitar tanto a la dueña de casa en tecnologías sencillas que le permitan desempeñar del modo más eficiente el trabajo doméstico, como a sus familiares para que colaboren con ella en la realización de aquél.

b) Los objetivos relativos al rol productivo, a los que se otorga menor énfasis aquí, dadas las actuales limitaciones del mercado laboral, son dos:

²⁰Marshall Wolfe las define como aquello que los individuos desean hacer para realizarse y como las que se consideran socialmente deseables.

i) combatir los estereotipos sexuales que influyen en la orientación prioritaria de la mujer hacia las ocupaciones denominadas "femeninas", menos valoradas y peor remuneradas;

ii) fomentar y ampliar la participación de la mujer en cursos de capacitación, cuidando de no ofrecer sólo las especialidades convencionales, tales como modas, peluquerías, etc. Es primordial capacitar a las que están ya empleadas, a fin de promover su ascenso a cargos directivos o al menos a empleos de mayor categoría.

A partir de criterios similares a los que se han formulado, un equipo técnico de UNICEF²¹ elaboró un listado destinado a servir de modelo analítico para establecer objetivos de programas en favor de la mujer, distinguiendo objetivos específicos para los diferentes roles que desempeña la mujer (doméstico, productivo y social o ciudadano) y a los diversos ámbitos de acción en los que ellos se realizan (persona, familia, comunidad y Estado). Dado lo útil y novedoso de este planteamiento se ha creído conveniente adjuntarlo a este estudio como Anexo 1.

Junto con definir los objetivos específicos, se debe determinar el agrupamiento humano a que irán dirigidos, es decir, la población objetivo. Esto permite afinar la selección de objetivos, pues ellos se relacionan con los problemas prioritarios de un agrupamiento humano en particular.²²

Parece conveniente recalcar una vez más la importancia que tiene la manera de formular objetivos. Recuérdese que ellos constituyen el parámetro respecto del cual se deberá evaluar el impacto que las acciones planificadoras han tenido en la población estudiada. Por este motivo, se recomienda que, sean los objetivos cuantitativos, cualitativos, o de ambas clases, se lo exprese siem-

²¹Véase, Marta Maurás y Josefina Ossandón, "Algunos lineamientos metodológicos para la formulación de programas para la mujer", UNICEF/TARO/P.M./80/5.

²²"En las familias de extrema pobreza —grupo objetivo prioritario para UNICEF— la mujer se transforma paulatinamente en el eje de la organización familiar, debido principalmente a la inestabilidad de las relaciones de la pareja y el carácter precario e inestable de la vivienda, el empleo y los ingresos. Se produce una sobrecarga de demandas sobre la mujer, quien, además de madre, debe desempeñarse como jefe del hogar, ejerciendo a la vez diversos papeles. Esta mujer es fruto de un ambiente específico que ha condicionado su repertorio de conductas a un marco muy estrecho y, por lo general, no puede apelar a más recursos que su limitada experiencia e información para resolver la diversa gama de demandas que su supervivencia y la de sus hijos le exigen. La percepción que ella tiene de la realidad se ve reducida a sus problemas más inmediatos y a alternativas o soluciones que son también reducidas en cuanto a su nivel de complejidad y diversidad. Las soluciones desarrolladas por ellas en esta perspectiva son estrategias que sólo aseguran condiciones mínimas de vida, pero no logran romper el carácter reproductivo de las condiciones extremadamente precarias que afectan a la calidad de la vida que se desarrolla en ese contexto. En consecuencia, en cualquier programa destinado a la mujer deberán contemplarse actividades de concientización y educación que aborden las condiciones de la mujer como persona (ver anexo 1). Una vez que la mujer haya tomado conciencia sobre su situación personal y sobre la diversidad de funciones que de ella se espera en la familia y en la comunidad, podrá apoyársela con los conocimientos y recursos requeridos en sus funciones de madre, administradora del hogar, proveedora de ingreso en muchos casos y miembro responsable y organizado de su comunidad." En Marta Maurás y Josefina Ossandón, *op. cit.*, pp. 11 y 12.

pre no sólo como un enunciado conceptual, sino también en términos de indicadores objetivos y con un referente al mundo empírico de lo observable y medible, única forma de poder evaluar posteriormente en qué medida fueron alcanzados. Al mismo tiempo, un objetivo debe contener una descripción de la situación que se espera al finalizar el programa y referirse a la población en estudio.

Una ilustración tal vez sirva para aclarar este punto de vital importancia. Si se persigue como objetivo específico el valorar el papel de la mujer como ama de casa, es necesario, de acuerdo a los criterios señalados: i) que el concepto "valorar" se exprese en términos de indicadores observables, por ejemplo, que la mujer esté consciente de su contribución al bienestar familiar y que los miembros de su familia lo reconozcan; ii) que ambos indicadores se expresen en términos de conductas de la población estudiada que puedan ser medidas al finalizar la actividad planificadora, única forma de evaluar el impacto conseguido con ella. El próximo paso consistirá en reformular el objetivo del modo siguiente:

Objetivo específico: aumentar en 20% el número de mujeres campesinas de la región A que estén conscientes de su contribución al bienestar familiar y en 10% el número de familias cuyos miembros lo reconozcan.

Por último, los objetivos ya formulados deben cumplir algunos requisitos. Deben ser realistas en términos de los recursos disponibles y del marco institucional en que se realizará el programa. Deben ser aceptables para la población que se beneficiará con ellos, la cual incluirá no sólo a las mujeres (población bajo estudio), sino a otros grupos o personas cuya opinión pueda ser decisiva para el desarrollo de la actividad planificadora (esposos, padres, líderes religiosos, etc.).

Finalmente, cabe agregar que cada objetivo debiera ser compatible con los de otras acciones planificadoras que se realicen en la localidad en que habita la población que se está estudiando, y también con los objetivos del conjunto de las políticas nacionales de desarrollo. Esta observación es particularmente atinente al caso de acciones planificadoras destinadas a las mujeres, puesto que éstas abarcan, por lo general, varios sectores que pueden caer en la jurisdicción de diversas instituciones. Por ejemplo, la creación de unidades económicas pequeñas destinadas a suministrar fuentes de ingreso adicionales a la mujer implica, entre otras cosas, capacitación técnica de las mujeres, servicios de atención preescolar para sus hijos, crédito y canales de distribución de los productos.

2. Propuesta o formulación de acciones de planificación

Se enuncian aquí algunos criterios generales que conviene recordar al proponer medidas destinadas a realizar el cambio a partir de la situación insatisfactoria inicial hacia la situación satisfactoria que se desea alcanzar. En seguida, se examinan diversas alternativas de estrategias o vías posibles de cambio y los distintos niveles de actividades de planificación que van desde la formulación

de un plan hasta la de un proyecto; para concluir, comentando algo que rara vez se toma en cuenta, la resistencia que puede oponer la población a las medidas destinadas a favorecerla.

a) *Criterios generales.* En primer lugar, conviene recordar que las medidas propuestas tienen que ser factibles técnicamente, y aceptables desde los puntos de vista social y político. Según el criterio técnico, las medidas deben ser compatibles con los recursos materiales e institucionales disponibles; según el criterio social, éstas deben gozar además de aceptabilidad por parte de la población a quien se destinan y, desde el punto de vista político, los grupos que detentan el poder de decisión deben estar dispuestos a respaldarlas. Finalmente, es deseable que las medidas sean formuladas a la luz de un marco teórico en el que se explicita con claridad qué variables deben ser estudiadas si se quiere conseguir los objetivos escogidos, qué factores explican el estado de la situación existente y cuáles son cruciales para realizar los cambios deseados. En el caso de la mujer, las transformaciones que se desea alcanzar apuntan a su rol como encargada del trabajo reproductivo y a las ideas acerca de su papel social, de su valoración, de los rasgos que se le adjudican como propios, etc.

Lo segundo es señalar que cuando se escoge un sector de mujeres como materia de planificación, puede abordarse su estudio desde dos puntos de vista muy distintos. Como grupo focal o destinatario de políticas formuladas en su favor, o bien como grupo estratégico o como un medio, el cual, debido a su rol dentro de la familia, es particularmente eficaz para resolver otros problemas, como los relativos a la nutrición, el control de natalidad, la estimulación precoz de los niños, etc. Aquí se examinan los problemas relativos a la mujer como grupo focal.

Lo tercero es indicar que puede optarse entre formular medidas para la mujer o considerarla como uno de los aspectos significativos que surgen al formular políticas de desarrollo social. Como se explicará con más detalle al comentar los diversos tipos de estrategia, ambas opciones no son excluyentes, puesto que la mujer comparte con todos los individuos que tienen su misma situación de clase un conjunto de problemas relativos a las probabilidades típicas de nivel de vida y de destino personal y, a la vez, se dan en ella problemas específicos debido a los papeles que le son asignados en la división social del trabajo y a las valoraciones culturales acerca de su rol social e individual como miembro del sexo femenino, de los rasgos psicológicos que se les adjudican a priori, de los comportamientos que se esperan de ella por ser mujer, etc. En este documento se combinan ambas opciones, pues el grupo objetivo está constituido por mujeres consideradas en relación con su unidad familiar, la que tiene una determinada situación de clase; sin embargo, en el análisis el énfasis se pone en la mujer.

Hechas estas consideraciones generales, es adecuado plantearse qué hacer para superar los problemas detectados y conseguir aproximarse a los objetivos deseados. Esto significa exponer y comentar las estrategias de cambio y las medidas específicas para llevar a cabo las transformaciones.

b) *Estrategias de cambio*. En este punto deben especificarse los caminos que han de seguirse o los aspectos prioritarios hacia donde deberán canalizarse los esfuerzos para lograr los objetivos.

Pueden distinguirse tres tipos de estrategias,²³ que van desde las menos ambiciosas a las más completas y amplias.

i) *Estrategias sectoriales*. Se parte de la creencia de que cualquier política incide en todas las esferas de la vida social, pero repercute de modo diferente según sus situaciones de clase, a las unidades familiares y a las mujeres que forman parte de ellas. Por consiguiente, resulta conveniente revisar las políticas sectoriales —de educación, salud, vivienda, etc.— para examinar el modo en que ellas podrían afectar a la mujer y luego, proponer las alternativas más favorables para ella o al menos aquellas que no la dañen. A modo de ilustración, se puede citar el caso de una política puramente económica, como la de inversión para modernizar la producción agraria, la cual repercute en la generación de empleo rural y, por ende, en los salarios de mano de obra —que es predominantemente masculina— y en la consiguiente desvalorización del trabajo de la mujer, puesto que no genera ingresos monetarios. Otro ejemplo podría ser el de una política de desarrollo rural integrado (crédito, tierra, asistencia técnica) en que por lo general se define como titular al padre de familia, lo cual tiende a reforzar la dependencia de la mujer y la discriminación social hacia ella, ignorando asimismo que hay hogares con jefatura femenina, los que por definición quedan marginados.

ii) *Estrategias agregativas*. Consisten en detectar un grupo focal especialmente significativo y centrarse en algún problema clave, que sea definido como muy importante por los grupos políticos y a la vez sea considerado por el grupo focal como de gran urgencia. A partir de allí se van agregando sucesivamente otros aspectos. Se trata de comenzar por lo que será fácilmente aceptado y aprovechar el éxito logrado para buscar cosas cada vez más difíciles. Una manera de aplicar esta estrategia para valorizar el papel de la mujer campesina, por ejemplo, consistiría en comenzar por la creación de huertas familiares e ir paulatinamente agregando aspectos educativos relativos a la nutrición de la familia y al cuidado de los niños, hasta llegar a aspectos de dinámica familiar y de valorización del papel de la mujer.

iii) *Estrategias globales*. Este tipo de estrategias están dirigidas a mejorar la situación global de uno o más grupos focales de mujeres considerándolas en relación con su unidad familiar. Suponen coordinar acciones sectoriales en un todo integral. Si se recuerda lo expuesto en el diagnóstico, se trata aquí fundamentalmente de canalizar las acciones para cambiar conjuntamente la valorización otorgada al trabajo reproductivo doméstico, las condiciones en que éste se realiza y las ideas acerca de lo femenino.

c) *Tipos de acciones planificadoras*. Este párrafo se refiere al modo de

²³Carlos Borsotti, *Curso sobre formulación y evaluación*, op. cit.

efectuar el cambio; en otras palabras, a la selección de instrumentos o de acciones que permitan cambiar la situación de modo que se asemeje a la expuesta en los objetivos.

Hay tres grandes tipos de instrumentos o de acciones planificadoras, que pueden ser enumerados de acuerdo con la amplitud de su ámbito de acción: plan, políticas, programas y proyectos,²⁴ los que no siempre se formulan explícitamente.

Este trabajo deja al margen lo relativo a la formulación de programas y proyectos que son el nivel operativo por el cual las acciones planificadoras alteran efectivamente la realidad social. Esta limitación en parte se debe a que siendo los proyectos por definición acciones concretas que deben realizarse para lograr objetivos específicos, es muy difícil referirse a ellos en el nivel de generalización con que se ha enfocado este estudio.

Las políticas pueden agruparse en categorías según su atingencia a los diversos roles que desempeña la mujer y, dentro de ellos, según sea que enfaticen las actividades realizadas o las ideas acerca de ellas y de la mujer como individuo. En la práctica es conveniente combinar las políticas referidas a las actividades y a las ideas, dado que estas últimas son las que legitiman el orden existente y, por ende, si no se actúa sobre ellas, se hace casi imposible modificarlo.

Las políticas referidas al rol doméstico comprenden, entre otras las destinadas a facilitar las tareas del ama de casa (por ejemplo, a proporcionarle servicios de infraestructura, como agua potable en el domicilio); a conseguir la cooperación del grupo familiar en las tareas domésticas; a capacitar a la mujer en el manejo del hogar y el cuidado de los niños, e influir en la familia para que se reconozca el valor del aporte de la mujer y se redefina su posición en la estructura de autoridad.

Las políticas relativas al rol productivo deben abarcar tanto lo concerniente a la mujer como trabajador familiar no remunerado, tema a menudo olvidado, como lo referente a la mujer en cuanto desempeña una ocupación dentro del mercado laboral. Se destacan entre estas políticas las destinadas a asegurar la incorporación de la mujer en condiciones de similitud de ingresos, en tipos de ocupaciones diferentes y con acceso a todos los cargos; paliar los efectos de la doble jornada facilitando su labor doméstica; combatir los estereotipos sexuales en lo relacionado con las llamadas ocupaciones "femeninas", etc.

Las políticas vinculadas al rol de ciudadana procuran tanto promover su participación en asociaciones, su acceso a cargos públicos de nivel directivo, como combatir las ideologías sexuales, demostrar la falsedad de los estereotipos, etc.

²⁴Entiéndase por plan un conjunto coherente de medidas para cambiar la sociedad de modo que se acerque a una imagen de sociedad mejor. Rara vez se formulan en relación con la mujer. Por políticas, las líneas de acción referidas a uno o varios problemas. Son opciones acerca de los medios para superar los aspectos que se ven como obstáculos para lograr ciertos objetivos. Por programas y proyectos, las acciones concretas a realizar para lograr un determinado objetivo.

Conviene puntualizar algunos aspectos que habría que tener en cuenta al formular acciones de planificación:

i) **Escoger zonas geográficas y grupos focales.** La selección puede obedecer a uno de los siguientes criterios o a una combinación de ellos: justicia distributiva, por el cual se seleccionan grupos o zonas más pobres y necesitados; éxito de las medidas, según el cual se escogen los grupos por su mayor receptividad; mayor difusión de los cambios, por el cual se eligen los grupos según su posición estratégica.

ii) **Evitar la ingenuidad de creer que por el hecho de tener como objeto de estudio a la mujer, se está frente a un fenómeno absolutamente nuevo para el que no se cuenta con experiencias ni conocimientos previos utilizables.** Así suele ocurrir cuando se proponen medidas que han mostrado sus limitaciones en otros campos del desarrollo nacional, como son, por ejemplo, el desarrollo de la comunidad, la generación de ingresos mediante actividades de baja productividad (artesanías), etc.

iii) **Evitar lo que suele plantearse como un dilema que consiste en proponer un plan que considera todos los aspectos importantes, buscando así cambiar la situación de la población femenina del país, o realizar proyectos que beneficien a unos pocos que están en situación crítica.** La razón para descartar este criterio es que la primera opción corre el riesgo de esterilizarse, y a la espera del gran plan, suele no hacerse nada. La segunda opción, por su parte, tiene el peligro de quedarse en el inmediatismo pragmático, que consiste en hacer "cositas" aisladas, que benefician a un pequeño número de individuos, pero que no llegan a tener casi ninguna influencia en la sociedad. La mejor solución parece ser, al menos en el momento actual, elegir la segunda opción, que suele ser la única factible, pero utilizando una perspectiva teórica que permita escoger los aspectos más importantes y diseñar a partir de ellos un sistema de políticas de largo plazo, en lo posible incorporados dentro del plan nacional de desarrollo social. Ello permitiría ir agregando los proyectos en forma coherente y acorde con una estructura previamente fijada.

d) ***Evaluar eventuales resistencias.*** Se trata de prever las resistencias que podrían encontrar las medidas propuestas, ya sea a nivel de la población afectada o de los grupos con poder de decisión (burocracia estatal, instituciones interesadas, entes políticos, etc.), así como diseñar fórmulas para tratar en lo posible de neutralizar tales resistencias. Esta etapa es esencial para tener una medida del esfuerzo que será necesario desplegar para conseguir los objetivos propuestos.

El razonamiento parte de que la realidad existente (la realidad familiar en este caso) tiene formas de organización, que son las estrategias de vida familiar, las que responden a necesidades reales, contienen una racionalidad, están pautadas socialmente y se concretan en actividades que realizan diariamente las distintas categorías de sus miembros. Todo ello hace que dichas estrategias estén profundamente enraizadas en el modo de vida de los individuos comprometiendo sus valores y sentimientos.

Las dificultades emergen porque tales estrategias de vida familiar deben descubrirse a partir del análisis de las acciones cotidianas de la familia y muchas veces su racionalidad puede ser diferente, e incluso contraria, a la que está implícita en las acciones propuestas por el planificador. Valgan algunos ejemplos como ilustración de tal afirmación. Ocurre a veces que las medidas propuestas implican la modificación de algunos modelos de estrategia familiar, que suponen rasgos tales como la existencia de elementos de planificación y previsión del futuro (para el caso de las políticas de regulación de la natalidad); la existencia de recursos de tiempo disponibles (en políticas que promueven la creación de nuevas actividades para la mujer, como artesanías, cultivo de huerta y otras); la existencia de una división social del trabajo, en la que el rol adjudicado a una categoría de sus miembros sea compatible con las actividades propuestas para ellos (en políticas educacionales donde se define que el rol de los hijos es ser estudiantes, mientras que en la estrategia familiar podría considerárselos como trabajadores a partir de una cierta edad).

Una manera de encarar dichas dificultades es suponer que la realidad lleva implícita una racionalidad, aun cuando no sea inmediatamente comprensible, lo cual supone que no basta con describir las condiciones sociales existentes en un momento dado, sino que junto a esto hay que ser capaz de comprender las razones que llevan a los individuos a comportarse de esa manera. Sólo así podrán formularse las medidas eficaces para realizar los cambios deseados.

Dada la importancia del tema mencionado, se ilustra una de las maneras de abordar la dificultad anotada, a través de un ejemplo. Supóngase que hay una propuesta de política tendiente a la postergación de la edad de las uniones destinada especialmente a los estratos socioeconómicos bajos. ¿Es ello posible, dada la realidad existente? Contestar esa pregunta supone conocer a qué edad se unen los individuos y las razones que explican tal comportamiento. Pudiera ser que el tipo de relaciones entre los adolescentes y sus padres condicionaran en los adolescentes la aparición de un sentimiento de soledad, que procuraran compensar al unirse con su pareja. Si así fuera, significaría que para modificar la edad de las uniones sería necesario ofrecer otra vía para paliar la soledad o una alternativa de desarrollo personal que la mitigase. Bien pudiera ser, por otro lado, que las uniones tempranas fuesen condicionadas por una falta de educación sexual necesaria para evitar los embarazos, lo cual llevaría a preguntarse si los jóvenes están en condiciones de comprar anticonceptivos y si dada la forma de pensar (horizonte temporal limitado y reacciones del tipo estímulo-respuesta), sería posible el control de la natalidad, etc. Sólo después que se han detectado los condicionamientos sociales que explican una realidad es posible formular una política que comprenda tanto las medidas para alterar los rasgos indeseables encontrados en la realidad, como las destinadas a modificar los factores que condicionan la existencia de esos rasgos.

Por otra parte, el orden existente genera entre aquellos que ven en él un beneficio, un interés en mantenerlo y cualquier alteración se percibe como una amenaza. Esto se da a muy variados niveles, incluido, por ejemplo, el recelo

institucional de los funcionarios de diversas reparticiones, el temor de los esposos a perder su autoridad, etc.

Conclusiones

Conviene subrayar que si el origen de los problemas de la mujer radica en la división social del trabajo por sexos, cualquier modificación de su situación debe, lógicamente, apuntar a transformarla. Ello significaría cambiar una de las bases estructurales en que se asienta la organización económica de la sociedad y, como consecuencia, al cambiar la valoración de la mujer y las ideas acerca de lo femenino se modificarían las bases culturales en que se asienta la dominación por sexos, la que aún se percibe como parte de un orden natural. En consecuencia, se puede afirmar:

a) que es de poca utilidad llevar a cabo acciones destinadas a paliar los síntomas más aparentes, como sería proponer medidas para aliviar la situación de las amas de casa de los estratos más pobres a través de esfuerzos aislados y parciales, y que debe enfatizarse, en cambio, la necesidad de integrar las medidas en favor de la mujer dentro de una política de desarrollo, ya que un mejoramiento efectivo significa crear una sociedad donde aparejado con el crecimiento económico y el bienestar material predomine una concepción diferente sobre la función social de la mujer y del hombre (pues se implican recíprocamente) y de las ideas acerca de lo femenino y lo masculino;

b) dada la naturaleza de los cambios implicados, el planificador debe estar preparado para denunciar, continuamente, la futilidad de encarar los problemas de la mujer por separado así como la dificultad de encararlos globalmente. Además debe estar preparado para tener que afrontar la reticencia generalizada de quienes se oponen a transformaciones que implicarían, tal vez, una de las más radicales revoluciones pacíficas de la historia de la humanidad.

Anexo

MODELO ANALITICO PARA ESTABLECER OBJETIVOS GENERALES

	Persona	Familia	Comunidad	Estado
Rol Doméstico (madre, esposa, ama de casa, tutora).	<ol style="list-style-type: none"> 1. Apoyar la autovaloración de la mujer en el desempeño de las tareas domésticas vitales para la reproducción social. 2. Propender al bienestar físico y emocional de la mujer como niña, adolescente, madre y ama de casa. 3. Aligerar la carga de las tareas domésticas de la mujer. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Propiciar al interior de la familia, la toma de conciencia sobre la situación de la mujer en ella y la dinámica familiar respecto a la distribución del trabajo y la autoridad. 2. Promover una distribución más equitativa de las tareas domésticas entre los miembros de la familia, asegurando la igualdad de oportunidades educativas y recreativas de niñas y niños. 3. Establecer las condiciones propicias y medios adecuados que permitan a los miembros de la familia el ejercicio de los roles domésticos revalorados y redistribuidos. 4. Atender en forma prioritaria las especiales necesidades de apoyo a las tareas domésticas que tiene la mujer jefe de familia. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Generar la toma de conciencia en la comunidad local y nacional sobre la contribución económica, social y cultural que hace la mujer al desarrollo con su aporte doméstico (generación, transformación y uso de recursos; crianza y socialización; transmisión de valores y normas; apoyo emocional). 2. Organizar y apoyar esquemas comunitarios para la racionalización de las tareas domésticas y el mejor uso de servicios y recursos para la familia. 3. Facilitar a la mujer ama de casa un ámbito de relaciones interpersonales que vaya más allá de su propia familia. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Revisar el ordenamiento jurídico existente para eliminar las discriminaciones contra la mujer. 2. Revisar los contenidos educativos de los distintos tipos de enseñanza que permitan valorizar a la mujer y a sus derechos y eliminar la división cultural entre tareas "femeninas" y "masculinas". 3. Incorporar en las estadísticas oficiales mediciones de la contribución de la mujer al desarrollo por su trabajo doméstico. 4. Propiciar políticas y programas dirigidos al establecimiento de servicios comunales que faciliten las tareas domésticas de la unidad familiar.
Rol Productivo (trabajadora familiar no remunerada, trabajadora remunerada).	<ol style="list-style-type: none"> 1. Proveer oportunidades de trabajo remunerado y capacitación a la mujer en forma no discriminatoria, eliminando la división cultural entre tareas "femeninas" y "masculinas" y las diferencias de ingreso. 2. Proveer servicios que permitan a la mujer compatibilizar sus roles domésticos con su condición de trabajadora. 3. Promover la toma de conciencia de la mujer sobre sus derechos laborales y de seguridad social. 4. Ampliar la capacidad organizativa y administradora de la mujer. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Promover la toma de conciencia de los miembros de la familia sobre los derechos iguales de hombres y mujeres para capacitarse adecuadamente e incorporarse al trabajo productivo. 2. Crear las condiciones para que al interior de la familia se facilite la capacitación de la mujer para tareas productivas y el ejercicio del trabajo correspondiente. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Propiciar la creación y el mejoramiento de unidades productivas con base comunitaria para que la mujer se incorpore a la producción y a las responsabilidades directivas de las mismas. 2. Organizar servicios de responsabilidad comunitaria que permitan aligerar las cargas domésticas de la mujer trabajadora y, en especial, de la jefe de hogar. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Revisar el ordenamiento jurídico existente sobre trabajo, crédito, propiedad y seguridad social para eliminar las discriminaciones contra la mujer. 2. Revisar los sistemas de captación de información y de estadísticas oficiales para ponderar debidamente el aporte productivo de la mujer y las condiciones en que desempeña su trabajo. Ver E/CEPAL/L.206 (3-10-79). 3. Facilitar el acceso de la mujer trabajadora a los servicios para la infancia y la familia y apoyar especialmente con ello a la mujer jefe de hogar. 4. Adoptar políticas y programas que procuren la mayor capacitación productiva de la mujer.
Comunitario o social (deliberante, participante, trabajadora voluntaria).	<ol style="list-style-type: none"> 1. Incentivar y propiciar las condiciones para que la mujer, especialmente el ama de casa, amplíe su horizonte de relaciones interpersonales y participe en la vida de la comunidad. 2. Posibilitar a la mujer el desempeño de responsabilidades directivas en la comunidad. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Crear conciencia en la familia de que es parte de una comunidad y que, por lo mismo, su participación contribuye al avance o retraso de esta última lo que a la vez afecta favorablemente o desfavorablemente la vida de la unidad familiar. 2. Crear conciencia en la familia de que las relaciones entre la comunidad y la unidad familiar generan derechos y responsabilidades de los miembros de esta última de participar todos por igual en las actividades de la vida comunitaria. 3. Facilitar la disponibilidad y uso de servicios básicos para satisfacer las necesidades físicas y psicológicas de la unidad familiar y promover la participación de la mujer en la planificación e implementación de ellos. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Promover que las distintas formas de organización comunitaria tomen conciencia y activen la incorporación y contribución de la mujer a la vida comunitaria. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Adoptar políticas gubernamentales explícitas en favor de la mujer que expresen los objetivos de cambio social y económico indispensables para la mayor valoración de la mujer, que creen los medios para ello, abran oportunidades de participación y tengan respaldo político, institucional y presidencial.

MODELO ANALITICO PARA ESTABLECER OBJETIVOS GENERALES (CONT.)

Persona	Familia	Comunidad	Estado
<p>Rol Doméstico (madre, esposa, ama de casa, tutora).</p> <p>1.1 Incorporar en cualquier actividad de capacitación de mujeres de discusión sobre sí mismas y su propia situación.</p> <p>1.2 Desarrollar técnicas de autodiagnóstico y autovaloración de la mujer en sus roles domésticos.</p> <p>2.1 Proporcionar orientación y educación a la mujer sobre la dinámica de la reproducción y la relación social entre los sexos.</p> <p>2.2 Proporcionar servicios de salud, nutrición, educación adecuados a las distintas etapas de la vida de la mujer.</p> <p>2.3 Promover actividades recreativas y de contacto de la mujer con su comunidad.</p> <p>3.1 Reorientar la educación para el hogar o economía doméstica para ayudar a la mujer a racionalizar las tareas de la casa y ahorrar tiempo y energía.</p> <p>3.2 Proporcionar a la mujer conocimientos y soluciones tecnológicas simples para mejorar la alimentación, la salud, la vivienda y hacer uso óptimo de los recursos disponibles.</p> <p>3.3 Proporcionar servicios cercanos al domicilio y en horarios compatibles con las tareas domésticas.</p>	<p>1.1 Proporcionar servicios de orientación familiar y paternidad responsable que incluyan a todos los miembros de la familia.</p> <p>1.2 Incorporar en los programas de extensión/asistencia a las familias, elementos de auto diagnóstico sobre sus dinámicas.</p> <p>1.3 Investigar las características de las familias de extrema pobreza (tipos, pautas de crianza, roles y división del trabajo, relaciones intra y extra familiares) y promover la participación de los propios miembros en la obtención y análisis de la información básica.</p> <p>2.1 Readecuar los contenidos de la comunicación masiva y de los textos escolares de manera que se reconozca la existencia de distintos tipos de organización familiar y se evite la difusión de una imagen de familia discriminatoria contra la mujer.</p> <p>2.2 Generar actividades recreativas y sociales para el conjunto de la familia.</p> <p>3.1 Proporcionar servicios (vivienda, agua y saneamiento, transporte, salud, educación, seguridad social), que confluyan en la familia como una unidad e incorporen a cada uno de sus miembros en forma activa en su diseño e implementación.</p> <p>3.2 Apoyar proyectos de atención al preescolar con base en la familia.</p> <p>4.1 Investigar las condiciones de vida de la mujer jefe de hogar y las de su familia en lo referente a: obtención y uso de ingreso y otros recursos; infraestructura doméstica; disponibilidad y empleo del tiempo; atención de los miembros de la familia; incorporación a la comunidad; ingreso temprano de los niños a la vida adulta; necesidades afectivas y de apoyo emocional.</p> <p>4.2 Diseñar y propiciar el establecimiento de servicios especiales para ella conforme los resultados de 4.1.</p>	<p>1.1 Propiciar en la comunidad instancias de análisis y autodiagnóstico sobre la contribución de la mujer a través del trabajo doméstico.</p> <p>1.2 Incorporar a la mujer a las decisiones comunitarias que inciden directamente en el cumplimiento de sus tareas domésticas.</p> <p>1.3 Incentivar a los medios de comunicación para que revaloricen la contribución doméstica de la mujer.</p> <p>2.1 Diseñar e implementar servicios (lavandería, molinos, cocinas, etc.) comunitarios con base colectiva y de responsabilidad rotatoria entre las distintas familias de la comunidad.</p> <p>3.1 Propiciar actividades recreativas, sociales y organizativas en las que participen las amas de casa.</p>	<p>1.1 Preparar y adoptar un código de familia cuyo eje sea la igualdad civil de los sexos y la responsabilidad compartida de la pareja (status de la mujer, matrimonio, régimen patrimonial, divorcio, herencia, propiedad, tuición de los hijos).</p> <p>1.2 Ver EST/R. PROD. 1.2.</p> <p>2.1 Facilitar la incorporación y permanencia de la mujer en el sistema educativo (formal y no-formal).</p> <p>2.2 Revisar los textos escolares y materiales de capacitación para eliminar contenidos y formas discriminatorias (Ver PER/DOM 1.1, 2.1, 3.1, 3.2; FAM/DOM 2.1).</p> <p>2.3 Regular los mensajes publicitarios y de recreación de los medios de comunicación masiva en forma tal que contribuyan a la valoración de la mujer y a la redefinición y redistribución de los roles familiares conforme a esa valoración.</p> <p>3.1 Corregir los sistemas de evaluación y análisis de información económica y social.</p> <p>4.1 Ver PER/DOM 2.2, 3.3; PER/PROD 2.1, FAM/DOM; 3.1, 4.2.</p>

MODELO ANALITICO PARA ESTABLECER OBJETIVOS GENERALES (CONT.)

	Persona	Familia	Comunidad	Estado
<i>Rol productivo (trabajadora familiar no remunerada, trabajadora remunerada).</i>	<p>1.1 Incorporar en los contenidos de educación preescolar, primaria y secundaria elementos que amplíen la participación de las niñas en roles no tradicionales.</p> <p>1.2 Ampliar las oportunidades de capacitación técnica de las mujeres para el desarrollo de destrezas y habilidades productivas sin discriminar entre oficios "femeninos" o "masculinos" y proporcionar las facilidades compatibles con el ejercicio de otras responsabilidades (ej.: cursos por correspondencia, radio, TV).</p> <p>1.3 Ampliar, por medio de estímulos específicos a los empleadores, las oportunidades laborales de la mujer en el mercado de trabajo.</p> <p>1.4 Incentivar la remuneración y promoción jerárquica de la mujer en condiciones equiparables con el hombre de iguales calidades.</p> <p>2.1 Organizar servicios de atención del niño de 0-6 años (salas cuna, hogares de cuidado diario, jardines infantiles) y otros servicios indispensables para permitir el trabajo de la mujer y su necesario descanso.</p> <p>2.2 Promover y apoyar la participación de las mujeres trabajadoras en la obtención y manejo de los servicios sociales.</p> <p>2.3 Dar facilidades a la pareja trabajadora para que haga uso de los beneficios sociales según sus intereses.</p> <p>3.1 Organizar eventos de estudio, capacitación e información dirigidos a empleadores, trabajadores, organizaciones sindicales, y representantes gubernamentales sobre la legislación laboral y de seguridad social relativa a la mujer.</p> <p>3.2 Dar oportunidades de participación de la mujer en sindicatos y organizaciones de trabajadores.</p> <p>4.1 Realizar cursos dirigidos a la mujer para su capacitación en aspectos financieros, contables, administrativos y de organización de unidades productivas.</p> <p>4.2 Aprovechar los medios de comunicación masiva estatales y privados para informar y capacitar a la mujer en actividades productivas.</p>	<p>1.1 Readecuar los contenidos de comunicación masiva y de los textos escolares para que reflejen la igualdad de hombres y mujeres frente al trabajo.</p> <p>2.1 Propiciar que los miembros de la familia apoyen a la mujer trabajadora en sus tareas domésticas y reducir así la "doble jornada".</p> <p>2.2 Ver FAM/DOM 2 y 3.</p>	<p>1.1 Canalizar asistencia técnica, crédito y capacitación hacia organizaciones productivas comunitarias que incluyan el trabajo productivo de mujeres.</p> <p>1.2 Desarrollar las destrezas técnicas productivas, de administración y de manejo financiero indispensables para la formación de unidades productivas comunitarias.</p> <p>1.3 Establecer la infraestructura productiva comunitaria.</p> <p>1.4 Facilitar la adopción de soluciones tecnológicas simples, acordes con la cultura y recursos locales, para apoyar el trabajo productivo de la mujer y mejorar su productividad. Compilar, ajustar, editar y difundir tecnologías apropiadas para el caso.</p> <p>2.1 Promover el establecimiento de cooperativas de consumo administradas comunalmente para la adquisición de implementos y otros insumos domésticos.</p> <p>2.2 Ver COM/DOM 2.1</p>	<p>1.1 Modificar la legislación laboral que impide el libre acceso de la mujer a cualquier trabajo, a la propiedad, el crédito.</p> <p>1.2 Adecuar la legislación laboral y de seguridad social a las necesidades e intereses de la pareja y la familia.</p> <p>1.3 Otorgar las facilidades legales para la formación de unidades productivas comunitarias y para la apertura de crédito a ellas.</p> <p>1.4 Sancionar legislativamente la creación de servicios comunitarios de apoyo para la trabajadora, sus hijos y su familia (horarios flexibles, transporte, atención preescolar, comedores).</p> <p>1.5 Propiciar políticas que amplíen la cobertura del sistema de seguridad social en forma tal que incluya a la trabajadora familiar no remunerada.</p> <p>1.6 Crear oficinas de empleo de la mujer que faciliten la vinculación de oferentes y demandantes de trabajo.</p> <p>2.1 Investigar las condiciones laborales y de capacitación de la mujer trabajadora en el sector informal (Ver PER/PROD 1.1, 1.2, 4.1).</p> <p>2.2 Obtener información cuantitativa y cualitativa del volumen, condición de vida y situación familiar de la mujer jefe de hogar.</p> <p>3.1 Ver PER/DOM 2.2, 2.3, 3.2, 3.3.</p> <p>3.2 Ver PER/R.PROD. 2.1, 2.2, FAM/DOM 3.1, 3.2.</p> <p>4.1 Incluir a la trabajadora familiar no remunerada en los programas regulares de capacitación profesional.</p>

MODELO ANALITICO PARA ESTABLECER OBJETIVOS GENERALES

(CONCLUSION)

Ambitos de acción	Persona	Familia	Comunidad	Estado
Roles de la mujer				
Comunario o social (Deliberante, participante, trabajadora, voluntaria).	1.1 Ver PER/R.DOM 1.1 y 1.2. 1.2 Diseñar programas de comunicaciones que inviten a la mujer a participar. 1.3 Ver PER/R.DOM 2.2, y 2.3, PER/R. PROD 2.1. 1.4 Organizar actividades recreacionales y sociales conjuntas para niños y niñas. 2.1 Incorporar en toda actividad de extensión y capacitación la enseñanza de destrezas de organización y dirección de la comunidad.	1.1 Influir en los medios de comunicación masiva, en las organizaciones de base y apoyar eventos públicos que promuevan la misma idea. 1.2 Hacer estudios que examinen concretamente la significación de la participación familiar en las acciones comunales y el beneficio que a su vez recibe la familia. 3.1 Ver PER/DOM 2.2, 2.3, 3.1 y 3.2. 3.2 Ver PER/PROD 2.1, 2.2, PER/COM 1.5, 1.6, 1.7, FAM/DOM 2.2, 3.1.	1.1 Identificar las instancias de participación real de las mujeres e investigar los factores condicionantes. 1.2 Facilitar a través de la provisión de servicios, la capacitación y una adecuada organización, que la mujer se incorpore a actividades culturales, recreativas y de desarrollo de la comunidad.	1.1 Asegurar derechos políticos iguales a hombres y mujeres y crear los mecanismos adecuados para su ejercicio. 1.2 Adoptar y poner en práctica políticas y programas: i) que aligeren las cargas familiares; ii) que propendan por la incorporación de la mujer al mundo productivo intra y extra familiar con capacitación, servicios de empleo, seguridad social, legislación laboral, dándole especial preferencia a la mujer jefe de hogar; iii) que produzcan un cambio en los valores y estereotipos sexuales a través de los medios educativos de comunicación masiva y de la legislación. iv) que apoyen los organismos de base que en una u otra forma contribuyen a la revalorización de la mujer.

Fuente: Marta Maurás y Josefina Ossandón, "Algunos lineamientos metodológicos para la formulación de programas para la mujer", UNICEF/TARO/PM/80/5. El modelo fue elaborado por: Marta Maurás, Javier Toro, Jorge Mencías, José Carlos Cuentas-Zavala y Jorge Fernández.

La Pobreza en América Latina: Diagnósticos y Prescripciones

Marshall Wolfe

Introducción

Los científicos sociales, los ideólogos y los líderes políticos han propuesto varias clasificaciones diferentes para los estratos desfavorecidos de América Latina, que implican tanto interpretaciones de sus roles en la sociedad, como soluciones diferentes para su condición. Dos amplias orientaciones subyacen a los diagnósticos y a las prescripciones: i) ayudar a los desfavorecidos a que tomen conciencia de su propia situación e intereses, y así elaboren estrategias realistas para transformar esta situación; ii) hacer conscientes a otros elementos de la sociedad de la situación de los desfavorecidos, para que tomen iniciativas en su beneficio. La identificación de los grupos desfavorecidos como "críticamente pobres" corresponde a la segunda orientación.

El diagnóstico del capitalismo periférico hecho por Prebisch implica que las acciones emprendidas por los detentadores de poder dentro de este estilo de desarrollo, distorsionadas por las demandas de una sociedad de consumo imitativa para las minorías, no puede esperarse que mejore significativamente la posición relativa de los "críticamente pobres". El diagnóstico de Prebisch considera a los pobres como superfluos para el estilo de desarrollo, aunque convenientes para los beneficiarios de la sociedad de consumo. Otros diagnósticos, que argumentan que los pobres son necesarios para el estilo de desarrollo, demuestran aún más patentemente la ineficacia de las políticas antipobreza.

Sin embargo, es poco probable que los regímenes que sostienen el estilo de desarrollo capitalista periférico, abandonen a los pobres a su suerte o confíen sólo en la represión para evitar que se conviertan en problema. Puede esperarse que continúen recurriendo a combinaciones fluctuantes de los distintos enfoques de políticas: controles de población relacionados con la natalidad y la migración, expansión del empleo, asistencia social, control social o represión, y autoayuda dirigida. Estos enfoques no van a eliminar la pobreza crítica, pero podrán cambiar las características de la pobreza y las estrategias de supervivencia de los pobres de varias maneras.

¿Qué tácticas son accesibles a los grupos desfavorecidos mismos para contender con o transformar el estilo capitalista periférico de desarrollo? Las alternativas incluyen: retiro o no cooperación con el Estado; escape, a través de la migración, a ciudades o al extranjero; compromisos de tipo clientelístico con los detentadores de poder; violencia masiva para exigir demandas de servicios específicos; fortalecimiento y adopción de instituciones comunitarias; organi-

zación de actividades cooperativas de autoayuda; organización para negociaciones colectivas; participación en políticas electorales y, participación en acciones políticas revolucionarias. La accesibilidad de estas tácticas depende, sin embargo, más de la conjunción política y económica nacional, que de la voluntad de los grupos desfavorecidos.

La pobreza en América Latina: diagnósticos y prescripciones

Los subprivilegiados de América Latina tienen muchas quejas contra el orden social en el cual se encuentran. Pero, al menos desde 1950, no podían considerar que haya sido una de ellas la desatención a su condición por parte de los teóricos y los tecnoburócratas de sus propios países y de los países centrales "ricos". Hace cinco años, cuando examinaba el incremento de la "pobreza" hasta hacerse visible como un problema de política de desarrollo, la proliferación de congresos y proyectos de investigación me trajo a la mente dos cuadros folklóricos: los ciegos que describían un elefante, y los ratones que discutían cómo ponerle un cascabel al gato. Esto también sugirió una fábula moderna, a propósito de la naciente preocupación por la pobreza, en los centros de poder y de riqueza: los gatos que discutían cómo promover el bienestar de los ratones.

Diversos observadores han señalado que la "guerra contra la pobreza" norteamericana en la década de 1960, hizo más por ciertos sectores no pobres que por los pobres. Proporcionó subsistencia y mejoró el status de un número considerable de sociólogos, psicólogos, trabajadores sociales y "líderes" elegidos por votación de entre los pobres. En el caso latinoamericano, en tanto que los recursos entregados por el Estado han sido mucho menores, los pobres también han constituido la *raison d'être* de una impresionante superestructura de investigación y de programas de acción que cubren una pequeña parte de la demanda de empleo apropiado para los de clase media con educación universitaria. En las localidades en que se ha concentrado esta industria, los subprivilegiados mismos se han dado cuenta y se han tornado visiblemente resentidos de los roles que les son impuestos como fuentes de datos y conejillos de indias de potenciales movilizadores.¹

¹Un reciente estudio acerca de las iniciativas para la educación no-formal en Perú advierte que en las *barriadas* de Lima tales iniciativas se toparon con "una marcada desconfianza y rechazo inicial, debido básicamente al hecho de que es en estos asentamientos donde el Estado, las instituciones privadas y religiosas han sido más activas. La manipulación de que han sido objeto, las numerosas investigaciones universitarias en las que han participado como objetos pasivos y cuyos resultados nunca han conocido, la ayuda prometida que nunca llega, han generado un prejuicio natural en la población contra programas de organismos estatales y agencias religiosas, así como también contra los diálogos iniciados con personas ajenas al grupo. Los promotores de ALFIN en muchos casos tuvieron que esforzarse para que no se los confundiera con agentes de tales programas desacreditados, algunos de ellos incluso habían tratado de hacer uso de metodologías similares". Ver José Rivero Herrera. *La educación no-formal en la reforma peruana*. Buenos Aires, UNESCO/CEPAL/PNUD, Proyecto Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe, mayo 1979.

Desde la década de 1950 una serie de explicaciones ideológicas acerca del fracaso de los intentos dirigidos a que extensas áreas de la población latinoamericana compartieran apreciablemente los frutos del crecimiento económico y la modernización social han crecido y disminuido en influencia, lo último debido, al menos en parte, a su prolongada confrontación con realidades recalcitrantes.² Una serie paralela de prescripciones políticas para hacer más “productivos” a los grupos excluidos, o para ayudarlos a “participar”, han florecido por un tiempo suficientemente largo para demostrar su incapacidad de lograr resultados más que localizados y precarios, a costa de excluir su aplicación a escala nacional. Unos pocos intentos serios por aplicar prescripciones “estructurales” han zozobrado por su incompatibilidad con las estructuras de poder, o por el sectarismo, voluntarismo y debilidad técnica de sus proponentes.

Los científicos sociales, los ideólogos y los líderes políticos han perfeccionado diversas identificaciones alternativas o clasificaciones para los subprivilegiados, proyectando sobre ellos las esperanzas y temores de las élites educadas, conservadoras, reformistas y revolucionarias. Estos sectores de opinión han repartido los papeles a los mismos actores en roles tales como “proletarios y subproletarios”, intentando derribar y reemplazar el orden capitalista dependiente existente, “oprimidos” que buscan la liberación tanto espiritual como política, “gente” que busca un régimen de legislación de mayoría y de controles para defenderse de los explotadores, “marginales” que buscan la integración social, “desempleados” que buscan empleos, “un sector informal” que busca el reconocimiento del Estado y facilidades para sus modos particulares de ganarse la vida, o “críticamente pobres” que buscan beneficios materiales y orientación del Estado a fin de conseguir un nivel de vida tolerable.

Se pueden distinguir dos orientaciones ético-instrumentales principales, tras estas identificaciones alternativas.

Según una de ellas, el propósito principal es ayudar a los subprivilegiados a que tomen conciencia de su propia situación y de sus propios intereses, de manera que puedan elaborar estrategias realistas para transformar esta situación y, de este modo, transformar el orden social como un todo. Las diferentes versiones conducen a estrategias bastante diversas, pero concuerdan en que el grupo debe liberarse por sí mismo mediante la solidaridad informada por su propia visión del orden social existente y de la naturaleza del orden social futuro que cubrirá sus necesidades.

Según la otra orientación, el propósito principal de la identificación es que otros elementos de la sociedad nacional y del orden internacional tomen conciencia de que la situación del grupo focal es inaceptable en términos de los valores mismos que profesan, e incompatible con la perpetuación de los estilos de vida mismos que prefieren. Las diferentes versiones de esta orientación

²Ver Alejandro Portes y D. Frances Ferguson, “Comparative Ideologies of Poverty: Latin America and the United States”, *Comparative Urbanization Series*, School of Architecture and Urban Planning, University of California, Los Angeles, octubre 1975.

conducen también a estrategias divergentes. Se trata de estrategias para el Estado, para el orden internacional constituido por Estados, para los ricos y los poderosos, o para todos los hombres educados de buena voluntad y, sólo en forma secundaria, para el grupo mismo. La orientación presupone que las deficiencias del grupo pueden superarse sólo si se va a contar con orientación, investigación orientada hacia políticas y apoyo material. Tal orientación debe ser básicamente más adecuada que la primera para los identificadores externos de los desfavorecidos, ya que les permite dirigirse a sus auditorios naturalmente educados y les proporciona roles orientadores legítimos en la estrategia que se va a adoptar. Entre las clasificaciones asociadas con esta orientación, la de "pobreza", generalmente precedida por algún adjetivo denotativo de relevancia tal como "crítica" o "extrema", parece ser la más inmediatamente asimilable por los detentadores de poder que no tienen intención de estar a la cabeza de cambios estructurales mayores en sus sociedades.

La investigación sobre la pobreza indudablemente continuará, y también la elaboración de prescripciones para aliviarla o eliminarla, de modo que las innovaciones tecnológicas siempre pueden proporcionar una apariencia de novedad a las políticas que han estado vigentes durante muchos años. Sin embargo, uno bien podría preguntarse si los pobres ahora no están pasando de moda, o se están haciendo menos visibles, a causa de la reiteración de las descripciones de su situación, a causa de los magros resultados de las prescripciones, a causa de que los desfavorecidos han mostrado tan pequeña inclinación o habilidad para llevar a cabo el rol revolucionario que se ha usado como argumento para alarmar a los poderosos de manera que les presten atención; y, sobre todo, a causa del presentimiento de que las mutaciones en el estilo prevaleciente de desarrollo y del orden internacional van a afectar la capacidad de "control de las crisis" que poseen las fuerzas dominantes, incluso sin la adjudicación de recursos significativos a aquellos sectores de la población menos capaces de hacerse escuchar. La pobreza persistente no es el desafío inmediato más grande a estas fuerzas dominantes, ni es el punto de partida más promisorio en contra a usar por las contra-élites.

El diagnóstico del capitalismo periférico³ indica respecto a los sectores desfavorecidos, que:

1. La distribución de la riqueza y del ingreso en sociedades periféricas, como las latinoamericanas, se deriva de la previa distribución de poder. El desarrollo capitalista periférico, aunque dinámico, le permite a los pocos poderosos continuar concentrando en sus manos la parte del león de los frutos de aquél.

2. La distribución de poder también determina la distribución de oportunidades para adquirir las calificaciones formales o "capacitación" requeridos

³Raúl Prebisch "Una crítica sobre el capitalismo periférico", *Revista de la CEPAL*, N.º 1, Primer Semestre 1976; y "Estructura socioeconómica y crisis del sistema", *Revista de la CEPAL*, N.º 6, Segundo Semestre 1978.

por el estilo de desarrollo para ingresar a posiciones directivas, técnicas y burocráticas. Una vez que la tasa de expansión de los “estratos intermedios” resultantes exceda la expansión de la demanda real de sus servicios, la participación en el poder que determinaba la adquisición de calificaciones formales, también requiere la “absorción espuria” de los poseedores en áreas de empleo favorecidas. En niveles de capacidades e ingresos más bajos dentro de las actividades generadas por el estilo de desarrollo prevaleciente, se encuentran en funcionamiento procesos similares. La distribución de poder y la débil capacidad de absorción de trabajo de estas actividades garantizan la permanente exclusión de los inicialmente pobres y los débiles.

3. La distribución de poder y de ingresos genera la “sociedad de consumo” en su forma presente concentrada, malgastadora e imitativa. También influyen los modelos de introducción de tecnologías y el fracaso por generar tecnologías más apropiadas para la escasez relativa de capital y trabajo en los países periféricos.

4. La sociedad de consumo creada en beneficio de las minorías estratificadas es incompatible con el logro de una tasa de acumulación suficiente que permita la eventual absorción de las masas marginadas en empleos productivos bien remunerados.

5. El desarrollo capitalista periférico permite la ampliación de las minorías capaces de participar en la sociedad de consumo y lo necesita para su propio funcionamiento, pero no puede hacerlo más allá de un cierto punto, debido a su insuficiente dinamismo y a los apetitos insaciables de los grupos ya participantes. Hasta tal grado es así que en aquellos casos donde los grupos excluidos, condenados al “infraconsumo”, aumentan su habilidad para usar la organización y los procesos políticos democráticos como vía de forzar una entrada, el resultado es que la inflación se acelera, o los detentadores de poder reemplazan la democracia formal por una abierta entrega a la fuerza, o ambas cosas.

Se ha argumentado que los aumentos en la producción y los ingresos *per cápita* alcanzados durante los años recientes por los países más dinámicos de América Latina, los convierten en una especie de clase media internacional ubicada entre los países centrales ricos y los países muy pobres de África y Asia. Ello permitiría la eliminación de la pobreza crítica a condición de que los detentadores de poder estén convencidos de que esto puede y debe hacerse, mediante la reasignación de parte de los incrementos de ingresos futuros, que sólo provocarían una disminución moderada del consumo de la gente acomodada, y no impediría una acumulación de capital adecuada.

Si el diagnóstico anterior es correcto, estos argumentos se van al suelo. El estilo de desarrollo prevaleciente puede apoyar ya sea una distribución del ingreso “elitista” altamente concentrada, o una distribución “mesocrática” más amplia,⁴ y puede suministrar ayuda para los críticamente pobres algo más

⁴Jorge Graciarena, “Tipos de concentración del ingreso y estilos políticos en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, N.º 2, Segundo Semestre 1976.

material de lo que se ha hecho hasta ahora, pero no puede permitirse dejarlos participar en términos iguales como productores, consumidores y ciudadanos.

El diagnóstico implica que los pobres son, en general, superfluos e inconvenientes para el estilo de desarrollo, aunque lo que Prebisch designa como su “absorción regresiva”, asegura el suministro abundante, a un costo muy bajo, de servicios y bienes artesanales valorados por la gente acomodada. El diagnóstico rechaza implícitamente la hipótesis de que los pobres son necesarios para el capitalismo periférico como un ejército industrial de reserva y como una fuente de trabajo “super-explotada”. Los que proponen esta hipótesis probablemente han sido muy proclives a anticipar que algunas categorías de pobres son ventajosas para los modelos de crecimiento industrial y agrario prevalentes, y que otras son convenientes para los beneficiarios de la sociedad de consumo. Así, todos son necesarios, y ello hace que el estilo de desarrollo requiera que *todos* los pobres se mantengan a nivel de subsistencia.

Los procesos de desarrollo industrial más dinámicos de la región parecen, en efecto, haber hecho uso de una fuerza laboral reclutada en parte entre los críticamente pobres y sólo marginalmente en mejor posición en sus empleos “modernos”: con condiciones de trabajo duras, un ambiente urbano degradado y carencia de servicios públicos, lo que da como resultado una vida laboral breve, pero con reemplazos dóciles, garantizados por el flujo de inmigrantes de zonas del interior aún más empobrecidos.⁵ Tales condiciones, que se asemejan a las de los períodos tempranos de la revolución industrial en Europa, han sido posibles por la supresión o domesticación del poder sindical, el principal medio que poseen los trabajadores regularmente empleados para separarse de quienes caen en la “absorción regresiva” o son sumidos en estrategias de supervivencia precarias, según enfatiza Prebisch. En tales casos, es discutible que esta separación tienda a restablecerse a través de alguna combinación de requisitos de mayor habilidad en la industria, resurgimiento del poder sindical y cambios en la política gubernamental, como puede estar sucediendo ahora en Brasil.

Tales tendencias reducen considerablemente las ventajas que para las fuerzas dominantes derivan de la existencia de un ejército industrial de reserva tan grande, dotado además de dudosas calificaciones físicas, educacionales y

⁵El caso de San Pablo puede verse en Lucio Kowarick, *El precio del progreso: Crecimiento económico, expoliación urbana y la cuestión del medio ambiente*, (documento preparado para el Seminario Regional sobre Estilos de Desarrollo y Medio Ambiente en América Latina, Santiago, CEPAL/UNEP Noviembre 1979). En relación con los agricultores de minifundios empobrecidos dependientes de empleo a tiempo parcial en ciudades o plantaciones, se ha señalado que en vista que “sólo la combinación del producto del terreno y el salario permite la subsistencia del núcleo familiar y su continuo reemplazo, las áreas modernas de la economía están utilizando una fuerza laboral a la cual no se le paga completamente ya sea su mantención o su reproducción. Este es, por consiguiente, uno de los papeles más importantes de la economía agraria en el desarrollo nacional”. (“Proceso pedagógico y heterogeneidad cultural en el Ecuador”, UNESCO/CEPAL/PNUD, Proyecto Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe, Buenos Aires, agosto 1979).

motivacionales para el trabajo industrial, en una época en que las coyunturas económicas nacionales e internacionales parecen excluir la recuperación de las altas tasas de crecimiento industrial del pasado. Bajo tales condiciones, el juicio de que al menos una alta proporción de los críticamente pobres son superfluos y fastidiosos, si no peligrosos para el funcionamiento del estilo de desarrollo, parecería más plausible.

Si éste es el caso, y si no se avista alguna alternativa convincente para el desarrollo capitalista “periférico” o “transnacionalizado”, ¿qué futuro puede preverse para los pobres de América Latina y para las políticas oficiales destinadas a ellos? Un especialista en ciencias políticas brasileño ha dado la respuesta más dura:

Hay muchos indicios de que el enorme terciario marginal que se está formando rápidamente en las ciudades semiestancadas del Tercer Mundo, formado por los migrantes de una agricultura de subsistencia en proceso de estancamiento, está invadiendo esas ciudades y arruinando sus precarios servicios públicos y sus recursos de alimentación. Las administraciones provinciales en un futuro próximo, probablemente, deberán establecer controles internos destinados a limitar el movimiento de la población, obligando a los campesinos a permanecer en el campo, y con ello a crear una especie de reserva de nativos, cuya admisión a los sectores modernos de sus países será contingente con el incremento real de demanda de trabajo en las ciudades. La malnutrición y la falta de condiciones sanitarias apropiadas y de cuidado médico reducirán gradualmente estas poblaciones.⁶

Algo semejante podría suceder, por un tiempo, en los países con regímenes autoritarios poderosos y lo suficientemente despiadados como para controlar los movimientos de población y, en particular, para impedir que los migrantes pobres “superfluos” improvisen su propio refugio y obtengan recursos de subsistencia en las ciudades, como lo han hecho hasta el presente. También cabe que algunas de las aglomeraciones urbanas más grandes se tornen inhábiles, y las oportunidades de subsistencia mínima tan precarias, que la mayoría de los pobres permanecería “voluntariamente” en el interior del país, relativamente invisible para los grupos capaces de influir en la política. Sin embargo, no parece posible que las tendencias del estilo de desarrollo lleven a una conclusión lógica y general de cualquiera de estas “soluciones”.

Para el futuro inmediato, ante la ausencia de transformaciones revolucionarias en la distribución de poder o de un improbable cambio de sentimientos entre quienes detentan el poder, podría esperarse la continuación, en combinaciones fluctuantes, de las políticas que han estado en la escena hasta ahora. Las orientaciones generales que gobiernan las combinaciones de medidas más específicas pueden continuar oscilando entre un polo populista, presentando una redistribución inflacionaria en beneficio principalmente de los “relativa-

⁶Helio Jaguaribe, *Political Development: A General Theory and a Latin American Case Study*, Nueva York, Harper & Row, 1973, p. 384.

mente pobres” mejor organizados y para las clientelas, y un polo elitista, con supresión del poder sindical, el desmantelamiento de los servicios sociales accesibles principalmente a los “relativamente pobres” y la oferta de asistencia “de muestra” para los “críticamente pobres”.

Los enfoques accesibles a una u otra orientación incluyen políticas de población, expansión del empleo, asistencia social, control social o represión y autoayuda dirigida.

Las “políticas de población”, en el sentido restringido de promoción intensiva de la planificación familiar para reducir la natalidad de las familias de bajos ingresos y, por consiguiente, el número de pobres, son susceptibles de desempeñar un papel secundario. Los programas de planificación familiar públicamente financiados, destinados a los pobres, indudablemente continuarán expandiéndose en respuesta a las muy reales demandas que surgen entre las mujeres urbanas. Pero debe recordarse que las demandas de hace unos pocos años por su decisiva importancia, nunca fueron convincentes para los detentadores de poder en América Latina, con unas pocas excepciones temporales. Por un lado, ahora se admite generalmente que en las estrategias de supervivencia de los pobres rurales y, de una manera más calificada, de los “críticamente pobres” urbanos, los hijos se convierten en activo más bien que en pasivo. Es poco probable que las campañas de promoción eliminen la percepción que tienen las familias sobre esto, y el Estado, aunque represivo, no está en posición de imponerlo por la fuerza. Por otro lado, el control de la natalidad, en el mejor de los casos, daría resultado a un plazo demasiado largo para que se le dé una prioridad muy alta por regímenes preocupados de problemas políticos inmediatos y de la distribución de recursos. Así, sectores de opinión muy diferentes aceptan prestamente el argumento de que la elevación de los niveles de vida de los críticamente pobres debe preceder o acompañar, más bien que seguir, a cambios importantes en sus tasas de natalidad.

A menudo se ha señalado que la migración internacional, de muy gran importancia para aliviar las presiones ocasionadas por los pobres durante el crecimiento económico capitalista de la Europa del Siglo XIX, y también para proporcionar una fuerza laboral barata para el crecimiento económico en cualquier otra parte, no es una opción accesible para la mayoría de los llamados países “en desarrollo” en la actualidad. Sin embargo, América Latina se ha transformado en una región de migración hacia el exterior neta significativa, y los pobres, aunque no necesariamente los críticamente pobres, tienen que ver con la mayor parte de esta migración.

La corriente principal ha sido desde México y algunos de los países del Caribe hacia los Estados Unidos, y es probable que el movimiento de población aumente en escala e incluya a otros países como fuente de migrantes, a pesar de los esfuerzos hechos por las autoridades estadounidenses por cerrarles las puertas. A menos que, por supuesto, la economía de los Estados Unidos caiga en una depresión profunda y prolongada. Presumiblemente, la población migratoria y sus descendientes, después de un período inicial en que funcionan como incremento barato y dócil de la fuerza laboral se asimilan, en parte, a

la clase trabajadora doméstica y, en parte, al subproletariado dependiente y atrapado por el sistema de bienestar. Los gobiernos de los países de origen generalmente no están en posición de someter ese flujo a controles o a acuerdos con el país receptor, sino que se hacen los ciegos, aprobando por un lado la migración por su función de válvula de escape y fuente de intercambio exterior, mientras que por otro se intranquilizan ante las complicaciones internacionales resultantes, que incluyen la amenaza permanente de expulsiones masivas por parte del país receptor. Cuantitativamente, tal migración será más importante para la composición futura de la fuerza laboral y de la pobreza en los Estados Unidos que en América Latina. A lo más, es posible que sólo ocasione un retardo en el crecimiento numérico de los críticamente pobres en esta región.

Las políticas destinadas a la expansión del empleo pueden tomar formas bastante diferentes. La principal, accesible a los gobiernos latinoamericanos, ha sido la expansión del empleo burocrático, lo que naturalmente ha ayudado a los "relativamente pobres" que luchan por escapar del trabajo manual, más que a los "críticamente pobres". El Estado no ha sido capaz y generalmente no ha hecho ningún esfuerzo por contrarrestar las tendencias generadas externamente a la innovación tecnológica intensiva en capital tanto en la agricultura como en la industria. Dichas tendencias han restringido su capacidad para ofrecer empleos. En efecto, el impulso principal de la política pública, en relación con los créditos e importaciones, ha apoyado esta tendencia. Los programas de capacitación vocacional con apoyo público, que se supone van a hacer a los pobres más capacitados para el empleo, han sido prácticamente irrelevantes, tanto en su escala como debido a su divorcio respecto a las demandas de la industria.

En un buen número de países, también, la seguridad social burocratizada, el salario mínimo, y las medidas de trabajo protectoras, que surgen de una combinación de tácticas políticas populistas y de la copia de normas internacionales, han elevado los costos del trabajo para los empleadores privados y, presumiblemente, los ha motivado a restringir el empleo. Esto significa que la eliminación de tales trabas a la movilidad laboral, en la cual los tecnoburócratas de los regímenes autoritarios han depositado tantas esperanzas, expandirá el empleo significativamente.

El empleo público con salarios de subsistencia ha sido un medio recurrente para aliviar la condición de una parte de los críticamente pobres, en especial durante los períodos de desempleo urbano visible, es decir, cuando un derrumbe económico ha ocasionado que los mecanismos del "sector informal" sean conspicuamente incapaces de absorber a los trabajadores desplazados del "sector formal". Esta solución es más cercana al asistencialismo, que se discutirá más adelante, que a la expansión del empleo considerada como parte de una estrategia que reconcilie el desarrollo con el alivio de la pobreza.

Mientras un gobierno pueda movilizar recursos u obtenerlos de fuentes externas, le es más fácil distribuir alimentos gratuita o subvencionadamente e, incluso, vivienda y ofrecer servicios educacionales elementales y de salud a los

pobres, que cambiar las estructuras del empleo y de tenencia de la tierra hasta el punto en que ello sería necesario a efectos de proporcionar una subsistencia adecuada a los grupos más necesitados. El argumento de que la mejor nutrición, la salud, las relaciones familiares, etc., son un prerrequisito para avanzar hacia objetivos más amplios si bien es válido, ayuda a justificar el asistencialismo. Los programas de servicio social asistencial tienen otras ventajas prácticas para los líderes políticos que contradicen directamente los propósitos manifiestos: proporcionar un número considerable de empleos para los estratos medios educados, aliviando así una de las más insistentes presiones sobre el Estado. En sus etapas tempranas han podido atraer la ayuda externa, que sobrellevaba la mayor parte de los costos, en particular, en el caso de los programas de distribución de alimentos. Pueden ganar el apoyo político en forma de votos de los "críticamente pobres" o, al menos, reducir la incidencia de disturbios y crímenes contra la propiedad, y también generan menor oposición de los otros estratos de la población que otras medidas alternativas.

Programas de servicio social y asistencial destinados a los "críticamente pobres" han surgido en prácticamente todos los países latinoamericanos, al menos en forma de "proyectos piloto" y, en principio, podrían lograr una importancia mayor en algunos de los países más grandes en los cuales: a) el ingreso nacional *per cápita* ha crecido a una tasa elevada, de la cual el Estado puede absorber una porción importante; b) los "críticamente pobres", definidos por la incapacidad de lograr los niveles de subsistencia mínimos determinados socialmente, constituyen una parte relativamente pequeña de la población nacional; c) una parte significativa de los "críticamente pobres" se concentra en las ciudades y tiene alguna importancia política, aunque sea sólo como contrapeso potencial de los "relativamente pobres" mejor organizados.

Bajo las condiciones señaladas arriba, las deficiencias más extremas de consumo de los "críticamente pobres" —o al menos de los críticamente pobres urbanos— podrían aliviarse considerablemente y mejorarse su acceso a los servicios básicos educacionales y de salud, a un costo crecientemente oneroso pero manejable por el Estado, sin que se dé ningún cambio significativo respecto a su acceso al empleo productivo, o al lugar que ocupan al fondo de la escala de ingresos. En otras palabras, tales soluciones políticas contribuirían a acentuar su superfluidad de acuerdo al estilo de desarrollo vigente.

La tendencia urbana de tal política asistencial y, probablemente, el impacto sobre los incentivos de producción agrícola y la demanda de trabajo producido por las importaciones de alimentos subvencionados y por la distribución con precios controlados, estimularían además el movimiento de los "críticamente pobres" desde el campo hacia las ciudades. Al mismo tiempo, debe recordarse que fue la existencia de excedentes agrícolas la que en el pasado motivó a los Estados Unidos a ofrecer ayuda en forma de alimentos. Probablemente, las cosas están cambiando en ese rubro y tal oferta no volverá a hacerse. Esto, por sí mismo, podría impedir una expansión mayor de los programas asistenciales que implican distribución de alimentos. Por el contrario, los gobiernos latinoamericanos probablemente tengan que prestar más atención a la producción

doméstica de alimentos que usarán más trabajo y tendrán menos demanda de energía e insumos industriales, beneficiando así a los pobres rurales, a costa de los urbanos.

La información sobre la cobertura de los programas asistenciales en América Latina es tan fragmentaria hasta el presente como lo son los programas mismos. En muchos países parecen haber alcanzado a una proporción más bien alta de los pobres urbanos, pero en forma escasa e intermitente —dependiendo de la disponibilidad de ayuda alimentaria del extranjero o de las tácticas electorales populistas— como para haber hecho una contribución significativa a su consumo.

En contextos nacionales en los cuales los críticamente pobres son numerosos, los servicios de ayuda y los subvencionados (incluyendo el empleo público diseñado principalmente para proporcionar ingresos mínimos a aquellos que de otra manera estarían desempleados), deben ya sea estar confinados a ciertas clientelas, o bien expandirse muy poco. En tanto se amplía la conciencia de la posibilidad de asistencia, las demandas tienden a elevarse más rápido que los beneficios y a tornarse crecientemente organizadas, aunque generalmente permanecen localizadas.

Por consiguiente, en tanto el Estado sea incapaz de movilizarse más allá de medidas asistencialistas y de la creación de empleos no productivos, la misma expansión de estas medidas lo fuerza a desarrollar mecanismos de control y de represión para hacer que las demandas no se le escapen de las manos. Estos mecanismos se hacen en su totalidad más necesarios cuando el Estado se ve obligado, como sucede periódicamente, a limitar la asistencia debido a las prioridades cambiantes, las crisis financieras o, simplemente, la extinción de la ayuda externa destinada a ese fin. En las formas de control más suaves, éste puede ser ejercido a través de agencias burocráticas o a través de un partido político oficial capaz de identificar y aplacar las presiones más peligrosas, dar o retener la ayuda, elegir por votación y recompensar a los intermediarios locales entre los pobres. El otro extremo lo da el caso en que las fuerzas dominantes perciben una inquietud seria y una necesidad de desmovilizar los movimientos populares. Tales mecanismos pueden hacerse más abiertamente represivos, mediante el reclutamiento deliberado de algunos de los pobres para que participen en sistemas de información dirigidos por la policía, la intimidación, y la eliminación de líderes potenciales. Además, en tanto los programas asistenciales ofrecen empleo remunerado principalmente a los no pobres con educación, o a los relativamente pobres, los mecanismos represivos pueden convertirse en una fuente importante de empleo para los estratos más bajos de la sociedad, en la policía y las fuerzas armadas.

Los enfoques de política que incorporan la autoayuda dirigida son diversos, tanto en contenido como en terminología, y de ninguna manera están enfocados exclusivamente a los muy pobres. Sin embargo, según la opinión de muchos de sus proponentes, representan un medio potencial mediante el cual los pobres pueden elevar sus niveles de vida sin gravar al Estado con los elevados costos de sistemas de asistencialismo *cum* represión, y también sin

requerir una revolución igualitaria —juzgada inalcanzable o inaceptable— en las relaciones sociales y económicas.

El Estado, con la asistencia de agencias voluntarias, tendrá que elevar la empleabilidad de los pobres, a través de la capacitación y la orientación; tendrá que ayudarlos a producir lo suficiente para cubrir sus necesidades básicas como agricultores o artesanos, y ayudarlos a organizarse cooperativamente para intercambiar bienes y servicios entre ellos mismos, proporcionarse su propia vivienda y servicios comunitarios, y obtener ingresos aceptables en sus relaciones con el resto de la sociedad.

Si no hay perspectiva de que el sistema económico pueda absorber incluso a los más empleables de los pobres en actividades del “sector moderno” o “formal”, como parece ser la mayoría de los casos latinoamericanos, el enfoque de autoayuda dirigida tendrá que apoyarse en una especie de economía paralela de los pobres, aislada de la economía “moderna” dominante y sujeta a controles e incentivos diferentes de aquellos aplicados a las empresas “modernas”. Los pobres, entonces, lograrían, discutiblemente, niveles de productividad y de consumo por sobre su presente subsistencia precaria, pero la cuestión de su incorporación total a los sectores más dinámicos de la economía podría posponerse a un futuro relativamente distante. Mientras tanto, los sectores dinámicos podrían avanzar más vigorosamente, liberados de la mayor parte de los costos y peligros asociados ahora con la “pobreza crítica” y su creciente concentración en las ciudades.

Las iniciativas de este tipo a menor escala han proliferado con el desarrollo comunitario y los programas cooperativos y ahora están siendo promovidos como un medio de independencia económica para las mujeres de los estratos más pobres. Generalmente, se ofrecen como meta a grupos sociales cuyos ingresos sólo son suplementarios y consisten en la producción artesanal en el hogar, la cría de pollos, etc. Los programas públicos han sido típicamente débiles en el aspecto de la comercialización, dejando algunas veces a los productores sin ganancias por la venta del bien que han originado, hasta otras en que la gestión comercializadora se entrega a intermediarios privados que pueden encontrar salidas y reforzar los controles de calidad, a cambio de su participación en las ganancias. En verdad, tales intermediarios han organizado sus propios sistemas de trabajo casero —particularmente en la manufactura de vestuario— haciendo a los pobres más productivos y evadiendo los costos impuestos por la seguridad social y las leyes de protección laboral, sin elevar notoriamente los niveles de vida de sus empleados.

Los esquemas más ambiciosos de economía paralela parecen haber tentado a algunas autoridades públicas, pero no han sido aplicados en una escala significativa. Ellos suponen una capacidad gubernamental que permitiera aislar al grupo focal del resto de la sociedad nacional, de las angustias de una modernización desigual. Y es evidente que dicha capacidad no existe, al menos no todavía. La complacencia requerida para aceptar modestas mejoras en las condiciones de vida a cambio de trabajos sin compensación, realizados con herramientas primitivas, y para autoproporcionarse servicios básicos que el

Estado ofrece a los estratos más acomodados de la sociedad, podría derrumbarse precisamente cuando el progreso inicial —si es que lo ha habido— haya originado esperanza y capacidad organizadora, a menos que estuviera acompañado de controles aún más rigurosos que aquellos que complementan el asistencialismo. Dentro de las realidades presentes de América Latina, los esquemas de autoayuda dirigida parecen estar destinados a continuar ofreciendo, como soluciones comprensivas, medidas que sólo pueden, en el mejor de los casos, alcanzar mejoramientos secundarios en las condiciones de vida de minorías entre los críticamente pobres.

La propensión a generalizar acerca de la potencialidad de la autoayuda dirigida y de suponer que los logros localizados pueden duplicarse en una escala constantemente mayor, sin consideración a las restricciones impuestas por el orden social y económico más amplio, ha sido particularmente evidente en las cambiantes modas de diagnósticos y prescripciones de política para las “barriadas” (“favelas”, “poblaciones callampa”, “villas miseria”, etc.) urbanas. Los primeros observadores las consideraban como sumideros de pobreza abyecta, habitados por migrantes rurales inempleables que vivirían mejor si se lograra persuadirlos o se los obligara a volver al sitio de donde habían venido. Como lo indica la cita de Helio Jaguaribe, esta actitud general continúa dominando a gran cantidad de observadores sobre la pobreza en América Latina o en otras partes del Tercer Mundo.

Sin embargo, desde los albores de la década de 1960, se han usado estudios de algunos asentamientos no regulados construidos por sus ocupantes en algunas ciudades, para apoyar generalizaciones igualmente amplias tendientes a demostrar que tales asentamientos están constituidos por “gente dinámica y creativa”, capaz de resolver sus propios problemas con un poco de ayuda exterior apropiada. Tal conclusión repugna a los planificadores urbanos y a las industrias de la construcción que dominan los programas de vivienda pública, pero atraen a las autoridades por su promesa de soluciones baratas y políticamente viables. En efecto, el dinamismo y la creatividad son mucho más evidentes en algunos asentamientos que en otros y en algunas coyunturas políticas o económicas que en otras. En el mejor de los casos, no pueden capacitar a las familias en cuestión para que se desembaracen de los costos de la extensión urbana y del medio ambiente urbano contaminado a lo cual contribuyen los asentamientos, ni a competir en términos equiparados con el mercado de empleo y el sistema educacional que ayuda a determinar el acceso a los empleos.

Al comienzo de este artículo se distinguieron dos orientaciones ético-instrumentales alternativas que subyacen a las diversas identificaciones de los grupos focales desfavorecidos y a las prescripciones consecuentes. Los enfoques de política discutidos arriba corresponden a la segunda orientación y a la identificación del grupo focal como los “críticamente pobres”.

¿Qué se puede decir acerca de la primera orientación y las pautas que implica para los grupos en desventaja o excluidos que tratan de enfrentar un mundo que jamás hicieron? De una u otra manera, esta orientación implica la

“concientización” de los desfavorecidos respecto a las incongruencias entre sus necesidades reales y el orden social, político y económico prevaleciente. Pero una vez que hayan tomado conciencia, ya sea espontáneamente o ayudados por movilizadores e ideólogos externos, ¿qué van a hacer? Las alternativas pueden resumirse siguiendo un orden ascendente de participación en la sociedad nacional, en la forma siguiente:

1) *Retiro, no cooperación y negativa de información a los agentes estatales.* Una parte importante de la población de América Latina recurre a esta táctica ante la falta de alternativas visibles. Su uso consistente, sin embargo, requiere que la familia o el grupo disponga de sus propias fuentes de subsistencia, para poder sobrevivir con sólo un mínimo contacto con la sociedad más amplia. Esta habilidad prácticamente ha desaparecido, aun entre los agricultores de minifundio. Por ello, la táctica se manifiesta ahora como un componente persistente, aunque subordinado en lo que concierne a los tratos de los grupos en desventaja con los detentadores de poder.

2) *Escape de los problemas locales intratables, generalmente mediante la migración a las ciudades más grandes o al extranjero.* A menudo se ha enfatizado el papel de la migración hacia la ciudad como válvula de seguridad frente a la inquietud rural. Las investigaciones sociológicas continúan descubriendo que la mayoría de los migrantes perciben ganancias derivadas de su traslado, pese a su precario destino en las ciudades.

3) *Confianza en los vínculos personales, paternalistas, con individuos en posiciones más altas en la estructura de poder nacional o local, pagando el precio de la sumisión y los favores recíprocos.* A medida que las actividades asistenciales-represivas del Estado se tornan más importantes, esta búsqueda de protección pasa del magnate local al Estado mismo representado en la persona del funcionario de mayor importancia al cual puede obtener acceso el grupo local o el individuo. En los regímenes con competencia política abierta, la oferta de votos a cambio de ayuda reemplaza parcialmente las ofertas previas de servicios personales o productos. En otros lugares, como se mencionó antes, algunos individuos reciben ganancias ingresando a los mecanismos de control del Estado.

4) *Demostraciones masivas, tomas de tierra y destrucción de la propiedad* (en particular el equipo de transporte público). Se utilizan con el propósito de incitar al Estado a efectuar acciones favorables y a fin de obtener una prioridad más alta para las necesidades del grupo comprometido en la acción violenta. Tales tácticas aparecen cuando hay conciencia de la posibilidad de influir a las autoridades, pero las organizaciones de grupos de interés locales y los cuerpos intermediarios entre el grupo local y el Estado son todavía rudimentarios o ineficaces. A medida que prosigue la urbanización, esta táctica se torna crecientemente importante, aunque por su naturaleza y manifestaciones semiespontáneas, los participantes nunca pueden estar seguros de cuán lejos pueden ir sin riesgo. Diversos estudios han señalado que los estallidos violentos de los pobres urbanos, cuando no son aplastados por la fuerza, han tenido el resultado principal de obtener beneficios limitados, incluyendo un sentido de logro, y

han sido seguidos por un descenso de la politización. La misma cosa parece ser verdadera para los movimientos campesinos exitosos.⁷

5) *Reforzamiento y adaptación de comunidades, instituciones tribales o religiosas preexistentes a nuevos propósitos.* La disponibilidad de esta táctica depende, por supuesto, de la existencia previa de formas de solidaridad local y de participación en la cual la mayoría desfavorecida ha tenido o se ha sentido tomando parte. En América Latina tales instituciones o no existen o son más débiles que en África y Asia. Los grupos indígenas diferenciados lingüística y culturalmente en los países andinos, México y Guatemala, se han aferrado a la organización comunitaria como medio de autodefensa, pero su funcionamiento para este propósito está desintegrándose frente a la modernización agrícola, deteriorando los recursos de tierras y aumentando la movilidad espacial de la población, o bien evolucionando hacia nuevas formas de organización campesina.

6) *Organización de sistemas cooperativos de crédito, producción, comercialización, construcción y mantención de vivienda y obras públicas locales u otras divisiones, un nivel de educación mínimo, y una cierta cantidad de apoyo legal, técnico y material (sin la presencia de dominación burocrática) del Estado.* La táctica ha sido discutida más arriba desde el punto de vista estatal. Si el diagnóstico acerca del funcionamiento del estilo de desarrollo prevaleciente es correcto, sería ingenuo esperar que el Estado o los grupos en desventaja que actúan en forma autónoma lo modifiquen significativamente, según esta alternativa. Además, si la positiva solidaridad de grupo en las actividades económicas y de autoprovisión de servicios diera como resultados tanto un rechazo razonado de la dependencia del Estado como el retiro masivo de sus miembros del sistema de mercado como proveedores de trabajo y consumidores, resultaría más difícil para el Estado tolerarlo que la violencia ocasional persiguiendo la asistencia o el control de precios. No es probable que el Estado pudiera crear una "economía paralela" si lo deseara, pero, sin duda, podría ahogar tal economía si se originara.

7) *Organización de grupos de interés para la negociación colectiva, respaldados por la amenaza de huelgas, boicots, etc.* Esta táctica ha sido temporalmente efectiva para un buen número de trabajadores del sector "moderno" y en pocos casos ha sido útil para los campesinos que se enfrentan a los terratenientes, pero los logros generalmente han sido neutralizados por la inflación, por la supresión del poder sindical, o debido a la cooptación del liderazgo sindical por

⁷Un estudio reciente argumenta que tal protesta disruptiva es la única táctica realmente efectiva a disposición de los pobres en una sociedad capitalista como los Estados Unidos; la táctica supuestamente más efectiva, de organización permanente de grupos de interés conduciría principalmente a la domesticación de la protesta y a la aceptación de líderes dentro del orden establecido. En América Latina, en tanto que la táctica ha logrado éxitos temporales, los peligros para los participantes son mucho más grandes, siendo menor la capacidad del Estado para zafarse de la protesta mediante dinero. Ver Frances Scott Piven y Richard A. Cloward, *Poor People's Movements: Why They Succeed, How They Fail*, Nueva York, Vintage Books, 1979.

las fuerzas que controlan el Estado. Los estratos más desfavorecidos, aquellos de los "sectores informales" o los "críticamente pobres", no ejercitan sus demandas contra un empleador, un terrateniente u otro explotador privado, por cuanto son autoempleados o empleados en pequeñas empresas que sólo pueden sobrevivir pagando salarios de subsistencia y evadiendo impuestos, sino contra el Estado mismo, como fuente de servicios y subsidios de consumo. Al tratar con este interlocutor, es natural que caigan en el clientelismo, y recurran a los intermediarios o a la protesta violenta como medios más efectivos que la propia organización permanente.

8) *Participación en la política electoral nacional; elección entre los movimientos y candidatos basada en el estudio crítico de sus programas y su habilidad para llevar a cabo estos programas.* Esto requiere: a) una capacidad razonable en los grupos en desventaja para unir sus aspiraciones y actuar colectivamente más bien que como competidores por favores políticos; b) la existencia de un grado de apertura y competitividad en el sistema político nacional, de modo que movimientos políticos diferentes puedan ofrecer alternativas reales y tengan incentivos reales para ampliar su electorado incluyendo a los pobres; c) cierta coherencia ideológica en los movimientos políticos y de apreciación realista de las capacidades nacionales; d) confianza compartida en la posibilidad de decidir cuestiones de distribución de recursos mediante procedimientos democráticos; e) mecanismos de votación razonablemente libres de manipulación por parte de los detentadores del poder locales. Bajo condiciones típicas de crecimiento económico capitalista periférico y penetración de las ilusiones consumistas, es difícil para cualquier movimiento político confiar en el apoyo masivo para evitar caer en la trampa populista: una escalada de promesas sociales combinadas con una evasión de las realidades de poder que hacen imposible el cumplimiento fácil, incluso de las más modestas promesas. Como lo ha indicado Prebisch, la democratización política mediante la escalada de promesas, se quiebra cuando los estratos más grandes de desfavorecidos comienzan a entrar en el juego; las fuerzas dominantes en el estilo de desarrollo cierran de golpe las puertas del paraíso consumista en sus narices y, comúnmente, también expulsan a muchos de los "relativamente pobres" mejor organizados.

i) *Participación en la política nacional para alcanzar la transformación revolucionaria de la sociedad.* En principio, los subprivilegiados podrían llegar a convencerse hasta tal punto de la incompatibilidad radical entre sus aspiraciones y su lugar en el orden social, que consideraran colectivamente como única alternativa la acción revolucionaria conducente a la construcción de una nueva sociedad. Esta expectativa estaba presente, explícita o implícitamente, en los movimientos de "concientización" que florecieron en América Latina durante la década de 1960 y en los primeros años de la de 1970. Sin embargo, tal opción sólo puede ser nítida y duradera bajo circunstancias excepcionales, y éstas dependen muy poco de los grupos más desfavorecidos. Tales sectores, como lo han demostrado muchos estudios, aun en contextos urbanos, están más interesados por las relaciones de poder local y por las estrategias de

supervivencia que por la escena nacional. Cuando el liderazgo revolucionario satisface las demandas inmediatas, la postura revolucionaria tiende a ser reemplazada por una defensiva. Si, como sucede más a menudo, produce una represión dura, el grupo es susceptible de retraerse en una aparente apatía, que es el destino de diversos asentamientos urbanos y rurales originados en tomas de tierras y que constituyen por un tiempo “nuevas sociedades” igualitarias. Por otra parte, a los movimientos políticos en competencia, que aspiran a movilizar a los desfavorecidos, se les hace muy difícil captar el contenido y las implicancias de la “revolución”. En un contexto nacional dado, la mayoría de los movimientos pueden pretender ser revolucionarios. La revolución puede promoverse como un slogan populista o como el atributo de una política de desarrollo oficial, o como una táctica para la toma de poder, o como una estrategia para la rápida y completa transformación social. Finalmente, las diferentes categorías de desfavorecidos —proletarios, subproletarios, campesinos, etc.— enfrentan (o enfrentarían si prestaran algo de atención) disputas interminables entre los ideólogos de los movimientos políticos en lo que concierne a sus roles como protagonistas o como aliados más o menos inseguros de la revolución.

