

INTRODUCCION AL ANALISIS DEL DESARROLLO  
Y DE LA PLANIFICACION

Ricardo Cibotti \*/

\*/ El autor es funcionario del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, de las Naciones Unidas. Las ideas y opiniones expresadas en este documento no reflejan necesariamente las del Instituto.

## INDICE

	<u>Página</u>
Introducción	i
I. EL DESARROLLO ECONOMICO	1
A. El concepto de desarrollo económico	1
B. Características del subdesarrollo	2
1. Estructura económica primaria	2
2. Inestabilidad y dependencia	8
3. Estructura socio-política	14
C. Características del proceso de desarrollo económico y su medición	15
1. El nivel de desarrollo	15
2. Ritmo de crecimiento de una economía	18
II. LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO	22
A. El proceso de planificación en América Latina	22
B. El sector salud en la planificación del desarrollo	24
1. Financiamiento de servicios de salud a cargo del Estado	25
2. Movilización de los recursos reales	33

## INTRODUCCION

La condición de subdesarrollo adquiere diferentes características y singularidades según sean los ángulos desde donde se la enfoca y analiza. Abarca muchos elementos que se vinculan a aspectos sociales, políticos, culturales y demográficos de los países; desde un punto de vista económico se identifica con una baja disponibilidad de bienes y servicios para satisfacer las necesidades y aspiraciones de la población.

Cuando se aborda el problema de hacer una reseña sintética de este fenómeno, como es uno de los objetivos de este trabajo, inevitablemente se dará más ponderación a uno de los enfoques, y se profundizará en las líneas que describen y plantean los temas que son más familiares al autor. Del mismo modo, al tratar la planificación del desarrollo y discutir la integración del sector salud dentro de ella, lo que constituye el segundo tema de este documento, se lo hace desde el punto de vista del planificador económico.

El presente trabajo tiene además otra limitación, pues constituye solamente una síntesis introductoria a esta vasta materia, pero se estima que puede contribuir a complementar la visión que sobre estos tópicos tengan otros especialistas, principalmente aquéllos que dedican sus esfuerzos a la elevación del nivel de salud y al mejoramiento de las condiciones sanitarias de la población.

Las páginas siguientes fueron extraídas de dos trabajos del autor. El primero, realizado en colaboración con Pedro Paz, titulado Introducción a la planificación del desarrollo (ILPES, mimeografiado, 1965), que se utiliza como material de lectura en los cursos de planificación de la salud que la OSP y el ILPES llevan a cabo anualmente en la sede de este último. El segundo titulado La integración del sector salud en la planificación del desarrollo fue preparado para el Grupo de Trabajo sobre el Proceso de Planificación en las Américas y está publicado en el Boletín de la Oficina Sanitaria Panamericana, (Vol. LXVI, N°2, febrero de 1969).

## I. EL DESARROLLO ECONOMICO

### A. El concepto de desarrollo económico

El desarrollo económico es uno de los problemas más urgentes e importantes del mundo actual. El uso de este término se ha extendido con una rapidez notable, a tal punto que hoy se le encuentra corrientemente en la prensa cotidiana.

Es necesario identificar y analizar el significado de la idea de desarrollo. Como una primera aproximación, podemos decir que el desarrollo es el proceso económico-social de un país que supera un estado de subdesarrollo, el que presenta las características que se enumeran a continuación y que se explican más adelante:

- la estructura económica es de naturaleza primaria;
- el funcionamiento de la economía se distingue por la inestabilidad y la dependencia; y
- la estructura socio-política es rígida.<sup>1/</sup>

La parte más pobre y también la más numerosa de la humanidad,<sup>2/</sup> ha tomado conciencia de su situación de subdesarrollo y afirma su voluntad de alcanzar un nivel de vida más elevado y de beneficiarse con las posibilidades de mayor bienestar que ofrecen los adelantos de las ciencias y la tecnología moderna. Es esta toma de conciencia lo que realza el carácter de urgencia del problema del desarrollo económico.

De lo anterior se deduce que el desarrollo económico es algo más que el mero aumento de la producción (crecimiento), o que la industrialización o que el progreso. Estos últimos conceptos son consecuencias del proceso de desarrollo y no deben confundirse con él. En forma genérica podríamos adelantar que el desarrollo es crecimiento más cambio. Este cambio no sólo es de naturaleza económica (reforma agraria, redistribución del ingreso, planificación, etc.), sino que es también cambio social y político. Esto,

---

<sup>1/</sup> Esta definición corresponde a un enfoque estructural del problema del desarrollo. Se la ha adoptado porque se la considera la más adecuada desde el punto de vista de los objetivos de este texto.

<sup>2/</sup> Exceptuando los países socialistas; en las regiones desarrolladas viven aproximadamente 600 millones de habitantes, mientras que más de 1.000 millones de personas viven en los países subdesarrollados de Asia, Africa y América Latina. Considerando la totalidad de los países, se estima que un tercio de la población mundial habita en países desarrollados y los dos tercios restantes en los subdesarrollados.

por cuanto cualquier cambio estructural de naturaleza económica encuentra su viabilidad cuando los cambios en la estructura social y política de un país son compatibles con aquél.

A continuación se analizará en más detalle las características que consignan una situación de subdesarrollo.

## B. Características del subdesarrollo

### 1. Estructura económica primaria

Esta estructura se caracteriza por el predominio de actividades que se denominan primarias, las que se manifiestan en las características de la población activa, la producción interna, las exportaciones, las importaciones, y la organización de la producción.

a) Población activa: la mayor parte de la población activa se concentra en la agricultura. En el sector industrial la población activa trabaja fundamentalmente en actividades artesanales o en la industria ligera o liviana (bienes de consumo como muebles, alimentos, vestuarios, etc.). En la industria hay muy poca especialización y casi no se producen bienes de capital. En el sector servicios que predomina en las áreas urbanas, se registra un crecimiento hipertrofiado y de poca productividad (servicios de comercio, servicios personales, etc.). Otra característica de la población activa consiste en que sus niveles de calificación o especialización son sumamente reducidos, como consecuencia de los bajísimos niveles educacionales y de la escasa incorporación de técnicas modernas en las actividades productivas. Asimismo, una parte de esta población activa se encuentra desempleada. Otra se haya en situación de desempleo disfrazado (particularmente en la agricultura y en los servicios), es decir, que sería posible retirar a los trabajadores que se encuentran en esta situación y la producción no se reduciría.

En el cuadro 1 se presenta la composición de la población económicamente activa,<sup>3/</sup> para algunos países de América Latina. Puede observarse que en los países considerados más desarrollados dentro de la región (Argentina, Chile, Venezuela), es menor la participación de la población económicamente activa en la agricultura (entre 19 y 32 por ciento) que en los países de niveles más bajos de desarrollo. Asimismo, las cifras muestran una disminución de la ocupación agrícola a través del tiempo dentro de cada país.

b) Producción interna: en la producción interna de estos países resalta la gran importancia que revisten la agricultura y la minería (actividades primarias), las que presentan las siguientes características:

<sup>3/</sup> Se define como población económicamente activa la constituida por todas las per-

Quadro 1

AMÉRICA LATINA

DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE  
ACTIVA POR SECTORES DE ACTIVIDAD

País	Año	Sectores de Actividad								
		Agri- cul- tura	Mine- ría	In- dus- tria	Cons- truc- ción	Elec- tri- cidad	Co- mer- cio	Trans- porte	Ser- vi- cios	No es- peci- fi- cados
<u>Argentina</u>										
muestra	1960	29.2	0.6	25.2	5.6	1.2	12.0	6.3	20.0	10.0
censo	1947	25.9	0.5	22.8	5.4	0.5	13.6	6.4	21.7	3.2
<u>Chile</u>										
muestra	1960	27.5	4.1	17.2	7.0	--	9.6	5.1	24.1	5.4
censo	1952	30.1	4.7	19.0	4.7	0.9	10.3	4.4	22.2	3.6
<u>Costa Rica</u>										
muestra	1963	48.9	0.3	11.3	5.5	1.2	10.1	3.5	17.3	2.2
censo	1950	54.7	0.3	11.0	4.3	0.6	7.9	3.5	14.8	3.0
<u>El Salvador</u>										
muestra	1961	60.2	0.1	12.5	4.2	0.2	6.2	2.1	13.5	1.0
censo	1950	63.2	0.3	11.4	2.9	0.2	5.5	1.5	11.9	3.3
<u>Honduras</u>										
muestra	1961	65.8	0.3	7.7	1.7	0.2	4.6	1.5	12.0	6.3
censo	1950	83.1	0.5	5.8	1.0	0.1	1.3	1.1	4.5	2.7
<u>México</u>										
muestra	1960	54.2	1.3	13.7	3.6	0.4	9.5	3.2	13.5	0.7
censo	1950	57.8	1.2	11.7	2.7	0.3	8.2	2.5	10.5	5.1
<u>Panamá</u>										
muestra	1960	50.1	0.1	8.2	4.6	0.5	9.9	3.2	21.8	1.6
censo	1950	53.5	0.1	7.3	2.7	0.5	8.1	2.7	15.3	9.9
<u>Perú</u>										
muestra	1961	49.3	2.1	13.5	3.4	0.2	9.1	3.2	15.2	4.1
censo	1940	62.5	1.8	15.4	1.8	--	4.5	2.1	10.3	1.7
<u>Venezuela</u>										
muestra	1961	32.1	1.9	12.3	5.3	1.1	12.6	6.7	23.8	6.4
censo	1950	41.3	2.9	9.8	5.3	0.3	8.8	3.1	20.0	8.4

Fuente: OEA, América en cifras, 1962, Washington, 1963.

- la mayoría de los productos agrícolas llegan a la población sin someterse a procesos de industrialización (enlatado, conservado, etc.);
- en algunos países existe producción agrícola de alimentación que se exporta (bananos, café, arroz, trigo, carnes, etc.);
- parte de la producción agrícola consiste en materias/<sup>primas</sup> dedicadas a la exportación (algodón, caucho, yute, lanas, etc.);
- la producción mineral se dedica principalmente a la exportación sin industrialización, o sea, se exporta esta producción como materias primas o insumos (cobre, estaño, petróleo, hierro, etc.).

c) Exportaciones: las exportaciones se concentran fundamentalmente en productos primarios, con la particularidad de que uno o dos productos básicos (agrícola o minero), constituyen un elevado porcentaje de la exportación total. Esta situación puede observarse en el cuadro 2 que ilustra la estructura de las exportaciones en ciertos países subdesarrollados. Además, estas exportaciones se destinan a uno o dos grandes mercados de países desarrollados.

d) Importaciones: la forma de exportación de productos primarios y la naturaleza de la producción interna, condicionan importaciones que se caracterizan por provenir de dos o tres países principalmente y por estar concentradas en bienes de consumo elaborados y bienes de capital. En muchos países se ha iniciado un proceso de sustitución de importaciones (producir en el país bienes que antes eran importados), pero ese proceso de sustitución, tal como tuvo lugar en América Latina, es parcial ya que se compran en el exterior los insumos necesarios en la producción de los bienes sustituidos. Esta característica ha creado una gran vulnerabilidad ante las variaciones que sufren las exportaciones, por cuanto al reducirse los ingresos de divisas por una baja en el precio o en la cantidad de bienes exportados, no pueden reducirse en igual magnitud las importaciones, ya que al estar constituidas éstas por insumos, la actividad interna se paralizaría por falta de materias primas y productos semielaborados.

En los cuadros 3 y 4 se presenta la composición de las importaciones discriminadas por grupos de países según la etapa del proceso de sustitución de importaciones que hayan cumplido.

Quadro 2

AMERICA LATINA Y OTRAS REGIONES - EXPORTACIONES  
1959/1963

País	Productos de exportación	%	% Producto más importante
<u>América Latina:</u>			
Argentina	Maíz, trigo, carne y cueros, lana	57	(22% carne)
Brasil	Café, algodón, cacao	65.6	(54.2% café)
Bolivia	Mineral estaño, plata y plomo	71.8	(61.4% estaño)
Colombia	Café, petróleo, bananos	90.4	(71.7% café)
Costa Rica	Café, bananos, cacao	84	(52.1% café)
Chile	Cobre, salitre, hierro	81.2	(66.3% cobre)
El Salvador	Café, algodón	81.3	(58.3% café)
Ecuador	Café, cacao, bananos	89	(61.2% bananos)
Guatemala	Café, bananos, algodón	80.3	(61.8% café)
Haití	Café, sisal	71.6	(50.4% café)
Honduras	Bananos, café, madera	73.8	(46.6% bananos)
México	Algodón, plomo, zinc, cobre, petróleo, café	41.1	(19.8% algodón)
Nicaragua	Algodón, café, azúcar	72.6	(41% algodón)
Paraguay	Carne, maderas, algodón	65.4	(33.8% carne)
Perú a/	Algodón, azúcar, plomo, cobre, hierro	62.8	(17.7% algodón)
Rep. Dominicana	Azúcar, café, bananos, cacao	71.8	(46.4% azúcar)
Uruguay	Lana, carne y cueros, trigo	82.1	(54.9% lana)
Venezuela	Petróleo, hierro, café	98	(91.9% petróleo)
Panamá	Bananos, camarones, cacao	81	(63.4% bananos)
<u>Medio Oriente b/</u>			
Egipto	Algodón	83	
<u>Africa b/</u>			
Congo Belga	Cobre, café, algodón	52	
<u>Asia b/</u>			
Pakistán	Yute, algodón	78	
Malasia	Caucho, estaño	55	
Birmania	Arroz	82	

Fuentes: OEA, América en cifras 1963, Washington, 1965.  
Naciones Unidas, World Economic Survey, 1955, p. 156.

a/ Los datos de plomo, cobre y zinc corresponden al período 1958-62.

b/ Período 1953-54.

Cuadro 3

I PAISES QUE HAN CUMPLIDO UN CICLO DE SUSTITUCION DE IMPORTACIONES

(Argentina, Brasil, Chile, México y Uruguay). Composición porcentual de las importaciones, en el Quinquenio 1958-1962 a precios constantes

Grupos	Argentina	Brasil	Chile	México	Uruguay a/
Bienes de Consumo	12.8	7.2	19.0	13.9	15.2
Materias primas y prod. intermedios	56.0	56.2	45.0	48.8	62.3
Bienes de Capital	31.2	36.6	35.8	37.3	22.5

Cuadro 4

II PAISES QUE NO HAN INICIADO EL PROCESO DE SUSTITUCION DE IMPORTACIONES

(Bolivia, Honduras, Panamá, Venezuela)

Composición porcentual de las importaciones en el quinquenio 1958-1962 (precios constantes)

Grupos	Bolivia a/	Honduras a/	Panamá a/	Venezuela
1. Bienes de consumo	33.3	42.9	49.7	34.3
2. Materias primas y productos intermedios	36.1	33.8	31.0	30.3
3. Bienes de Capital	30.6	23.3	19.3	35.4

a/ Se consideró el quinquenio 1957-61

FUENTE: CEPAL, Boletín Económico de América Latina, Vol. I, N° 1, 1964

e) Organización de la producción: en las economías subdesarrolladas existen diversas formas de organización económica, entre las cuales se distinguirán las siguientes:

i) una economía de subsistencia constituida por los minifundios, medieros y aparceros del complejo latifundio-minifundio,<sup>4/</sup> pequeñas comunidades agrícolas, producción artesanal, servicios no calificados, etc. La participación social y política de estos grupos en la vida nacional es muy limitada debido a sus bajos niveles de ingreso, escasa instrucción o educación, ausencia de organización, etc.

ii) Un sector de la economía en el cual los bienes de capital pertenecen a empresas extranjeras. Sus actividades están orientadas hacia el comercio exterior y a algunas actividades internas de características monopolísticas (ciertos servicios públicos, artículos de consumo doméstico, parte de la producción de industrias livianas, algunas actividades comerciales, etc.). Este sector está constituido por empresas modernas cuya estructura y organización es semejante a las de las empresas europeas y norteamericanas y se podría decir que son una proyección de las economías desarrolladas en los países subdesarrollados. La parte de estas empresas que se dedican al comercio exterior tiene escasa vinculación con las actividades productivas internas. A su vez, como las empresas extranjeras que actúan en el mercado interno adquieren sus insumos fuera del país y remiten sus utilidades al exterior, su integración con otros sectores de la economía es bastante limitada.

iii) Otro sector está constituido por las empresas cuyos capitales pertenecen a personas o empresas del país. Sus actividades suelen ser de naturaleza especulativa y comercial, dedicándose en pequeña escala a la producción industrial. El hecho de tener una característica especulativa, desvía los recursos financieros y humanos que podrían canalizarse a acelerar el desarrollo industrial.

---

<sup>4/</sup> El complejo latifundio-minifundio significa que la formación de parte de los latifundios está acompañada de la creación de minifundios, los que proveen la mano de obra requerida para la producción en aquéllos.

## 2. Inestabilidad y dependencia

Otra característica importante del subdesarrollo consiste en que el funcionamiento de esas economías se distingue por su inestabilidad y dependencia.

a) Inestabilidad: Esta se manifiesta tanto en las variaciones de los niveles de producción como con las fluctuaciones de los precios internacionales y del nivel de precios internos.<sup>5/</sup>

i) Variaciones en los niveles de producción: se presentan tanto en las actividades de producción para el mercado interno como en la producción para exportaciones.

En las exportaciones la inestabilidad se deriva del hecho de que las decisiones en cuanto a la producción y a las ventas dependen de los compradores extranjeros y de las empresas extranjeras radicadas en estos países, las que pueden dedicarse a la producción de los productos primarios o a su comercialización. Con frecuencia estas empresas son filiales de grandes consorcios extranjeros que trazan sus planes de producción para la totalidad de su complejo industrial o comercial, sin tener en cuenta los intereses de los países donde ejercen una parte de su actividad. La demanda de los compradores extranjeros suele fluctuar por razones diversas e imprevisibles: cambio en los gustos, medidas de políticas comerciales y cambiarias de los países importadores, aparición de sucedáneos, innovaciones tecnológicas, etc.

En las actividades de producción para el mercado interno, una de las fuentes de inestabilidad surge de las fluctuaciones de las exportaciones, ya que éstas últimas proveen las divisas necesarias para importar los insumos en los que está basada la industria nacional.

ii) Fluctuaciones en los precios: estas fluctuaciones son la consecuencia de un proceso de inflación (o deflación) en lo que respecta a los precios internos.

El análisis de la realidad latinoamericana muestra que varios países se enfrentan con serios problemas derivados de agudos procesos de inflación, que no sólo han distorsionado la producción de esos países sino que han creado

---

<sup>5/</sup> Cuando el aumento del nivel de precios sobrepasa ciertos límites se considera que se presenta un proceso inflacionario. Estos límites varían de país a país y son mayores para aquéllos que han sufrido durante períodos prolongados aumentos en sus precios internos (Argentina, Chile, Bolivia, Brasil, etc.).

tensiones sociales y políticas. En general, se afirma que la falta de dinamismo de la oferta de bienes agrícolas, las fluctuaciones de las entradas de divisas (por variaciones en el volumen y precios de las exportaciones en las inversiones extranjeras, en los créditos y préstamos externos) y por consiguiente de las importaciones y los desequilibrios presupuestarios, crean presiones inflacionarias. Estas presiones inflacionarias acompañadas por ciertas medidas de política monetaria, crediticia, comercial, tributaria, etc., desembocan en procesos inflacionarios que constituyen una fuente de inestabilidad económica y social.

b) Dependencia: Esta puede clasificarse en dependencia comercial y financiera.

i) La dependencia comercial: surge del hecho de que una elevada proporción de las exportaciones se orientan hacia un número muy pequeño de países y con un número limitado de productos, generalmente exportados en estado bruto o semibruto (véase puntos B.1 c), B.1 d) y B.1 e); y cuadro 2). Asimismo, la dependencia comercial se traduce en que las importaciones provienen desde un número muy limitado de países (generalmente los países hacia los cuales se canaliza el grueso de las exportaciones). Esta situación se muestra en el Cuadro 5, que presenta la composición porcentual de exportaciones e importaciones de América Latina según áreas económicas, para los años 1961-1963. Así, el movimiento de la economía del país subdesarrollado se encuentra en parte dominado por factores externos a este último. Estos factores determinan en cierta medida la estructura y volumen de la producción, así como la naturaleza y amplitud de las inversiones. Debido a la dependencia comercial estos países se ven imposibilitados de ejercer una influencia apreciable en el manejo de los precios y volumen de su comercio exterior.

ii) La dependencia financiera tiene su origen en la presencia de capitales extranjeros en la economía del país subdesarrollado. En este caso los capitales extranjeros desarrollan ciertas ramas de actividad económica en función de los intereses de los mismos y no en función de los del país que recibe estos capitales.

El capital extranjero está constituido por un flujo de entradas de divisas por concepto de: inversiones extranjeras, empréstitos y créditos a corto y largo plazo. Pero estas entradas de divisas tienen como contrapartida en el mediano y largo plazo un flujo de recursos financieros en sentido inverso que es mayor.

Cuadro 5

## COMPOSICION PORCENTUAL DE LAS EXPORTACIONES E IMPORTACIONES DE AMERICA LATINA SEGUN AREAS ECONOMICAS, 1961-63

País	Estados Unidos		Asociación Latinoamericana de Libre Comercio		Mercado Común Centroamericano		Asociación Europea de Libre Comercio		Comunidad Económica Europea		Otras	
	Exportación	Importación	Exportación	Importación	Exportación	Importación	Exportación	Importación	Exportación	Importación	Exportación	Importación
Argentina	9.1	26.7	11.8	8.9	0.0	0.0	19.2	14.4	42.9	30.4	17.2	19.6
Bolivia	29.9	43.3	4.9	13.5	0.0	0.0	52.8	9.7	10.2	21.9	2.2	11.7
Brasil	39.3	32.3	6.7	7.6	0.0	0.0	11.8	10.2	24.7	19.5	18.0	32.2
Colombia	56.8	52.4	1.5	2.8	0.5	0.2	8.0	11.6	20.7	19.2	12.7	13.8
Costa Rica	57.7	47.0	1.8	4.0	2.9	3.3	3.1	8.7	30.5	20.1	24.3	18.8
Chile	35.7	37.9	7.8	16.9	...	0.3	18.8	11.0	27.5	21.8	10.2	22.6
Ecuador	60.3	43.8	6.4	4.0	...	...	2.6	13.8	23.4	23.3	...	...
El Salvador	30.7	36.5	-	1.9	15.3	16.5	2.3	7.1	30.6	24.9	21.1	13.1
Guatemala	48.8	47.9	-	2.5	8.9	6.7	5.6	8.1	25.5	19.3	11.2	15.5
Haití	53.2	66.1	...	...	...	...	5.1	5.7	32.2	17.9	9.4	10.2
Honduras	62.2	50.5	0.3	2.0	14.2	11.3	2.9	5.1	11.9	11.9	8.4	19.3
México	72.2	69.1	2.2	0.6	1.2	0.1	2.4	7.9	6.5	14.0	15.4	8.5
Nicaragua	40.6	49.3	1.3	2.6	4.0	5.3	5.0	7.0	23.7	15.8	24.9	20.0
Panamá	73.7	47.6	4.8	2.5	0.7	0.8	0.5	4.3	3.6	11.0	17.8	37.5
Paraguay	22.5	15.3	30.4	22.5	-	-	12.7	11.1	14.8	17.0	19.6	24.0
Perú	35.3	40.3	8.2	8.8	0.0	0.5	11.7	14.1	30.0	23.1	14.7	13.3
República Dominicana	48.7	30.8	0.2	1.6	0.0	0.0	4.3	6.6	7.0	14.7	6.3	13.9
Uruguay	13.9	19.0	5.0	16.1	-	-	25.4	15.4	34.4	26.1	21.4	23.5
Venezuela	35.7	59.5	6.0	2.0	0.3	0.1	10.6	11.2	8.2	20.9	39.2	12.2

Fuente: OEA, *América en cifras*, 1963, Washington, 1963.

Cuadro 6

ESTADOS UNIDOS - INVERSIONES PRIVADAS Y UTILIDADES  
REPARTIDAS DESDE LOS PAISES SUBDESARROLLADOS  
(millones de dólares)

Año	Inversiones privadas	Utilidades repatriadas
1956	1.270	1.406
1957	1.187	1.549
1958	780	1.429
1959	707	1.386
1960	608	1.474

Fuente: Departamento de Comercio de los EE.UU., citado por Keith Griffin y Ricardo French-Davis. "El capital extranjero y el desarrollo" en revista Economía, Santiago, Universidad de Chile, 1964.

En el cuadro 6 se pone de manifiesto la paradójica situación, en la que el flujo de divisas desde los países subdesarrollados a los desarrollados es muy superior a las sumas transferidas por los países desarrollados en concepto de inversiones productivas.

La situación antes descrita significa que los países subdesarrollados deben recurrir en forma creciente al endeudamiento externo, lo que no soluciona el problema sino lo posterga, porque el mayor endeudamiento también significa a mediano o largo plazo una salida neta de divisas.

En el cuadro 7 se observa que el crecimiento del servicio de la deuda a largo plazo se cuadruplicó entre los años 1951-55 y el año 1959.

Asimismo dicho cuadro muestra que desde 1951-55 el porcentaje de las exportaciones comprometidas para el servicio del capital extranjero, ha pasado desde el 16 por ciento a casi el 30 por ciento para los años 1958-59. Esto último implica que en ausencia de endeudamiento externo se podría haber importado entre un 16 por ciento y un 30 por ciento más en los años citados.

El análisis anterior muestra una faceta del tipo de dependencia económica que genera el capital extranjero y pareciera indicar que todo tipo de recurso financiero externo sería nocivo para un país subdesarrollado.

Esto no es cierto pues depende tanto del tipo de recurso financiero como del destino de los mismos. En efecto, se puede suponer una radicación de inversiones extranjeras que genere directamente un gran volumen de exportaciones o permita que se instalen otras actividades de exportación que puedan estar en manos de empresas nacionales públicas o privadas.

De otro lado, los créditos o préstamos externos para la ejecución de obras de infraestructura (centrales eléctricas, redes de transportes, riego, etc.) promueven una actividad interna que compensa o sobrepasa la salida de divisas correspondientes.

En general, se puede afirmar que la política de un país en subdesarrollo relativa a la entrada de capital extranjero dará sus frutos positivos en la medida en que se logre que el uso de esos recursos cree con el tiempo, en forma directa o indirecta, sus propias fuentes para el aumento de la capacidad para importar.

En otras palabras, la adición masiva de capital extranjero no garantiza por sí sola un aumento de la tasa de desarrollo.

Cuadro 7

AMERICA LATINA: PAGOS POR CONCEPTO DE SERVICIO DEL CAPITAL EXTRANJERO A LARGO PLAZO, 1946-62 a/

(Millones de dólares)

Años	Ingreso de la inversión directa	Servicios de la deuda externa a largo plazo			Servicio total del capital extranjero a largo plazo	Total exportaciones América Latina	Porcentaje de las exportaciones sobre el servicio total del capital extranjero
		Intereses	Amortización	Total Intereses Amortización			
1946-50	626.6	102.6	283.6	486.2	1 112.8	5 905.0	18.9
1951-55	891.7	100.6	273.0	373.6	1 265.3	7 689.7	16.4
1956	1 221.3	146.4	429.8	576.2	1 797.5	8 532.5	21.1
1957	1 455.2	157.8	643.5	801.3	2 256.5	8 683.8	26.0
1958	1 063.2	176.1	1 140.5	1 316.6	2 379.8	8 214.1	29.0
1959	933.8	245.0	1 230.7	1 475.7	2 409.5	8 345.2	28.9

Fuente: CEPAL: El financiamiento externo de América Latina, Nueva York, Naciones Unidas, 1964.

a/ Incluye Cuba.

### 3. Estructura socio-política

a) Entre las características de las estructuras sociales del subdesarrollo se pueden citar las siguientes:

i) reducidos grupos sociales intermedios, debido a la presencia de un número limitado de grandes propietarios rurales o de grupos tradicionales vinculados al estado, simultáneamente con la presencia de una enorme masa de población desprovista de instrucción, con un nivel de vida muy bajo y sin participación político-social;

ii) existencia de escasa movilidad social-vertical; o sea, la posibilidad de que una persona o un grupo de personas ascienda a un estrato social más elevado encuentra serios obstáculos;

iii) una parte importante de la población carece de mecanismos institucionales para la defensa de sus intereses (sindicatos, agrupaciones de campesinos, etc.).

b) Las estructuras políticas en un estado de subdesarrollo se caracterizan por ser inestables. Como una aproximación al problema, se pueden atribuir dos causas a esta inestabilidad;

i) la dependencia e inestabilidad económica generan fuertes contracciones periódicas del ingreso interno. Al luchar los diversos grupos sociales por la mantención de su participación en el producto, se crea un clima de grave tensión política ante esas contracciones.

ii) lo anterior responde a fenómenos de corto plazo, o sea, de contracción periódica. Pero algo semejante parece suceder a largo plazo, o sea como tendencia política derivada de una estructura social y económica incapaz de absorber y emplear los grandes núcleos poblacionales que el rápido crecimiento demográfico y la expulsión del agro están continuamente generando. Estos núcleos, y más aún en la medida en que sus aspiraciones se multiplican por el mero contacto con los sectores modernos de la sociedad, presionan por su participación, generando una fuente permanente de conflictos.

Desde este punto de vista, el desarrollo implica cambios en las estructuras socio-políticas y requiere la implantación de una forma amplia de participación socio-política de las mayorías de la población.

C. Características del proceso de desarrollo económico y su medición

1. El nivel de desarrollo

El indicador comúnmente usado para medir el nivel de desarrollo económico de un país es el Ingreso por habitante.<sup>6/</sup> Si se traducen los ingresos por habitante de los países del mundo a unidades monetarias comparables (dólares por ejemplo) se puede establecer la posición relativa de cada país respecto de los demás y se tendrá una apreciación del nivel de desarrollo de un país. A la cabeza de la lista están Estados Unidos, Canadá, Australia y los países de Europa Occidental y en último término se encuentran países africanos, asiáticos y algunos latinoamericanos. Cabe destacar que el indicador utilizado y por lo tanto el nivel relativo de cada país constituye sólo una aproximación a la realidad.

Si se identifica el nivel de desarrollo económico con el nivel de bienestar material de una comunidad, el ingreso por habitante refleja imperfectamente la situación de cada país, pues no refleja la distribución del ingreso y no toma en cuenta que en un país la población, en promedio, puede trabajar más horas diarias que en otros.

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

A continuación se presenta un cuadro con los ingresos por habitante de algunos países desarrollados y subdesarrollados: (cuadro 8).

Puede darse otra interpretación del nivel de desarrollo de un país. Se considerará desarrollado en la medida en que el nivel alcanzado se acerque al desarrollo potencial. Este desarrollo potencial estará dado por la riqueza relativa de recursos naturales, por el grado de incorporación del progreso tecnológico y por el grado de sobre o subpoblación. En este sentido, la diferencia de niveles de desarrollo entre Uruguay y Haití no sería tan pronunciada como se desprendería de los indicadores a que se hace referencia. Otro ejemplo de este enfoque, llevaría a pensar en el alto nivel de desarrollo económico alcanzado por países como Suiza u Holanda en función de su dotación de recursos naturales.

---

<sup>6/</sup> A los efectos de este trabajo, se ha considerado el Ingreso como sinónimo de Producto Bruto Interno.

Cuadro 8

ESTIMACIONES DEL PRODUCTO BRUTO INTERNO POR HABITANTE  
(aproximadamente para 1960)

Países desarrollados		P.B.I. por habitante	Países subdesarrollados		P.B.I. por habitante
1. <u>América del Norte a/</u>			1. <u>América Latina b/</u>		
Estados Unidos		2 976	Uruguay		718.5
Canadá		1 993	Argentina		675.8
			Venezuela		666.4
2. <u>Europa</u>			Chile		531.8
Alemania Occidental		1 290	México		473.5
Francia		1 169	Costa Rica		416.5
Reino Unido		1 345	Panamá		401.2
Suecia		1 512	Colombia		322.2
			Perú		304.5
			Ecuador		264.4
			Brasil		263.0
			Guatemala		259.7
			Nicaragua		221.0
			República Dominicana		218.2
			El Salvador		215.7
			Honduras		179.4
			Bolivia		120.0
			Haití		90.0
			2. <u>Europa a/</u>		
			Grecia		357.0
			Portugal		245.0
			3. <u>Asia a/</u>		
			India		67.0
			Indonesia		65.0
			4. <u>Africa a/</u>		
			Ghana		221.0
			Nigeria		73.0
			Sudán		92.0

Fuentes: Naciones Unidas, Producto Bruto Interno, Yearbook of National Accounts Statistics, 1960.

- International Financial Statistics, Octubre 1961

- Cálculos basados en datos de CEPAL.

a/ Cálculo en dólares de 1960

b/ Para América Latina el cálculo es en Balboas de 1960, equivalente a dólares de 1960, en términos de un tipo de cambio de paridad del poder adquisitivo.

Otra forma de visualizar el problema, es la consideración en conjunto de indicadores económicos, demográfico, educacionales, de tipo social, etc. Estos indicadores proporcionarían una visión global del nivel de desarrollo económico alcanzado por los países. En el cuadro 9 se observa un conjunto de indicadores de bienestar económico y social de los países de América Latina, los que están agrupados según sus niveles de ingreso por habitante.

## 2. Ritmo de crecimiento de una economía

No sólo interesa analizar el nivel de desarrollo de un país, sino también a qué velocidad se pasa de un nivel a otro, es decir, a qué ritmo crece una economía. El ritmo de crecimiento se mide a través de la tasa de crecimiento del producto. Esta tasa es igual al incremento porcentual del producto en un período dado.

Pero, la tasa de crecimiento del producto habrá que confrontarla con la tasa de crecimiento de la población, para saber en qué grado hay un mejoramiento en la disponibilidad de bienes y servicios para cada habitante. Es decir, es el crecimiento del producto por habitante el que da una idea del aumento del nivel de vida o del bienestar. Si el producto aumenta en un 6 por ciento por año y la población al 3 por ciento, el ritmo del crecimiento por habitante será de 3 por ciento en el período. Suponiendo que no se cambie la distribución del ingreso, esto puede interpretarse como que cada persona tiene a su disposición un 3 por ciento más de bienes y servicios que en el período anterior.

En el cuadro 10 se muestran las tasas de crecimiento del producto por habitante en el período de post-guerra. Comparando con el cuadro que mostraba el nivel de producto por habitante (cuadro 8), se desprende que no existe relación entre el nivel del producto y la tasa de crecimiento del producto por habitante. Los países de un nivel de producto elevado pueden tener bajas tasas de crecimiento o tasas elevadas. Igual sucede con los subdesarrollados.

## 3. Síntesis de las características del proceso de desarrollo

Estas pueden resumirse como se indica a continuación:

- a) El desarrollo económico implica el incremento general de la productividad expresada como una relación entre producción e insumo de mano de obra.

Quadro 10

VELOCIDAD DE CRECIMIENTO EN PERIODO DE POSTGUERRA  
(tasas anuales acumulativas)

País	Producto por habitante	País	Producto por habitante
Alemania Occidental	6.3	Haití	0.8
Alemania Oriental	10.4	Honduras	1.1
Argentina	-0.4	Hungría	6.8
Bélgica	2.3	India	5.9
Birmania	4.4	Irak	8.3
Bolivia	-0.7	Israel	4.0
Brasil	3.7	Italia	4.9
Bulgaria	9.5	México	3.1
Canadá	1.2	Nicaragua	4.4
Ceilán	0.2	Noruega	2.0
Colombia	1.5	Países Bajos	3.2
Costa Rica	2.3	Panamá	1.2
Cuba	8.0	Paraguay	0.3
Checoslovaquia	6.9	Perú	1.6
Chile	0.6	Polonia	7.6
China (Continental)	9.7	Portugal	3.1
Dinamarca	1.6	Reino Unido	0.3
Ecuador	1.5	Rodesia y Nyassa	4.4
Egipto	0.8	Rumania	8.0
El Salvador	2.5	Suecia	2.2
Estados Unidos	1.6	Tailandia	3.1
Filipinas	4.3	Turquía	5.0
Francia	3.5	Unión de Sudáfrica	3.2
Ghana	2.2	URSS	9.8
Grecia	5.9	Uruguay	0.2
Guatemala	2.0	Venezuela	6.0

Fuente: Naciones Unidas, World Economic Survey 1959, y Naciones Unidas, Demographic Yearbook.

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

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

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

e) El acervo de capital aumenta mucho más rápidamente que la población. Indicadores parciales de esto lo constituyen por ejemplo: kilowatios instalados por persona, densidad vial por 1.000 habitantes, teléfonos instalados por habitante, metros cubiertos de edificación de viviendas por habitante, etc.

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

g) Se observa una disminución de la tasa de natalidad y de mortalidad. La tasa de crecimiento de la población es generalmente mayor en los países subdesarrollados. La expectativa de vida es mayor en los países desarrollados.

h) Además de estas características económicas y demográficas se observan en los países desarrollados un mejoramiento notable de los indicadores de los llamados "aspectos sociales" del desarrollo económico: salud, educación, vivienda, alimentación, etc. (Véase cuadro 11).

## II. LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO

El desarrollo económico no es un proceso que se inicia y continúa impulsado por las fuerzas que gobiernan el mercado. No surge espontáneamente por el libre juego de la oferta y la demanda. La asignación de recursos entre las actividades económicas, determinada por el nivel, estructura y variación del sistema de precios no resulta la más conveniente para lograr un crecimiento sustancial de los bienes y servicios disponibles en una comunidad. La experiencia de los países subdesarrollados muestra a lo largo de los últimos decenios, que el nivel relativo de satisfacción de necesidades ha crecido muy poco o se ha estancado y en la mayoría de los casos ha descendido con relación al de Estados Unidos y al de los países más adelantados de Europa Occidental. Los avances más o menos espectaculares que lograron los países subdesarrollados, en especial los latinoamericanos, bajo condiciones favorables del comercio exterior, fueron seguidos por periodos de estancamiento en los cuales se perdió gran parte de las ventajas alcanzadas. Las aspiraciones de esas sociedades crecieron a un ritmo mayor que las posibilidades de satisfacerlas. Los países han tomado conciencia del problema y de sus causas y los gobiernos tienden a formular medidas de política económica y programas de acción con el fin de crear las condiciones internas y externas favorables a la aceleración del desarrollo. La planificación del desarrollo económico es una herramienta que permite perfeccionar la política económica de los países mediante: la identificación y cuantificación de los factores que retardan el proceso; el análisis de las posibilidades de removerlos; la fijación de los objetivos económicos y sociales y la discusión de las alternativas de acción más convenientes para alcanzarlos.

### A. El proceso de planificación en América Latina

Es común en casi todos los países de la región, la formulación de planes globales que definen una política general de desarrollo. Estos planes se formulan atendiendo a la remoción de los principales obstáculos al desarrollo, detectados en los estudios y análisis de la situación económica del país, y también a esquemas interpretativos del proceso futuro. Entre estos esquemas se destacan los que acentúan la importancia de la sustitución de importaciones,

la aceleración del ritmo de industrialización, la elevación de la productividad agrícola y ciertas reformas institucionales como la tenencia de la tierra.

Las metodologías utilizadas en la confección de los planes globales se orientan al análisis de tasas alternativas de crecimiento; evalúan la incidencia de cada una sobre las principales variables macroeconómicas (consumo público y privado, inversión pública y privada, importaciones, exportaciones, etc.); cuantifican los cambios que deben esperarse en dichas variables, y estudian las posibilidades reales de lograr las tasas de crecimiento consideradas. En consecuencia, los modelos globales determinan los ritmos de crecimiento de las variables macroeconómicas -en plazos que se extienden por lo común a un quinquenio-, tomando en consideración situaciones internas y externas vigentes y previsibles dentro de ese período, e hipótesis explícitas e implícitas, sobre las condiciones que imperarían en un plazo más largo (diez o quince años).

Los planes globales constituyen también una base de referencia para determinar los comportamientos deseados de los principales sectores de producción en los plazos del plan. Mediante análisis que consideran las relaciones de interdependencia de los distintos sectores de producción (cuadros de relaciones intersectoriales, balances de materiales, mano de obra e insumos difundidos, etc.) y según los estudios de situación y perspectivas de estos sectores, se fijan las metas de producción bruta y su destino.

Los planes de los sectores se confeccionan de acuerdo con metodologías que responden en parte a lo descrito para los planes globales, ajustándose a las características específicas de cada sector. En éstos se detallan los proyectos de inversión necesarios para el crecimiento sectorial, la localización de la producción, los recursos del crédito y la política financiera requerida para el cumplimiento de las metas respectivas, las necesidades de mano de obra especializada, y, en general, el conjunto de acciones y medidas que aseguren un comportamiento acorde con las orientaciones básicas emanadas del plan global.

Entre estos planes sectoriales ocupan lugar destacado los correspondientes a los llamados sectores sociales, principalmente los de salud y educación. Para estos casos los métodos de formulación son diferentes, pues es sumamente difícil establecer vinculaciones entre el crecimiento de estos sectores y las metas globales. La evolución deseada de los sectores sociales se inspira en general en la política del gobierno en estos aspectos y en las aspiraciones de la comunidad.

Además de los planes globales y sectoriales, que abarcan por lo común el mediano plazo, el proceso de planificación incluye otros que tienden a asegurar la ejecución de las acciones y medidas previstas en los primeros. Se destacan así los planes de inversiones públicas que reúnen y compatibilizan todos los aspectos de los planes referentes a la creación o conservación del capital a cargo de las entidades oficiales, y los planes de corto plazo -de uno o dos años- eminentemente operativos. Estos últimos permiten orientar la ejecución de los programas de modo tal que se mantengan dentro de las líneas trazadas en los planes de mediano plazo, y contemplen a su vez los problemas que plantea la coyuntura.

El conjunto de planes mencionados se acompaña con balances que incluyen los relativos a los materiales, las materias primas, la mano de obra, y el financiamiento, tanto en moneda nacional como en divisas. Los balances financieros son particularmente importantes, pues establecen las posibilidades de cumplimiento de las metas desde este punto de vista y permiten analizar y proponer las medidas de índole financiera requeridas.<sup>7/</sup>

En esencia, el método de planificación permite elegir objetivos que respondan a los propósitos que inspiran el desarrollo de los países y seleccionar los medios y recursos compatibles con los objetivos fijados. Esto no se realiza según la secuencia indicada, sino que es una operación simultánea en que intervienen las disponibilidades presentes y futuras de recursos y los objetivos y metas factibles de alcanzar, adecuándose unos a otros. En este contexto adquieren especial significación los planes de los sectores sociales que merecen un análisis separado.

#### B. El sector salud en la planificación del desarrollo

Las relaciones entre los sectores sociales y el desarrollo económico y social han sido exploradas en el contexto del doble carácter que esos sectores tienen en el proceso de desarrollo. De un lado, se reconoce que por ser componentes del bienestar, tanto individual como colectivo, son uno

---

<sup>7/</sup> Para ampliar la temática sobre las características de los procesos de planificación en América Latina, véase ILPES, Discusiones sobre planificación, Editorial Siglo XXI, México, 1966.

de los fines que persigue dicho proceso y, en consecuencia, el desarrollo debe ser capaz de aumentar el nivel de salud y mejorar la situación educativa de la población. De otro lado, un elevado nivel de salud y de educación asegura una población apta para el trabajo y para satisfacer las diversas necesidades de mano de obra especializada de modo que contribuyan a la eficiencia de las actividades de producción.

Este tipo de relaciones entre los sectores sociales y el desarrollo se pone de manifiesto en la comparación de los indicadores representativos de los niveles de salud y educación y el ingreso por habitante, encontrándose correlaciones aceptables entre ambos tipos de índices.<sup>8/</sup> El problema se complica si se quieren establecer relaciones entre el incremento de los indicadores globales del desarrollo y el aumento de los niveles de los sectores sociales. En otras palabras, qué aumento de los niveles de salud y de educación produce una determinada aceleración de la tasa de desarrollo; o por el contrario, cuánto se acelera el proceso de desarrollo frente a un incremento dado del nivel de los sectores sociales. Si se conocieran la naturaleza y los métodos para medir dichas "relaciones incrementales" se habría dado un paso decisivo para solucionar el problema de la articulación de los sectores sociales en la planificación del desarrollo.

Por lo tanto, es conveniente enfocar otros aspectos de las relaciones entre salud y desarrollo, en un plano un tanto más pragmático, pero tal vez más fructífero, para plantear la articulación del plan de salud en el plan general de desarrollo. Puede ser útil estudiar el problema de la prestación de los servicios sociales y considerar principalmente aquéllos que están a cargo del Estado, por ser los que más interesan a la formulación de los planes.

#### 1. Financiamiento de servicios de salud a cargo del Estado

El nivel de prestación de un servicio público depende, como es el caso de cualquier otra actividad de producción, del capital destinado específicamente al servicio y de la disponibilidad de recursos que anualmente se asignan al mismo.

---

<sup>8/</sup> Estas correlaciones no son tan claras si se hacen análisis de tipo histórico, pues las condiciones de los sectores sociales en muchos países subdesarrollados han mejorado en forma apreciable a pesar de su relativo estancamiento, principalmente a partir de la última guerra y en particular en el caso del sector salud.

La cuantía de ambos elementos, capital y recursos corrientes, conforman la capacidad de prestación de un servicio; la calidad intrínseca de cada uno de ellos, como la bondad de la combinación de ambos, determinan en gran parte la calidad y eficiencia de la prestación. La metodología de planificación de salud elaborada por la OPS y el CENDES (Centro de Estudios del Desarrollo)<sup>9/</sup> facilita la combinación de recursos de una manera eficiente, a fin de encarar acciones de salud que respondan a la prioridad de los daños. En la aplicación de esa metodología se muestran los grandes avances que pueden realizarse en materia de prestación, dada una cuantía de recursos por combinar. El llamado plan mínimo - aquél que supone una asignación de recursos semejante a las del período histórico inmediato - generalmente tiene un efecto mayor en la elevación del nivel de salud que el logrado sin la racionalización de los servicios que impone la metodología citada.

El problema se concentra entonces en la determinación de los recursos corrientes y de capital que tienen que asignarse al sector por encima de los actuales, lo que responde al supuesto de que las metas del sector salud en un plan de desarrollo deben ser más ambiciosas que las comprendidas en un plan mínimo.

La asignación de recursos para los servicios públicos de salud dependen en última instancia del volumen de ingresos públicos y de su distribución entre las diferentes actividades del estado. En primer término, se pueden analizar los problemas más relevantes que afectan a los ingresos públicos en los países latinoamericanos.

a) Ingresos tributarios

Son numerosos los estudios que indican que los sistemas tributarios de casi todos los países latinoamericanos se caracterizan por una baja carga fiscal y por una relativa falta de elasticidad de las recaudaciones impositivas frente al crecimiento del producto monetario. La carga fiscal (porcentaje del ingreso fiscal corriente sobre el ingreso nacional neto) fluctúa

---

<sup>9/</sup> Problemas conceptuales y metodológicos de la programación de la salud, CENDES/OPS, Caracas, Venezuela.

entre 25% y 35% en los países desarrollados, mientras que en el caso de América Latina el análisis de 13 países arroja cifras superiores al 20% sólo en Argentina (24%), Ecuador (22%), Brasil (23.5%) y Venezuela (27%).<sup>10/</sup> Estas bajas cargas fiscales limitan la posibilidad de aumentar en forma considerable los recursos para ampliar las operaciones de los servicios públicos, las que por otro lado están sometidas a una fuerte demanda por parte de la población.<sup>11/</sup>

La falta de flexibilidad de los ingresos impositivos con relación al producto monetario significa que frente a un aumento de este último se produce un incremento menos que proporcional del primero y, tiene además, efectos adversos sobre la posibilidad de aumentar la asignación de recursos para los sectores sociales a cargo del Estado. Asimismo, si se trata de un país con estabilidad monetaria, conspira contra una participación, por lo menos constante, de los ingresos tributarios en el producto, y este deterioro agudiza la discrepancia entre la oferta de servicios públicos y las demandas de la población, en la medida en que se admita que estas crecen en función del producto por habitante.

Si se trata de un caso con inflación, en el cual el producto monetario crece más que el producto real, además de lo expresado en el párrafo anterior, se tiene otro efecto adverso derivado de que los costos de los servicios tienden a seguir el movimiento general del nivel de precios, es decir, un encarecimiento progresivo, mientras que los ingresos fiscales se reducen relativamente, lo que afecta la posibilidad de atender a esos costos crecientes, y se compromete así la posibilidad de ampliación de la oferta de estos servicios. Podría pensarse en tratar de mantener los aumentos de costos de estos servicios por debajo del incremento del nivel de precios, lo que si bien es posible llevar a cabo en períodos cortos, tiene una influencia negativa en los aspectos cualitativos de la prestación de estos servicios como también en las posibilidades de expansión futura.

---

<sup>10/</sup> Cifras presentadas a la Conferencia sobre Política Fiscal, Santiago, Chile, diciembre de 1962, en el documento La capacidad fiscal de países en desarrollo. Aparte de los mencionados, los países analizados son: Colombia, Costa Rica, Chile, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá y Perú.

<sup>11/</sup> Debe pensarse que los porcentajes mencionados se aplican a niveles de ingreso nacional muy reducidos, lo que significa valores absolutos muy dispares si se consideran por habitante.

b) Servicios públicos

Los servicios públicos que no son gratuitos, sino remunerados por los habitantes que los utilizan, entre los que se destaca la provisión de agua potable, también están sujetos a serios problemas financieros que atentan contra su funcionamiento y expansión. En muchos países de la región estos servicios requieren el aporte de las rentas generales del tesoro para financiar nuevas instalaciones o aun para cubrir déficit de explotación. Las tarifas no son suficientes para atender a los requerimientos financieros y, en general, una elevación considerable de las mismas se ve trabada por razones que se inscriben en el problema inflacionario y en el de la distribución del ingreso.

Las medidas de estabilidad monetaria que persiguen muchos países latinoamericanos trae como consecuencia una limitación del incremento de las tarifas de los servicios públicos por debajo del movimiento del nivel general de los precios, lo cual es un medio para reducir el costo de vida, dado que la mayoría de estos servicios son de carácter indispensable. Esta situación tiene una repercusión financiera desfavorable, por la creación de déficit que deben sufragarse con recursos que podrían destinarse a otras actividades en las que se incluyen los servicios que se prestan en forma gratuita, es decir, que se financian a través del sistema impositivo.

Sin pretender quitarle importancia al factor inflacionario, se juzga que existen otros que hacen más al fondo de la cuestión y mantienen el sistema tarifario por debajo de lo que sería necesario para tener una situación financiera desahogada, como es, por ejemplo, la distribución del ingreso prevalente en la mayoría de los países del área. En el Cuadro 11 se muestra una estimación de la distribución del ingreso y se pone de manifiesto el carácter regresivo de la misma.

Como puede observarse en dicho cuadro, en 1960, el 50% de la población de América Latina participaba solamente del 16% del ingreso, lo que arroja un ingreso anual por habitante de 120 dólares para este grupo económicamente menos favorecido. El 45% de la población tiene un ingreso ligeramente superior al ingreso per capita de la región y el 5% restante reúne el 33% del ingreso.

Cuadro 11

DISTRIBUCION CONJETURAL DEL INGRESO EN AMERICA LATINA, 1960

Categoría	Proporción de la población que compone %	Proporción del ingreso total percibido %	Promedio del ingreso anual por habitante	
			Relación porcentual con el promedio general	Dólares
I	50	16	30	120
II	45	51	110	400
III	3	14	470	1 750
IV	2	19	950	3 500
Total	100	100	100	370

Fuente: CEPAL, El desarrollo económico de América Latina en la posguerra, (E/CN.12/659/Add.1).

Esta distribución del ingreso, unida a un nivel absoluto de este indicador que se sitúa alrededor de los <sup>400</sup> dólares por habitante, deja a un amplísimo sector de la población con una capacidad muy baja para atender a tarifas remunerativas desde el punto de vista de las empresas públicas. Los servicios públicos que tienen un carácter eminentemente social tienden a servir a la mayor proporción posible de población y este objetivo, perfectamente legítimo, no permite que el sistema tarifario se adecúe solamente a los costos, lo que se traduce en formas deficitarias de explotación que provocan traslaciones de ingresos tributarios, resintiéndose la posibilidad de asignar recursos a otras actividades públicas.

A este conjunto de factores debe agregarse el que resulta de una relativa ineficiencia en la explotación de los servicios que agrava al encarecimiento de los costos, problema por otra parte muy conocido y discutido, estrechamente vinculado a una excesiva burocratización de las actividades del Estado.

e) Recursos del crédito

Finalmente, debe considerarse este tercer tipo de ingreso, los recursos del crédito, que especialmente para el caso de los sectores sociales, se ha incrementado considerablemente en los últimos años con motivo de cambios en la política de préstamos de varios organismos financieros internacionales. Es posible, en consecuencia, recurrir a este tipo de recursos para construir edificios hospitalarios y equiparlos, instalar fuentes y redes de distribución de agua, etc., aunque cabe aquí una consideración fundamental: estos recursos se limitan casi con exclusividad a la formación de capital, lo que permite solucionar uno de los aspectos del aumento de la capacidad de prestación de los servicios, pero su influencia en materia de financiamiento de recursos corrientes es prácticamente nula, o no existe, lo que deja un amplio margen de los recursos totales necesarios para estos servicios en las condiciones que el financiamiento interno plantea.

El esbozo realizado de los principales tipos de problemas que enfrentan los países latinoamericanos se ha centrado en la posibilidad de incrementar los ingresos públicos. Se puede abordar ahora el monto absoluto de ingresos fiscales y de su distribución, de los cuales depende la asignación de recursos a un sector social.

d) Ingresos fiscales y su distribución

Es difícil establecer patrones generales de comportamiento sobre la distribución de los recursos públicos en los países de América Latina, aunque se pueden observar ciertos hechos más comunes que limitan, en parte, la posibilidad de transformaciones bruscas de la composición del gasto público, por lo menos a corto plazo.

Mientras la situación fiscal de un país no sea desahogada, es difícil que las prácticas de distribución cambien en forma sustancial. En general se considera factible un cambio en la asignación de recursos si se hace sobre la base de aumentos persistentes de los mismos, de manera que se obtenga a mediano plazo una nueva estructura del gasto público más acorde con el desarrollo del país y con los propósitos que persiguen los servicios sociales. Para lograr esto, se deben también vencer algunas dificultades que surgen del hecho de que una proporción, a veces importante, de ingresos públicos tienen asignaciones específicas y no pueden destinarse a otros usos sino mediante un cambio de la legislación vigente.<sup>12/</sup> Además de este tipo de rigidez para cambiar la composición del gasto público y, por lo tanto, la asignación de recursos, existen otros que también resultan de leyes que determinan porcentajes fijos del gasto total para una institución o un sector definido.

En la mayoría de los países latinoamericanos, los sectores sociales a cargo del estado se enfrentan con los problemas referidos, en relación con el sistema de ingresos y gastos públicos, y, por lo tanto, en la fijación de metas y la asignación de recursos para el sector salud no pueden obrar independientemente de las condiciones que les imponen las situaciones descritas.

El proceso de planificación general, como el relativo al sector público, tiene entre sus propósitos no sólo alcanzar determinadas metas de crecimiento del producto y de otros indicadores económicos y sociales, sino modificar, en lo fundamental, al cabo de cierto tiempo, el sistema de condiciones bajo las cuales se desenvuelven las actividades económicas y sociales de un país. Esta modificación debe permitir, entre otras cosas aumentar la eficiencia de las actividades, adecuarlas mejor a las necesidades de la población y de la producción y cubrir los déficit más apremiantes.

---

<sup>12/</sup> A fin de ilustrar lo expuesto, se presenta el caso de los ingresos tributarios del Perú cuyo grado de afectación (relación entre los ingresos derivados de impuestos con afectación específica y lo recaudado por todos los impuestos) ha variado de la siguiente forma: 1957: 43.9%; 1958: 45.0%; 1959: 47.7%; 1960: 40.3%; 1961: 40.3%; 1962: 38.1%; 1963: 37.0%. Datos elaborados por el Instituto Nacional de Planificación del Perú, Dirección del Sector Público.

Por estas razones, la integración del plan de los servicios de salud en el plan de desarrollo tiene que partir de una base amplia que analice las "condiciones" que se prevén para el funcionamiento del sector público. Los elementos principales que intervendrán en dicho análisis sobrepasan el campo específico del sector salud para internarse en el que es propio de la política económica: la tasa de desarrollo, las decisiones en materia de distribución del ingreso, las reformas planteadas para el sistema impositivo, la política de tarifas de los servicios públicos, las medidas propuestas para remover las rigideces en la asignación de recursos, y otros factores. Aunque este tipo de análisis parece ajeno a las preocupaciones del planificador de un sector social es, en cierto modo, ineludible, pues se estima que de sus resultados surgen límites más o menos estrictos a las posibilidades de la prestación del servicio. Por lo tanto, podría afirmarse que gran parte de las metas realistas de un plan de salud y de la asignación de recursos correspondientes estarían prefijadas, sin la intervención del sectorialista, cuando se determinan o toman decisiones sobre los puntos planteados.

En consecuencia, la primera tarea que debe realizarse al articular el plan del sector salud en el plan de desarrollo es analizar la capacidad de prestación del servicio que resulta de las líneas de política, implícitas o explícitas en el proceso de desarrollo que se diseña.

Para ello es necesario investigar profundamente muchos campos aún vírgenes en la mayoría de los países latinoamericanos, como es el sistema de financiamiento del sector, distinguir sus diversas fuentes de recursos, y determinar el dinamismo "natural" de las mismas y el que adquirirían según las diversas alternativas de desarrollo en diferentes plazos. El sector salud de un país, por ejemplo, puede contar con recursos de las rentas generales del tesoro nacional, según impuestos sin afectación específica y según otros previamente destinados al sector salud o a aspectos del mismo, pero puede también tener recursos que provengan de la venta de algunos de los servicios que presta. Asimismo, las provincias o municipalidades destinan, en general, parte de la recaudación de impuestos provinciales o municipales a acciones de salud en sus respectivas jurisdicciones. Pueden también existir líneas de crédito convenidas con organismos internacionales de financiamiento.

Todo este sistema de recursos debe ser analizado para determinar su dinamismo natural por un lado y el que resulte de las líneas que persiga el plan de desarrollo por otro a fin de modificar o no los condicionantes básicos que delimitan, en última instancia, el volumen financiero asignable al sector. Este volumen financiero determina sólo un aspecto de la capacidad futura de prestación de servicios, pues ésta dependerá también de la utilización de los mismos dentro del sector, de la eficiencia con que se usen y de la posibilidad de movilizar los recursos reales, personal, insumos, etc., necesarios para llevar a cabo las actividades del mismo.

## 2. Movilización de los recursos reales

El enfoque fundamentalmente financiero contempla uno de los aspectos principales de la asignación de recursos, pero debe tenerse en cuenta que los recursos financieros tienen por objeto movilizar recursos reales que son los que se utilizan para prestar el servicio. La mera existencia de recursos financieros no implica la disponibilidad de recursos reales. Estos pueden adquirirse en muchos casos en el mercado, como por ejemplo los elementos y materiales que se necesitan para el funcionamiento de los hospitales, pero otros como los recursos humanos especializados, los bienes de capital y ciertos equipos deben formarse o instalarse y esto puede requerir plazos más o menos prolongados, y, en ciertas circunstancias, su escasez suele llegar a ser tan aguda que constituye el factor clave de la expansión de los servicios. El análisis de la disponibilidad presente y futura de recursos reales escasos tiene, a los efectos de integrar un plan de salud en un plan de desarrollo, una importancia similar a la adjudicada al análisis de los recursos financieros.

En primer término, hay que considerar básicamente la situación actual de los servicios. El plan de salud no puede prever un deterioro de dicha situación, lo que implica, generalmente, un incremento de los recursos reales en proporción similar al aumento vegetativo de las variables que definen la demanda. Este límite se modificará de manera considerable si se logran avances en la eficiencia de la prestación de los servicios.

Pero para que se apliquen en la práctica nuevas normas de trabajo que la eleven, es necesario romper con hábitos, tradiciones e inclusive con regulaciones legales. Un primer aspecto que debe considerarse es la posibilidad real y el tiempo que tomaría la aplicación de medidas que promuevan un aumento efectivo del rendimiento de los recursos reales. Sobre la base de un análisis de este tipo, que en definitiva cae en el campo de la racionalización administrativa, la previsión sobre la expansión de los servicios de salud estará en función de la posibilidad de obtener, en el futuro, una dotación creciente de los recursos físicos o humanos que presenten un grado mayor de escasez a los que por su papel estratégico configuran elementos neurálgicos en las actividades de prestación.

A riesgo de simplificar excesivamente problemas de índole muy complicada, se debe intentar poner en claro lo expuesto aceptando una distinción entre las actividades que lleva a cabo el sector salud: por un lado, aquéllas que tienen por objeto ampliar la capacidad de prestación de los servicios y, por otro, las actividades de prestación propiamente dichas. Las primeras ( $A_j$ ) comprenden la construcción de hospitales, la adquisición de equipos y la formación de personal especializado. Las que corresponden a la segunda categoría ( $P_i$ ) incluyen el suministro de insumos corrientes para el funcionamiento de los centros asistenciales, para las campañas sanitarias y las horas-hombre por utilizar.

Se supone también que existe y se conoce el tipo de relaciones entre las actividades  $A_j$  y  $P_i$ , es decir que instalada una nueva cama en un servicio asistencial, se deberá contar anualmente con un volumen de recursos físicos y humanos dados, para que esa cama adicional funcione con el máximo de productividad. De esta forma es posible construir un cuadro donde mediante coeficientes se establezca el tipo de relaciones apuntadas (cuadro 12).

Un coeficiente, por ejemplo,  $a_{23}$  relaciona el incremento que debe tener la actividad de prestación  $P_2$  frente a un incremento unitario del factor de ampliación de capacidad  $A_3$ , es decir,

$$a_{23} = \frac{P_2}{A_3}$$

Si  $P_2$  se refiere a la actividad asistencial en un hospital general y  $A_3$  representa una cama de este tipo de hospital,  $a_{23}$  es el incremento de la actividad asistencial que se logra con la adición de una cama. Este último incremento puede descomponerse a su vez en horas-médico, horas-lavandería, horas-laboratorio, etc.

Siguiendo un razonamiento semejante, el nivel de prestación de una actividad  $P_1$  en el año futuro  $t$  sería:

$$P_1^t = P_1^0 + a_{11} \sum_0^t A_1 + a_{12} \sum_0^t A_2 + a_{13} \sum_0^t A_3 + \dots + a_{1n} \sum_0^t A_n$$

siendo  $P_1^0$  el nivel de la actividad de prestación en el año base (el cual puede considerarse racionalizado) y los sumandos  $\sum_0^t A_j$  las adiciones de los diferentes tipos de ampliaciones de la capacidad de prestación en el período 0-t.

Cuadro 12

RELACION ENTRE LAS ACTIVIDADES PARA AMPLIAR LA PRESTACION DE SERVICIOS ( $A_j$ ) Y LAS ACTIVIDADES DE PRESTACION ( $P_i$ )

$P_i \backslash A_j$	$A_1$	$A_2$	$A_3 \dots \dots \dots$	$A_n$
$P_1$	$a_{11}$	$a_{12}$	$a_{13} \dots \dots \dots$	$a_{1n}$
$P_2$	$a_{21}$	$a_{22}$	$a_{23} \dots \dots \dots$	$a_{2n}$
$P_3$	$a_{31}$	$a_{32}$	$a_{33} \dots \dots \dots$	$a_{3n}$
.				
.				
.				
.				
.				
$P_m$	$a_{m1}$	$a_{m2}$	$a_{m3}$	$a_{mn}$

El esquema presentado, sin constituir un "modelo de los niveles de las actividades de prestación de los servicios de salud, permite obtener una idea del tipo de problemas con que hay que enfrentarse al determinar metas para el sector salud. Es evidente que estas tienen una relación estrecha con los niveles de prestación o, más bien, son expresiones de los elementos  $P_j$ , mientras que los elementos  $A_j$  son los requisitos necesarios para la consecución de esas metas. El vínculo entre metas y requisitos está fundamentalmente esbozado según la estructura de producción de los servicios. Dicho de otra manera, los niveles de prestación de los servicios previsibles para el futuro dependen de las adiciones a la capacidad de prestación que se realicen durante un período.

En muchos planes de desarrollo, el énfasis en los sectores sociales está justamente en estas adiciones a la capacidad de prestación, que es lo que se suele denominar inversiones en dicho sector. Más aún, ya se indicó que existe una tendencia creciente a facilitar recursos internos y especialmente externos para estos fines. Pero lógicamente, estas adiciones no sólo deben estar combinadas funcionalmente entre sí - el aumento de la disponibilidad de camas debe estar armonizado con el de profesionales y equipos - sino que, una vez aumentada la capacidad, deben existir recursos corrientes para hacerla funcionar, a fin de evitar pérdidas de rendimientos y desperdicio de recursos.

Esto implica que existe en la expansión del sector una cierta "organicidad" interna que establece cotas al crecimiento de algunas de sus partes si se toman decisiones sobre otras. El estudio profundo de esta "organicidad" facilitará la fijación de recursos que atienda a una política del gobierno en materia de salud y, por otra parte, permitirá coadyuvar a la formulación de esa política pues podrá presentar un cuadro integral de la situación de los servicios y de sus perspectivas.

Aparece así otro punto de interés en la integración del sector salud en el plan de desarrollo. Es el que se refiere, por un lado, al análisis de las condiciones futuras de provisión de los factores que incrementan la capacidad de prestación de los servicios, y por otro, al estudio de las posibilidades de hacer funcionar la capacidad ya ampliada.

Un plan de desarrollo puede ofrecer condiciones favorables para ampliar la capacidad y, al mismo tiempo, establecer restricciones para operar los servicios. Tómese el caso de acciones previstas en el sector educativo para fomentar las carreras médicas y paramédicas de modo que puede esperarse una mayor dotación de estos tipos de profesionales en el mediano plazo. Si al mismo tiempo existen restricciones severas para elevar el nivel de remuneraciones de estos técnicos a fin de incorporar un mayor número de ellos al servicio del estado, o no es posible crear incentivos para mejorar su distribución geográfica, se tiene una contradicción que hay que subsanar pues es posible prever que no se contará con los recursos humanos suficientes para hacer funcionar los servicios al nuevo nivel de prestación.

De todo lo anterior puede desprenderse un hecho de capital importancia para la integración del sector salud en el plan de desarrollo: la asignación de recursos financieros como el de los recursos reales. En este sentido podría redefinirse el plan mínimo del sector como aquel que utiliza al máximo y con la mayor eficiencia los recursos reales existentes. Los planes alternativos cuyos objetivos se eleven sobre ese límite mínimo, exigirán una asignación de recursos financieros que sea compatible con la capacidad de prestación que resulte de la tasa de incremento previsible para los factores de capacidad más escasos o más difíciles de formar.

Hasta aquí no se ha hecho mención de los plazos de los planes del sector salud y los planes generales de desarrollo. La integración de este sector en los planes de desarrollo comprende evidentemente tareas que se enmarcan en plazos medianos y largos, por una parte y en plazos cortos, por otra. Los temas tratados en este documento son los factibles de armonizar en el mediano y largo plazo. Se estima que es casi imposible discutir la articulación del sector salud con los demás sectores y con el plan general cada año, a menos que surjan casos muy especiales de actividades que tienen un alto grado de complementación.

Si se tiene presente lo mencionado con relación a la "organicidad" de la expansión de los servicios de salud, se puede inferir que trazado un plan de salud, con sus programas según las diferentes actividades, con sus proyectos de inversión y de formación de personal capacitado, todos ensamblados entre sí, atendiendo a sus relaciones de complementación y a sus diversos períodos de maduración, debe evitarse en la mayor medida posible que este plan sea sometido a modificaciones surgidas de la situación inmediata, pues se compromete el éxito del plan en su conjunto, debiendo hacerse solamente los ajustes que aconseje la experiencia adquirida en la ejecución.